

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Władza w przestrzeni administracji publicznej”, Łódź, 20 listopada 2019 r.

Zorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Władza w przestrzeni administracji publicznej” była dziesiątym już – jubileuszowym – wydarzeniem odbywającym się w ramach cyklu „Łódzkie Spotkania Prawnicze”. Konferencja odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniu 20 listopada 2019 r. Konferencja została objęta patronatami honorowymi: JM Rektora UŁ prof. Antoniego Różalskiego, dziekana Wydziału Prawa i Administracji UŁ prof. UŁ Agnieszki Liszewskiej, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. Marka Zirk-Sadowskiego, Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Pana Tomasza Zbrojewskiego, Prezydent Łodzi Pani Hanny Zdanowskiej, Wojewody Łódzkiego prof. Zbigniewa Raua, Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej dr. Ryszarda Krawczyka oraz Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi Pana Marka Woźniaka. W konferencji, tradycyjnie już, liczny udział wzięli przedstawiciele ośrodków akademickich z całej Polski, reprezentanci wymiaru sprawiedliwości i innych zawodów prawniczych oraz pracownicy administracji publicznej.

Organizatorzy konferencji, starając się utrzymać tradycję wyboru jej tematu odnoszącego się do najistotniejszych problemów związanych z administracją publiczną i prawem administracyjnym (tematy poprzednich konferencji dotyczyły m.in. odpowiedzialności administracji i w administracji, dóbr chronionych w prawie administracyjnym, sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych w prawie administracyjnym, zasad w prawie administracyjnym, legislacji administracyjnej), zdecydowali się poświęcić ją problematyce władzy w przestrzeni administracji publicznej. Zagadnienia władzy w kontekście refleksji nad istotą i zadaniami administracji publicznej pozostają bowiem niezmiennie jednym z centralnych wątków podejmowanych w rozważaniach naukowych związanych z administracją publiczną – władzy tej oraz wywodzącemu się z niej władztwu administracyjnemu przypisuje się często walor konstytutywnej cechy administracji publicznej, bez której niemożliwe byłoby skuteczne wykonywanie zadań publicznych przez podmioty administrujące.

Uczestników konferencji powitała prof. Zofia Duniewska, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji oraz – jako przedstawiciel władz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego – prodziekan prof. UŁ Radosław Olszewski.

Następnie prof. Z. Duniewska poinformowała uczestników konferencji, że będąca jej efektem publikacja – monografia *Władza w przestrzeni administracji publicznej* – zostanie dedykowana prof. Michałowi Kasińskiemu z okazji Jubileuszu 70. rocznicy Jego urodzin.

Obrazy odbyły się w dwóch sesjach plenarnych, podczas których funkcję moderatorów pełnili prof. Małgorzata Stahl (UŁ) oraz prof. Irena Lipowicz (UKSW). W czasie obrad wygłoszono trzynaście referatów.

Obrazy pierwszej sesji plenarnej otworzył referat wygłoszony przez prof. Krystiana Ziemskiego (UAM) oraz dr Marię Jędrzejczak (UAM) „Dyskrecjonalność czy arbitralność”. Prelegenci podkreślili znaczenie władzy dyskrecjonalnej w działalności administracji publicznej, akcentując konieczność jej właściwego rozumienia oraz określania jej granic. Wskazali zasadniczo różne granice swobody w korzystaniu z dyskrecjonalności w działaniach prawotwórczych oraz w procesach stosowania prawa przez organy administracji. Szczególną uwagę zwrócili jednak na istniejące sfery działalności organów administracji, w których dostrzegany przez autorów deficyt mechanizmów kontrolnych sprawia, że korzystanie przez te organy z przyznaných im kompetencji nabiera znamion działań arbitralnych, pozostając w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Problem ten został zilustrowany zagadnieniem kompetencji Prezydenta RP o charakterze prerogatyw dotyczących spraw indywidualnych oraz prawotwórczych kompetencji Rady Ministrów w zakresie wydawania rozporządzeń kształtujących zasadniczy podział terytorialny, które – w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nie podlegają jego kognicji. Sytuacja taka, zważywszy na istotę kompetencji Rady Ministrów oraz umocowane w prawie powszechnie obowiązującym warunkowania korzystania z nich, zdaniem prelegentów, nie zasługuje na akceptację.

Kolejny referat „Administracja behawioralna i jej prawna regulacja – zastosowanie psychologii na potrzeby władztwa administracyjnego” wygłosił dr Mariusz Maciejewski (ALK). Akcentując nowatorski charakter badań w tym zakresie, autor podkreślił, że zjawisko administracji behawioralnej wiąże on przede wszystkim z wykorzystaniem dorobku psychologii na potrzeby administracji publicznej w celu zwiększenia efektywności jej działań. Stosowanie narzędzi psychologicznych w działalności administracji możliwe jest przy założeniu wiedzy dotyczącej algorytmów ludzkich działań. Autor wskazał, że w psychologii przyjmuje się, iż działania człowieka determinowane są z jednej strony względami racjonalności, z drugiej zaś automatyzmem. Wykorzystanie wiedzy w tym zakresie może, zdaniem autora, wpływać na skuteczność działań administracji. Tezę tę autor odniósł do wyników przeprowadzonego we Włoszech eksperymentu, w którym do znajdujących się w podobnej sytuacji osób wysłano różniące się treścią pisma skłaniające do wykonania ciążących na nich obowiązków. Jak się okazało, skuteczność wezwań pozostawała w związku ze sposobem ich sformułowania. W ocenie referenta dowodzi to prawdziwości tezy, że korzystanie z psychologii i wykorzystywanie znanych algorytmów ludzkich zachowań może skutkować zwiększeniem efektywności działań administracji publicznej. Problemem pozostaje jednak prawna regulacja przedstawianego problemu, w szczególności zaś zgodność warunkowania treści działań administracji wiedzą z zakresu psychologii z podstawowymi zasadami porządku (zasadą równości wobec prawa, zasadą proporcjonalności). Nie bez

znaczenia jest również, zdaniem referenta, niebezpieczeństwo dokonywania przy wykorzystaniu przedstawionych mechanizmów manipulacji podmiotami, wobec których są one stosowane.

Jako kolejna referat zatytułowany „Uwagi na tle raportu o stanie gminy – czy wiedza oznacza władzę?” wygłosiła dr Karolina Rokicka (UMK). Jego przedmiot odnosił się do relatywnie nowej instytucji prawa samorządowego – raportu o stanie gminy. W tym kontekście przedstawione zostały problemy związane z trzema kwestiami konstrukcyjnymi tej instytucji: zakresem raportu, debatą nad przedstawionym raportem oraz uchwałą w sprawie wotum zaufania. Odnośnie do kwestii zakresu raportu podkreślone zostało, że wbrew nazwie przedmiotem raportu jest w istocie sprawozdanie z działalności organu wykonawczego. Nieprecyzyjne regulacje dotyczące debaty nad przedstawionym raportem w praktyce wymagać będą balansowania między sprawnością jej przebiegu a uwzględnieniem udziału w niej czynnika obywatelskiego. Natomiast w odniesieniu do przewidzianej ustawą uchwały nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania podniesiony został niedostrzeżony przez ustawodawcę problem rozstrzygania o wotum zaufania w stosunku do wójta, który nie piastował urzędu w okresie objętym ocenianym przez radę gminy raportem o stanie gminy. Wskazane problemy w praktycznym funkcjonowaniu instytucji raportu o stanie gminy w kontekście jej prawnie określonych skutków skłoniły referentkę do wyrażenia nadziei na wykorzystanie władzy przyznanej organom stanowiąco-kontrolnym gmin we właściwy sposób.

W referacie „Perspektywy mediacji w postępowaniu administracyjnym” prof. Hanna Knysiak-Sudyka (UJ) odniosła się do problemu marginalnego zainteresowania i stosowania instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym oraz możliwości zmiany tego stanu rzeczy. Stwierdziła, że brak szerszego wykorzystania mediacji wynika przede wszystkim z utrwalonego zarówno w świadomości pracowników administracji, jak i obywateli paradygmatu stosowania prawa przez administrację, którego efektem jest wydanie jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej. To, a także brak szerszej świadomości korzyści płynących z mediacji i wiedzy w tym zakresie sprawia, że w praktyce administracyjnej stosowana jest ona w znikomym stopniu. Podkreślone zostało również to, że szerszemu wykorzystaniu tej instytucji nie służą też obowiązujące, normujące ją regulacje prawne. Prelegentka wspomniała przy tej okazji o problemach z identyfikacją spraw, w których może być stosowana mediacja, oraz obawach ze strony administracji co do kwestii finansowych związanych z załatwianiem spraw z zastosowaniem postępowania mediacyjnego. Niezależnie od tego podkreślone zostało, że istotnym mankamentem obowiązujących regulacji jest fakt, iż zastosowanie mediacji w postępowaniu administracyjnym (mediacji wertykalnej, której uczestnikami są strony postępowania i organ prowadzący postępowanie) nie skutkuje zmianą formy załatwienia sprawy administracyjnej i nadal jest to decyzja administracyjna. Zdaniem referentki winna mieć tu zastosowanie forma umowy administracyjnej, obecnie niewprowadzonej do regulacji procesowych.

Kolejny referat „Technicznoprawne ograniczenia (limity) represyjnego władztwa administracyjnego – refleksja wokół systemowych relacji art. 189a – 189b k.p.a.” wygłosili dr Agata Cebera (UJ) i mgr Jakub Firlus (UJ). Podkreślając, że kategorie władztwa postrzegają w aspekcie funkcjonalnym, utożsamiając ją z jedną z funkcji

sprawowanych przez państwo, której istotnym elementem jest represja stosowana przy wykorzystaniu instytucji sankcji administracyjnej (przede wszystkim zaś administracyjnej kary pieniężnej), wskazali, że jej podstawowym celem jest zapewnienie skuteczności prawa administracyjnemu. Z tym założeniem referenci dokonali krytycznej oceny włączonych do Kodeksu postępowania administracyjnego regulacji dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, skupiając się na uchybieniach techniczno-prawnych (legislacyjnych) wprowadzenia tych unormowań, przede wszystkim w kontekście rozproszonych w wielu przepisach materialnoprawnych unormowań dotyczących tych kar. Zdaniem referentów wprowadzeniu do kodeksu regulacji dotyczącej kar pieniężnych, poza ich słabą jakością legislacyjną, nie towarzyszył rzetelny przegląd całego ustawodawstwa dokonany pod kątem zapewnienia jego spójności z regulacjami kodeksowymi. Wskazane przykłady niespójności mogą doprowadzić, zdaniem prelegentów, do osłabienia, bądź wręcz uniemożliwienia efektywnej realizacji funkcji represyjnej prawa administracyjnego.

Jako ostatni w pierwszej sesji referat wygłosił dr Rafał Budzisz (UŁ). W wystąpieniu „O istocie władzy w samorządzie terytorialnym” skupił się przede wszystkim na podmiotowych uwarunkowaniach władzy sprawowanej w samorządzie terytorialnym, wyróżniając – jak to określił – trzy jej filary: wspólnotę samorządową, organ stanowiący oraz organ wykonawczy. Prelegent przedstawił instrumenty sprawowania władzy przez te podmioty i uwarunkowania determinujące efektywność ich działań w tym zakresie.

Podstawową tezę wyrażoną przez dra Emila Kruka (UMCS) w otwierającym drugą sesję plenarną konferencji referacie „Umocowanie organów administracji publicznej do wymierzania kar” było to, że nie istnieją konstytucyjnoprawne ani prawnomiędzynarodowe przeszkody w kreowaniu po stronie organów administracji kompetencji do stosowania środków represyjnych w postaci kar administracyjnych. Uzasadniając powyższą tezę odwołaniami do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego, prelegent podzielił wyrażony w literaturze przedmiotu pogląd, że nakładanie kar przez organy administracji stanowi szczególny sposób działania administracji publicznej i część procesu administrowania służącą realizacji funkcji policyjnej i reglamentacyjnej administracji.

Kolejny referat wygłoszony przez dr Agatę Barczewską-Dziobek (URz) dotyczył konsultacji w samorządzie terytorialnym jako formy legitymizacji decyzji publicznych. Referentka, wychodząc od kwestii definicyjnych odnoszących się do pojmowania terminów władzy, legitymizacji oraz decyzji publicznej, przedstawiła w tym kontekście instytucję konsultacji społecznych dokonujących się w samorządzie terytorialnym. Uznając tę formę demokracji za służącą zapewnieniu racjonalności podejmowanych przez organy samorządowe rozstrzygnięć, podkreśliła, że przypisać jej można trojakie znaczenie. Konsultacje – zdaniem referentki – stanowią bowiem formę legitymizacji podejmowanych decyzji publicznych, formę udziału obywateli w decydowaniu publicznym oraz sposób kreowania i stymulowania więzi współodpowiedzialności członków wspólnot samorządowych za treść i skutki decyzji publicznych.

W referacie „Na kogo wypadnie, na tego bęc». Wartość publiczna i losowy wybór decydentów w samorządzie terytorialnym” dr Andrzej Nałęcz (UW) poddał ocenie

koncepcję wprowadzenia do samorządu terytorialnego organów pochodzących z losowego wyboru, których funkcjonowanie (obok istniejących i mających konstytucyjne i ustawowe umocowanie organów jednostek samorządu terytorialnego) miałyby być remedium na niedostatki i kryzys klasycznych form demokracji w samorządzie. Organy takie, w przekonaniu referenta, mogłyby w swym działaniu lepiej urzeczywistniać sens samorządu w zakresie wpływu wspólnot samorządowych na podejmowane decyzje, w szczególności w zakresie identyfikowania i zaspokajania zbiorowych potrzeb tych wspólnot. Do podstawowych warunków skutecznej realizacji tej funkcji prelegent zaliczył wyposażenie tych organów w kompetencje stanowcze (decyzyjne), działanie przez relatywnie krótki czas (ewentualnie powoływanie ich do rozstrzygnięcia określonej sprawy), oparcie na zasadzie tajności głosowania oraz odpowiednio duży ich skład osobowy. Zaletą działających w tych warunkach organów byłaby również ich niepodatność na manipulacje.

W referacie prof. Grażyny Szpor (UKSW) i mgr Małgorzaty Olszewskiej (UKSW) „Władza w inteligentnej gminie (*smart village*)” przedstawione zostały zalety i prawne uwarunkowania wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej w realizacji zadań publicznych na szczeblu samorządu gminnego. Podkreślona została wręcz nieodzowność realizacji przez samorząd inwestycji telekomunikacyjnych, zwłaszcza w kontekście efektywności procesów inwestycyjnych oraz wykonywania zadań o charakterze strategicznym. Referentki zasygnalizowały przy tym konieczność istnienia regulacji prawnych sprzyjających podejmowaniu tych inwestycji przez gminy.

Celem referatu wygłoszonego przez prof. Annę Haładaj (KUL) „Władcze i niewładcze działania administracji ochrony środowiska” było przede wszystkim zwrócenie uwagi na wynikające z ostatnich zmian regulacji w obszarze prawa ochrony środowiska tendencje w zakresie „nasycenia” ich władztwem. Punktem wyjścia była konstatacja, że prawo ochrony środowiska ze względu na swoje cele i realizację związanej z nimi funkcji reglamentacyjnej jest z założenia nastawione na konstrukcje oparte na władztwie administracyjnym. W tym kontekście podkreślone zostały trzy charakterystyczne zjawiska: wzrost powiązań regulacji materialnoprawnych z instytucjami władztwa procesowego, do których referentka zaliczyła przymus egzekucyjny oraz sankcję nieważności, wzmocnienie władczych kompetencji inspekcji ochrony środowiska oraz konwersję odpowiedzialności karnej na administracyjną w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Z drugiej strony uwypakowana została równoczesna tendencja do zmniejszania skali władztwa w tej dziedzinie prawa przejawiająca się w szczególności we wprowadzaniu do regulacji w tym zakresie instytucji prawa cywilnego oraz wzrostu znaczenia aktów informacyjnych i form współdziałania administracji ze społeczeństwem.

Profesor Wojciech Piątek (UAM) w referacie „Niewładcze sposoby działania podmiotów postępowania egzekucyjnego” skupił się na przedstawieniu znajdujących umocowanie prawne oraz funkcjonujących w praktyce organów egzekucyjnych działań łagodzących władczy charakter stosunków egzekucyjnych w administracji publicznej, a służących – w ocenie referenta – zapewnieniu efektywności tego postępowania egzekucyjnego. Do działań tych zaliczył: działania informacyjne wierzyciela wobec zobowiązanego przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego i zastosowaniem środków egzekucyjnych, stosowanie tzw. miękkiej egzekucji

polegającej na przekonywaniu zobowiązanego do wykonania obowiązku czy wręcz negocjowaniu z nim kwestii warunków realizacji ciążyących na nim obowiązków oraz stosowaniu instrumentów służących stymulowaniu zobowiązanych do realizacji obowiązków (np. obniżeniu kosztów egzekucyjnych w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku w toku postępowania egzekucyjnego).

W ostatnim wygłoszonym podczas konferencji referacie „Żądanie zwrotu świadczenia socjalnego jako przejaw władztwa administracyjnego” prof. Stanisław Nitecki (UO) podkreślił *stricte* władczy charakter kompetencji organów pomocy społecznej wskazanej w tytule swojego wystąpienia, swoisty na tle zasadniczo niewładczej istoty administracji świadczącej, której podstawy działania uregulowane zostały w aktach normatywnych zaliczanych do szeroko rozumianego prawa socjalnego. Przy tej okazji wskazana została, nieznajdująca szczególnego uzasadnienia, rozbieżność w definiowaniu pojęcia „świadczenie nienależnie pobrane” na gruncie poszczególnych ustaw, rodząca w praktyce ich stosowania komplikacje.

Po wygłoszonych referatach odbyła się dyskusja z udziałem prelegentów oraz pozostałych uczestników konferencji, w której podejmowane były tematy wywołane w niektórych wystąpieniach, a także inne kwestie bezpośrednio i pośrednio związane z tytułem konferencji.

Następnie prof. Z. Duniewska przypomniała, że monografia *Władza w przestrzeni administracji publicznej* zostanie dedykowana prof. Michałowi Kasińskiemu z okazji Jubileuszu 70. rocznicy Jego urodzin.

Prof. Michał Kasiński podziękował za dedykację i pogratulował organizatorom wyboru niezwykle ważnego i inspirującego tematu konferencji.

Na zakończenie ponownie głos zabrała prof. Z. Duniewska, dziękując uczestnikom za przybycie, owocne i inspirujące referaty i dyskusję oraz zapraszając do udziału w kolejnej konferencji organizowanej w ramach cyklu „Łódzkie Spotkania Prawnicze”.

Marek Lewicki*
Renata Lewicka**

* Marek Lewicki, dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: mlewicki@wpia.uni.lodz.pl, <http://orcid.org/0000-0002-8349-2375>.

** Renata Lewicka, dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: rlawicka@wpia.uni.lodz.pl, <http://orcid.org/0000-0001-5609-3072>.