

MARIUSZ MACIEJEWSKI¹

Imposybilizm prawny a rozliczalność administracji²

Wpłynął: 15.12.2020. Akceptacja: 4.09.2021

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów zagadnienia imposybilizmu prawnego (administracyjnoprawnego) oraz zaproponowanie rozwiązań ustrojowych mogących przyczynić się do zmniejszenia skali występowania tego negatywnego zjawiska. W artykule w pierwszym rzędzie odniesiono się do przyczyn imposybilizmu prawnego oraz jego postaci. Następnie przedstawiono stosowane i sprawdzone w rozwiniętych administracjach rozwiązanie ustrojowe, jakim jest rozliczalność administracji, oraz zaproponowano jego zastosowanie w polskim prawie administracyjnym. W opracowaniu posłużono się m.in. metodą przenoszenia rozwiązań z zakresu zarządzania do prawa administracyjnego. W opracowaniu postawiono tezę, że systemowe i prawidłowe wprowadzenie instytucji rozliczalności administracji do polskiego systemu prawa administracyjnego (w postaci odpowiednich norm ustrojowych) może istotnie przyczynić się do zmniejszenia zakresu imposybilizmu prawnego. Rozważania przedstawione w artykule prowadzone są w dwóch płaszczyznach – formalno-dogmatycznej oraz realizmu prawnego.

Słowa kluczowe: imposybilizm prawny, zarządzanie publiczne, rozliczalność administracji.

¹ Dr hab. Mariusz Maciejewski – Akademia Leona Koźmińskiego (Polska); e-mail: maciejewski@kozminski.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6183-6325.

² Badania nie są finansowane przez żadną instytucję.

MARIUSZ MACIEJEWSKI

Legal Impossibility and the Accountability of Administration³

Abstract

The purpose of the article is to present selected aspects of the issue of legal (administrative and legal) impossibility and to propose structural solutions that can contribute to reducing the scale of that negative phenomenon. Firstly, the article refers to the causes of legal impossibility and its form. Next, a structural solution that has been used and verified in developed administrations, that is, the accountability of administration, was presented, and its application to Polish administrative law was proposed. In the study (among others) the method of transferring management solutions to administrative law was used. In the paper, a thesis was formulated that a systemic and correct introduction of the institution of the accountability of administration into the Polish system of administrative law (in the form of proper structural norms) may significantly contribute to reducing the scope of legal impossibility. The reflections presented in the article are provided in two dimensions – one that is formal and dogmatic and another that concerns legal realism.

Keywords: legal impossibility, public management, accountability of administration.

³ The research has not been supported financially by any institution.

Wstęp

Wojciech Góralczyk definiuje imposybilizm prawny jako rozbieżność pomiędzy formalnym a realnym obowiązywaniem normy prawa administracyjnego⁴. Ponieważ przedmiotem rozważań jest prawo administracyjne, dopuszczalne wydaje się także stosowanie pojęcia „imposybilizm administracyjnoprawny”. Wydaje się, że dla pełnego obrazu warto również odnotować zjawisko przeciwne, które na potrzeby niniejszego opracowania można określić mianem „posybilizmu prawnego”, rozumianego jako całkowita lub prawie całkowita⁵ zgodność formalnego i realnego obowiązywania prawa. Normy prawne są ustanawiane po to, aby regulowały zachowania ludzi, więc posybilizm prawny jest stanem pożądanym, a imposybilizm stanem negatywnym, który powinien być redukowany w jak największym stopniu.

Analizując imposybilizm prawny, można poddać badaniom m.in. jego postaci, przyczyny oraz skutki, a także powiązania między powyższymi elementami. Warto również poszukiwać, rozważać i proponować możliwe rozwiązania, które mogłyby ograniczyć to negatywne zjawisko. W związku z tym w niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione rozważania na temat przyczyn imposybilizmu, jego postaci, a także zostanie zaproponowane rozwiązanie ustrojowe, które może przyczynić się do zmniejszenia jego rozmiarów. Należy zaznaczyć, że niniejszy artykuł łączy rozważania w 2 płaszczyznach – formalno-dogmatycznej oraz realizmu prawnego, gdyż, jak się wydaje, takie podejście może pozwolić na przedstawienie rozwiązań, które będą mogły zostać zastosowane w praktyce.

Błąd regulacyjny i błąd zarządzania jako przyczyny imposybilizmu prawnego

W. Góralczyk⁶ dzieli przyczyny imposybilizmu prawnego na przyczyny prawne i faktyczne. Wydaje się, że można zaproponować, aby przyczyny prawne określać

⁴ W. Góralczyk, *Imposybilizm prawny*, referat przedstawiony na zebraniu naukowym katedr Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w dniu 27 stycznia 2020 r.

⁵ Stojąc na gruncie realizmu prawnego, prawie całkowitą zgodność formalnego i realnego obowiązywania prawa można zakwalifikować jako biegun przeciwny do imposybilizmu prawnego.

⁶ W. Góralczyk, *Imposybilizm prawny...* op. cit.

zbiorczo mianem **błędu regulacyjnego**, natomiast przyczyny faktyczne mianem **błędu zarządzania**. Warto tutaj podkreślić, że błąd zarządzania może dotyczyć zarówno zarządzania organem/urzędem, jak i zarządzania obszarem administrowanym przez organ. Można również postawić hipotezę, że w perspektywie prawnej błąd zarządzania to błąd w stosowaniu prawa administracyjnego. Hipoteza ta zakłada jednak, że treść norm prawa administracyjnego powinna być ustalana w drodze interpretacji uwzględniającej wiedzę z zakresu zarządzania. Ponieważ to założenie nie jest powszechnie przyjęte w doktrynie prawa administracyjnego, powyższe twierdzenie ma charakter hipotezy badawczej⁷.

Błąd regulacyjny lub błąd zarządzania są odchyleniem od prawidłowego stanu, odpowiednio regulacji normatywnej lub zarządzania, którego (tzn. prawidłowego stanu) skutkiem byłby posybilizm prawny. Nie zawsze jednak przedmiotowe błędy będą wywoływały rezultat w postaci rozbieżności pomiędzy formalnym i realnym obowiązywaniem prawa administracyjnego. Czasami bowiem mogą skutkować „tylko” nieefektywnością administracji rozumianą jako ponoszenie większych kosztów zapewnienia zgodności zachowań adresatów norm z prawem aniżeli jest to konieczne. Błędy regulacyjne można definiować, wskazać ich przyczyny oraz poszukiwać i ewentualnie wskazywać możliwe środki zaradcze, choć oceniając realistycznie, zapewne nie zawsze będzie możliwe osiągnięcie satysfakcjonującego stanu całkowitej zgodności.

Wśród błędów regulacyjnych warto odnotować błędy polegające na nieuwzględnieniu przez prawodawcę wiedzy z zakresu zarządzania w toku stanowienia prawa administracyjnego. Błąd taki można określić mianem błędu regulacyjno-zarządzaniowego, ponieważ w takim przypadku formalnie obowiązujące normy prawa administracyjnego będą stały w sprzeczności z dorobkiem nauk o zarządzaniu. Przyjęcie istnienia tego błędu bazuje na dwóch założeniach. Po pierwsze, że nauki o zarządzaniu zawierają wiedzę na temat tego, jak organizacje funkcjonują i skutecznie osiągają stawiane im cele. Po drugie, że prawodawca może i powinien stosować wiedzę z nauk o zarządzaniu przy stanowieniu prawa administracyjnego, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki administracji i prawa administracyjnego⁸.

⁷ Na temat „wykładni zarządzaniowej prawa administracyjnego” zob. M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność administracji w prawie administracyjnym. W kierunku recepcji zarządzania publicznego w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 63 i n.

⁸ Pogląd taki jest obecny w literaturze przedmiotu, tak np. J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, CXI; J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, Wrocław 2017, s. 81; J. Izdebski, *Metody badawcze nauk administracyjnych*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 442; M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 630–631.

Administracja bowiem jest organizacją i w związku z tym można odnosić do niej uniwersalne reguły zarządzania organizacjami, co powinno zostać odzwierciedlone w regulującej ją gałęzi prawa. Odzwierciedlenie tej wiedzy już samo w sobie mogłoby zmniejszyć rozbieżność pomiędzy formalnym i realnym obowiązywaniem prawa przez podniesienie skuteczności i efektywności jednostek administracji.

Należy tutaj zaznaczyć, że pojęcie błędu regulacyjnego nie stoi w sprzeczności z dogmatycznym założeniem racjonalnego prawodawcy⁹, ponieważ rozważania na temat błędu regulacyjnego prowadzone są na innej płaszczyźnie aniżeli założenie racjonalnego prawodawcy, a mianowicie na płaszczyźnie pozasystemowej, nieingerującej bezpośrednio w funkcjonowanie systemu formalnie obowiązujących norm prawnych. Jest to płaszczyzna mająca za przedmiot sposób tworzenie prawa i jest płaszczyzną opartą na realizmie, a nie idealizmie właściwym koncepcji racjonalnego prawodawcy. W obrębie tej płaszczyzny możliwe jest stawianie tezy, że prawodawca popełnia błędy. Innymi słowy: pojęcie błędu regulacyjnego funkcjonuje ponad sferą formalnie ujmowanego systemu prawa, którego dotyczy założenie racjonalnego prawodawcy.

Błąd regulacyjny a prawo materialne, formalne i ustrojowe

Imposybilizm prawny *sensu stricto* W. Góralczyk rozpatruje m.in w odniesieniu do norm materialnych, proceduralnych i ustrojowych¹⁰. W istocie, wszystkie te rodzaje norm tworzą system mający służyć skutecznemu i efektywnemu administrowaniu określoną dziedziną życia społecznego. Błąd regulacyjny może być umieszczony w każdym z tych obszarów regulacji i niezależnie od jego alokacji może powodować imposybilizm prawny w większym lub mniejszym zakresie. Jedną z przyczyn imposybilizmu mogą być w szczególności niewystarczające rozwiązania ustrojowe motywujące organ administracji do zapewnienia zgodności formalnego i realnego obowiązywania prawa w obrębie administrowanego obszaru. Jest to przyczyna tkwiąca w samym prawie, w takiej konstrukcji systemowej regulacji administracyjnoprawnej, która nie uwzględnia dorobku nauk o zarządzaniu. Jest to zatem błąd regulacyjno-zarządzaniowy. I należy tutaj zaznaczyć, że wprawdzie, oceniając od strony dogmatycznej, wystarczającą motywacją dla organu powinno być już samo formalne obowiązywanie norm prawnych, to jednak oceniając rzecz w perspektywie realizmu prawnego, należy wskazać, że dodatkowe mechanizmy moty-

⁹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 161–164.

¹⁰ W. Góralczyk, *Imposybilizm prawny...* op. cit.

wujące jednostkę administracji (a właściwie jej zasoby ludzkie) do zapewnienia zgodności z prawem w administrowanym obszarze mogą wzmocnić ich wysiłki dla zapewnienia zgodności, a tym samym zmniejszyć rozmiary imposybilizmu administracyjnoprawnego. Należy tutaj z całą mocą podkreślić, że teza ta jest postawiona na płaszczyźnie realizmu prawnego i zakłada, że osoba pełniąca funkcję organu oraz osoby zatrudnione w urzędzie organu nie są bytami idealnymi, ale bytami realnymi w całej ich złożoności i ludzkiej charakterystyce. W tym kontekście nie wystarczy zatem ustanowić normę prawną i liczyć, że sama jej moc obowiązująca będzie jedynym i wystarczającym czynnikiem skłaniającym adresata do jej realizacji. Pomocne w minimalizacji imposybilizmu prawnego mogą bowiem okazać się inne czynniki, które motywują ludzi do określonych zachowań. Innymi słowy, sam fakt wyposażenia organu w kompetencje, których wykonywanie ma charakter obowiązkowy dla organu, może nie być wystarczającym czynnikiem zapewniającym formalne i realne obowiązywanie prawa. Istotne znaczenie w praktyce będą miały także regulacje, które biorą pod uwagę czynnik ludzki – to, że funkcję organu pełni człowiek oraz to, że wykonywanie przez niego kompetencji jest w ujęciu faktycznym wykonywane w większości przez ludzi – pracowników urzędu. Nieuwzględnianie czynnika ludzkiego przez prawodawcę można uznać za błąd. W konsekwencji można postawić tezę, że eliminacja tego błędu może polegać m.in. na umieszczeniu w prawie ustrojowym norm motywujących osoby pełniące funkcję organu oraz osoby zatrudnione w urzędach do posybilizmu prawnego. W pewnym zakresie środki zmniejszania imposybilizmu prawnego ulokowane są zatem poza systemem prawa, choć z drugiej strony mogą być do systemu prawa wprowadzone w drodze ich „normatywizacji”. Wskazany tutaj błąd ustrojowy jest szczególnie istotny, ponieważ, jak się wydaje, imposybilizm wynikający z błędów ulokowanych w prawie materialnym i ustrojowym mógłby zostać w pewnych przypadkach ograniczony, jeśli tylko organ administracji i jego urząd miałyby wystarczającą motywację do zapewnienia zgodności mimo istnienia czynników mogących powodować imposybilizm prawny.

Normy bezpośrednio i pośrednio obowiązujące a imposybilizm prawny

W prawie administracyjnym można wyróżnić dwa rodzaje norm prawnych: normy pośrednio obowiązujące obywateli, które wymagają *in casu* konkretyzacji w postaci czynności prawnej organu administracji, oraz normy bezpośrednio obowiązujące, kształtujące sytuację prawną obywatela *ex lege*. Imposybilizm administracyjnoprawny może dotyczyć obu tych rodzajów norm.

W przypadku norm pośrednio obowiązujących inaczej rzecz będzie się miała z prawami podmiotu administrowanego, a inaczej z obowiązkami. W przypadku praw podmioty administrowane mogą wystąpić do organu o ukształtowanie stosunku administracyjnego, a imposybilizm będzie polegał na niewykonaniu kompetencji. Będzie to rzadziej występujący rodzaj imposybilizmu ze względu na istnienie proceduralnych gwarancji praw podmiotów administrowanych oraz motywację podmiotu administrowanego do realizacji swojego prawa. Tutaj wydaje się, że można przyjąć, iż aktualny stan prawny oraz realne stosowanie prawa są względnie zadowalające. Z kolei w przypadku obowiązków, gdy to organ administracji powinien być inicjatorem postępowania w sprawie nałożenia obowiązku na podmiot administrowany (co zazwyczaj jest sprzeczne z wolą podmiotu administrowanego), imposybilizm przejawia się również w tym, że organ nie wykona swojej kompetencji. Jednakże w tych sytuacjach, oceniając rzecz na płaszczyźnie realistycznej, skala imposybilizmu będzie zależała od motywacji organu do wykonywania prawa, a ściślej od motywacji ludzi składających się na organ i jego urząd. W przypadku niedostatecznej motywacji, skala imposybilizmu prawnego może być znacząca.

W przypadku norm bezpośrednio obowiązujących również wydaje się, że imposybilizm będzie zdecydowanie częściej spotykany w sytuacjach zakazów czy jakichkolwiek ograniczeń praw podmiotów administrowanych. Wynika to z faktu, że organ administracji nie będzie bezpośrednio zaangażowany w stosowanie normy prawnej, gdyż jej stosowanie zależy od woli podmiotu administrowanego. Organ administracji natomiast będzie miał za zadanie monitorowanie danego obszaru życia społecznego, identyfikowanie zaistniałych w nim niezgodności zachowań podmiotów administrowanych z normą (a więc imposybilizmu prawnego) i ich sankcjonowanie. W przypadku tego rodzaju norm administracyjnoprawnych skala imposybilizmu również będzie zależała od motywacji organu, od motywacji ludzi składających się na organ i jego urząd, do wykonywania prawa. W kontekście sankcji należy natomiast wskazać, że w przypadku norm bezpośrednio obowiązujących podmioty administrowane, imposybilizm prawny może przybrać postać:

1. zachowania podmiotu administrowanego niezgodnego z obowiązującym prawem, które to naruszenie normy prawnej nie spotyka się z reakcją organu odpowiedzialnego za zapewnienie zgodności w postaci braku właściwej reakcji przez zastosowanie sankcji administracyjnej (a więc dochodzi do zaniechania ze strony organu),
2. zachowania podmiotu administrowanego niezgodnego z obowiązującym prawem, które to naruszenie normy prawnej wywołuje reakcję organu administracji, jednakże w następstwie tego podmiot administrowany nie

koryguje swojego zachowania (aktualnego i na przyszłość); może to być wynikiem błędnej praktyki stosowania narzędzi skłaniających obywateli do zachowań zgodnych z prawem ale może też być wynikiem niewłaściwych sankcji administracyjnych ustanowionych w ustawie.

W przypadku norm bezpośrednio obowiązujących imposybilizm prawny może wynikać z faktu, że organ administracji może nie mieć świadomości naruszenia normy w wyniku braku odpowiedniej informacji. Uzyskanie takiej wiedzy wymaga bowiem zbudowania systemu monitorowania administrowanego obszaru życia społecznego pod kątem naruszeń norm prawa administracyjnego, nad których przestrzeganiem czuwa organ. Imposybilizm w tej postaci może zatem wynikać z braku wiedzy organu, a ten brak z kolei – z braku metod pozyskiwania informacji, umiejętności, środków oraz innych przyczyn faktycznych, a także z braku narzędzi prawnych. Choć w tym ostatnim przypadku, jak się wydaje, organ powinien, na ile to możliwe, kształtować skuteczne i efektywne metody monitorowania oraz zdobywania wiedzy na podstawie obowiązujących norm prawnych.

Rozliczalność administracji jako instytucja zmniejszająca imposybilizm prawny

Jak już wspomniano, przyczyny imposybilizmu mogą być bardzo różne. Podobnie jak różne przyczyny, można wskazać różne metody zmniejszania zjawiska imposybilizmu prawnego. Niektóre z nich będą miały charakter szczegółowy, właściwy dla określonego obszaru administracji. Inne rozwiązania będą miały charakter generalny i będą mogły być zastosowane w wielu obszarach. Wśród tych ostatnich na szczególną uwagę zasługuje, przedstawiana już w literaturze, prawidłowo przeprowadzona ocena skutków regulacji, będąca instrumentem kompleksowej oceny interwencji normatywnej¹¹. Zdecydowanie mniej zauważonym, kompleksowym rozwiązaniem mogącym zmniejszyć skalę imposybilizmu prawnego, jest natomiast instytucja rozliczalności administracji, która mogłaby zostać wprowadzona do norm ustrojowych polskiego prawa administracyjnego. Zasługuje ona na szczególną uwagę w tym miejscu, ponieważ wydaje się, że jej zastosowanie mogłoby przynieść w krótkim terminie istotne korzyści w postaci zmniejszenia skali imposybilizmu prawnego.

¹¹ Na temat oceny skutków regulacji zob. m.in. J. Chmielewski, W. Hoff, *Regulatory Impact Assessment (RIA) and Rationality of Law – Legal Aspects*, "Management and Business Administration. Central Europe" 2015, 23(2), s. 92–108; Rogowski, W. Szpringer (red.), *Ocena skutków regulacji*, Warszawa 2007.

Jak już wspomniano, jedną z przyczyn imposybilizmu może być niewystarczająca regulacja ustrojowa motywująca organ administracji do maksymalizacji zapewnienia zgodności formalnego i realnego obowiązywania prawa. Tymczasem mechanizm rozliczania jednostek administracji ze stosowania prawa administracyjnego w obszarze ich kompetencji i realizacji ich zadań/celów, systemowo wkomponowany w ustrój administracji, może stać się silnym mechanizmem motywującym jednostki administracji do zapewnienia maksymalnej zgodności formalnego i realnego obowiązywania prawa administracyjnego. Będzie to mechanizm oddziałujący niezależnie od formalnie wiążących norm prawa materialnego, procesowego czy innych norm ustrojowych.

Na rozliczalność administracji w polskiej literaturze przedmiotu zwrócił uwagę jako pierwszy J. Supernat¹², przedstawiając ujęcia proponowane w literaturze zagranicznej¹³. Syntezując różne podejścia, **rozliczalność można zdefiniować jako proces, w trakcie którego, na podstawie zebranych informacji, dokonuje się rozliczenia z działań jednego podmiotu (rozliczany) przed drugim podmiotem (rozliczający), w wyniku czego dochodzi do określonych następstw**¹⁴.

Tak ujęta rozliczalność znajduje zastosowanie w szczególności do jednostek administracji. Jak wskazuje H. Izdebski, m.in. rozliczalność podmiotów administrujących cechuje podejście do administracji określane jako *good public governance*, a także jako *new public governance*, *public value governance* lub *responsive and accountable public governance*¹⁵.

W kontekście administracji publicznej podobnie ujmuje rozliczalność P. Przybysz, który wskazuje, że pełni ona funkcje podobne do kontroli i polega na zdawaniu sprawy ze swej działalności oraz uzasadnianiu prawidłowości działań. Rozliczalność jest zwykle realizowana poprzez działania o charakterze rutynowym,

¹² J. Supernat, *O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 35 i n.; J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 141 i n. i literatura tam cytowana.

¹³ Zagadnienie to jest szeroko obecne w literaturze zagranicznej. Obok literatury cytowanej przez J. Supernata, zob. m.in. P. Barberis, *The New Public Management And A New Accountability*, "Public Administration" 1998, 76(3); J. Martin, *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*, "Public Management Service" 1997, OECD; N. McGarvey, *Accountability in Public Administration: A Multi-Perspective Framework of Analysis*, "Public Policy and Administration" 2001, 6(2); B. Stone, *Administrative Accountability in the „Westminster” Democracies: Towards a New Conceptual Framework*, "Governance" 2005, 8(4).

¹⁴ Jest to sparafrazowana definicja pojęcia, w odniesieniu do której J. Supernat pisze, że jest to jedyne rozumienie rozliczalności, na które wszyscy się zgadzają. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, 2. 144 i literatura tam cytowana, zwłaszcza D. Chalmers, A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge 2007; cyt. za M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność...*, s. 135.

¹⁵ H. Izdebski, *III.6. Samorząd terytorialny a współczesne koncepcje zarządzania publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020; cyt. za <https://sip.lex.pl> (dostęp: 21.05.2021).

takie jak składanie corocznych informacji o swojej działalności. Natomiast, co warto odnotować, w ujęciu P. Przybysza, z działaniami takimi nie wiążą się żadne konsekwencje prawne. W szczególności prawo nie przewiduje akceptowania sprawozdania ani nie łączy z brakiem jego akceptacji negatywnych konsekwencji dla funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej albo jej kierownictwa¹⁶. Niektórzy autorzy łączą pojęcie rozliczalności administracji z kategorią kontroli zarządczej. Jak pisze M. Małecka-Łyszczek, rysem charakterystycznym kontroli zarządczej jest właśnie akcentowanie rozliczalności publicznej (odnoszonej do indywidualnej odpowiedzialności kierownika) i nadanie jej realnego znaczenia. Rozliczalność ustanawia odpowiedzialność polityków i urzędników za realizację nałożonych na nich zadań. Jest rozumiana przede wszystkim jako obowiązek przedstawiania sprawozdania ze swojej działalności oraz rozliczenia się z nałożonych zadań. To rozumienie pojęcia rozliczenia się jest szerokie, obejmujące odpowiedź na kluczowe pytania, jakie konstrukcja ta generuje, a zatem o skuteczność, oszczędność, legalność, terminowość i adekwatność podjętych działań oraz ich efektów w stosunku do celów i potrzeb¹⁷. Rozliczalność jako formę odpowiedzialności ujmują także Z. Machelski¹⁸ i A. Wójtowicz-Dawid¹⁹.

Rozpatrując pojęcie rozliczalności w kontekście impożybilizmu prawnego, należałoby wskazać, że chodzi tu o rozliczalność jednostki administracji z zapewnienia realnego obowiązywania norm formalnie obowiązujących.

W pierwszej z przytoczonych definicji rozliczalność odnosi się do działań rozliczanego podmiotu, jednakże w świetle nauk o zarządzaniu należałoby przyjąć, że to nie same działania są istotą organizacji i jej rozliczalności, lecz stopień osiągnięcia wyznaczonych celów albo realizacji wyznaczonych zadań. Cel jest częścią istoty organizacji i podstawową kategorią zarządzania. Jednakże w polskim prawie administracyjnym normy celowe, a więc wyznaczające cele organom administracji, są stosunkowo rzadkie. Zasadą są normy zadaniowe, nakładające na organy administracji zadania. Zawierają one jednak zupełnie inne treści normatywne.

¹⁶ P. Przybysz, 5.2.3.3. Rozliczalność, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020; cyt. za <https://sip.lex.pl> (dostęp: 21.05.2021).

¹⁷ M. Małecka-Łyszczek, 6.2. Zakres odpowiedzialności, [w:] B. Dolnicki (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl> (dostęp: 21.05.2021).

¹⁸ Rozliczalność oznacza charakterystyczny dla demokracji liberalnej mechanizm odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi, realizowany przez wyspecjalizowane instytucje; Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przeгляд Сеймовый” 2018, 1, s. 61 i n.

¹⁹ Rozliczalność określa odpowiedzialność polityków i urzędników za realizację nałożonych zadań. Jest ona rozumiana przede wszystkim jako obowiązek przedstawiania sprawozdania ze swojej działalności oraz rozliczenia się z nałożonych zadań; A. Wójtowicz-Dawid, *Kontrola zarządcza w kontekście zmiany prawa, osiągania określonego celu oraz efektywności zmian*, PPP 2014, 7–8, s. 162 i cytowana tam literatura.

W polskim prawie administracyjnym rozliczalność mogłaby odnosić się zatem najczęściej do zadań organu administracji, chyba że prawodawca wyznaczył organowi normatywnie cele do osiągnięcia. Wówczas rozliczalność odnosiłaby się do stopnia osiągnięcia wyznaczonego celu. Ten ostatni stan należałoby uznać za optymalny i pożądany w systemie prawa administracyjnego.

Na podstawie powyżej przedstawionego ujęcia można wskazać następujące elementy składowe instytucji rozliczalności administracji²⁰:

1. ustalenie relacji rozliczalności przez określenie podmiotu rozliczającego oraz podmiotu rozliczanego,
2. zebranie danych na temat rozliczanego podmiotu,
3. dokonanie, na podstawie danych, oceny podmiotu rozliczanego przez podmiot rozliczający,
4. wyprowadzenie z oceny następstw dla rozliczanego podmiotu.

Przede wszystkim, tworząc rozwiązania ustrojowe rozliczalności administracji, należy wskazać podmiot uprawniony i obowiązany do dokonania rozliczania jednostek administracji. Nie powinno to nastroczać większych problemów w przypadku administracji rządowej, co zostanie dalej poruszone. Pewnym wyzwaniem może być natomiast wskazanie podmiotu uprawnionego do rozliczania organów samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę status ustrojowy samorządu. Być może w tym przypadku należałoby pozostawić rozliczanie wspólnocie samorządowej w trybie demokratycznym, w pierwszej kolejności skupiając się na rozliczalności administracji rządowej.

W dalszej kolejności należałoby zwrócić uwagę na instrumenty umożliwiające gromadzenie informacji przez podmiot rozliczający, ponieważ bez właściwej informacji nie będzie właściwej rozliczalności. „Ułomna” rozliczalność nie spełni z pewnością swojej roli w postaci zmniejszenia imposybilizmu prawnego. To pełna informacja, to ujęcie zjawisk w administrowanym obszarze w formie możliwej do uchwycenia i zmierzenia oraz wykonywanie systemowych pomiarów tych zjawisk mogą pozwolić na stwierdzenie rzeczywistego stanu zgodności formalnego i realnego obowiązywania prawa oraz na zmniejszenie rozmiaru imposybilizmu. Będzie to możliwe dzięki obiektywizacji danych przedstawiających realny stan rzeczy, co pozwoli na uniknięcie stawiania ogólnych stwierdzeń zarządczych na podstawie zaobserwowanych kilku przypadków. Podstawą rozliczenia mogą być informacje zebrane i przedstawione przez podmiot rozliczany, jednakże rodzi to ryzyko mniejszych lub większych zniekształceń opisywanej rzeczywistości. Podstawą rozliczenia mogą być również informacje zebrane przez podmioty trzecie, w tym

²⁰ M. Maciejewski, *Skuteczność i efektywność...*, s. 137.

podmiot rozliczający, ale to z kolei wiąże się z większym nakładem pracy. Gwarantuje przy tym jednak większy obiektywizm zebranych informacji, dzięki czemu podmiot dokonujący rozliczenia ma niezależną podstawę informacyjną do dokonania oceny. Wreszcie możliwe są rozwiązania pośrednie, w tym np. ukształtowanie systemu pomiarów administrowanej rzeczywistości w sposób uniemożliwiający ich zniekształcenie oraz powierzenie ich wykonywania podmiotom rozliczanym, z zastrzeżeniem właściwego nadzoru. Informacje zbierane na potrzeby rozliczalności powinny obejmować istotne parametry działalności administracji uwzględniające przede wszystkim kwestie impozybilizmu prawnego. Można tutaj wskazać przykładowo na występowanie w zaawansowanych systemach rozliczalności następujących wskaźników/mierników²¹:

1. miernik rezultatu (*outcome measure*) – czyli wskaźnik obrazujący uzyskane, rzeczywiste rezultaty w zestawieniu z zaplanowanym celem,
2. miernik efektywności – wskaźnik określający stosunek kosztu do rezultatu działania administracji (np. koszt godzin przepracowanych przez pracowników do uzyskanych rezultatów zgodnych z celem),
3. miernik produkcji (*output measure*) – wskaźnik obrazujący działania podjęte przez organ administracji w toku wykonywania kompetencji.

Oczywiście to zaledwie trzy przykłady mierników. Same systemy oceny funkcjonowania jednostek administracji (systemy *performance measurement*) w rozwiniętych administracjach mogą być bardzo rozbudowane, a ich szczegółowe omówienie przekracza ramy niniejszego opracowania. Dlatego można tutaj tylko zasygnalizować tę kwestię w celu zobrazowania istoty zagadnienia rozliczalności.

Kolejnym elementem instytucji rozliczalności jest przedstawienie zebranych danych do oceny podmiotu rozliczającego oraz dokonanie przez ten podmiot oceny. Przy odpowiednio skonstruowanym systemie mierników i wzorców bazujących na obiektywnych kryteriach, dokonywana ocena powinna być zobiektywizowana i nie będą istniały duże możliwości jej nadużywania np. dla celów politycznych. Należy oczywiście dodać, że proces rozliczania powinien zagwarantować możliwość wypowiedzenia się podmiotowi rozliczanemu.

Ostatnim, wyżej wskazanym elementem instytucji rozliczalności, jest wyrowadzenie następstw dla rozliczanego podmiotu. Mogą to być następstwa trojakiego rodzaju:

²¹ Takimi parametrami posługuje się amerykańska administracja; pojęcia zostały omówione na podstawie definicji zawartych w ustawie GPRA Modernization Act of 2010 (Title 31, Subtitle II, Chapter 11, § 1115 the United States Code – Federal Government and agency performance plans – lit. (h) pkt. (3) – (12)); Public Law No: 111–352, dostępnej na www.congress.gov.

1. negatywne – gdy podmiot rozliczający stwierdzy znaczący stopień imposybilizmu prawnego,
2. pozytywne – gdy podmiot rozliczający stwierdzy minimalny lub zerowy stopień imposybilizmu prawnego,
3. neutralne – gdy podmiot rozliczający stwierdzy akceptowalny stopień imposybilizmu prawnego.

Następstwa te powinny być istotne (w sensie negatywnym lub pozytywnym), stosowalne i realnie stosowane, a nie tylko wyrażone w tekstach aktów prawnych.

Oparta na powyższych filarach i właściwie skonstruowana w szczegółach rozliczalność jednostek administracji może istotnie przyczynić się do zmniejszenia rozmiarów imposybilizmu prawnego. Należy oczywiście zaznaczyć, że z pewnością cały proces rozliczalności, w szczególności samo gromadzenie danych, będzie kosztochłonny. Jednakże dobrze zaprojektowany i z informatyzowany system pozwoli zautomatyzować zbieranie oraz prezentację niezbędnych danych, gwarantując przy tym ich obiektywizm. Wydaje się, że możliwe do uzyskania korzyści (w postaci zmniejszania rozmiaru imposybilizmu prawnego) zdecydowanie przewyższą konieczne do poniesienia koszty, co mogłoby przesądzić o zasadności wprowadzenia instytucji rozliczalności jako zasady ustrojowej w polskim prawie administracyjnym.

Modelowym przykładem systemowego zastosowania rozliczalności w administracji publicznej są rozwiązania stosowane w administracji federalnej USA. Konstrukcje tam przyjęte są zaawansowanymi konstruktami zarządzania publicznego. Najważniejszymi instytucjami rozliczającymi amerykańską administrację federalną są: Kongres USA i komisje Kongresu USA, Biuro Zarządzania i Budżetu w ramach urzędu Prezydenta USA (Office of Management and Budget) oraz Government Accountability Office, odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli. W skrócie można wskazać, że każdy z powyższych podmiotów posiada uprawnienia do pozyskiwania odpowiednich informacji oraz możliwości wyprowadzenia konsekwencji wobec podmiotów rozliczanych. Na poziomie ustrojowym można zauważyć, że w Polsce istnieją analogiczne rozwiązania, choć niewątpliwie istnieją też znaczne różnice. Najistotniejsza różnica zawiera się jednak w metodach zarządzanego pomiaru funkcjonowania jednostek administracji i dokonywania rozliczalności na ich podstawie. W roku 1993 w USA weszła w życie ustawa *Government Performance and Results Act of 1993* (w skrócie GPRA), która konstytuowała system zarządzania wydajnością (*performance management*) w jednostkach administracji federalnej. Cały system składa się z różnych elementów, wśród nich, jako główne, można wskazać następujące: plany działania jednostki – długookresowe i krótkookresowe, określenie celów do osiągnięcia i określenie oczekiwanego poziomu

osiągnięcia każdego z celów, ustanowienie szeregu mierników wydajności (*performance indicators*). Każdego roku jednostka administracji obowiązana była sporządzić raport ze swojego działania wg norm wskazanych w GPRA. W roku 2010 weszła w życie ustawa modernizująca GPRA *Modernization Act of 2010*, która rozwinęła system zarządzania wydajnością (*performance management*) o nowe elementy, zachowując podstawowe rysy konstrukcyjne opisane powyżej. Dzięki tym rozwiązaniom prawnym podmioty rozliczające mają gruntowną, precyzyjną wiedzę zarządczą na temat prowadzenia spraw publicznych przez jednostki administracji oraz na temat rezultatów przez nie osiągniętych. To z kolei pozwala na wyprowadzanie konsekwencji bazujących na obiektywnych miernikach zarządczych. Jeśli chodzi zaś o możliwe do wyprowadzenia konsekwencje wobec jednostki administracji lub osoby będącej jej kierownikiem, to wynikają one z istoty i usytuowania systemowego podmiotu rozliczającego.

Rozliczalność w polskim prawie administracyjnym

Należy oczywiście odnotować, że w polskim systemie prawa administracyjnego istnieją pewne rozwiązania prawne, które można wpisać w koncepcję rozliczalności administracji. Warto wskazać tutaj m.in. na regulacje prawne nakładające na organy administracji obowiązek przedstawiania raportów ze swoich działań i/lub uzyskanych rezultatów. Tytułem przykładu można przytoczyć tutaj art. 28aa ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²², zgodnie z którym wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy. Zgodnie z ust. 2, raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Warto podkreślić, że regulacja ta nakazuje przedstawienie „podsumowania działalności wójta”. Taka szeroka formuła normatywna pozwala na wskazanie stopnia osiągnięcia celów, jeśli takowe zostałyby wcześniej ustanowione. Jest to niewątpliwie pewien mechanizm rozliczalności, jednakże daleki od konstrukcji wskazanej we wcześniejszej części niniejszego opracowania.

Poszukując innych rozwiązań normatywnych, można wskazać, że rozliczanie administracji jest w pewnym sensie zadaniem Najwyższej Izby Kontroli. Jednakże regulacje dotyczące NIK nie w pełni odzwierciedlają zaproponowaną wyżej konstrukcję rozliczalności administracji. Natomiast wydaje się, że przekształcenie NIK w instytucję rozliczania administracji byłoby zadaniem realnym do wykonania. Tym bardziej, że istnieją w tym zakresie bardzo dobre wzorce, z których można

²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. Z 2020 r. ze zm.).

skorzystać, ponieważ główną instytucją rozliczającą administrację w USA jest amerykański odpowiednik NIK – Government Accountability Office. Dlatego wydaje się, że na chwilę obecną najprostszym i możliwym do wprowadzenia najszybciej w polskich realiach rozwiązaniem byłoby wzmocnienie funkcji rozliczalności administracji rządowej NIK. W tym zakresie jednak można postulować unowocześnienie prawnej regulacji NIK przez dostosowanie jej do koncepcji i standardów pojęciowych zarządzania publicznego. Istotnym elementem takiej zmiany, jak się wydaje, byłoby wzmocnienie konsekwencji, jakie mogłyby wyprowadzić jednostka rozliczająca wobec jednostki rozliczanej. Aktualne uprawnienia NIK wydają się niewystarczające. Można również zaproponować wzmocnienie funkcji rozliczalności w parlamencie, np. przez przyznanie kompetencji rozliczalnościowych odpowiedniej komisji jednej z izb parlamentu. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że wprowadzenie instytucji rozliczalności administracji wymaga wcześniejszego wprowadzenia rozwiązań regulujących pomiary imposybilizmu prawnego, co pozwoliłoby na obiektywną ocenę i rozliczenie jednostek administracji, zapobiegając nadużywaniu instytucji rozliczalności dla celów politycznych.

Zakończenie

Rozliczalność administracji stanowi instrument wzmacniania motywacji organów do zapewnienia zgodności formalnego i realnego obowiązywania prawa, oddziałując na osoby pełniące funkcję organów oraz pracowników urzędów perspektywą systemowego dokonywania oceny ich działań oraz wyprowadzenia konsekwencji z tej oceny. Można sądzić, że prawidłowe, systemowe wprowadzenie do polskiego prawa administracyjnego instytucji rozliczalności, jako modelowego rozwiązania stosowanego przy kształtowaniu ustroju każdego organu administracji, może przyczynić się do zmniejszenia skali imposybilizmu prawnoadministracyjnego w istotnym rozmiarze.

Bibliografia

- Barberis P., *The New Public Management And A New Accountability*, "Public Administration" 1998, 76(3).
- Chalmers D., Tomkins A., *European Union Public Law*, Cambridge 2007.
- Chmielewski J., Hoff W., *Regulatory Impact Assessment (RIA) and Rationality of Law – Legal Aspects*, "Management and Business Administration. Central Europe" 2015, 23(2).
- Góralczyk W., *Imposybilizm prawny*, referat przedstawiony na zebraniu naukowym katedr Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, 27.01.2020.

- Izdebski H., *III.6. Samorząd terytorialny a współczesne koncepcje zarządzania publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, <https://sip.lex.pl> (dostęp: 21.05.2021).
- Izdebski J., *Metody badawcze nauk administracyjnych*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXI; J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, Wrocław 2017.
- Martin J., *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*, Public Management Service, OECD, 1997.
- Maciejewski M., *Skuteczność i efektywność administracji w prawie administracyjnym. W kierunku recepcji zarządzania publicznego w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Małecka-Łyszczek M., 6.2. Zakres odpowiedzialności, [w:] B. Dolnicki (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl> (dostęp: 21.05.2021).
- McGarvey N., *Accountability in Public Administration: A Multi-Perspective Framework of Analysis*, „Public Policy and Administration” 2001, 6(2).
- Przybysz P., 5.2.3.3. Rozliczalność [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020; <https://sip.lex.pl> (dostęp: 21.05.2021).
- Rogowski W., Szpringer W. (red.), *Ocena skutków regulacji*, Warszawa 2007.
- Stone B., *Administrative Accountability in the „Westminster” Democracies: Towards a New Conceptual Framework*, „Governance” 2005, 8(4).
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Zirk-Sadowski M., *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007.