

Władztwo i przymus

Power and coercion

Izabela Matysiak

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

Streszczenie

Cel: Dokonanie analizy spostrzeżeń społeczności lokalnej na terenie powiatu pruszkowskiego w kontekście stosowania władztwa i przymusu przez administrację publiczną.

Material i metody: Cechę oceniano 100 mieszkańców powiatu pruszkowskiego w okresie 24 sierpnia – 9 października 2020 roku. Dokonany został losowy dobór próby.

Wyniki: Mieszkańcy pozytywnie oceniają funkcjonowanie administracji publicznej, mimo że najczęściej napotykanymi problemami były zbyt długie terminy załatwienia pracy, nieuprzejmość i brak kompetencji urzędników.

Wnioski: prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej wymaga wsłuchiwanie się urzędników w opinie petentów poprzez kontakt z klientem oraz współdziałanie. Jest to sposób na skrócenie terminów załatwienia sprawy, a zwiększenie życzliwości oraz empatii urzędników jest niezbędnym elementem do partnerskiego traktowania podczas załatwiania spraw.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, władztwo, przymus, mediacja, sankcja, organ, jednostka.

Summary

Objective: To analyze the observations of the local community in the Pruszków district in the context of the use of power and coercion by public administration.

Material and methods: The trait was assessed by 100 residents of the Pruszków district between August 24 and October 9, 2020. A random sample was selected.

Results: Residents positively assess the functioning of public administration, even though the most frequently encountered problems were too long deadlines for completing work, rudeness and lack of competence of officials.

Conclusions: the proper functioning of public administration requires that officials listen to the opinions of petitioners through contact with clients and cooperation. This is a way to shorten the deadlines for settling a case, and increasing the kindness and empathy of officials is an essential element for treating them as partners when settling matters.

Keywords: public administration, power, coercion, mediation, sanction, authority, individual.

Wprowadzenie

Definicja prawa administracyjnego jest dość zróżnicowana. Według W. Jaworskiego to państwo reguluje prawo administracyjne, które kontrolowane jest stale przez Sąd Administracyjny (Jaworski 1924). Ze względu na obszerność i złożoność tego zagadnienia określenie jednej uniwersalnej i jasnej definicji jest w zasadzie niemożliwe. Zdecydowanie łatwiej określić cechy prawa administracyjnego.

Prawo administracyjne jako prawo publiczne: określa kompetencje podmiotów, ich zadania, cele oraz interesy działalności administracji publicznej. Istotne jest rozróżnienie prawa publicznego i prywatnego – prawo publiczne ma służyć interesom ogółu, a prawo prywatne interesom prywatnym. Według teorii podporządkowania „prawo publiczne polega na stosunkach władczych podrzędności i nadrzędności (wynikających z nadrzędności państwa) a prawo prywatne wprowadza równouprawnienie podmiotów” (Tabernacka 2013). Można na tej podstawie stwierdzić, iż prawo publiczne jest w momencie gdy stroną stosunku jest organ państwowy, natomiast prawo prywatne zachodzi, gdy przedmiotem stosunku jest np. majątek osobisty. Prawie każda dziedzina działalności ludzkiej jest przedmiotem regulacji prawnych, które mają za zadanie porządkować życie społeczne. Dotyczy to również omawianej dziedziny, czyli administracji, a konkretniej stosowanego w niej władztwa oraz przymusu. Znajomość pewnych pojęć oraz genezy prawa administracyjnego może pomóc zrozumieć jak administracja publiczna funkcjonuje lub może pomóc odpowiedzieć na pytanie jak funkcjonować powinna. Jest to bardzo ważne, ponieważ administracja publiczna odgrywa istotną rolę w państwie i życiu społecznym, a szczególnie w życiu społeczności lokalnej (Tabernacka 2013).

Szczególne miejsce w funkcjonowaniu administracji publicznej zajmuje pojęcie władztwa i przymusu administracyjnego. Pojęcie władztwa ma charakter instrumentalny, zostało stworzone przez naukę prawa administracyjnego. Jest ono atrybutem nadrzędnej pozycji państwa wobec innych form organizacji społeczeństwa – istotą władzy państwowej jest zdolność posłuchu. Według M. Wierzbowskiego (2017) władztwo administracyjne jest szczególną postacią władztwa państwowego. Wskazać można, że władztwo administracyjne jest połączone z rozgraniczeniem sądownictwa i administracji oraz z rozróżnieniem pomiędzy administracją prywatną a publiczną. Wspomniane władztwo może się pojawić wobec działania organu administracji publicznej, gdzie występuje jako podmiot prawa publicznego. Należy zaznaczyć, że istotną cechą władztwa jest stopniowalność. Oznacza to, że będą podlegać jej wszyscy lub wszystkie podmioty np. użytkownicy zakładu administracyjnego lub pracownicy urzędu (Wierzbowski 2017). Władztwo administracyjne wywodzi się od władztwa państwowego, które daje pewne uprawnienia organom administracji do wydawania korzystnych jednostronnie decyzji czy aktów prawnych, a zarazem daje możliwość stosowania przymusu administracyjnego na potrzeby ich realizacji. Oznacza to, że organ administracji może zastosować przymus wobec jednostki bez udziału czy zezwolenia sądu.

Można zatem stwierdzić, że wszystkie procesy administracyjne wywodzą się i oparte są w normach prawa, pozbawiając przedstawicieli organów administracji publicznej możliwości samowolnych działań według własnego uznania, nieopartego aktami prawnymi. Innymi słowy władztwo określane jest jako cecha administracji, narzędzie, oraz przywilej dla zrównoważonego funkcjonowania jej organów (Federczyk 2013).

W literaturze przedmiotu warto również zwrócić uwagę na podejście Z. Cieślaka i in. (2009), który na istotną cechę władztwa administracyjnego wskazuje jego stopniowalność. Styl ten polega na relacji organu, wykonującego swoje zadania, z podmiotem prywatnym. Przykładem najsilniejszego stopnia władztwa jest wydawanie aktów administracyjnych. Natomiast przykładem ograniczonego władztwa ze względu na dwustronność czynności jest oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste w drodze umowy – w takiej sytuacji administracja nie może przymusić do nawiązania stosunku prawnego (musi on wynikać z woli podmiotu prywatnego). Jednakże w takim przypadku niektóre kwestie, takie jak czas trwania umowy czy jej odpłatność regulują przepisy prawa, gdzie nie ma możliwości negocjacji. Samo uprawnienie do rozstrzygania sytuacji prawnej podmiotów prywatnych nie zamyka drogi do podejmowania uzgodnień i dialogów (Cieślak, Lipowicz, Niewiadomski, Szpor 2009).

Jednym z istotnych uprawnień administracji publicznej wykorzystywanych szczególnie w społeczności lokalnej jest możliwość korzystania z tzw. władztwa administracyjnego, które istnieje dlatego, że tak chciało państwo w ustanowionych przez siebie normach. Forma władztwa jest zawsze wyrażana przez przepisy prawa. Według J. Zimmermanna (2012) w Prawie Administracyjnym „istotą władztwa jest to, że administracja publiczna jednostronnie decyduje o treści stosunku prawnego, jaki połączy ją z podmiotem stojącym poza jej strukturami, sama ustala jego prawa lub obowiązki i sama stosuje sankcje w razie naruszenia nakazów i zakazów”. Ważną kwestią, którą porusza również J. Zimmermann jest to, iż przymus jest jedynie elementem władztwa, który w państwie prawnym powinien być stosowany jedynie kiedy jest niezbędny. W innych sytuacjach, kiedy to możliwe, państwo powinno zastosować w pierwszej kolejności inne formy nie władcze.

W administracji publicznej stosowanie przymusu nie ma charakteru fizycznego, zwykle przyjmując formę sankcji. Sankcja jest częścią normy prawnej, która wskazuje skutki czy konsekwencje wynikające z niewywiązania się podmiotu w części lub w całości z nałożonego obowiązku czy wydanej decyzji administracyjnej. „Sankcję administracyjną rozumie się jako określone przez prawo administracyjne środki oddziaływania na podmiot postępujący niezgodnie z ciążącymi obowiązkami administracyjnymi.

Punktem wyjścia do rozważań na temat tak rozumianej sankcji jest pojęcie obowiązku administracyjnego. Niektóre zachowania mogą być ujmowane równocześnie jako uprawnienie i jako obowiązek. Ponadto sposób korzystania z uprawnienia może być ograniczony przez obowiązki nakładane równocześnie z przyznaniem uprawnienia. Obowiązki takie nie mają samoistnego charakteru, lecz odnoszą się one do sposobu wykonywania uprawnienia, dlatego administracja publiczna może w określonych sytuacjach stosować przymus także wobec podmiotów posiadających uprawnienie” (Przybysz 1997). Przymus państwowy w administracji publicznej zwykle stosowany jest w dwóch wariantach. Pierwszym jest przymus egzekucyjny, drugim kara administracyjna. Obie postacie przymusu różnią się od siebie spełnianą funkcją. Podstawową funkcją przymusu egzekucyjnego jest wymuszenie na podmiocie wykonania polecenia organu administracji. Ustanie on w momencie, gdy podmiot podporządkuje się poleceniom organu administracji. Przymus egzekucyjny jest sposobem na eliminowanie oporu oraz lekceważenia przez podmioty organów administracji (Przybysz 1997).

Funkcja kary administracyjnej ma na celu dotkliwe ukaranie jednostki za niezastosowanie się do wydanej decyzji. Spóźnione podporządkowanie się nie gwarantuje ochrony przed nałożeniem należnej kary. Kara stanowi pewnego rodzaju represję, jest odpłatą za naruszenie norm prawa. Pełni również funkcję prewencyjną, bowiem raz nałożona może ustrzec przed następnymi próbami niewykonywania decyzji. Od kary nałożonej przez funkcjonariusza administracji za wykroczenie przysługuje obywatelowi odwołanie. Należy jednak pamiętać, że przysługuje obywatelowi prawo do odwołania do sądu, a nie do organu nakładającego karę. „W polskim prawie administracyjnym istnieje instytucja kar administracyjnych, stanowiących formę represji wymierzanej w ramach stosunku administracyjnoprawnego w związku z naruszeniem obowiązków administracyjnych” (Przybysz 2017). Wynika z tego fakt, iż przymus administracyjny w formie sankcji czy kary pieniężnej, nie jest samowolką urzędniczą zależną od humoru urzędnika, a uprawnieniem służącym do zmobilizowania obywateli do działania zgodnie z decyzją administracyjną opierającą się na obowiązujących aktach prawnych.

Material i metody

W badaniu poszukiwano odpowiedzi na pytanie: Czy władczy charakter administracji publicznej oraz stosowany przymus jest odbierany pozytywnie przez społeczność lokalną? W badaniu wzięło udział 100 osób, z czego 43% to mieszkańcy terenów wiejskich, zaś 57% to mieszkańcy miasta.

Odpowiedzi udzieliło 57 kobiet i 43 mężczyzn w różnym przedziale wiekowym. W ankiecie wzięło udział 9% osób w wieku do 25 lat, między 25 a 34 lata na pytania odpowiedziało 29%, 21% w przedziale 35-44 lata. Ankietę wypełniło 28% w wieku 45-54 lata, 8% między 55 a 62 lata oraz 5% powyżej 65 roku życia.

Wyniki

Zdecydowana większość osób udzielających odpowiedzi w ankiecie (53%) nie ma wyrobionego zdania na temat funkcjonowania administracji publicznej.

Tabela 1. Poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Bardzo zadowolony	11,0
Raczej zadowolony	29,0
Ani zadowolony, ani niezadowolony	53,0
Raczej niezadowolony	7,0
Bardzo niezadowolony	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego z mieszkańcami.

Według przeprowadzonego badania prawie połowa ankietowanych nie zauważyła zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej w ciągu ostatnich 3 lat.

Tabela 2. Zauważalne zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w ostatnich 3 latach.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Tak, na lepsze	19
Tak, na gorsze	23
Nie zauważyłam/łem zmian	47
Trudno powiedzieć	11

Osoby biorące udział w badaniu najczęściej (43%) określały funkcjonowanie administracji publicznej jako „nierównorzędność administracji publicznej i osoby załatwiającej sprawy w urzędach”. Prawidłowe określenie wybrało zaledwie 9,0% ankietowanych.

Tabela 3. Administracja publiczna – definicja okiem interesanta.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Nierównorzędność administracji publicznej i osoby załatwiającej sprawę w urzędach.	43
Prawo organu administracji do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków obywatela.	28
Możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji obywatela, która wiąże się z prawem do wyegzekwowania wykonania zgodnej z prawem jednostronnie wydanej decyzji – niezależnie od woli obywatela.	9
Możliwości ukształtowania treści obowiązków i prawa w drodze jednostronnego oświadczenia organu.	19
Prawo do zastosowania w każdej sytuacji środków przymusu w celu nakłonienia obywatela do wykonania określonego obowiązku.	10

Na pytanie „Czy Pai/Pana zdaniem przymus wykonania obowiązku nałożonego przez urzędnika jest przejawem władztwa administracyjnego?” ankietowani najczęściej wybierali odpowiedź przeczącą (34,0%).

Tabela 4. Uzasadnienie władztwa w administracji publicznej.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Tak – wynikający z niego przymus wykonywania wydanych decyzji nie podlega dyskusji ze strony obywatela.	5
Tak, ale tylko w przypadku zakłócania przez obywatela norm i praw ogółu obywateli.	29
Tak – mimo ograniczenia wolności jednostki i ochrony wartości państwa prawa i interesu publicznego.	29
Nie – każdy obywatel zna ograniczenia wynikające z prawa, nie muszą być one dodatkowo kształtowane przez władcze uprawnienia nadawane urzędnikom.	34

Według badanych najczęściej napotykanymi problemami są: nadmierne wykorzystywanie uprawnień wynikających z nierównorzędności podmiotów jak wskazało 78% odpowiadających. 77% wskazało załatwianie spraw w maksymalnym ustawowo przewidzianym terminie, niezależnie od ich skomplikowania (brak wydania decyzji w rozsądnym terminie). Nadmierna obowiązkowość – prawo ustala uprawnienia i obowiązki stron i nie daje możliwości ich modyfikowania, ale jednocześnie nie wyklucza „bycia człowiekiem” i udzielania rad – takiej odpowiedzi udzieliło 76% osób.

Tabela 5. Problemy podczas załatwiania spraw w urzędach.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Dowolność działania organów, bez liczenia się ze zdaniem osób załatwiających sprawy w urzędzie.	43
Uprzywilejowanie administracji w relacjach z podmiotami prywatnymi.	27
Brak rzetelności załatwienia sprawy.	53
Załatwianie spraw w maksymalnym ustawowo przewidzianym terminie, niezależnie od ich skomplikowania (brak wydania decyzji w rozsądnym terminie).	77
Ograniczanie prawa do osobistego przedstawienia sprawy przed podjęciem negatywnej decyzji.	59
Ograniczanie prawa dostępu do akt sprawy.	51
Nadmierne wykorzystywanie uprawnień wynikających z nierównorzędności podmiotów.	78
Nadmierna obowiązkowość – prawo ustala uprawnienia i obowiązki stron i nie daje możliwości ich modyfikowania, ale jednocześnie nie wyklucza „bycia człowiekiem” i udzielania rad.	76
Niewłaściwe rozumienie władczego charakteru stosunku administracyjnego – prawo określa, że organ administracji państwowej rozstrzyga o treści wzajemnych praw i obowiązków i ma zagwarantowaną pozycję nadrzędną wobec innego uczestnika stosunku administracyjnoprawnego, ale urzędnik powinien stosować tę zasadę wyłącznie do wydawanych decyzji, a nie relacji z petentem.	76

Wnioski i rekomendacje

1. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego ocenili pozytywnie funkcjonowanie administracji publicznej pod względem władztwa i przymusu (40,0%).
2. Zdecydowana większość nie zaobserwowała zmian w funkcjonowaniu administracji w ciągu ostatnich 3 lat (47,0%), a grupa która zauważyła zmiany w większości oceniła je negatywnie (23,0% vs 19,0% zmiany pozytywne).
3. Ankietowani traktowali władcze zachowania urzędników wobec petentów jako cechę określającą istotę administracji publicznej (47,0%). Prawidłową definicję, czyli jednostronne wydawanie decyzji i stosowanie sankcji za jej niewykonanie wskazało 33,0% uczestników badania. Według badanych każdy zna ograniczenia, które wynikają

z prawa i nie muszą być one dodatkowo kształtowane przez władcze uprawnienia nadawane urzędnikom (34,0%).

4. Podczas załatwiania spraw w urzędzie najczęstszym problemem napotykanym jest: nadmierne wykorzystanie uprawnień (78,0%), załatwianie spraw w maksymalnie długim terminie (77,0%) oraz nadmierna obowiązkowość (76,0%).

W celu wyeliminowania widocznych przez petentów problemów w załatwianiu spraw urzędowych, oraz poprawienia zadowolenia z obsługi przez urzędników, należy dokonać pewnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej. Możliwe są następujące propozycje:

1. Wsluchiwanie się w opinie petentów poprzez kontakt z klientem oraz współdziałanie.
2. Skrócenie terminów załatwienia sprawy oraz dostosowanie czasu do poziomu skomplikowania danej sprawy.
3. Zwiększenie życzliwości oraz empatii urzędników – często petenci mają wrażenie, że urzędnik „robi łaskę” wykonując swoje obowiązki, a przecież nie znalazł się na swoim stanowisku z przymusu czy za karę.
4. Partnerskie traktowanie podczas załatwiania spraw oraz zwiększona rzetelność.

W ocenie Autorki pracy, w celu sprostania oczekiwaniom obywateli, należałoby podjąć określone działania. Jednym z nich powinno być częstsze organizowanie szkoleń i warsztatów dla urzędników z komunikacji międzyludzkiej. Sposobem mobilizowania urzędników do efektywniejszej i szybszej współpracy z petentem w miłej atmosferze może być wyposażenie każdego stanowiska w urzędach w aparaty, służące do oceny zadowolenia z załatwienia sprawy przez danego pracownika instytucji. Na stronie internetowej oraz na tablicy informacyjnej w urzędzie należy umieścić dokładne informacje, w którym pokoju lub pod jakim numerem telefonu załatwimy sprawę w konkretnym zakresie. Od urzędników pracujących w punktach informacyjnych należy wymagać wiedzy i pomocy na temat sposobu wypełniania druków narzucanych przez urząd, oraz uzyskiwania w pełni rzetelnych informacji na temat zakresu działalności jednostki.

Bibliografia

1. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G. (2009), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
2. Federczyk W., (2013), *Władczy charakter administracji publicznej jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*, Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
3. Jaworski L., (1924), *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa.

-
4. Przybysz P. (1997), *Władztwo administracyjne*, [w:] Prawo administracyjne, [red.] Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
 5. Tabernacka M. (2013), *Mediacje ponad podziałami*, Wydawnictwo Wolter Kluwer, Wrocław.
 6. Wierzbowski M. (2017), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Wolter Kluwer, Warszawa.
 7. Zimmermann J. (2012), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Wolter Kluwer, Warszawa.

© Autor and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

wydawnictwo@ans.pruszkow.pl

Adres autora: izabela_matysiak.wet@wp.pl