

## Legalizm

## Legalism

Patrycja Anna Piętka

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

### Streszczenie

*Cel:* Dokonanie analizy spostrzeżeń społeczności lokalnej w zakresie stosowania zasady legalizmu w działaniach jednostki administracji publicznej.

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

*Wyniki:* Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej są zauważane, jednak nie zawsze postrzegane w sposób pozytywny przez społeczność lokalną. Nie ma to jednak wpływu na zadowolenie mieszkańców powiatu (39,0%), ponieważ mieszkańcy powiatu pruszkowskiego potrafią jedynie w ograniczony sposób określić w jaki sposób powinny funkcjonować jednostki administracji publicznej (29,0%).

*Wnioski:* problemy w funkcjonowaniu administracji publicznej wiążą się najczęściej z problemami o charakterze kadrowym. Sugerowane jest doszkalanie pracowników w zakresie umiejętności wykładni prawa oraz podniesienie skuteczności działań urzędników, również poprzez wprowadzenie zmian w terminach obowiązujących na załatwienie sprawy.

*Słowa kluczowe:* administracja publiczna, legalizm, prawo, postępowania administracyjne

### Summary

*Objective:* To analyze the observations of the local community regarding the application of the principle of legalism in the activities of a public administration unit.

*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:* Changes in the functioning of public administration are noticed, but not always perceived positively by the local community. However, this does not affect the satisfaction of the district's inhabitants (39.0%), because the inhabitants of the Pruszków district can only determine to a limited extent how public administration units should function (29.0%).

*Conclusions:* problems in the functioning of public administration are most often related to staffing problems. It is suggested to train employees in the area of legal interpretation skills and to increase the effectiveness of officials' actions, also by introducing changes in the deadlines for settling a case.

*Keywords:* public administration, legalism, law, administrative proceedings

### Wprowadzenie

Sposób definiowania jest uzależniony od gałęzi prawa, w którym ma funkcjonować (Grygiel-Kaleta 2015). Początki zasady legalizmu zostały dostrzeżone już w XVIII wieku we Francji, gdy społeczność próbowała walczyć z rażącą arbitralnością władzy, która doprowadzała do zatrzymań osób bez uzasadnionych podstaw, a społeczność zaczęła postulować o oparcie prawa karnego na zasadach „nie ma przestępstwa bez ustawy” oraz „nie

ma kary bez ustawy” (Mańka, Muchel 2016). W Polsce legalizm to cecha, która określa podstawy prawne i granice prawa, w których mogą działać organy administracji publicznej. Wyznacznikiem tych działań jest art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każda decyzja podjęta przez instytucje administracji publicznej powinna opierać się na konkretnej podstawie prawnej, zgodnej z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, które stanowią formalne granice działań jednostek administracji publicznej. Oznacza to brak możliwości działania organów władzy bez podstaw prawnych.

Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 września 2009 r. z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy państwowe mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia przewidzianego w prawie, to znaczy, że organ administracji publicznej musi posiadać odpowiednią podstawę prawną, która udziela upoważnienia do podjęcia konkretnego działania. Brak regulacji prawnej, która pozwalałaby organom do podjęcia danego działania, należy uznać za równoznaczne z zakazem takich działań. Naruszenie zasady legalizmu zagrożone jest sankcją nieważności decyzji administracyjnej, jeżeli została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art.156 § 1 pkt. 2 KPA). Często zdarza się sytuacja, gdy zasada legalizmu jest traktowana jako synonim zasady praworządności, która nakazuje obowiązek przestrzegania prawa (art.6 KPA). W wypowiedziach doktryny dotyczących klasyfikacji zasad ogólnych, zazwyczaj te dwie zasady łączy się, bez dokonywania szczególnego rozróżnienia pomiędzy praworządnością, a legalizmem. Wielu ekspertów ma jednak podzielone zdania, w kwestii tego samego znaczenia tych dwóch cech. W swoich wypowiedziach przede wszystkim kładą nacisk na odmiennosc tych zasad, a także starają się wykazać ich różnorodność, co prawda obie dotyczą podejmowania działań na podstawie norm prawa, jednakże legalizm nakazuje również działań w granicach prawa (Duniewska, Krakala, Stahl 2018).

Legalizm jest podstawową, fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, która ma na celu zapobieganie naruszeniom prawa w toku postępowania. Zmusza organy administracji publicznej do przestrzegania prawa podczas wydawania decyzji administracyjnych. Jak uważają Gomułowicz i Mączyński (2016), zasada legalizmu jest skierowana do organów władzy publicznej, a jej treść zawiera pewne normy, według których organy administracji publicznej powinny postępować. Twierdzą, że legalizm jest nakazem działania zgodnie z prawem, to znaczy, że czynności podejmowane przez organy władzy publicznej muszą opierać się na przyznanej im kompetencji oraz konkretnej podstawie prawnej

wynikającej z prawa powszechnie obowiązującego, która ma zastosowanie w danym stanie faktycznym. Pojęcie prawa, które zastosowane jest w treści zasady legalizmu odnosi się do art. 87 Konstytucji, który określa źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Organy władzy publicznej muszą działać w granicach prawa, oznacza to, że ich działania muszą być rzetelne, to znaczy, pozbawione arbitralności. Zdaniem Gomułowicza i Mączyńskiego (2016), zakres oraz forma podejmowanych przez organy władzy publicznej działań musi wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a co za tym idzie, legalność działań organów władzy publicznej można oceniać tylko na podstawie zgodności z obowiązującym prawem, natomiast nie ocenia się treści prawa i zasadności regulacji prawnej. Najważniejszą wartością jest przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa przez organy administracji publicznej. Powyższe wyróżniki jednoznacznie wskazują, że najważniejsza w działaniach administracji publicznej jest formalna zgodność działań organów władzy publicznej z prawem powszechnie obowiązującym (2016).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2005 r. podkreśla, że organy władzy publicznej nie mogą domniemywać swych kompetencji, a muszą one jasno i jednoznacznie wynikać z przepisów prawa. Jak uważa Kędziora (2008) kompetencje określane są jako „zdolność organów administracji do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo”. To znaczy, że przez przyznanie kompetencji należy rozumieć nadanie uprawnień do podejmowania działania, ale także nakaz korzystania z tych uprawnień. Organy mają obowiązek podejmowania działań należących do powierzonych im kompetencji. Podobnego zdania jest Sąd Apelacyjny w Warszawie, który stwierdził, że wykonywanie zadań publicznych przez jednostki administracji jest ich obowiązkiem, a nie prawem (Wyrok WSA z 11 kwietnia 2018).

Według Sądu Apelacyjnego w Warszawie organy administracji publicznej podczas podejmowania decyzji nie mogą kierować się subiektywizmem, ani zasadą słuszności czy sprawiedliwości, jedynie w przypadku, gdyby wynikało to wprost z danego przepisu prawa. Oznacza to, że organy administracji publicznej mają w obowiązku traktować każdego obywatela w taki sam sposób. W działaniach jednostek administracji nie ma prawa przejawiać się dyskryminacja wobec żadnego obywatela. Art.32 Konstytucji RP, który brzmi „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” i „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” mówi o tym, że równe traktowanie obywateli jest obowiązkiem

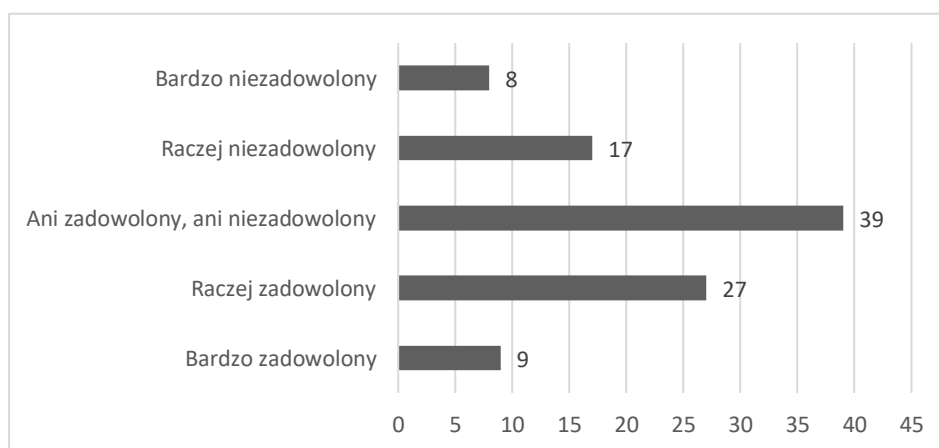
organów władzy. Konstytucja nakazuje, aby każdy był wobec siebie równy, bez znaczenia czy jest osobą publiczną, zamożną czy też zwykłym obywatelem. Wiąże się to z nakazem działania organów administracji publicznej w oparciu o równość oraz bezstronność, a także wyklucza z działań sprawiedliwość, słuszność czy subiektywizm osoby, która działania podjęła w imieniu aparatu administracji. Reasumując, jedynym podejmowaniem działań, które jest słuszne, sprawiedliwe i bezstronne, jest działanie na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, które dla każdego człowieka jest równe.

### Material i metody

Problem główny stanowiło pytanie: Czy mieszkańcy powiatu zauważyli przejaw zasady legalizmu w działaniach administracji publicznej? W badaniu ankietowym wzięło udział 100 osób, w tym 43 kobiety i 57 mężczyzn, w przedziale wiekowym 18- 65 lat i więcej. Mieszkańcy wsi to 21 osób, a miasta 79 osób. Uczestnicy w wieku do 25 lat stanowią 9% ankietowanych. Przedział 25-34 lata stanowi 23%. W wieku 35-44 lata było najwięcej, bo aż 26% uczestników. Kolejne 21% to przedział wiekowy 45-54 lata. Niewiele mniej, bo 19% stanowią osoby w wieku 54-64 lata. Tylko 2% uczestników było w wieku 65 lat i więcej.

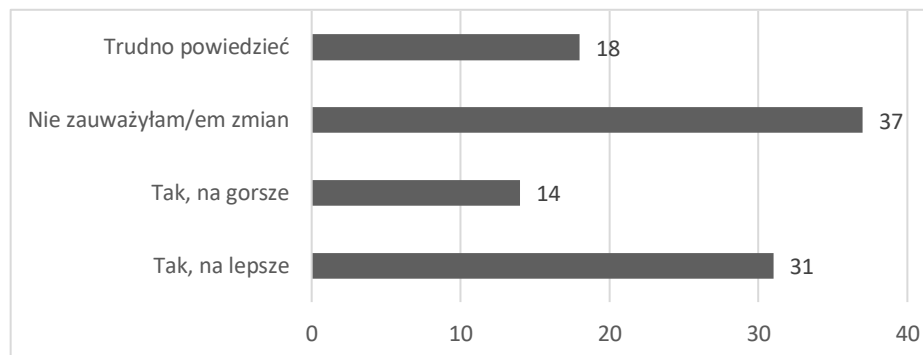
### Wyniki

Ankietowani zostali poproszeni o dokonanie oceny funkcjonowania administracji publicznej. Swoje zadowolenie wyraziło 36% ankietowanych.



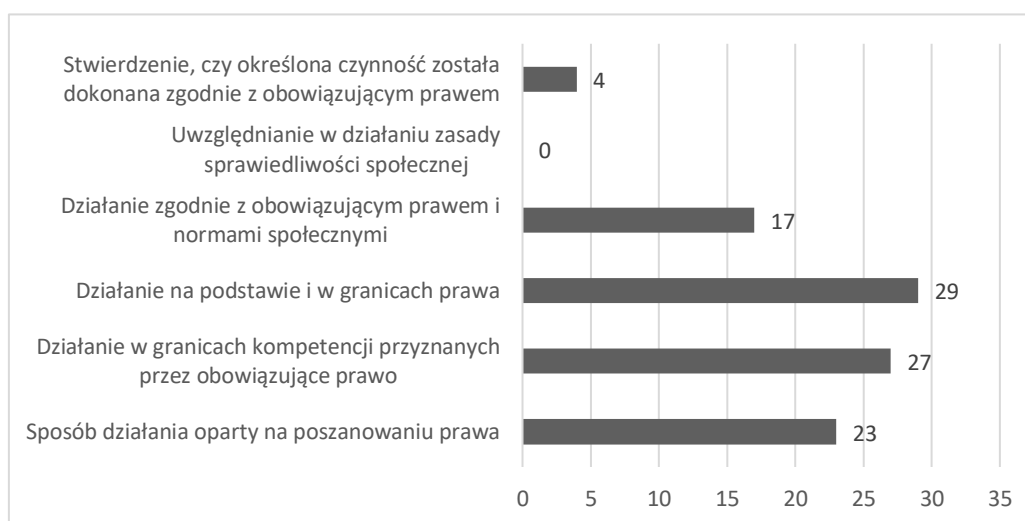
**Rysunek 1.** Poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej.

Drugie pytanie zadane w ankiecie dotyczyło oceny zmian zachodzących w administracji publicznej. W ciągu ostatnich trzech lat zmiany zauważyło 45% mieszkańców, w tym 31% na lepsze



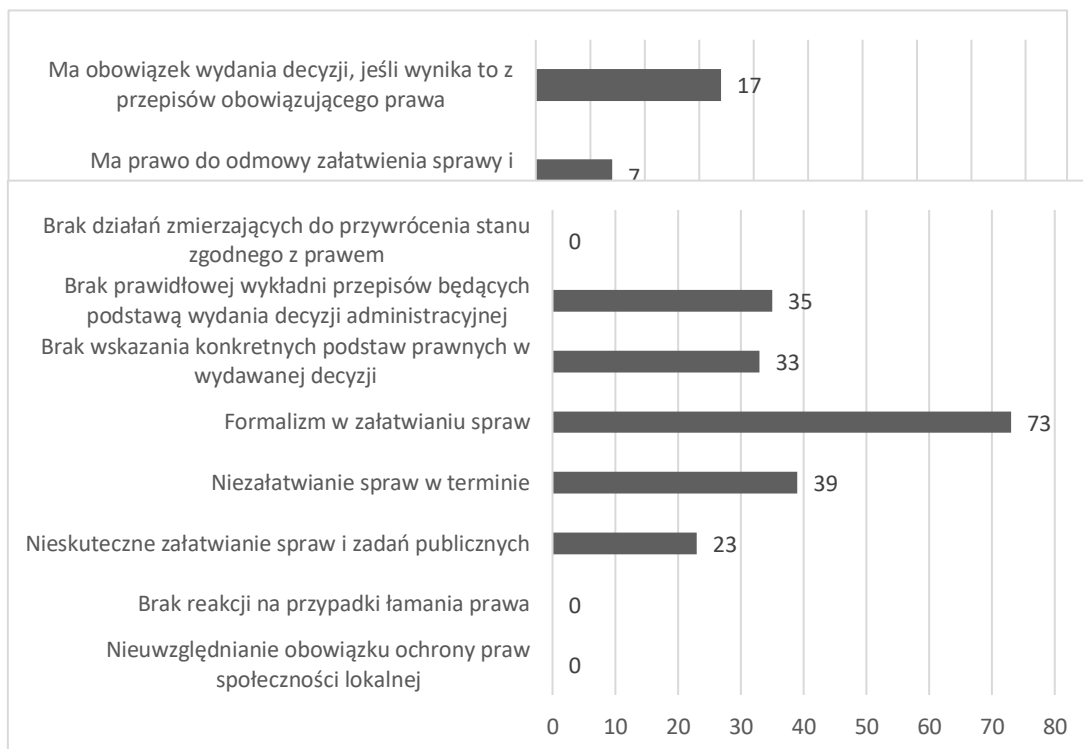
**Rysunek 2.** Ocena zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Uczestnicy badania zostali poproszeni o wskazanie definicji, która ich zdaniem najlepiej definiuje administrację publiczną. W ankiecie znajdowało się sześć różnych określeń, uczestnicy musieli wybrać jedno z nich. Tylko 29% mieszkańców uważa, że najpełniej definiuje administrację publiczną określenie „działanie na podstawie i w granicach prawa”.



**Rysunek 3.** Określenie pełnej definicji administracji publicznej.

Mieszkańcom zostało postawione pytanie o zdefiniowanie zachowania organów i pracowników administracji publicznej. Najpełniejszą odpowiedź wybrało 41,0% ankietowanych. Można powiedzieć, że mieszkańcy są świadomi i rozumieją zasady działania administracji publicznej. Wyniki przedstawia rys. 4.



**Rysunek 4.** Określenie charakteru zachowań organów administracji publicznej.

Na pytanie, na jakie problemy napotykają się mieszkańcy podczas załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej, aż 73% osób stwierdziło, że problemem jest „formalizm w załatwianiu spraw”.

**Rysunek 5.** Wskazanie problemów napotkanych podczas załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej.

### Wnioski i rekomendacje

1. Zmiany zachodzące w funkcjonowaniu administracji publicznej nie mają wpływu na zadowolenie mieszkańców powiatu (39,0%),
2. Większość mieszkańców nie zauważyła żadnych zmian (37,0%).
3. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego potrafią w ograniczony sposób określić w jaki sposób powinny funkcjonować jednostki administracji publicznej (29,0%), ale prawidłowo określają, że konieczne jest stosowanie formalnych wymogów, które muszą spełniać organy podczas podejmowanych działań (41,0%).
4. Problemem często spotykanym jest formalizm w załatwianiu spraw (73,0%).

Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego biorący udział w badaniu wykazali istotne problemy, które napotykali w urzędach administracji publicznej. W celu wyeliminowania tych problemów wskazali kilka propozycji na ich rozwiązanie, które zostały scharakteryzowane poniżej:

1. Doszkalanie pracowników w zakresie umiejętności wykładni prawa. Urzędnicy powinni posiadać wysokie kompetencje na swoich stanowiskach, aby każdy obywatel, który przyjdzie zaczerpnąć informacji niezbędnych do załatwienia swojej sprawy, otrzymał wyczerpującą i satysfakcjonującą go odpowiedź.
2. Zwiększenie skuteczności działań urzędników. Każdy urzędnik powinien mieć ściśle określone obowiązki i tylko nimi się zajmować. Stopień realizacji powierzonych urzędnikowi zadań powinien być pod ciągłym nadzorem.
3. Wprowadzenie zmian w terminach jakie obowiązują na załatwienie sprawy. Według badanych organy administracji publicznej mają za dużo czasu na podjęcie działań oraz decyzji co skutkuje bardzo odległym w czasie rozwiązaniem sprawy. Skrócenie terminów pozwoliłoby na sprawniejszą realizację zadań.

Zastosowanie wskazanych propozycji rozwiązań może pozytywnie wpłynąć na funkcjonowanie organów administracji publicznej w przyszłości.

## Bibliografia

1. Duniewska Z., Krakąła A., Stahl M. (red.), (2018) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wolters Kluwer, Warszawa.
2. Gomułowicz A., Mączyński D., (2016) *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.
3. Grygiel-Kaleta Ź., (2015) *Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
4. Kędziora R., (2008) *Ogólne postępowanie administracyjne*, C.H.BECK, Warszawa.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., (t.j. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
6. Mańka D., Muchel M., (2016) *Między zasadą praworządności a bezpieczeństwem prawnym obywateli - problematyka trwałości decyzji administracyjnej na tle wyroku trybunału konstytucyjnego w sprawie P 46/13*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego, nr 2, (s.520-524).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256).
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2009., II FSK 562/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2005 r., OSK1816/04, Legalis.
10. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2018r., I ACa 66/18, LEX nr 2692213.

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

[wydawnictwo@ans.pruszkow.pl](mailto:wydawnictwo@ans.pruszkow.pl)

Adres autora: [patrycja.pietka@op.pl](mailto:patrycja.pietka@op.pl)