

Publicystyka, Opinie

Urzędnicze zaniechania

05.09.2012, Grzegorz Domański

Próby wymuszenia należytej egzekucji przepisów przez epizodyczne ustawy nie mają szans powodzenia, mogą co najwyżej powiększyć chaos – pisze prawnik

W mediach w związku z Amber Gold zewsząd wołanie: prawo nie jest egzekwowane! I niemal powszechna wśród prawników opinia: nie trzeba nam nowego prawa, mamy go aż nadto, byleby było egzekwowane. Też się do tej opinii przyłączam. Nie poprzestaję jednak na prostej konstatacji istnienia tego zjawiska i zadaję sobie pytanie, dlaczego prawo nie jest wykonywane przez tych, którzy mają obowiązek je stosować. Dlaczego nie respektują prawa ci, którzy z racji funkcji publicznych powinni stosować środki prawne, aby wykonywać swoje urzędowe zadania?

Ktoś ma przecież obowiązek tych urzędników kontrolować, więc także i on nie respektuje prawa. Machina państwowa zgrzyta i zacina się, nieuczciwość i przestępczość tańczą. A przecież Polska jest konstytucyjnie „państwem prawa”, to banał. Czy w poprzednim, słusznym minionym ustroju prawo w Polsce było wykonywane? Dobrze pamiętam, że też nie. Przyczyny muszą zatem być ponadustrojowe.

Na początek zastrzeżenie: prawo jest wykonywane, tyle że nienależycie. Więc dlaczego prawo nie jest należycie egzekwowane? Oczywiście, jakiś wpływ na urzędnicze zaniechania ma korupcja, której poziom jest u nas wciąż wysoki. Korupcja jest ponadczasowa i ponadustrojowa, jej skutki widać nie tylko w krajach autokratycznych, lecz także w starych demokracjach. Nie ona jednak nas paraliżuje.

Oczywiście jest problem braku kompetencji u osób zobowiązanych do egzekwowania prawa. Z niekompetencją można sobie radzić poprzez ustawiczne kształcenie i dobór ludzi, przez odpowiednie posunięcia administracyjne w aparacie państwa. Takie zabiegi są podejmowane i widać ich pozytywny rezultat, choć nie mogą satysfakcjonować.

Dokuczają nam też powszechna anonimowość urzędników. Na zewnątrz działa bezosobowy urząd, a nie konkretni ludzie; odpowiedzialność tych ludzi się rozmywa. Znam kilka procesów arbitrażowych, wytoczonych Polsce przez zagranicznych inwestorów o odszkodowanie za skutki urzędniczych decyzji. Niekiedy kosztowało to naszego podatnika miliony dolarów. Nie słyszałem, by autorom tych decyzji spadł z głowy choćby włos. Mamy już nowe prawo, które temu rozmyciu odpowiedzialności miało przeciwdziałać, zamykając nad urzędnikami parasol kodeksu pracy. Niewiele słychać o jego skutkach. Może też nie jest egzekwowane? Circulus vitiosus?

Anonimowość urzędników współgra z ich instynktem samozachowawczym. Najbezpieczniej jest nie podejmować decyzji, jak długo się da. Paradoksalnie groźba osobistych sankcji stymuluje taką postawę. Ewentualne poniesienie osobistej odpowiedzialności za brak decyzji jest zawsze mniej prawdopodobne niż za decyzję błędną, głupią czy szkodliwą. No i nie trzeba się narobić! Tymczasem brak decyzji bywa de facto rozstrzygnięciem sprawy na korzyść określonej osoby; jej przeciwnik nie może się odwołać, bo nie ma od czego.

Problemem jest więc nie tylko odpowiedzialność osobista za skutki decyzji, ale także za urzędową inercję. Powszechnie nieprzestrzeganie terminów k.p.a. budzi tylko wzruszenie ramion. Ustawodawca dostrzegł problem już dawno. Niewiele jednak pomaga sądowa skarga na bezczynność, bo ona dotyczy urzędu, nie człowieka. Zresztą, jak długo trwa i ile kosztuje postępowanie sądowe, każdy widzi. Skarga na przewlekłość postępowania sądowego nie wzięła się z niczego.

Próby wymuszenia należytej egzekucji prawa przez epizodyczne ustawy nie mają szans powodzenia, mogą co najwyżej wyrzucić skutek fragmentaryczny i chwilowy, za to powiększą chaos prawny, jaki kolejne formacje amatorów u władzy nam zafundowały. Ten chaos też utrudnia egzekwowanie prawa, bo powoduje nakładanie się kompetencji rozmaitych organów państwowych w tych samych sprawach. Ostatnio zobaczyliśmy, że kontrola finansowa musi iść ze sprawą do prokuratury (sama nie może parbanków ścigać), prokuratura ogląda się na kontrolę skarbową, ta na informację finansową, tak jakby prawa finansowego nie mógł egzekwować jeden urząd.

Kiedy wstępowaliśmy do Unii Europejskiej, myślałem, że jeśli ten krok poprawi szacunek Polaków do własnego państwa i prawa, to choćby z tego powodu warto z części suwerenności zrezygnować. Wciąż na to liczę, bo bez presji z zewnątrz nie poradzimy sobie w rozsądnym czasie z pozaborową i posocjalistyczną niechęcią do własnego państwa. Najsmutniejsze, że najwyraźniej ta niechęć nie jest obca również piastującym funkcje publiczne. A to właśnie ona nam dokucza najdotkliwiej.

Autor jest partnerem w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp.k.