

Tomasz Guzik¹

Perspektywy zastosowania ekonomicznej analizy w prawie administracyjnym

Streszczenie:

Prawo administracyjne od początków nurtu *Law & Economics* pozostaje w bardzo małym stopniu zbadane przez jego przedstawicieli. W pierwszej kolejności należy jednak zastanowić się, czym jest ta gałąź prawa oraz jakie stosunki ona obejmuje. Pomimo rozmaitych propozycji, jakie ukazały się w piśmiennictwie, należy przyjąć, iż jest to taka dziedzina prawa, która reguluje stosunki jednostki z państwem. Następnie należy wskazać, iż ekonomiczna analiza prawa jest jedną z wielu metod prawoznawstwa, która znajduje swoje zastosowanie w trzech obszarach: tworzeniu, wykładni oraz stosowaniu prawa. Wszystko to prowadzi do konkluzji, iż analiza ekonomiczna może być bardzo dobrze stosowalna w prawie administracyjnym oraz niezwykle użyteczna dla teorii i praktyki. Wynika to ze swoistych cech tej gałęzi prawa – nie występuje tu chociażby problem wymiaru sprawiedliwości, gdy normy administracyjnoprawne podlegają niejako „mechanicznemu” stosowaniu. Przechodząc do wskazania potencjalnych obszarów badawczych, ekonomicznej analizie w pierwszym rzędzie powinny zostać poddane takie gałęzie prawa, jak procedura administracyjna czy prawo podatkowe.

Słowa kluczowe: ekonomiczna analiza prawa; prawo administracyjne, zastosowania ekonomicznej analizy w prawie administracyjnym, definicja prawa administracyjnego, teoria i filozofia prawa

1. Wstęp

Law & Economics, pomimo tego, iż jest stosunkowo młodym nurtem filozoficzno-prawnym, zalicza się do tych obszarów nauki, który wśród uczonych bardzo szybko zdobył

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Filozofii Prawa i Etyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, członkiem Rady Towarzystwa Doktorantów UJ, członkiem Zarządu Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ.

ogromną popularność. Entuzjaści ekonomicznej analizy prawa stopniowo rozszerzali zakres swoich badań na takie gałęzie prawa jak prawo karne (gdzie zajmowali się problemami przestępczości oraz kary śmierci), prawo własności intelektualnej, procedura karna oraz cywilna². Niestety, relatywnie mało jest prac związanych z analizą ekonomiczną prawa administracyjnego, rozumianego jako zespół norm prawnych regulujących stosunki wewnątrz między jednostkami administracji publicznej, oraz stosunki między obywatelem a strukturą państwową³. Ekonomiczna analiza prawa, ze względu na kontrowersyjne założenia, budziła ogromne zastrzeżenia i wątpliwości środowiska naukowego już w samych początkach formowania się tego nurtu⁴. Filozoficznoprawne dyskusje dotyczące problemu efektywności prawa oraz wymierzania sprawiedliwości rozgorzały na dobre, gdy zaczęto aplikować rozwiązania ekonomiczne w prawie karnym oraz postępowaniach sądowych. Problem ten niestety nie został w pełni rozwiązany, czego zresztą chyba nigdy nie uda się już dokonać, gdyż obie strony sporu przywołują równoważne argumenty na swoją obronę⁵. Niemniej jednak prawo administracyjne nie ma na celu wymierzania sprawiedliwości w takim sensie, jak czyni to na przykład sąd w postępowaniu karnym lub cywilnym, gdy sprawa sądowa dotyczy przewinienia za delikt. Zgodnie bowiem z art. 175 Konstytucji RP⁶, wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne⁷ oraz sądy wojskowe, zaś pojęcie wymiaru sprawiedliwości rozumiane jest jako działalność państwa polegająca na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny⁸. Podobnie jak prawo cywilne, prawo administracyjne jest gałęzią prawa, która w dużym obszarze dotyczy stosunków gospodarczych, a wszelkie problemy pojawiające się w układzie organ administracji publicznej – obywatel oscylują wokół kwestii zastosowania określonej normy prawnej. Z tych więc względów aplikacja rozwiązań, które proponuje ekonomiczna analiza prawa, może być niezwykle przydatna na gruncie prawa administracyjnego.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie możliwych pól zastosowań *Law & Economics* w szeroko pojętym prawie administracyjnym. W pierwszej części autor zdefiniuje, czym jest prawo administracyjne, w piśmiennictwie istnieją bowiem duże wątpliwości co do ontologii tego obszaru prawa. Następnie zostaną zidentyfikowane potencjalne

² Por. R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011; R. Posner, *The Economics of Justice*, Harvard 1981; S. Shavell, *Foundations of Economic Analysis of Law*, Cambridge – Massachusetts – London 2004.

³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 34.

⁴ Por. *The Chicago School of Political Economy*, ed. W.J. Samuels, East Lansing – Michigan 1976; V.P. Goldberg, *Toward an Expanded Economic Theory of Contract* [in:] *The Chicago School...*; H.H. Liebhaufsky, *Price Theory as Jurisprudence: Law and Economics Chicago Style*, Journal of Economic Issues 1976.

⁵ Por. K. Mathis, *Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Berlin 2009.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁷ Zagadnienie to będzie przedmiotem dogłębnych analiz w dalszej części artykułu, w tym miejscu należy jednak zaznaczyć, iż sądy administracyjne, stosownie do brzmienia art. 184 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości sprawują poprzez kontrolę administracji publicznej.

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 340.

zakresy zastosowań analizy ekonomicznej w tej dziedzinie prawa. W ostatniej części pracy autor przeprowadzi dyskusję nad opłacalnością i efektywnością rozwiązań proponowanych przez zwolenników ekonomicznej analizy dla prawa administracyjnego.

2. Pojęcie i zakres prawa administracyjnego

Na ryzyko sformułowania tautologicznej definicji prawa administracyjnego zwrócił uwagę J. Zimmermann przede wszystkim w kontekście tych definicji, które wskazują, iż jest to gałąź prawa regulująca działanie administracji publicznej⁹. W jego opinii jest to błąd definicyjny *idem per idem*, który wymaga od osoby pragnącej poznać istotę prawa administracyjnego jednoczesnego określenia czym jest administracja publiczna. Rozumienie prawa administracyjnego w bardzo dużym stopniu zależne jest od tradycji prawnej. W literaturze niemieckiej wskazuje się, iż prawo administracyjne kształtuje stosunki między administracją a obywatelem, przyznając określone uprawnienia jednostce w kontakcie z organami państwa – ale tylko w obszarze stosunków obywatela z administracją publiczną¹⁰. Odmiennie podejście prezentuje z kolei francuska nauka prawa administracyjnego, której przedstawiciele optują za podejściem funkcjonalnym. Francuscy naukowcy prawo administracyjne definiują przez pryzmat tzw. „służby publicznej” (*service public*) rozumianej jako sposób i cel działania osób prawa publicznego w interesie publicznym¹¹. W systemie *common law* prawo administracyjne jest zaś postrzegane jako jeden z rodzajów prawa publicznego, które stanowi prawną ramę, pewien fundament dla działania i funkcjonowania administracji publicznej¹².

W polskiej dogmatyce prawa administracyjnego tę sferę prawa próbowano opisać w różnoraki sposób. W.L. Jaworski rozumiał je jako kontrolowanie działalności państwa przez jednostkę¹³, zaś F. Longchamps stwierdził, iż jest to specyficzna gałąź prawa, dedykowana wyłącznie administracji, którą określał mianem jednej z dziedzin kultury społecznej¹⁴. W obliczu mnogości różnych propozycji i koncepcji dotyczących tego, czym prawo administracyjne jest, J. Zimmermann zaproponował bardzo interesujące podejście, wedle którego prawo administracyjne można opisać poprzez wymienienie charakterystycznych dlań cech. I tak, opisywana przez niego gałąź prawa ma charakter prawa publicznego, w granicach którego „realizowane są cele, interesy, dobro i zadania publiczne oraz są regulowane organizacja i działalność administracji publicznej”¹⁵. Jest to też prawo bezwzględnie obowiązujące, co należy rozumieć w ten sposób, iż normy prawne powinny być stosowane tak, jak na to wskazuje jej treść oraz

⁹ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 34.

¹⁰ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 39.

¹¹ F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 29.

¹² P. Cane, *Administrative Law*, Oxford – New York 2011, p. 3.

¹³ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 69.

¹⁴ Por. F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, ZNUW 1958, Prawo III, Seria A, nr 10.

¹⁵ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 36.

zasady wykładni – żadna ze stron stosunku prawnego nie może modyfikować treści tej normy¹⁶. Ponadto relacja „uprawnienie – obowiązek” nie jest relacją wzajemności, tak jak najczęściej występuje to w prawie prywatnym. Cechą prawa administracyjnego jest to, że wszelkie uprawnienia i obowiązki zarówno organu administracji publicznej jak i jednostki wynikają z odpowiednich przepisów prawa. Obowiązek organu nie jest „lustrzanym odbiciem” uprawnienia jednostki¹⁷. Innymi cechami prawa administracyjnego wyróżnionymi przez J. Zimmermanna, są niesporność, władczy charakter, regulacja stosunków między obywatelem a strukturami państwa oraz możliwość regulowania za jego pomocą wielu dziedzin życia społecznego¹⁸.

Przywołane powyżej różne definicje oraz rozmaite ujęcia prawa administracyjnego mimo wszystko dają się sprowadzić do jednej, zasadniczej myśli: prawo administracyjne reguluje działania instytucji państwa¹⁹ – zarówno te wewnętrzne dotyczące stosunków pomiędzy poszczególnymi organami państwa, jak i te zewnętrzne dotyczące relacji państwa z jednostką. Pomimo tak stosunkowo prostej konkluzji, przytoczone wyżej określenia prawa administracyjnego pozwalają wyznaczyć zakres tej gałęzi prawa. Jej normy będą więc stosowane zawsze tam, gdzie jednostka wejdzie w relację z państwem. Potencjalnie zasięg obowiązywania prawa administracyjnego jest zatem nieograniczony. Życie społeczne ciągle się rozwija i podlega nieustannym zmianom. Państwo – ze względu na swoją uprzywilejowaną pozycję w strukturze społeczno-gospodarczej – ma możliwość reglamentowania praktycznie każdej dziedziny ludzkiego życia. Do gałęzi prawa administracyjnego zalicza się chociażby konstytucję – akt prawny o najwyższym znaczeniu dla systemów prawnych wielu państw. Zmiana konstytucji jest właśnie taką furtką do legitymizowania pewnych działań i zgodnego z prawem wkraczania w nawet najbardziej subtelne sfery życia obywateli.

Z obowiązujących regulacji prawnych najbardziej klasycznym przykładem źródeł prawa administracyjnego – poza Konstytucją RP – są akty regulujące funkcjonowanie centralnej administracji rządowej, takie jak ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁰, ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²¹, ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²², ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁴ czy ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.

¹⁶ *Ibidem*, s. 38.

¹⁷ *Ibidem*, s. 39.

¹⁸ *Ibidem*, s. 39-40.

¹⁹ Autor celowo abstrahuje od określenia „administracja publiczna”, gdyż w zakresie dotyczącym tego, czym jest „administracja publiczna” również pojawiają się istotne spory. W tym miejscu zamysłem autora jest wskazanie właśnie na instytucję państwa – czy to reprezentowaną przez samorządy, czy przez centralną administrację rządową.

²⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492).

²¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943).

²² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206).

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).

²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).

o samorządzie województwa²⁵. Są to akty prawne, które mają ustrojowy charakter dla całego państwa, regulują bowiem funkcjonowanie konstytucyjnych organów oraz porządkują kwestię samorządności. Mimo to należy pamiętać, iż wymienione źródła prawa stanowią zaledwie procent spośród wszystkich aktów normatywnych mających podstawowe znaczenie dla funkcjonowania całego aparatu państwowego. Należy pamiętać chociażby o sądownictwie (ustrój sądów powszechnych), Trybunale Konstytucyjnym czy Najwyższej Izbie Kontroli. Z perspektywy obywatela, który chce zrealizować jakieś uprawnienie bądź ma do spełnienia jakiś obowiązek w stosunku do administracji publicznej, kluczowa jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)²⁶, która reguluje procedurę postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 k.p.a.)²⁷. Należy pamiętać, że istnieje wiele specyficznych procedur tzw. „postępowania wyłączonych”, do których nie stosuje się przepisów k.p.a., tylko inne regulacje – przykładem może być tutaj postępowanie podatkowe lub postępowanie karne skarbowe (por. art. 3 § 1 pkt 1 oraz pkt 2 k.p.a.)²⁸. Jak więc widać, przywołane akty normatywne to tylko niewielka część przykładowych regulacji administracyjnoprawnych. Istnieje cała rzesza aktów prawnych regulujących sprawy gospodarcze (ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁹), sprawy dotyczące gospodarowania i zarządzania zasobami wodnymi (ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³⁰) czy też określających zasady ruchu na drogach publicznych (ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³¹).

Można więc pokusić się o stwierdzenie, że prawo administracyjne jest najbardziej obszerną gałęzią prawa, która obowiązuje w polskim systemie prawnym. Jego niezwykle bogata wewnętrzna różnorodność sama w sobie wyklucza stworzenie czegoś na kształt „Części ogólnej prawa administracyjnego”, a co dopiero aktu będącego swoistym „Kodeksem Administracyjnym”. Mając więc świadomość, iż mamy do czynienia z bardzo urozmaiconą i skomplikowaną gałęzią prawa, analiza ekonomiczna rozumiana jako metoda prawoznawstwa służąca do przeprowadzania wykładni norm prawnych³² powinna mieć szerokie i doniosłe znaczenie dla stosowania norm prawa administracyjnego.

3. Znaczenie analizy ekonomicznej dla teorii i praktyki prawa

Nim rozważy się stosowanie ekonomicznej analizy w prawie administracyjnym, warto zastanowić się nad jej ważkością dla całego prawoznawstwa. Mając na uwadze mnogość

²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807).

³⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229).

³¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602).

³² J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2004, s. 103 i s. 135.

różnych ujęć, które pojawiły się w nurcie *Law & Economics*, podstawowa teza jaka leży u jego podstaw to stwierdzenie, iż prawo jest (powinno być) ekonomicznie efektywne³³. To podstawowe a zarazem kontrowersyjne założenie prowadzi do zaaprobowania przez zwolenników ekonomicznej analizy konkluzji, że efektywność jest ekonomiczną eksplikacją sprawiedliwości³⁴.

Dokonując przeglądu dzieł z dziedziny *Law & Economics* można dojść do wniosku, iż dorobek teoretyków prawa zasadniczo dotyczy trzech płaszczyzn, a mianowicie obszarów tworzenia, wykładni oraz stosowania prawa³⁵. Zdecydowanie najczęściej rozważań oscyluje wokół zagadnień związanych z tworzeniem prawa. Metodologia prowadzenia badań naukowych w tym obszarze sprowadza się do analizy pewnego problematycznego przypadku (opisanego przy pomocy wzorów matematycznych) będącego zaledwie wycinkiem otaczającej nas rzeczywistości. Na skutek tego teoretycy prawa formułują postulaty *de lege ferenda* dotyczące badanego obszaru. Już na pierwszy rzut oka widać, że analiza ekonomiczna jest metodą ograniczoną w tym sensie, iż wymaga ona rozpatrywania wielu pojedynczych przypadków modelowanych w sposób matematyczny. Jednocześnie formułowane postulaty mają raczej charakter kierunkowy, aniżeli są one precyzyjnymi wskazówkami co do brzmienia ewentualnych przepisów prawa³⁶. Dużo trudniej z kolei wskazać w klarowny sposób przydatność ekonomicznej analizy w sferze wykładni prawa. Wydaje się, iż praktycy prawa w przypadkach niejasnych mogą – w celu zbudowania określonej normy prawnej – wykorzystać dorobek teoretyków prawa, którzy rozpatrują wyłącznie abstrakcyjne przypadki prawne. Częstość może dochodzić również do sytuacji, w której prawnik-praktyk nijako *ad hoc* w twórczy sposób przeprowadzi analizę ekonomiczną określonego stanu faktycznego. Stanie się tak, gdy wykorzysta on narzędzia ekonomiczne do analizy niezbadanego jeszcze w teorii prawa przypadku. Odnosząc się natomiast do obszaru stosowania prawa, zagadnienie to będzie w swoim opisie podobne do problematyki wykorzystania analizy ekonomicznej w obszarze wykładni prawa z jedną zasadniczą różnicą. Prawo stosować mogą podmioty legitymowane do wiążącego wykorzystywania określonych norm prawnych, tj. sędziowie, prokuratorzy czy organy administracji publicznej. Niemniej jednak nim zastosują dany przepis prawa, podmioty te muszą dokonać jego wykładni. Tutaj również analiza ekonomiczna – w przypadkach trudnych lub wątpliwych – może okazać się przydatna.

Przechodząc na płaszczyznę stosowania analizy ekonomicznej w poszczególnych gałęziach prawa należy stwierdzić, że najbardziej zbadanymi dyscyplinami przez specjalistów z zakresu ekonomii prawa wydają się być zagadnienia związane z teorią kontraktów, deliktów, prawem własności a także z problematyką przestępczości i kar³⁷.

³³ *Ibidem*, s. 136.

³⁴ *Ibidem*, s. 137.

³⁵ Por. R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna...*; S. Shavell, *Foundations...*

³⁶ Por. rozważania dotyczące kosztów procesowych w postępowaniu cywilnym lub propozycje co do uregulowania kwestii odpowiedzialności karnej w: J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007.

³⁷ Por. R. Cooter, T. Ulen, *op.cit.*; S. Shavell, *op.cit.*

Z kolei dziedzinami prawa, które bądź to są zbliżone, bądź należą do sfery prawa administracyjnego, które zarazem były przedmiotem badań przez przedstawicieli *Law & Economics* są takie gałęzie prawa jak prawo Unii Europejskiej (wspólnotowe), prawo konstytucyjne oraz prawo własności intelektualnej. Głównym przedmiotem naukowych dociekań była kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego³⁸, płaszczyzna skonstruowania efektywnego systemu ustrojowego³⁹, czy takie ukształtowanie regulacji dotyczących praw własności intelektualnej, by zarówno twórcom jak i całemu społeczeństwu opłacało się tworzenie nowych utworów, wynalazków czy znaków towarowych⁴⁰.

Mając na uwadze powyższe z całą pewnością można jednoznacznie stwierdzić, iż analiza ekonomiczna ma znaczenie bardzo doniosłe dla prawoznawstwa, zarówno w aspekcie teoretycznoprawnym, jak i praktycznym. Ekonomiczna analiza prawa na teoretycznoprawnym poziomie – poprzez swoje kontrowersyjne założenia – przyczynia się do ciągłego rozwoju prawoznawstwa, a w konsekwencji również prawniczej dogmatyki. Ponadto dzięki jej uniwersalizmowi, może ona znajdować szerokie zastosowanie w praktyce poprzez jej wykorzystanie w procesie wykładni prawa.

4. Analiza ekonomiczna w prawie administracyjnym

4.1. Efektywność ekonomiczna a sprawiedliwość

Fundamentalnym założeniem (w wymiarze normatywnym) ekonomicznej analizy prawa jest teza, iż prawo powinno być ekonomicznie efektywne (w wersji mocniejszej – że prawo jest ekonomicznie efektywne), zaś efektywność ekonomiczna jest jedynym celem prawa⁴¹. Założenie to często jest krytykowane z perspektywy, która zwraca uwagę na inne cele, jakie pełni (bądź przede wszystkim powinno pełnić) prawo. Jedną z podstawowych funkcji, jaką prawo powinno realizować jest – w sytuacjach spornych bądź trudnych – doprowadzanie do sprawiedliwych rozstrzygnięć. Krytycy powyższej tezy formułują nadto kolejne, istotne pytania dotyczące już pojęcia samej efektywności, a zasadniczo dotyczące tego, jak ową efektywność należy rozumieć⁴². Najczęściej jednak wskazuje się na efektywność rozumianą w sensie Pareto, która daje się sprowadzić do stwierdzenia, iż efektywna jest taka sytuacja, w której na skutek ulepszenia poprawie ulega położenie co najmniej jednej osoby, jednocześnie zaś pogorszeniu nie ulega pozycja nikogo innego⁴³. Kolejnym, niezwykle popularnym w nurcie *Law & Economics*, ujęciem ekonomicznej efektywności jest efektywność rozumiana w sensie Kaldora-Hicksa. Jej istota polega na tym, że na skutek dokonania ulepszenia w okre-

³⁸ Por. B. Van Roosebeke, *State Liability for Breaches of European Law: An economic analysis*, Hamburg 2006.

³⁹ Por. G. Brennan, A. Hamlin, *A Revisionist View of the Separation of Powers*, *Journal of Theoretical Politics* 6 (3).

⁴⁰ Por. W.M. Landes, R. Posner, *The Economic Structure of Intellectual Property Law*, Cambridge – Massachusetts – London 2003.

⁴¹ J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów...*, s. 25.

⁴² Por. *Ibidem*, s. 25-50; K. Mathis, *op.cit.*

⁴³ Zob. V. Pareto, *Manuale de Economia Politica*, Sao Paulo 1996.

ślonej grupie podmiotów korzyści osób zyskujących w wyniku tej zmiany są wyższe niż straty osób pokrzywdzonych na jej skutek⁴⁴. Ponadto można wyróżnić rozumienie efektywności ekonomicznej w ujęciu maksymalizacji dobrobytu społecznego oraz w ujęciu analizy marginalnej⁴⁵.

Problemy związane z ekonomiczną analizą prawa i postulatem efektywności ekonomicznej, który może prowadzić do paradoksów polegających na preferowaniu zachowań moralnie nagannych, jak np. kradzież⁴⁶, łamanie zasady *pacta sunt servanda* (np. niedotrzymywanie zobowiązań wynikłych z ważnie zawartej umowy pożyczki), czy ogólniejszą zasadę nieuznawania przez prawo skrajnie niemoralnych preferencji na gruncie prawa administracyjnego – ze względu na jego specyfikę – mogą bądź to w ogóle się nie pojawić, bądź znacząco stracić na znaczeniu. Przywołane argumenty krytyków dotyczące fundamentów ekonomicznej analizy prawa są trafne i trudne do racjonalnego odparcia. Niemniej jednak należy pamiętać o dwóch istotnych kwestiach. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na specyfikę stosowania norm administracyjno-prawnych, która sprowadza się do niejako „automatycznego” podstawiania stanu faktycznego do hipotezy normy prawnej i następnie realizacji jej dyspozycji. Drugim zagadnieniem jest niezwykle ważna, ale też bardzo obszerna problematyka zarzutu o niesprawiedliwość podejścia prezentowanego przez ekonomiczną analizę prawa. Zarzut ten uderza w normatywny postulat, iż prawo powinno być ekonomicznie efektywne i odpierany jest on w dwojaki sposób: efektywność ekonomiczna jest tożsama z pojęciem sprawiedliwości lub też poprzez argumentację, iż efektywność ekonomiczna jest dużo lepszym kryterium oceny norm prawnych, gdyż jest elementem obiektywnym, dużo łatwiejszym w ocenie, a w niektórych przypadkach zwiększającym dobrobyt społeczeństwa⁴⁷. Z racji na to, iż celem tej pracy jest dokonanie oceny możliwych zastosowań ekonomicznej analizy w prawie administracyjnym, w tym miejscu należało jedynie zwrócić uwagę na dyskusowany w filozofii i teorii prawa problem sprawiedliwości i efektywności ekonomicznej w nauce prawa.

4.2. Analiza ekonomiczna prawa administracyjnego

Nim przystąpi się do rozważań na temat perspektyw zastosowania analizy ekonomicznej w prawie administracyjnym, warto rozszerzyć refleksje nt. specyfiki stosowania norm administracyjno-prawnych. Kwintesencją prawa administracyjnego jest stosowanie wyinterpretowanych z aktu prawnego norm prawnych wtedy, kiedy przepisy prawa to nakazują. Posługując się zaś fachowym słownictwem z zakresu prawoznawstwa, naturą norm administracyjnoprawnych jest urzeczywistnianie dyspozycji normy prawnej w momencie, gdy zaistniały warunki opisane w hipotezie tejsze normy⁴⁸. Normy administracyjnoprawne mogą więc zostać zastosowane (czyli dojdzie do zrealizowania

⁴⁴ J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów...*, s. 36.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 36.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 40-42.

⁴⁷ Por. *Ibidem*, s. 39 i n.; por. K. Mathis, *op.cit.*

⁴⁸ Por. *Postępowanie administracyjne*, T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Golęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, Warszawa 2015, s. 34.

dyspozycji normy prawnej w warunkach opisanych w jej hipotezie), bądź też fakt ten nie nastąpi. Jest to w gruncie rzeczy zero-jedynkowa optyka, która w odniesieniu do przykładów stosowania prawa, do której dochodzi w postępowaniu karnym bądź cywilnym (np. przy sprawach dotyczących odszkodowań) niewiele ma z nimi wspólnego.

Specyfika ta znajduje swoje odzwierciedlenie w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Charakter tej procedury w zasadzie potwierdza opisaną wyżej naturę prawa administracyjnego. Postępowanie to nie jest postępowaniem spornym – sąd nie rozstrzyga żadnego sporu, jaki mógłby ewentualnie toczyć się między jednostką a organem administracji publicznej⁴⁹. Ma ono wyłącznie charakter kontrolny – sąd sprawdza poprawność zastosowania przez organ administracji publicznej określonej normy prawnej w danym stanie faktycznym (bada prawidłowość określonego stosunku administracyjnoprawnego⁵⁰). Wspomniana wyżej „zero-jedynkowa” optyka prawa administracyjnego znajduje również swoje odzwierciedlenie w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Procedura ta nabiera wręcz „technicznego” charakteru, gdyż sprowadza się ona do zweryfikowania poprawności zastosowania normy prawnej w określonym stanie faktycznym. Taki model jest zasadniczo najbliższy postulatowi wystosowanemu przez Monteskiusza, by sędziowie byli jedynie „ustami ustawy”.

Sensem takiego modelu sądownictwa administracyjnego jest zautomatyzowanie administracyjnoprawnego „wymiaru sprawiedliwości”, który w gruncie rzeczy jest tylko kontrolą stosowania przez organy administracji publicznej norm prawnych. Zastanawiając się głębiej nad przyczynami takiego kształtu procedury sądowo-administracyjnej należy dojść do wniosku, iż przyczyna leży w naturze materialnoprawnych przepisów administracyjnych. O ile prawo prywatne reguluje stosunki gospodarcze pomiędzy dwiema jednostkami, dając im jednocześnie swobodę kształtowania tych stosunków, zaś prawo karne sprowadza się do wskazywania jakie zachowania podlegają określonym sankcjom prawnokarnym, o tyle prawo administracyjne jako najobszerniejsza gałąź prawa reguluje ten obszar rzeczywistości społecznej, który nie został zagospodarowany przez pozostałe dwie dziedziny prawa. Z racji na to, iż występuje tutaj relacja państwo – obywatel, ze względu na ochronę praw jednostki, przepisy, które w takim stosunku musi zastosować państwo lub obywatel **muszą być** w jak największym stopniu precyzyjne. Tyczy się to zarówno hipotezy, jak i dyspozycji normy prawnej. Brak marginesu swobody decyzyjnej dla organu administracji publicznej z jednej strony chroni prawa jednostki, z drugiej zaś zapobiega powstawaniu zarzutów, iż państwo nadmiernie ingeruje bądź łamie prawa jednostki. Ponadto natura stosunków administracyjnoprawnych wymusza ich prostotę, jasność, precyzję i szybkość stosowania (w rzeczywistości często bywa inaczej, niemniej jednak wymienione cechy norm prawnych są pewnym wzorcem, do którego winien dążyć legislator). W prawie podatkowym, prawie wodnym, prawie ochrony środowiska, prawie drogowym, etc. ważne jest, by przepisy prawne były przejrzyste dla jego adresatów i dawały się zastosować nijako „automatycznie”. W tym obszarze stosowania norm prawnych nie ma miejsca na spory pomiędzy jednostkami

⁴⁹ Por. *Postępowanie sądowo-administracyjne*, T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2015, s. 26 i n.

⁵⁰ *Ibidem*.

czy też pomiędzy jednostką a organem administracji publicznej. Wszelkie wątpliwości muszą sprowadzać się do problemu, czy w danym stanie faktycznym doszło do prawidłowego zastosowania określonej normy prawnej.

Powyższe wywody dotyczące charakterystyki norm administracyjnoprawnych oraz postępowania sądowo-administracyjnego pozwalają wysnuć wniosek, iż ekonomiczna analiza prawa administracyjnego może być niezwykle atrakcyjną metodą analizy tej dziedziny prawa. Ekonomia prawa administracyjnego może być użyteczna zarówno na poziomie formułowania postulatów legislacyjnych, jak i w praktyce prawniczej stosowanej przez organy administracji publicznej lub jednostki.

W kolejnej części artykułu zostaną przedstawione potencjalne obszary zastosowań ekonomicznej analizy w prawie administracyjnym.

4.3. Obszary zastosowań analizy ekonomicznej w prawie administracyjnym

Zagadnieniem wymagającym dogłębnego zbadania wydaje się być kwestia postępowania sądowo-administracyjnego. Odmienności i specyfika tegoż postępowania (także z uwagi na odrębność prawa administracyjnego jako takiego) zostały zaprezentowane powyżej. W pierwszym rzędzie wypadałoby więc zbadać, na ile model sądownictwa administracyjnego oparty wyłącznie na kontroli działalności organów administracyjnych jest rozwiązaniem efektywnym ekonomicznie. Należałoby zbudować kilka przypadków i poddać je ekonomiczno-prawnej analizie. Może się bowiem okazać, iż orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne przyspieszyłoby uzyskanie przez jednostkę wiążącego ją rozstrzygnięcia w określonej sprawie. Z drugiej strony – co wskazują zwolennicy aktualnego rozwiązania – wprowadzenie orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne może przynieść skutek odwrotny od zamierzonego i spowodować permanentną przewłokę tych sądów. W obecnym stanie prawnym sądy, poprzez sprawowanie jedynie kontroli legalności działań organów państwowych, badają wyłącznie zgodność z prawem stosowania przez te organy norm prawnych. Sądy nie muszą więc rozstrzygać określonych problemów prawnych. Z tego względu działają one w zupełnie innym trybie. W gruncie rzeczy nikt nie jest w stanie przewidzieć, jakie skutki wywołałaby proponowana zmiana co do modelu orzekania przez sądy administracyjne, ale też nikt nie przeprowadził stosownych badań zgodnych z metodologią *Law & Economics*. Trudno również w takiej sytuacji antycypować potencjalny wynik ekonomicznej analizy omawianego problemu.

Kolejnym obszarem prawa administracyjnego, w którym zastosowanie może znaleźć analiza ekonomiczna, są koszty w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Mowa tutaj naturalnie o polskim modelu sądownictwa, którego kształt jest wzorowany na polskiej procedurze cywilnej. Niestety brak jest w piśmiennictwie bezpośrednich regulacji, które wprost dotyczyłyby kosztów postępowania w postępowaniu sądowo-administracyjnym, dlatego też zagadnienie to należy zaliczyć do grupy stosunkowo ciekawych tematów do zbadania. Mechanizmy rządzące postępowaniem sądowo-administracyjnym są w zasadzie takie same, jak te dotyczące procedury cywilnej, a co za tym idzie – podobnie jest też w przypadku kosztów tego postępowania. Także i tutaj znajdzie swoje zastosowanie zasada, zgodnie z którą jednostka zdecyduje

się na złożenie skargi administracyjnej do wojewódzkiego sądu administracyjnego tylko wtedy, gdy koszty postępowania będą niższe niż zysk z potencjalnej wygranej⁵¹. Na marginesie należy zauważyć, iż znakomita większość spraw administracyjnych to sprawy o charakterze pieniężnym, mające podłoże ekonomiczne i dające się opisać konkretną wartością pieniężną.

Z tej perspektywy należałoby przeanalizować – na hipotetycznym przykładzie – czy mogą zaistnieć takie sytuacje, w których ze względu na zbyt wysokie koszty dla zainteresowanej jednostki, wniesienie skargi do sądu administracyjnego może okazać się nieopłacalne, przy jednoczesnej opłacalności takiego rozwiązania dla całego społeczeństwa⁵². Dokonując analizy procedury sądowo-administracyjnej należy mieć na uwadze dwie istotne odmienności – iż sąd administracyjny w polskim systemie prawnym jest sądem dokonującym kontroli orzekania przez organy administracji publicznej. Nie jest więc – jak ma to miejsce w przypadku sądów powszechnych – sądem rozstrzygającym sprawy merytorycznie. Sprawa po wydaniu orzeczenia przez sąd administracyjny wraca do rozpoznania przed organ administracji publicznej. Ma to kluczowe znaczenie przede wszystkim dla kosztów oraz długości czasu związanych z prowadzeniem określonej sprawy, a w konsekwencji – na wyliczenia o charakterze ekonomicznym. Kolejną odmiennością jest fakt, iż sprawy administracyjne mogą mieć zróżnicowane merytoryczne podłoże (od kwestii np. nielegalnej wycinki drzew po sprawy subwencji państwowych i dopłat), niemniej jednak w znacznej większości z nich można dostrzec ekonomiczny substrat, który będzie odpowiadał cywilistycznej „wartości przedmiotu sporu” – instytucji kluczowej z perspektywy ekonomii prawa. Analizie ekonomicznej mogą zostać również poddane zasady postępowania sądowo-administracyjnego, jak np. zasada jawności (art. 10 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej: p.p.s.a.⁵³), zasada prawdy materialnej (art. 133 § 1 p.p.s.a [wyjątek 55 § 2 p.p.s.a.], art. 106 § 3 p.p.s.a.), zasada kontradyktoryjności, zasada równości stron, zasada dyspozycyjności (art. 60 p.p.s.a.), zasada bezpośredniości (art. 136 p.p.s.a.).

Podobnej analizy można dokonać w odniesieniu do administracyjnego postępowania regulowanego przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Na dogłębne zbadanie zasługują tutaj zwłaszcza następujące zasady: praworządności (art. 6 k.p.a.), zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.), zasada informowania stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej (art. 9 k.p.a.), zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), zasada pisemności (art. 14 § 1 k.p.a.). Na osobną, acz pogłębioną, analizę z pewnością zasługuje także instytucja ugody administracyjnej (art. 13 k.p.a.), co do której zasadniczo można w pewnym zakresie odnieść rozważania dotyczące

⁵¹ Por. J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów...*, s. 97.

⁵² *Ibidem*, s. 94-100.

⁵³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270).

ugody w postępowaniu sądowym⁵⁴. Wynika to z faktu, iż ugoda administracyjna regulowana art. 13 k.p.a. nie może być zawarta między organem administracji publicznej a stroną, lecz jedynie między stronami postępowania administracyjnego o spornych interesach. Istotą ugody jest bowiem dokonanie uzgodnienia spornych interesów co najmniej dwóch stron postępowania administracyjnego, w toku postępowania administracyjnego przed organem administracji publicznej prowadzącym to postępowanie⁵⁵. Mechanizm przeprowadzenia takiej analizy w przypadku ugody administracyjnej będzie więc podobny do procesu zastosowanego w przypadku ugody cywilnoprawnej.

Cały wachlarz możliwości do zastosowania ekonomii prawa w prawie administracyjnym reprezentuje prawo podatkowe. Tutaj niestety również brakuje dogłębnego spojrzenia ze strony teoretyków prawa zajmujących się analizą ekonomiczną, choć ekonomia sama w sobie pełna jest rozważań opartych na modelach matematycznych. Badawczo odpowiada to z kolei metodom stosowanym przez *Law & Economics*. W pierwszej kolejności interesującym zagadnieniem wydaje się być problem efektywności opodatkowania, a przede wszystkim problematyka tzw. krzywej Laffera⁵⁶. Jest to koncepcja teoretyczna, która odnosi się do wartości stawek określonego podatku i wskazuje, iż istnieje zależność między stawką opodatkowania dochodów a dochodami budżetowymi państwa z tytułu podatków. Założenia tej teorii polegają na przyjęciu, iż kolejne wzrosty stawek opodatkowania powodują coraz większe przyrosty przychodów podatkowych, aż do maksymalnej wartości T_{\max} dla stawki t^* . Dalsze podwyższanie stawki skutkuje zaś obniżeniem całkowitej wartości przychodów z tytułu podatków. Kiedy stawka opodatkowania dochodów osiągnie maksymalny poziom $t=100\%$, to przychody znów będą zerowe⁵⁷. Badania w zakresie efektywności opodatkowania uwzględniające wysokość stawek różnych podatków są niezwykle potrzebne. Z perspektywy interesu społecznego oraz interesu państwa takich badań winno powstawać jak najwięcej.

Kolejnym doniosłym obszarem badawczym w zakresie prawa podatkowego zdają się być kwestie związane z formą opodatkowania, tj. czy z perspektywy zarówno dochodów państwa, jak i maksymalizacji bogactwa społeczeństwa efektywniejsze są podatki bezpośrednie (jak np. podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych), czy też są nimi podatki pośrednie (np. podatek akcyzowy lub od towarów i usług). Niestety, w tej kwestii również brak rzetelnych opracowań makroekonomicznych oraz ekonomiczno-prawnych. Zagadnienie wydaje się o tyle ciekawe, iż tylko powierzchowna próba przeanalizowania tego problemu wskazuje, iż opodatkowanie podatkami wyłącznie pośrednimi może być dużo bardziej efektywne ekonomicznie z perspektywy zarówno budżetu państwa, jak i bogactwa społeczeństwa. Ściągalność podatków dochodowych jest przecież uciążliwym i skomplikowanym procesem, zaś

⁵⁴ J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów...*, s. 96–100.

⁵⁵ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Molczyk H. (red.), A. Gołęba, T. Kiełkowski, K. Klonowski, M. Romańska, Warszawa 2015.

⁵⁶ Zob. R. Gwiazdowski, *Krzywa Laffera. Rzecz o tym, jak obniżki stawek podatkowych mogą skutkować zwiększeniem wpływów podatkowych i vice versa*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego 2005.

⁵⁷ *Ibidem*.

likwidacja podatków dochodowych oznaczałaby przetransferowanie tych środków w zakres przedmiotu opodatkowania podatkami pośrednimi. Część nieopodatkowanego dochodu zostałaby przecież przeznaczona na konsumpcję, zakup towarów oraz usług. Jest to jednak na tyle obszerne zagadnienie, iż wymaga ono pogłębionej analizy matematycznej i ekonomicznej.

Ostatnią niezwykle ważną perspektywą podatkową, która „dopomina się” rzetelnej analizy prawno-ekonomicznej, to kwestia przedmiotu opodatkowania. Innymi słowy, jest to postawienie pytania o to, jakie czynności wykonywane przez ludzi, bądź też jakie obiekty otaczającego nas świata (a konkretniej ich posiadanie) powinny zostać opodatkowane tak, by przyniosło to korzyść ekonomiczną zarówno społeczeństwu, jak i państwu. Aktualnie w polskim systemie podatkowym obowiązuje 14 różnych podatków (11 bezpośrednich oraz 3 pośrednie). W tak rozbudowanym systemie podatkowym zasadnym wydaje się więc postawienie pytania o ekonomiczną efektywność takiego podejścia. Czy nie lepiej byłoby zastąpić jeden podatek (np. akcyzę) wyższą stawką podatkową innego podatku (np. stawką podatku od towarów i usług)? Czy w ogóle opłacalne jest wprowadzanie takich podatków, jak podatek od środków transportowych, czy podatek od wydobywania niektórych kopalin? Na te pytania odpowiedzi powinny zostać udzielone przez środowisko naukowe – zarówno przez ekonomistów, jak i teoretyków prawa. Niestety, próżno szukać w opracowaniach naukowych próby znalezienia odpowiedzi na te pytania. Niniejszy artykuł ma na celu zwrócić uwagę tej społeczności na palącą potrzebę zajęcia się wymienionymi zagadnieniami.

5. Podsumowanie

Prawo administracyjne, niezależnie od tego jak zostanie zdefiniowane, stanowi najbardziej obszerną oraz niezwykle skomplikowaną dziedzinę prawa. Niemniej jednak, ze względu na specyfikę oraz charakterystyczne dlań cechy, stanowi ono bardzo atrakcyjny obszar do stosowania analizy ekonomicznej. Z perspektywy teorii prawa jest to niebywale zachęcający obszar badawczy, gdyż nie występują tam problemy znane z innych gałęzi prawa. Z drugiej zaś strony tak przeprowadzone badania naukowe mogą okazać się niezwykle owocne zarówno dla praktyków prawa, jak i zwykłych osób zainteresowanych kontaktem z administracją publiczną. Pozostaje więc liczyć, iż ludzie nauki, w ślad za autorem niniejszego artykułu, przeprowadzą stosowne prace badawcze i wypełnią tę lukę w polskiej i światowej nauce.

* * *

Perspectives of Application of Economic Analysis in Administrative Law

From the beginnings of *Law & Economics* an administrative law was not so much researched by law-and-economics thinkers. First of all, it is very important to consider what the administrative law is and what relations it covers. Despite many definitions in theory of law, it must be accepted that this is such field of law, which regulates relations between individuals and

the state. Then it is said that economic analysis of law is one of “method of jurisprudence” what means that it is used in three areas: creation of law, interpretation of law and application of law. All of this leads to conclusion that economic analysis may be applied in administrative law in a very proper way. This can be so profitable not only for theory and philosophy of law, but also for practice. It is a result of specific features of this kind of law. For instance there is no problem with administering of justice because administrative law rules are “mechanically” applied. Finally, potential research areas to conduct economic analysis of administrative law are administrative procedure and tax law.

Key words: economic analysis of law, administrative law, applications of economic analysis in administrative law, definition of administrative law, theory and philosophy of law