

## RECENZJE

Y. SHIBAIKE, *Gyosei Ho Tokuhon*<sup>2</sup> [*Administrative Law*], w j. japońskim, Wydawnictwo Yuhikaku, Tokio 2010, ss. 455

Praca zawiera aktualny zarys japońskiego ogólnego prawa administracyjnego. Jest ona ilustrowana licznymi przykładami przepisów prawa materialnego i orzeczeniami sądów. Została ona w całości napisana w j. japońskim. Może służyć jako podręcznik lub punkt wyjścia do badań nad instytucjami współczesnego japońskiego prawa administracyjnego, przy czym nie jest wymagana uprzednia znajomość literatury z tego zakresu. Już we wstępie czytelnik znajduje informację, że rozważania dotyczą administracji, obejmują działalność wykonywaną przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty oraz przedstawiają funkcjonowanie podmiotów wykonujących taką działalność. Natomiast samo pojęcie administracji jest przedstawiane w rozdziale 1, na początku pracy.

Autor pracy był przez wiele lat profesorem Wydziału Prawa Uniwersytetu Kioto (Kyoto University), a obecnie pracuje na Uniwersytecie Kansai (Kansai University) w Osace. Opublikował on liczne prace z zakresu japońskiego prawa administracyjnego, przedstawiające między innymi instytucje prawa administracyjnego oraz postępowanie w sprawach administracyjnych.

Omawiana praca składa się z 27 rozdziałów, a na jej końcu jest umieszczony szczegółowy indeks rzeczowy oraz obszerny indeks cytowanych orzeczeń sądowych. Pierwszy rozdział pracy jest zatytułowany „Administracja i prawo administracyjne”. Bezpośrednio po tym rozdziale są przedstawiane rodzaje działalności administracyjnej, podmioty administrujące, ustroj administracji i zasady jej działania. Następnie przedmiotem rozważań jest decyzja administracyjna,

a w szczególności jej pojęcie i proces powstawania, moc wiążąca, możliwości zmiany. W dalszej kolejności są omawiane przymus i sankcja administracyjna, niesformalizowane oddziaływanie na inne podmioty (gyosei shido), planowanie, umowy administracyjne, kontrola działalności administracji, postępowania w sprawach z zakresu działania administracji oraz odpowiedzialność odszkodowawcza.

W pierwszym rozdziale pracy autor podkreśla związki administracji ze sprawami życia codziennego i polityką. Odnosząc się do zamieszczonych w podręcznikach prawa administracyjnego definicji administracji, sygnalizuje on odrębność administracji od ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości. Wprawdzie ustawodawstwo i wymiar sprawiedliwości również realizują cele publiczne, jednak w przypadku administracji jest to realizacja konkretna i dokonywana w sposób ciągły.

Podkreślając konkretne i ciągłe realizowanie celów publicznych na podstawie prawa, autor wyraża wątpliwość odnośnie do możliwości przedstawienia kompletnej definicji złożonego zjawiska administracji. Sygnalizuje wyróżnianie działalności administracji regulującej i administracji świadczącej.

W dalszych rozważaniach badacz zwraca uwagę na przykłady ustaw zawierających w tytule przymiotnik „administracyjny”. Jednak sam zauważa, że większość spośród około 1800 ustaw i tysięcy innych aktów normatywnych stanowią akty wchodzące w skład prawa administracyjnego. Podkreśla on konieczność przestrzegania procedury w toku załatwiania spraw administracyjnych. Doceniając znaczenie konstytucji, widzi jednak, że w rzeczywistości najważniejszą rolę odgrywają ustawy, określające konkretnie stosunki łączące administrację i obywateli. Zwraca uwagę na wydawanie aktów normatywnych przez organy administracji.

W ramach prawa administracyjnego autor wyróżnia prawo ustrojowe, prawo stosowane przez administrację w sferze zewnętrznej oraz prawo wykorzystywane przez obywateli do ochrony swoich praw i interesów w stosunkach z administracją. Zastanawiając się nad istotą prawa administracyjnego, zwraca on uwagę – po pierwsze – na stosowanie władztwa, po drugie – na realizację celów publicznych.

Omawiając rodzaje działalności administracji, Shibaïke dokonuje rozróżnienia między administracją publiczną oraz administracją prywatną, aktami zewnętrznymi oraz aktami wewnętrznymi, aktami władczymi oraz aktami niewładczymi, aktami prawnymi oraz aktami realnymi. Zarazem w ramach działalności administracji wyodrębnia w szczególności prawodawstwo administracyjne, decyzje administracyjne, umowy administracyjne, niesformalizowane oddziaływanie na inne podmioty (gyosei shido).

Przedstawiając podmioty wykonujące działalność administracyjną i ich ustrój, autor zwraca uwagę na podmioty publiczne, które nie są utożsamiane ani z państwem, ani z samorządem terytorialnym. W dalszych rozważaniach przedstawia strukturę i organizację administracji na szczeblu centralnym i lokalnym, uwzględniając organy pomocnicze oraz więzi łączące poszczególne z nich.

Jako podstawowe zasady działania administracji wyróżnia on zasadę praworządności oraz zasadę ochrony zaufania. W Japonii, przedstawianej jako państwo prawa, zarówno ono samo, jak też jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do działania zgodnego z prawem. Z zasady praworządności (administracja na podstawie prawa) wynikają prymat ustawy, zastrzeżenie zgodności działania administracji z ustawą, zastrzeżenie dla ustawy kwestii normowania praw i obowiązków obywateli. Badacz sygnalizuje dokonywane na podstawie ustawy przykłady ingerencji w sferę praw obywateli. Dostrzegając zależność między przestrzeganiem praw obywateli oraz ochroną zaufania, podkreśla, że dowolna ingerencja w zakresie tych praw jest niedopuszczalna.

Przestrzeń, w jakiej administracja może samodzielnie podjąć rozstrzygnięcie, jest w pracy określana jako uznanie administracyjne. Autor zauważa, że uznanie administracyjne występuje w przypadku niejasności przepisów prawa. Podkreśla, że uznanie administracyjne podlega kontroli sądu, który może uchylić uznaniową decyzję.

Kolejnym omawianym zagadnieniem jest prawodawstwo administracyjne. Wydawanie aktów normatywnych występuje w działalności administracji, chociaż nie można mówić o swobodzie jej organów w tym zakresie. Jak podkreśla autor, dla wydania przez administrację

aktu normatywnego dotyczącego praw i obowiązków obywateli wymagane jest szczegółowe upoważnienie ustawowe. Dostrzegając stosowanie aktów instrukcyjnych, stwierdza on, że, zgodnie z dominującym stanowiskiem, takie akty nie zawierają norm prawnie wiążących.

Po przedstawieniu podstawowych pojęć prawa administracyjnego i zasad działania administracji, autor omawia problematykę decyzji administracyjnej. Przy tym uwzględnia w szczególności pojęcie, proces wypracowania rozstrzygnięcia, moc wiążącą oraz możliwości zmiany decyzji. Określa on decyzję administracyjną jako władczy i konkretny akt prawny, stosowany w sferze zewnętrznej. Przykładami decyzji administracyjnej są, między innymi, wskazywane pozwolenie na kierowanie pojazdem lub nakaz zaprzestania działalności. Wśród takich decyzji wyróżniane są akty wydawane z urzędu i na wniosek. Omawiane jest zagadnienie obowiązywania decyzji administracyjnej, przykładowo uprawniającej do budowania; taka ma moc wiążącą. Badacz zauważa przy tym występowanie sytuacji, gdy pomimo niezgodności decyzji z prawem, nadal ona obowiązuje, co świadczy o jej trwałości. Może jednak ona zostać uchylona, zmieniona lub unieważniona.

Następnie autor odnosi się do sytuacji, gdy obywatele nie wykonują obowiązków nałożonych przez administrację. W takiej sytuacji, stosując przymus w stosunku do obywateli, może zapewniać ona wykonanie przez nich obowiązków. Sygnalizowane jest także zagadnienie niezwłocznej wykonalności tych obowiązków. Przedmiotem odrębnych rozważań jest sankcja administracyjna. Istoty sankcji można upatrywać w pogorszeniu sytuacji podmiotu, który nie przestrzega przepisów prawa lub postanowień decyzji administracyjnej. Jako rodzaje sankcji administracyjnej są przedstawiane pozbawienie lub zawieszenie uprawnienia, kara pieniężna, odmowa świadczenia usługi, podanie do publicznej wiadomości nazwiska lub nazwy przedsiębiorstwa, lub nazwy towaru.

W dalszej kolejności są omawiane oddzielnie: niesformalizowane oddziaływanie na inne podmioty (*gyosei shido*), plany administracji, umowa administracyjna. Wymienione trzy formy działania są wykorzystywane do osiągnięcia celów administracji. Osiąganie celów

administracji jest elementem pojęcia *gyosei shido*, polegającego na kierowaniu, wydawaniu zaleceń, udzielaniu rad lub stosowaniu innych aktów, co jednak wyklucza wydawanie decyzji. Plan administracji oznacza plan opracowany lub przyjęty w obrębie administracji, obejmujący przy tym postępowanie i środki służące do jednolitej realizacji jej celów. Natomiast w przypadku umowy administracyjnej przedmiotem rozważań jest umowa, której jedną ze stron jest administracja (państwo, jednostka samorządu). Ważnymi elementami charakterystyki tych trzech zróżnicowanych form działania, przedstawianych oddzielnie w poszczególnych rozdziałach, są podstawa prawna, forma, procedura i zasady stosowania.

*Gyosei shido* powinno być wykonywane w granicach właściwości danego organu administracji. W doktrynie oraz orzecznictwie jest jednak reprezentowany pogląd, zgodnie z którym nie jest wymagana podstawa prawna dla zastosowania danego aktu określanego jako *gyosei shido*. Także w wielu przypadkach planów, niemających charakteru wiążącego, brak podstawy prawnej nie jest przesłanką ich nielegalności. Brak konieczności występowania podstawy prawnej (brak upoważnienia) dotyczy również przypadków zawierania umów administracyjnych. Formalną przesłanką dotyczącą zasadniczo niesformalizowanego *gyosei shido* może być konieczność stosowania formy pisemnej. Plan lub umowa powinny, odpowiednio, być przyjmowane albo zawierane zgodnie z wymogami przewidzianymi w przepisach prawa. Podstawową przesłanką prawidłowości wykonywanego *gyosei shido* jest dobrowolne współdziałanie partnera administracji (podmiotu sfery zewnętrznej), poddanego oddziaływaniu administracji. Możliwość przedstawienia stanowiska przez zainteresowane osoby występuje w przepisach dotyczących planowania.

Przedmiotem dalszych rozważań jest kontrola działalności administracji. Przy tym zwraca się uwagę na znaczenie instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji jej realizacji przez organy administracji wyższego stopnia oraz organy uchwałodawcze (parlament, organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego). Wysoko jest oceniona funkcjonująca za granicą (w szczególności w państwach europejskich) instytucja niezależnego ombudsmana. W Japonii bowiem instytucja

ombudsmana występuję na szczeblu lokalnym, w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto zwraca się uwagę na podporządkowanie lokalnych ombudsmanów szefom lokalnej administracji.

Dużo uwagi autor pracy poświęca postępowaniom, których przedmiot dotyczy zakresu działania administracji. Dotyczą go w szczególności postępowania prowadzone w sprawach wydawania decyzji przez organy administracji, odwołania od decyzji organów administracji, skarg na decyzje lub na bezczynność organów administracji, dostępu obywateli do informacji oraz ochrony informacji dotyczących osób fizycznych.

Shibaike docenia znaczenie stosowania procedury na etapie poprzedzającym wyrażenie woli przez organ administracji. Postępowanie prowadzone przez administrację na tym etapie, jak zauważa, jest zazwyczaj określane jako postępowanie administracyjne. Dostrzegając trudności w jego definiowaniu, autor stwierdza, że, ogólnie rzecz biorąc, przez postępowanie administracyjne rozumie się postępowanie zmierzające do wydania przez organ administracji decyzji (decyzji administracyjnej) lub podjęcia innego rozstrzygnięcia wyrażającego jego wolę.

Podkreśla, że ustawowe regulowanie procedury administracyjnej służy w założeniu ochronie praw oraz interesów obywateli. Celem procedury administracyjnej jest także zapewnienie prawidłowości i przejrzystości działań administracji.

Przepisy procedury, jak zauważa badacz, służą do ochrony praw oraz interesów obywateli, które zostały naruszone działaniami administracji. W zakresie przepisów wykorzystywanych przez obywateli do ochrony ich praw oraz interesów w stosunkach z administracją wyróżnia on przepisy dotyczące odwołania od decyzji organu administracji, skargi na decyzję organu administracji (skargi administracyjnej), odpowiedzialności odszkodowawczej za działania administracji. Przy czym odwołanie jest rozpatrywane przez organ administracji, a skarga administracyjna jest rozpatrywana przez sąd. Autor wskazuje na zasadę swobody wyboru przez obywatela środka zaskarżenia – odwołania albo skargi administracyjnej. Procedura odwoławcza i procedura skargowa, stosowane z reguły w odniesieniu do wydanej decyzji, mają ge-

neralnie charakter następczy. Można wnieść skargę także w przypadku bezczynności administracji. Sygnalizuje to zasadę odpowiedzialności państwa za szkody powstałe w związku z wykonywaniem władztwa.

Procedura odwoławcza, na co Shibaïke zwraca uwagę, służy zapewnieniu prawidłowości działania administracji. Uprawnionym do złożenia odwołania od decyzji jest podmiot mający interes prawny. Co do zasady, organem rozpatrującym odwołanie jest organ bezpośrednio nadrzędny nad organem, który wydał decyzję. Podjęte po rozpatrzeniu sprawy rozstrzygnięcie może być zaskarżone do sądu.

Procedura skargowa, jak zauważa autor, jest związana z kontrolą działalności administracji. Może też mieć ona charakter następczy w stosunku do postępowania odwoławczego, prowadzonego w obrębie administracji. Jej przedmiotem jest analiza skargi administracyjnej, skierowanej do rozpatrzenia przez sąd. Kierowana do sądu skarga administracyjna dotyczy przede wszystkim decyzji i z reguły ma związek z ochroną praw i interesów obywateli. W wyniku rozpatrzenia skargi podejmuje się rozstrzygnięcie, a jeżeli jest ona zasadna, uchyla się decyzję lub stwierdza się jej nieważność. Procedura skargowa ma jednak także zastosowanie w przypadku skargi, która nie dotyczy praw lub obowiązków konkretnej osoby albo jest wykorzystywana w stosunkach między organami. Zaskarżyć można również bezczynność administracji.

Spowodowanie szkody w wyniku władczej działalności przez państwo lub podmiot publiczny, na co zwraca uwagę autor, skutkuje powstaniem obowiązku odszkodowawczego. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej są działanie funkcjonariusza publicznego, publiczny i zewnętrzny charakter działania, niezgodność działania z prawem. Kwalifikacja takiego działania zależy od tego, czy było to działanie celowe.

Przedmiotem rozważań autora jest także postępowanie regulujące dostęp obywateli do informacji oraz ochronę informacji (danych) dotyczących osoby fizycznej. Zwraca on uwagę na to, że, co do zasady, każdy może żądać informacji na temat działalności danego organu administracji. Każdy też, co do zasady, ma prawo do ochrony swojej prywatności.