

### **3. Ograniczanie bezczynności federalnych agencji administracyjnych w USA. Zarys problematyki.**

Specyfika federalnego ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USA) przekłada się na konstrukcję amerykańskiej administracji publicznej, która organizacyjnie i funkcjonalnie jest inna od znanej nam „administracji kontynentalnej”.

Przede wszystkim należy odnieść się do istoty agencji administracyjnych w Stanach Zjednoczonych, które są jednym z ważniejszych elementów ustroju administracji amerykańskiej. Otóż, nawiązując do treści *Federal Administrative Procedural Act* (APA), który jest podstawowym dokumentem dotyczącym amerykańskiego prawa postępowania administracyjnego, agencją administracyjną jest podmiot wykonujący działania inne niż ustawodawcze i sędownicze, czyli wykonawcze. Innymi słowy, każdy podmiot funkcjonujący poza systemem władzy uchwałodawczej i sędowniczej oraz z wyłączeniem prezydenta USA i jego bezpośrednich doradców jest traktowany jako agencja administracyjna.<sup>1</sup> Prawo będące podstawą funkcjonowania tychże agencji zwane jest w Stanach Zjednoczonych prawem administracyjnym, aczkolwiek w strukturze agencji znajdują się takie, które działają na podstawie np. prawa wojennego (nie będącego prawem administracyjnym) i dotyczy to chociażby wszystkich „agencji wojskowych” (tzw. *military agencies*). Generalnie można jednak wskazać na dwa rodzaje agencji administracyjnych w USA: *Regulatory agencies* i *Agencies administering benefit programmes*. W ostatnich latach (lata 80-te XX wieku) amerykańskie agencje administracyjne powoływane są głównie do świadczenia różnych usług publicznych, które wcześniej realizowane były przez podmioty o charakterze prywatnym. Ciekawym w tym przypadku jest fakt, że agencje te operują na podstawie prawa zbliżonego do prywatnego, nie zaś publicznego (w sensie prawa administracyjnego).

*Regulatory Agencies* posiadają kompetencje w zakresie funkcji wykonawczych i reglamentacyjno-porządkowych, zajmują się sankcjonowaniem działań sprzecznych z przepisami prawa. Decydują o prawach, obowiązkach i

---

<sup>1</sup> Zob. A. B. Morrison; *Fundamentals of American Law*, Oxford University Press, New York, 1996, s. 130 i nast.

sposobach ich wykonywania. Niewątpliwie są one najbardziej rozpowszechnionym rodzajem agencji administracyjnych w USA. Drugi rodzaj agencji odpowiada natomiast za całą świadcząca sferę administracji publicznej zajmując się między innymi kwestiami socjalnym, społecznymi, zdrowotnymi, ochroną środowiska, etc.

Podstawą prawną działania agencji administracyjnych są ustawy nadawane im przez odpowiednie ciała uchwałodawcze (w przypadku agencji federalnych jest to Kongres). W ustawach tych określa się nie tylko zakres działania agencji, ale również formę tychże działań. Agencje mają prawo kształtować (uznaniowość) uprawnienia osób fizycznych i prawnych wtedy, gdy ich przepisy tego nie regulują.<sup>2</sup> Takie rozwiązanie jest efektem polityki Nowego Ładu za prezydentury F. D. Roosevelta i między innymi dwóch orzeczeń Sądu Najwyższego z 1935 roku.<sup>3</sup>

W związku z faktem zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej kompetencje agencji administracyjnych określone w ustawach okazywały się bardzo często zbyt ograniczone do racjonalnego administrowania sprawami publicznymi. Dlatego też te akty prawne przybierać zaczęły coraz bardziej abstrakcyjną treść zawierając sformułowania o bardzo ogólnym charakterze i tym samym uprawniając agencje do swobodnego decydowania w wielu „nowych” sprawach. Problem ten został dostrzeżony przez Kongres, który wprowadził zasadę „weta legislacyjnego” umożliwiającego uchylenie każdej decyzji agencji przez obie Izby Kongresu (procedujące pojedynczo lub wspólnie). Jednakże Sąd Najwyższy dopatrywał się w tej praktyce naruszenia zasady równowagi władz i ingerowania władzy uchwałodawczej w kompetencje władzy wykonawczej, co jednak nie spowodowało „wycofania” tej procedury.<sup>4</sup>

Podjętą się analizy roli organów władzy publicznej w badaniu bezczynności amerykańskich agencji administracyjnych należy odnieść się do kwestii procedury administracyjnej określonej w przywoływanym wyżej akcie

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935); *Panama Refining CO. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935).

<sup>4</sup> *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

Szczepankowski R., *Ograniczanie bezczynności federalnych agencji administracyjnych w USA. Zarys problematyki*, (w:) Suwaj R., Perkowski M. (red.), *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, wyd. Stow. Absolwentów Wydziału Prawa, Białystok 2010, s. 181-185, ISBN: 978-83-929421-1-5

prawnym APA. Przede wszystkim, podstawową zasadą procedury administracyjnej w USA jest *audi alteram partem* (wysłuchanie stron) co ma zabezpieczyć prawo każdego zainteresowanego do udziału w toczącym się postępowaniu. Zasada ta przyczyniła się do znacznej judycjalizacji procedury administracyjnej, realizowanej przez agencje administracyjne, zbliżając ją do postępowania sądowego. Agencje są zobligowane do ogłaszania w swego rodzaju „biuletynie informacyjnym” (*Federal Register - FR*) informacji na temat toczących się postępowań administracyjnych i proponowanych rozstrzygnięć. Każdy podmiot zainteresowany danym postępowaniem na podstawie informacji pochodzących z FR może zgłaszać pisemnie lub ustnie wnioski, opinie, zastrzeżenia do rozstrzyganej sprawy. Praktyka ogłaszania postępowań spotkała się z krytyką sądów niższej instancji, które w swoich orzeczeniach wskazywały na ograniczoną dostępność tego typu informacji bowiem nie wszyscy obywatele, nawet ci, którzy mogą mieć interes w toczącym się postępowaniu śledzą na bieżąco pojawiające się w FR informacje. Niemniej jednak Sąd Najwyższy stwierdził, że podawanie do publicznej informacji danych o toczącym się postępowaniu jest jak najbardziej zgodne z zapisami APA. Żaden sąd nie może wpłynąć na agencję administracyjną w taki sposób żeby podejmowała ona wysiłek upubliczniania informacji o toczących się postępowaniach w sposób inny niż poprzez FR. Jedynie Kongres powołujący ustawą agencję bądź sama agencja może wprowadzić dodatkową procedurę upubliczniania informacji w postępowaniach.<sup>5</sup> Co ciekawe, agencje administracyjne w swoim postępowaniu często korzystają z metody analizy kosztów i zysków w podejmowaniu rozstrzygnięć, co z kolei jest kontestowane przez sądy analizujące funkcjonowanie agencji bowiem nie wszystkie kwestie można poddać tego rodzaju analizie, a dokładniej chodzi o sprawy z zakresy tzw. państwa opiekuńczego.<sup>6</sup>

Federalne agencje administracyjne (jak i agencje stanowe) traktowane są w amerykańskiej doktrynie prawa administracyjnego jako bardzo istotne elementy w sferze władzy wykonawczej, które muszą być poddawane kontroli.

---

<sup>5</sup> Zob. A. B. Morrison, op.cit., s. 138.

<sup>6</sup> Ibidem.

Przewiduje się kontrolowanie działalności federalnych agencji administracyjnych przez Kongres, sądy, prezydenta oraz opinię publiczną w formie kontroli społecznej, która wbrew pozorom jest dosyć istotna przez chociażby możliwość oddziaływania grup interesu (społecznych i biznesowych) w przesłuchaniach w Kongresie. Celem tejże kontroli jest wpływanie na zwiększenie aktywności agencji w ramach przypisanych im kompetencji.<sup>7</sup>

Kongres, który powołuje do życia agencje odgrywa najistotniejszą rolę w procesie jej kontrolowania wpływając na zakres jej działania. Zmiany w przepisach prawa (ustawie) dotyczących konkretnej agencji mogą być efektem niewydania przez agencję przepisów wykonawczych do ustawy (ustaw) określających polityki federalne lub też niewdrożenia w życie wydanych przez siebie aktów prawnych. Poza tym, zmiany dot. agencji mogą być także wywołane przez osoby fizyczne i prawne, które nie są zadowolone z pracy agencji i zgłaszają Kongresowi wnioski w sprawie modyfikacji (zwiększenia lub zmniejszenia) jej kompetencji. Zanim jednak podjęte zostaną odpowiednie zmiany przepisów prawa (nowelizacje) przed Kongresem odbywa się publiczne przesłuchanie zgłaszających postulaty zmian jak też przedstawiciele danej agencji, którzy mają prawo przedstawić „swoje punkty widzenia” w podnoszonej kwestii. Rezultatem takiego przesłuchania może być zmiana stanowiska agencji przez np. zmianę procedur wewnętrznych, podjęcia lub zaniechania działania. Kolejnym rodzajem kontroli agencji administracyjnych jest sądowa kontrola ich działalności. W porównaniu z zakresem kontroli sprawowanej przez Kongres kontrola sądowa nie odgrywa specjalnie istotnej roli w funkcjonowaniu agencji. Sądy badają zazwyczaj to, czy działalność danej agencji administracyjnej mieści się w ramach prawnych określonych w ustawie powołującej do życia agencję (legalność) oraz czy agencja wykonuje politykę publiczną. Praktycznie, podmioty niezadowolone z działania lub braku działania danej agencji mogą wpłynąć na ten stan zgłaszając swoje zastrzeżenia do odpowiedniej komisji Kongresu i dążyć tym samym do zmiany (nowelizacji) prawa dotyczącego agencji. Rola prezydenta USA w

---

<sup>7</sup> J.P. Chamberlain, P.R. Hays, *The judicial functions in Federal administrative agencies*, The Commonwealth Fund 1942, s. 70 i nast.

kontrolowaniu agencji sprowadza się do badania czy wykonuje ona właściwie politykę prezydenta. Poza tym, już na etapie powoływania agencji do życia Kongres na wniosek prezydenta określa zakres działania agencji i tym samym wypełnia on wolę polityczną prezydenta. Dodatkowo, prezydent powołuje szefa agencji, którego zadaniem jest dbanie o realizację jego polityki w zakresie kompetencji danej agencji administracyjnej.

Bezczynność w przypadku federalnych agencji administracyjnych jest dosyć trudna do zdefiniowania bowiem chodzi tutaj bardziej o zakres kompetencji agencji ujętych w powołującej je do życia ustawach. Im bardziej szczegółowe regulacje zawiera akt prawny, tym mniej możliwości do swobodnego działania ma dana agencja i tym samym może być ona „posądzona” o bezczynność. Oczywiście możliwa jest także sytuacja odwrotna, gdzie dochodzi do zbyt abstrakcyjnego określenia zakresu działania agencji, która nie będzie podejmować żadnych działań ze względu na możliwość stwierdzenia zbyt daleko posuniętej uznaniowości.