

Michał Kasiński

Rozważania o dobrej administracji

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 10/1, 353-358

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rozważania o dobrej administracji

1. Ideał dobrej administracji

Nikt nie chce być źle rządzony. Dlatego każda partia obiecuje wyborcom, że będzie dobrze rządzić, lepiej od innych partii. Niezależnie od treści jakie zawiera polityczny program „dobrego rządu” z reguły mieści się w nim zapowiedź wprowadzenia dobrej administracji, lepszej od dotychczasowej. Stan społecznego niezadowolenia z administracyjnego status quo pobudza partie i rządy do występowania z projektami reform w tej dziedzinie. Reformom tym przyświeca z reguły jakiś ideał „dobrej administracji”, którego urzeczywistnienia oczekuje się w skali ogólnospołecznej. Wszelako oczekiwanie to ma też wymiar indywidualny: płacę podatki więc oczekuję dobrej administracji.

Ale co to jest „dobra administracja”? Najpierw trzeba uściślić, że chodzi tu o administrację publiczną, to znaczy realizowaną w interesie społecznym, zbiorowym (a nie prywatnym). Jej istota wyraża się w zaspokajaniu przez władze państwowe i samorządowe potrzeb ludzi wynikających ze współżycia w różnych społecznościach. Społecznie odczuwany stopień zaspokojenia tych potrzeb jest więc najogólniejszym wyznacznikiem oceny administracji publicznej. Dalej – należy uwzględnić, że jest ona wysoce złożonym systemem organizacyjnym i odnoszą się do niej zasady i dyrektywy organizacyjnej racjonalności działania. Wreszcie – współcześnie struktury i funkcje administracji publicznej są regulowane prawem, a od niej samej wymaga się działania zgodnego z przepisami prawa. Te trzy podstawowe kryteria: społeczna efektywność, organizacyjna sprawność i praworządność działania administracji są najczęściej brane pod uwagę przy formułowaniu jej ocen. W rzeczywistości istnieją napięcia między tymi „miarami dobrej administracji” i niezbędne jest ustalenie hierarchicznego porządku walorów, które winny charakteryzować dobrą administrację oraz określenie dróg i gwarancji ich uzyskiwania.

W warunkach współczesnego demokratycznego państwa prawa na plan pierwszy wysunąć należy krąg wartości, których respektowanie przez administrację publiczną jest wymogiem konstytucyjnym, ściśle związanym z charakterem tego państwa. Biorąc przeto pod uwagę przepisy polskiej Konstytucji z 1997 r. skonstruować należy taki oto katalog podstawowych cech dobrej administracji, składających się na jej ustrojowy ideał powinna być to:

- 1) administracja respektująca (realizująca) zasadę demokracji i urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej, chroniąca niepodległość państwa, wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe i dobra kultury, środowisko, rodzinę i małżeństwo itd;
- 2) administracja rzetelna (uczciwa);

- 3) administracja społecznie efektywna;
- 4) administracja sprawna, to znaczy w szczególności skuteczna, tania i szybka;
- 5) administracja przestrzegająca przepisów ustaw i innych aktów prawotwórczych pod warunkiem ich zgodności z przepisami Konstytucji oraz wyrażonymi w nich wartościami.

Postulat dobrej administracji ma, jak już wspomniałem, wymiar społeczny i indywidualny. Pierwszy odczytać można w programach politycznych partii, w projektach reform itd. Drugi – wyraża się w oczekiwaniu, że nasze sprawy będą szybko, tanio i pozytywnie załatwione w urzędzie. W sensie ogólnym kryterium oceny administracji jest stopień realizacji celów działania: normatywnie określonych, społecznie akceptowanych i powszechnie uznawanych za użyteczne. Zaś sensie indywidualnym – taka, która zapewnia dobre zachowanie urzędnika. Kryterium to nie musi być domeną subiektywnych odczuć obywatela-interesanta. Ulega ono obiektywizacji i standaryzacji, przybierając normatywną postać wykazu powinności urzędnika w pragmatykach służbowych, czy też kodeksach etyki zawodowej pracowników administracji.

2. Ku obywatelskiemu prawu do dobrej administracji

Postulat „dobrej administracji” może być rozpatrywany z aksjologicznego, empirycznego i normatywnego punktu widzenia. W tym ostatnim ujęciu zwłaszcza mówi się o „prawie do dobrej administracji”. Co ono oznacza? W ślad za Zbigniewem Cieślakiem¹ wyróżnimy cztery możliwe znaczenia tego terminu:

- 1) uprawnienie obywatela i odpowiadający mu obowiązek administracji;
- 2) publiczne prawo podmiotowe do dobrej administracji;
- 3) kategoria parapravna, tzn. niewiążąca zasada prawa uzasadniająca wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych;
- 4) kategoria pozapravna: np. etyczna, psychologiczna.

Na tym miejscu interesuje nas zasadność przypisania terminowi „prawo do dobrej administracji” pierwszego lub drugiego z wyodrębnionych znaczeń, a więc charakter normatywny tego prawa, jego oparcie w przepisach obowiązującego prawa wystarczająco wysokiej rangi oraz możliwość przekształcenia tego prawa w roszczenie o respektowanie przez określony podmiot wymogów dobrej administracji.

Akty konstytucyjne i ustawowe państw europejskich prawa do dobrej administracji wyraźnie nie przewidują, choć czynione są próby „odczytywania” tego prawa z całokształtu regulacji konstytucyjnych bądź ustawowych. Zostało ono ukształtowane w dokumentach europejskich. Najpierw (od 1980 r.) w rekomendacjach Rady Europy, później w dokumentach Unii Europejskiej, zwłaszcza w art. 41 Karty Praw Podstawowych UE. Przepis ten, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji” stanowi, że:

„1. Każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy zostały załatwione przez organy i instytucje Unii bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie.

2. Prawo to obejmuje w szczególności: – prawo każdej osoby do bycia wysłuchanym, zanim zostanie zastosowany wobec niej niekorzystny, indywidualny środek; – prawo każdej osoby do dostępu do akt jej dotyczących z zachowaniem prawnie uzasadnionego intere-

¹ Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji*, tezy wystąpienia na zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2003, s. 18–19.

su poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; – obowiązek administracji do uzasadniania swoich decyzji. 3. Każda osoba ma prawo do tego, aby Wspólnota, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla porządków prawnych państw członkowskich, wyrównała jej szkody spowodowane przez działanie jej organów lub jej personelu przy wykonywaniu ich zadań służbowych. 4. Każda osoba może kierować wystąpienia do Unii w jednym z języków Traktatu i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”.

Przepis art. 41 Karty Praw Podstawowych ma znaczenie przełomowe, ponieważ, jak trafnie podniosła Irena Lipowicz², ostatecznie przeniósł pojęcie dobrej administracji z kręgu pojęć pozaprawnych, czy też parapravných do kręgu „praw obywatelskich” obywateli Unii Europejskiej. Ale nie tylko im przysługuje to prawo, lecz „każdej osobie”, która domagać się może załatwienia jej sprawy przez organy i instytucje Unii bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie. Czy jest to publiczne prawo podmiotowe? Można mieć wątpliwości, jeśli w art. 41 Karty widzi się jedynie aspekty proceduralne, wymagania dotyczące postępowania przed organami i instytucjami Unii. Wydaje się jednak iż – jak podniosła Teresa Rabska³ sam tytuł przepisu i jego miejsce w systematyce Karty wskazuje, że chodzi tu o prawo obywatelskie i polityczne o mieszanym procesowym i materialno-prawnym charakterze. Prawo do dobrej administracji zawiera w swojej treści zwłaszcza zasadę demokratyzacji administracji, w sensie prawa obywateli do kontroli tego co czyni administracja i generalnie konstytuuje partnerski model relacji między tymi podmiotami. Z prawa do dobrej administracji wynika obowiązek organów i instytucji do działania sprawiedliwego, bezstronnego, terminowego – ale też efektywnego i sprawnego załatwiania spraw, wykonywania zadań. Obywatelowi przysługuje roszczenie, aby te zadania i kompetencje, które dla administracji wynikają z ustaw wykonywane były wobec niego dobrze: sprawiedliwie, zgodnie z prawem i bezstronnie, terminowo – ale też efektywnie i sprawnie. Z tych powodów uzasadniona jest teza, iż art. 41 Karty tworzy generalną podstawę publicznego prawa podmiotowego do dobrej administracji. Jest to prawo przysługujące wprost obywatelowi Unii wobec jej organów i instytucji, ale z uwagi na rangę Karty (a także jej inkorporację do tekstu projektu Konstytucji Europejskiej) zasięg tego prawa stopniowo rozszerza się na administracje państw członkowskich.

Przepisy art. 41 Karty zostały rozwinięte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (EKDA) przyjętym rezolucją Parlamentu Europejskiego z 6 września 2001 r. Dokument ten odnosi pojęcie „dobrej administracji” do dobrej procedury, prawo do dobrej administracji jest w jego świetle prawem procesowym. EKDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, formalnie jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot. W literaturze podkreśla się jednak, że przepisy EKDA mogą być przydatne do doskonalenia legislacji proceduralnej w państwach członkowskich, a także do interpretacji obowiązującego w nich prawa administracyjnego, zarówno procesowego jak i materialnego. J. Świątkiewicz wskazuje w komentarzu do EKDA na szczególną przydatność tego dokumentu do ulepszania prawa polskiego i polskiej praktyki administracyjnej. W EKDA sformułowane zostały wzorcowe zasady: praworządności niedyskryminacji, współmierności, zakaz nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, zgodnego z prawem oczekiwania, konsekwentnego działania i doradztwa, uczciwości, uwzględniania słusznego interesu jednostki, uprzejmości, odpowiadania na pisma w języku obywatela, potwierdzania odbioru pism, przekazania sprawy organowi

² I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli*, Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, RPO, Warszawa 2005, s.113 i n.

³ Głos T. Rabskiej w dyskusji na zjeździe, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, *op.cit.*, s. 67–68.

właściwemu, wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia, terminowości, pouczenia o możliwości odwołania, doręczenia rozstrzygnięcia, ochrony danych, uzasadnienia decyzji, udzielenia informacji, prowadzenia rejestrów poczty, składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁴. Dla polskich administratywistów większość z tych zasad nie jest jednak nowością, jako że zostały sformułowane w obowiązującym od 1960 r. kodeksie postępowania administracyjnego i z przepisów tego aktu można by również wyprowadzić procesowe „prawo do dobrej administracji”. Byłoby ono nawet silniejsze, jako że w przeciwieństwie do EKDA przepisy k.p.a. mają moc bezwzględnie obowiązującą. Problem jednak w tym, że zakres zastosowania tego aktu ulega zmniejszeniu, w szczególności spod jego mocy wyłączono w 1997 r. sprawy podatkowe, a Ordynacja podatkowa nie przyjęła zasad ogólnych k.p.a. Ponadto akt ten nie stosuje się do działań administracji rozstrzyganych w formach cywilnoprawnych, podczas gdy EKDA dotyczy wszystkich kontaktów organów i instytucji Unii z jednostką. Przepisy EKDA dotyczą też niesłuchanie delikatnej sfery uznania administracyjnego i przewidują regulację chroniącą jednostkę przed nadużyciami ze strony urzędników (nakaz uwzględnienia uzasadnionych i słusznych oczekiwań jednostki – art. 10), która może okazać się skuteczniejsza od dotychczasowych rozwiązań polskich⁵. Nie ulega wątpliwości, że wykorzystanie art.41 Karty oraz zasad EKDA do poprawienia polskiej legislacji i praktyki administracyjnej służyłoby również stworzeniu mocniejszych podstaw dla skonstruowania na naszym gruncie publicznego prawa podmiotowego do dobrej administracji, w jego aspektach procesowych.

Otwarta pozostaje kwestia, czy prawo to znajduje wystarczające odzwierciedlenie w przepisach polskiego publicznego prawa ustrojowego i materialnego. Wydaje się, że właściwym punktem wyjścia rozważań na ten temat jest analiza regulacji konstytucyjnej. Już w preambule Konstytucji z 1997 r. wskazano, że celem jej ustanowienia jest „zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. W tym kontekście odczytywać też należy sformułowania preambuły dotyczące zasady pomocniczości, czy też wymóg z art. 15 ust.2 Konstytucji dotyczący zapewnienia jednostkom terytorialnym „zdolności wykonywania zadań publicznych.” Trafnie zauważyła T. Rabska⁶, że Konstytucja, stwarzając te wymogi, zobowiązuje do sprawności działania administracji publicznej. Obywatele mają natomiast prawo domagania się, aby ten obowiązek został wypełniony, co w swej istocie odpowiada ich podmiotowemu prawu do dobrej administracji. Prawo to konkretyzowane może być np. w żądaniu adekwatnego do potrzeb zakresu usług publicznych i ich jakości, czy też jasnego określenia i rozgraniczenia kompetencji administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Uznanie prawa do dobrej administracji za publiczne prawo podmiotowe jest równoznaczne z uznaniem, że obywatelowi przysługuje roszczenie wobec organów i instytucji publicznych o dobrą administrację. Czy takie rozwiązanie byłoby realne, czy istniałaby praktyczna możliwość wyegzekwowania tego roszczenia? Odpowiedź pozytywna może doprowadzić do rewolucji w ujmowaniu relacji obywatel – administracja w przepisach publicznego. U podstaw tego prawa leży obecnie idea ochrony praw jednostki przed nadużyciami ze strony administracji. Oznacza to, że administracja może ingerować w nasze prawa i interesy na zasadach określonych ustawą i w przypadkach określonych ustawą. Racją takiej ingerencji

⁴ Por. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

⁵ I. Lipowicz, *op.cit.*, s. 123.

⁶ T. Rabska, *op.cit.*

ma być „interes publiczny” czy też „dobro wspólne”. Współcześnie taka ochrona, typowa dla liberalnego państwa prawnego, nie jest wystarczająca. Formalne gwarancje ochronne, a zwłaszcza prawo do sądu, do zaskarżenia administracji nadużywającej władzy, są często iluzoryczne. Nie każdego przecież stać na długie i kosztowne postępowanie sądowe.

Prawo obywatela do dobrej administracji oznacza wzmocnienie obowiązku administracji ochrony praw obywateli przez aktywne działania ochronne. Bądź też, jak to określił Zygmunt Niewiadomski, oznacza przejście od „ochrony jednostki przed administracją” do „ochrony jednostki przez administrację”⁷. Takie podejście wymagałoby jednak nowego spojrzenia na problem służebnej roli administracji w państwie demokratycznym. Eugeniusz Smoktunowicz⁸, w swoich refleksjach o prawie do dobrej administracji, zaproponował ujęcie tego problemu przez pryzmat związania administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym. Wskazał na głęboko szkodliwe następstwa pozytywizmu prawniczego, pokutującego w umysłach wielu prawników, a zwłaszcza negatywne następstwa absolutyzowania znaczenia prawa stanowionego i związania administracji jego przepisami. Do rangi dogmatu legalizmu urasta wręcz formuła „dobra administracja to administracja przestrzegająca prawa”, znajdująca pozorne oparcie w art. 7 Konstytucji, nakazującego organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem z innych przepisów Konstytucji wynika jasno, że respektowanie formalnie ustanowionych aktów prawotwórczych nie jest wyłącznym, ani nawet najważniejszym obowiązkiem władz publicznych. Chociażby konstytucyjne roty ślubowań Prezydenta, Premiera i ministrów wskazują na co innego (art. 130, art. 151) „uroczyście przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji i innym prawom RP, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”. Takie zobowiązania wiążą nie tylko osoby, które złożyły ślubowanie, ale też cały podległy im aparat. Obejmują nie tylko wartości wprost określone w rotach ślubowań, ale i wszystkie inne wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, szczególnie zadeklarowane w rozdziale II Konstytucji. Ich źródłem nie jest wola żadnej władzy ludzkiej, lecz „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka” (art. 30 Konstytucji).

Godna przytoczenia jest opinia Andrzeja Stelmachowskiego⁹, że prawo stanowione nie ma wartości samej w sobie. Jego immanentną treścią są wartości nadrzędne. Prawo powinno pełnić rolę służebną wobec celów społecznych i społecznie doniosłych wartości. Jest tylko narzędziem urzeczywistnienia tych celów i wartości. Ta prawda nie może być pomijana przy tworzeniu, stosowaniu i wykładni prawa. Najwyższym celem wszystkich związków administracji publicznej jest zapewnienie, aby Rzeczpospolita Polska najpełniej urzeczywistniała wartości oraz interesy narodu, to znaczy dobro wspólne. Prawo to tylko najważniejsze narzędzie służące temu celowi. Nie może przekształcać się w cel sam w sobie i kolidować z wartościami – konkluduje E. Smoktunowicz¹⁰. Podzielając w pełni ten pogląd należy uznać, że obywatel ma prawo do administracji tworzącej, stosującej i ustalającej znaczenie prawa zgodnie z wartościami etycznymi i społecznymi, które znajdują się u jego podstaw. Taki jest istotny sens obywatelskiego prawa do dobrej administracji.

⁷ Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym*, wystąpienie na zjeździe, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, op. cit., s. 17.

⁸ E. Smoktunowicz, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym*, wystąpienie na zjeździe, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, s. 149 i n.

⁹ A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 17 in.

¹⁰ E. Smoktunowicz, op. cit., s. 156.

3. Wizja administracji w służbie obywateli

Polska administracja publiczna, zarówno rządowa jak samorządowa, nie może być uznana za dobrą. Dotknięta jest korupcją i nepotyzmem, biurokratyzmem, niską efektywnością rozwiązywania problemów społecznych. W literaturze podnosi się zarzut braku przejrzystości struktur, pewności obrotu oraz przewidywalności działania¹¹. Zgodzić się należy z I. Lipowicz, że dla uzyskania dobrej administracji potrzebne jest nie tyle przebudowanie procedur, ile zmiany w strukturach i samym funkcjonowaniu administracji¹². Rzecz w tym – który kierunek zmian jest najważniejszy. Na pewno istotne znaczenie ma przewidywalność działania i stałość reguł, przejrzystość, otwartość i transparentność administracji. Znacznie donioślejsze dla obywateli jest jednak zagwarantowanie właściwej, zgodnej z wartościami i celami społecznymi treści działań administracji. Dokumenty europejskie kładą nacisk na formalno-proceduralne walory dobrej administracji. Nie należy ich lekceważyć. Wymogi EKDA, aby urzędnik był uprzejmy, życzliwy, gotów do świadczenia pomocy, „fair”, przepaszający za błędy, pomagający w niwelowaniu ich negatywnych skutków dla obywateli są cenne. Wszelako słusznie zauważono, że takich pozytywnych zachowań prawem się nie wymusi, bo to głównie sprawa kultury.

Dla określenia kryteriów dobrej administracji trzeba najpierw odpowiedzieć kim jest człowiek wobec społeczeństwa, państwa i jego władz. Dobra administracja to służba publiczna, dostrzegająca i chroniąca godność człowieka, jego wolność i jego prawa i która będzie działała dla dobra wspólnego. Posługując się słowami ks. Sławomira Fundowicza jest to administracja bliska ludziom¹³. Taka właśnie realizuje funkcje wykonawcze państwa i samorządu nakierowane na interes publiczny, prowadzące do pomnażania korzyści i upowszechniania dobra wspólnego, będącego urzeczywistnieniem uniwersalnych wartości etycznych, leżących u podstaw ładu społecznego w państwie oraz struktur ponadpaństwowych, do których ono przynależy. Do takiej dobrej administracji mamy niezaprzeczalne prawo nawet, gdyby ustawodawca nie dostrzegał naszych potrzeb i interesów.

Reflections over a Good Administrative Behaviour

Summary

The author has distinguished three basic criteria for a good administrative behaviour: social effectiveness, organisational effectiveness, and action legality. He has attempted to set these values in an order of hierarchy and identify the ways and warranties for their realisation. He has indicated the normative basis for such determinations, this chiefly being the regulations of the Constitution of Republic of Poland (1997), acts of international law binding upon Poland, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and, moreover, the European Code of Good Administrative Behaviour. The analysis of such documents led to a thesis about the citizen's subjective right to good administrative behaviour and the identification of the basic features of its construction: The citizen has the right to an administration which creates the law, applies it and identifies its meaning in accord with ethical and social values that constitute its foundations.

¹¹ J. Świątkiewicz, *op.cit.*

¹² I. Lipowicz, *op.cit.*, s. 122.

¹³ S. Fundowicz, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, *op.cit.*, s. 256 i n.