

Paweł Romaniuk

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SŁUŻBIE JEDNOSTKI I WSPÓLNOTY

1. Koncepcja tzw. dobrej administracji

Uniwersalnym punktem wyjścia do charakterystyki badanego zagadnienia jest próba jego zdefiniowania. Zatem czym jest wspomniana dobra administracja? Na początku należy wskazać, że chodzi tutaj o administrację publiczną, w tym samorządową, która realizuje cele społeczne. Jej kluczowa rola sprowadza się do zaspokajania potrzeb ludzi. Stąd społecznie odczuwany stopień zaspokojenia takich potrzeb jest uniwersalnym elementem oceny funkcjonującej administracji publicznej. Bez wątpienia duże znaczenie w kontekście obecnej struktury i funkcjonalności administracji publicznej mają dedykowane jej regulacje prawne, które również wymagają od niej samej działania zgodnego z obowiązującymi przepisami. W związku z tym przy formułowaniu wizerunku administracji publicznej powinno się uwzględniać jej społeczną efektywność, organizacyjną sprawność i praworządność działania¹.

¹ Zob. M. Kasiński, *Rozważania o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007/10(1), s. 253.

Także polska doktryna dostrzegła konieczność poświęcenia uwagi prawnemu wzmocnieniu pozycji jednostki². Już w 1972 r. J. Starościak wywodził z ówczesnej Konstytucji prawo do dobrej administracji, które jest przyporządkowane do kategorii praw politycznych i obywatelskich³. Założeniami dobrej administracji interesował się również J. Zimmermann, który traktował administrację publiczną, jako zespół przyjętych wymagań przestrzeganych w praworządnym i demokratycznym państwie⁴. Stąd prawo do dobrej administracji można traktować jako:

- kategorię prawną wyznaczającą uprawnienie obywatela, z którym skorelowany jest organ administracji publicznej;
- prawo podmiotowe, z którego można wyprowadzić skuteczne roszczenia prawne wobec organu administracji publicznej;
- niewiążącą zasadę prawną⁵.

W rezultacie powyższych rozważań prawo do dobrej administracji można też rozumieć jako kategorię pozaprawną, która swoim działaniem skierowana jest także na wielopoziomowe zjawiska społeczne bezpośrednio odnoszące się do aspektów obywatelskich⁶.

Przez długi okres prawo do dobrej administracji funkcjonowało w przestrzeni prawnej jako wyłącznie koncepcja doktrynalna, która nie była wprost niewyrażona w ustawodawstwie. Taki stan zmienił się dopiero dzięki działaniom podjętym na poziomie instytucji europejskich – najpierw Rady Europy, a następnie Unii Europejskiej. Można wyróżnić zatem cztery kluczowe działania, które wpłynęły w sposób zasadniczy na proces budowy europejskiego standardu dobrej administracji⁷. Pierw-

² M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji: od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009/9, s. 196.

³ J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 18.

⁴ Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 39.

⁵ Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 18–19.

⁶ D. Tykwińska-Rutkowska, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 285–286.

⁷ Zob. za: D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej*

szym krokiem było orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące sprawy Stauder, gdzie Trybunał podkreślił, że prawa podstawowe są nieoderwalną częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego⁸. Po drugie, przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w dniu 7.12.2000 r. Karta Praw Podstawowych wprowadziła prawo do dobrej administracji jako jedno z kluczowych praw podstawowych. Trzecim aspektem było przyjęcie w dniu 6.09.2001 r. przez Parlament Europejski niewiążącej rezolucji w zakresie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji⁹. Ostatnim wydarzeniem było zaakceptowanie w dniu 20.06.2007 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy zalecenia CM/Rec(2007)7¹⁰ w obszarze dobrej administracji, które zawiera 23 założenia dobrej administracji wyznaczające gwarancje obywatelom w toku toczących się przed organami administracji publicznej postępowań.

2. Prawne aspekty prawa do dobrej administracji w jednostkach samorządu terytorialnego

Analiza prawnych przepisów konstytucyjnych i ustawowych państw europejskich wskazuje, że regulacje te wyraźnie nie określają prawa do dobrej administracji, choć widoczne są próby odwoływania się do tych założeń. Źródłami prawa do dobrej administracji dla jednostek samorządu terytorialnego są dokumenty międzynarodowe. Szczególną rolę przypisać należy art. 41 KPP¹¹. Pierwotnie dokument ten wszedł w skład traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, zaś po jego

administracji, red. D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Warszawa 2014, s. 95–96.

⁸ Zob. wyrok TSUE z 12.11.1969 r., C-29/69, Erich Stauder przeciwko Stadt Ulm – Sozialamt, EU:C:1969:57.

⁹ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹⁰ <https://www.refworld.org/pdfid/5a4cac754.pdf> (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹¹ Zob. S. Hambura, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004/2, s. 95 i n.

odrzuconiu włączono go w grudniu 2007 r. do Traktatu Lizbońskiego¹². Przepis art. 41 stanowi, że:

- „1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
2. Prawo to obejmuje:
 - a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
 - b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
 - c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”.

Wskazany powyżej przepis nie odnosi się w całości do prawa do dobrej administracji, gdyż zalicza się również do niego uprawnienia tych jednostek, które w sposób oczywisty zostały wskazane w oddzielnych artykułach Karty¹³. Artykuł ten w opinii I. Lipowicz ostatecznie przeniósł charakterystykę dobrej administracji z kręgu pojęć pozaprawnych do kręgu głównych praw obywatelskich Unii Europejskiej¹⁴. Dlatego należy zaznaczyć, że prawo to przysługuje każdej osobie, która domaga się załatwienia swojej sprawy przez organy i instytucje Unii Europejskiej bezstronnie, sprawiedliwie, a także w odpowiednim terminie. Rozwinięciem prawa do dobrej administracji było przyjęcie w dniu 6.09.2001 r. przez

¹² M. Seniuk, *Prawo do dobrej...*, s. 190.

¹³ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003/7, s. 76.

¹⁴ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 113 i n.

Parlament Europejski, w formie rezolucji, Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁵. Został on zalecony do wdrażania przez instytucje i organy Unii Europejskiej w kontaktach z obywatelami¹⁶.

Odnosząc się literalnie do polskiego porządku prawnego, można zauważyć, że prawo do dobrej administracji nie zostało również wyrażone *expressis verbis* w Konstytucji RP. Jednak dokonując szerokiej wykładni analizowanego zagadnienia, pojęcie to bez wątpienia można odnaleźć pośrednio w zapisach konstytucyjnych. Pierwszym odniesieniem jest art. 2 Konstytucji RP, który wprost wyraża kluczową ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego. Duże znaczenie ma też art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, odnosząc się do respektowania zasady legalizmu. Na uwagę zasługuje przepis art. 30 Konstytucji RP, który dotyczy przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, gdzie prawo to jest nienaruszalne, zaś jego poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych¹⁷. Widać tutaj władcze działanie administracji w bezpośrednim kontakcie z obywatelami, gdzie administracja samorządowa wchodzi najczęściej w interakcje ze swoimi mieszkańcami. Lista założeń prawa do dobrej administracji, którą można odnaleźć w Konstytucji RP, jest dość długa. W szczególności można do tych założeń zaliczyć:

- art. 32, stanowiący zasadę równości wobec prawa i równości traktowania przez władze publiczne;
- art. 51 ust. 2, mówiący o bezwzględnym zakazie pozyskiwania, gromadzenia oraz udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym;
- art. 51 ust. 3, stanowiący prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych;

¹⁵ https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510#_ftn1 (dostęp: 1.09.2022 r.).

¹⁶ Szerzej J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹⁷ P. Żuradzki, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji* [w:] *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kępa, M. Marszał, Wrocław 2016, s. 54.

- art. 61 ust. 1, wskazujący na prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne;
- art. 77 ust. 1, gwarantujący prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej;
- art. 93 ust. 2, określający sytuację, w której wewnętrzne akty normatywne (zarządzenia) nie mogą określać podstawy decyzji wobec obywatela, osób prawnych lub innych podmiotów;
- art. 153, odnoszący się do korpusu służby cywilnej, który powinien wykonywać swoje zadania w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny.

Poza wspomnianymi wyżej uregulowaniami konstytucyjnymi w zakresie prawa do dobrej administracji wchodzą także inne regulacje prawne, do których można zaliczyć np. Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę o dostępie do informacji publicznej, Ordynację podatkową oraz inne przepisy administracyjnego prawa materialnego, które regulują sferę stosunków administracyjnych łączących obywatela z administracją publiczną¹⁸.

3. Wybrane założenia prawa do dobrej administracji w samorządzie lokalnym

Zasada bezstronności odnosi się bezpośrednio do obiektywności działania administracji publicznej. Bezstronny organ administracji samorządowej powinien rozstrzygać sprawy wyłącznie w oparciu o kryteria merytoryczne, bez przyjmowania interesów własnych¹⁹. Założenie to jest podejściem aktualnym, gdyż obecność w polskim systemie prawnym i w polskiej doktrynie prawa administracyjnego tego kryterium zapoczątkowała podjęcie działań, których dowodem może być charaktery-

¹⁸ Zob. K. Żukowski, *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa...*, s. 284–286.

¹⁹ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, referat z konferencji „Dobra Administracja”, posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 2005, s. 5–6.

styczny zakaz interesowności i stronniczości, np. w przepisach ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁰.

Wydaje się słuszne, że prawo do dobrej administracji może być rozpatrywane jako niezbywalne prawo człowieka. Przemawia za tym w dużej mierze usytuowanie tego określenia w ramach wspominanej już Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Również żaden z aktów normujących prawa człowieka nie definiuje wprost takiego uprawnienia, jednakże przedmiotowe prawo do dobrej administracji można łączyć np. z prawem do skutecznego środka odwoławczego, prawem do sądu, poszanowaniem godności człowieka bądź zakazem dyskryminacji²¹.

Konieczność budowy przeciwwagi dla słabości pozycji prawnej obywatela w relacjach z jednostkami samorządu terytorialnego można zaobserwować w wyodrębnieniu kluczowych i bezspornych zasad procedur administracyjnych, do których należy w szczególności zaliczyć:

- dopuszczenie obywatela do informacji dotyczących jego sprawy;
- uczciwość prowadzenia postępowania;
- jawność toczącego się postępowania w zakresie np. dostępu do akt;
- bezstronność organu orzekającego;
- obowiązek uzasadnienia decyzji oraz możliwość odwołania się od niej;
- zagwarantowanie sądowej kontroli zgodności z prawem wydanej decyzji²².

Obecne prawo do dobrej administracji w jednostkach samorządu terytorialnego rozumiane jest bezspornie jako publiczne prawo podmiotowe. Takie ujęcie zapewnia prawo obywatela do administracji sprawnej, efektywnej oraz skutecznie wykonującej zadania publiczne w sposób nieprzerwany, powszechny, rzetelny i bezstronny. Prawo to jest również prawem do administracji praworządnej, która wypełnia standardy

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.

²¹ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 119.

²² J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 168 i n.

nowoczesnej administracji w państwie prawnym²³. Dlatego kluczową rolą tego prawa jest zapewnienie obywatelom wpływania na bieżącą działalność organów samorządowych. Administracja samorządowa ma im służyć i spełniać ich potrzeby. Zatem proces ten musi kształtować warunki do funkcjonowania administracji w sposób prawnie określony, chroniący interesy jednostki.

Polska administracja samorządowa może być uznana za dobrą, jeżeli nastąpią kolejne zmiany w strukturach i samym jej funkcjonowaniu²⁴. Duże znaczenie w przyszłości będą miały przewidywalność prawa i stałość reguł, a także przejrzystość, otwartość oraz transparentność administracji. Dla każdego obywatela ważnym czynnikiem jest zagwarantowanie zgodnej z wartościami i celami społecznymi treści administracji samorządowej. Dobra administracja to służba publiczna, która dostrzega i chroni godność człowieka, jego wolność i prawa. Wskazując na znaczenie słów S. Fundowicza, administracja w swoim najszerszym znaczeniu jest administracją blisko ludzi²⁵. Taka właśnie administracja jest potrzebna – prowadząca do rozwoju i upowszechniania dobra wspólnego, będącego urealnieniem ogólnych wartości etycznych, wzmacniających zaufanie do władz publicznych²⁶.

4. Konstatacje i wnioski

Prawo do dobrej administracji powinno być zasadą, nie wyjątkiem oraz musi być realizowane w każdym nowoczesnym i cywilizowanym systemie prawnym. Zasada ta koncentruje się na realizacji interesów jednostki, zapewnia płynność w funkcjonowaniu całej administracji. Dostrzega się również jej charakterystyczną możliwość wpisywania się w działalność społeczeństwa obywatelskiego.

²³ Por. J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 25–32.

²⁴ I. Lipowicz, *Prawo...*, s. 122.

²⁵ S. Fundowicz, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 256 i n.

²⁶ M. Kasiński, *Rozważania...*, s. 358.

Uznanie prawa do dobrej administracji za publiczne prawo podmiotowe jest jednoznaczne z przyznaniem obywatelowi roszczeń wobec organów i instytucji publicznych o dobrą administrację. Podstawą tego prawa jest idea ochrony praw jednostki przed nadużyciami ze strony władzy publicznej. Ingerencja administracji w prawa i interesy obywateli może się odbywać jedynie na zasadach określonych przepisami prawa. Jednak administracja nie tylko rozstrzyga, lecz także jest coraz częściej odpowiedzialna za efekty własnego administrowania. To jest widoczna ewolucja w podejściu do administracji towarzyszącej każdemu obywatelowi w kreowaniu jego praw.

Bibliografia

- Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003
- Fundowicz S., *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003
- Hambura S., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004/2
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003/7
- Jagielski J., *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020
- Kasiński M., *Rozważania o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007/10(1)
- Lipowicz L., *Prawo obywatela do dobrej administracji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017
- Seniuk M., *Prawo do dobrej administracji: od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009/9
- Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Warszawa 2014

- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007
- Tykwińska-Rutkowska D., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981
- Żukowski K., *Prawo do dobrej administracji* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009
- Żuradzki P., *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji* [w:] *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kępa, M. Marszał, Wrocław 2016

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z 12.11.1969 r., C-29/69, Erich Stauder przeciwko Stadt Ulm – Sozialamt, EU:C:1969:57

Paweł Romaniuk [ORCID: 0000-0002-7217-956X] – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie.