

## Prawo obywatela do dobrej administracji

Dobra administracja – oparta na zakotwiczonych w konstytucji wartościach, rzetelna, sprawna i efektywna, działająca według właściwej podstawy prawnej i w formach prawem przewidzianych, przestrzegająca procedury administracyjnej a równocześnie elastyczna i odbiurokratyzowana to pewien wyobrażalny dla obywateli ideał tej części władzy wykonawczej. Występujący jako pojęcie ogólne, niedookreślone, używane było w debatach politycznych na szczeblu ogólnopaństwowym i lokalnym nie miało jednak odbicia normatywnego, było raczej częścią potocznego, powszechnego rozumienia pojęcia „dobrego państwa”, „dobrej władzy”. Prawo to stopniowo instytucjonalizowała Rada Europy w swoich rekomendacjach<sup>1</sup>.

Wraz z przyjęciem Europejskiej Karty Praw Podstawowych (art. 41) a następnie inkorporowaniem tej Karty do podpisanego lecz jeszcze nieratyfikowanego Traktatu o Konstytucji Europejskiej, prawo do dobrej administracji zyskało oblicze normatywne w art. II – 41. Pod względem charakteru prawnego można je zaliczyć do tzw. praw trzeciej generacji.

Kwestią omawianą dość obszernie w doktrynie prawa administracyjnego jest to, czy istnieje indywidualne prawo do dobrej administracji. Zygmunt Niewiadomski stawia tezę<sup>2</sup>, że przyjęcie i przekonstrowanie tego pojęcia jako pojęcia prawnego niesie ze sobą – w świetle polskiego prawa – zasadniczą zmianę jakościową. Oznacza przejście w prawie administracyjnym do ochrony przez administrację, a nie przed administracją. Oznacza skuteczne żądanie od państwa nie tylko skonstrowania i zastosowania normy prawnej, ale tego, aby administracja była „dobra”. Czy jest to przejście od fazy państwa prawa

---

<sup>1</sup> por. Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji” Warszawa 2003 /aneks/ i cytowane tam rekomendacje dotyczące także władz lokalnych. R (80) z 11.03.1980, R (81) 19 z 25.11.1981, R 84/15 z 18.09.1984, R 91/10 z 9.09.1991

<sup>2</sup> Z. Niewiadomski, „Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne” w: „Prawo do dobrej administracji”, Warszawa 2003, s.42 i in. Biuletyn RE nr 4; J. Boć „Ku inteligentnej administracji publicznej” s. 65- 66; B. Kudrycka (red.) „Profesjonalizm w administracji publicznej”, Białystok 2004; zwłaszcza T. Rabska „Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską” s.56 i n.

rozumianego raczej „sądowo” do fazy „administracyjnej”? Wydaje się, że pełny rozwój tego prawa istotnie będzie oznaczać początek takiej przemiany.

Zbigniew Cieślak widzi w prawie do dobrej administracji część prawa do dobrego państwa i wyróżnia cztery podstawowe możliwe rozumienia tego pojęcia analizując kolejno konsekwencje uznania go za kategorię pozaprawną, paraprawną i prawną – publicznego prawa podmiotowego lub uprawnienia obywatela, opowiadając się za diagnozą, że chodzi o pojęcie prawne<sup>3</sup>. Czy wystarcza to jednak, aby obywatel mógł sformułować samodzielne roszczenie aby administracja stała się dobra?

Prawo do dobrej administracji ma już – jako część Karty Praw Podstawowych i będzie mieć po ratyfikacji Konstytucji Europejskiej - charakter prawny. Czy jednak uznać, że ma już także obecnie charakter publicznego prawa podmiotowego? Zarówno bowiem to prawo jak i Kodeks Dobrej Administracji (dokładne tłumaczenie – Kodeks Dobrych Praktyk Administracyjnych) stanowiący w zamyśle twórców konkretyzację prawa do dobrej administracji dotyczy głównie postępowania i odpowiada zasadniczo naszym – mocno rozwiniętym przez orzecznictwo i literaturę – zasadom postępowania administracyjnego. Postępowanie sprawne, szybkie, przejrzyste, budzące zaufanie do państwa i jego administracji, zapewniające możliwość odwołania i kontroli sądowej stanowi cel formułowany od lat w polskiej nauce prawa administracyjnego. Takie wąskie rozumienie prawa do dobrej administracji nie stanowiłoby więc zasadniczego przełomu, nie wymagałoby przewartościowania dotychczasowego spojrzenia na administrację<sup>4</sup>. Jeżeli jednak – za Teresą Rabską – uznamy mieszany charakter tego prawa odróżniając regulację art. 41 Karty od

---

<sup>3</sup> Z. Cieślak, w: „Prawo do dobrej administracji” UKSW, Warszawa 2003, Materiały ze zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego, s.18-20 por. J. Boć op. cit. s. 66

<sup>4</sup> T. Rabska głos w dyskusji w: „Prawo do dobrej...” op.cit. o aspektach prawnych s. 67 – 68 por. M. Bullinger: „Das Recht auf eine gute Verwaltung nach der Grundrechtcharta der EU” w: „Neue Juristische Wochenschrift” 2000 nr. 8 s. 538 i n. Tenże: „Das Recht auf eine gute Verwaltung nach der Grundrechtcharta der EU. Festschrift für W. Brohm zum 70 Geburtstag“ München 2002 s. 25 i n.

proceduralnego „Kodeksu” jako kodeksu dobrych praktyk administracji to możemy mówić o przełomie. Byłoby to nałożenie obowiązku „aktywności i efektywności” na administracje, a dla obywatela roszczenie „aby uchwalone przez Parlament ustawy zostały - w stosunku do niego przez aktywną administrację dobrze, tzn. także skutecznie zastosowane”.

Jaka jest geneza instytucjonalizacji prawa do dobrej administracji?

Prawo do dobrej administracji zostało umieszczone w rozdziale V Karty Praw Podstawowych pt. „Prawa obywateli” – odpowiada to na pytanie, czym miało się ono stać w zamyśle twórców. Z samej systematyki wyprowadza się daleko idące wnioski, ma to być prawo obywatelskie i polityczne wychodzące poza aspekty procesowe (Hinger). Usytuowanie wśród praw obywatelskich jest adresowne do „każdego”. Dostatecznie dobrze znamy również okoliczności powstania Kodeksu Dobrej Administracji<sup>5</sup>; twórcy (głównie Perry i Soendermann) opierali się na prawie francuskim i skandynawskim, praktycznie pomijając – bogaty przecież – dorobek nauki niemieckiej i austriackiej.

Art. 41 Karty Praw Podstawowych przeniósł ostatecznie to pojęcie dobrej administracji z kręgu pojęć poza- lub parapravných do kręgu „praw obywatelskich” obywateli Unii Europejskiej. Przed inkorporacją Karty do tekstu Konstytucji Europejskiej można było spekulować, czy nie są to tylko prawa obywateli Unii wobec administracji unijnej, obecnie jasny się staje szerszy zasięg tego prawa, stopniowo rozszerzanego na administracje narodowe. Takie zalecenie towarzyszyło już uchwaleniu Karty.<sup>6</sup>

Administracja „dobra” to w rozumieniu autorów Karty niekoniecznie taka, która pozytywnie odpowiada na wniosek obywatela albo jest wobec niego dobra, bo opiekuńczo, świadcząco oddziałuje, ale taka, która jest sprawiedliwa,

---

<sup>5</sup> J. Świątkiewicz „Kodeks Dobrej Administracji” Biuro RPO Warszawa 2002 s. 3 i n.

<sup>6</sup> por. P. Devolve: Raport końcowy w: „Prawo do dobrej administracji” Biuletyn RE nr 4 s. 123 i n. op. cit.

bezstronna i uczciwa, działa w sposób terminowy, sprawny i uprzejmy, rozstrzyga w taki sposób sprawy administracyjne.

W jakim zakresie – w związku z dojrzałym stadium postępowania administracyjnego w naszym kraju – możemy mówić o elementach nowych w europejskim prawie do dobrej administracji? Czy nie stanowią one tylko odmiennej redakcji znanych już praw i obowiązków; czy odmienny kontekst kulturowy nie sprawia, że jest to po prostu inne opakowanie znanych już do tej pory treści? Takie pytania stawia m.in. Jan Boć pytając o „inteligentną administrację”<sup>7</sup>. Należy w zaproponowanej tematyce wyróżnić poszczególne warstwy problemu: Czy prawo do dobrej administracji będzie działać samoistnie czy wymaga – dla podmiotów administracyjnych – konkretyzacji ustawowej? Jakie są główne elementy tego prawa?

Scharakteryzujemy najpierw podstawową regulację Karty włączoną do projektu Traktatu. Art. II - 41 stanowi, pod nagłówkiem „Prawo do dobrej administracji”, 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 interesu poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
  - obowiązek administracji do uzasadniania swych decyzji.

---

<sup>7</sup> J. Boć „Ku administracji publicznej jako organizacji inteligentnej” w: B. Kudrycka „Profesjonalizm” op. cit. s. 31-34

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 działań służbowych.
4. Każda osoba może kierować wystąpienia do Unii w jednym z języków Traktatu i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.”

Można więc wyróżnić określone cechy „dobrej administracji” organów i instytucji Unii, które nie są ograniczone do obywateli Unii – art. II - 41 mówi, że prawo załatwiania jej spraw bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie przysługuje każdej<sup>8</sup> osobie. Bezstronne i sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie to rdzeń art. II – 41 Konstytucji Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Następujące konkretyzacje mają charakter przykładowy, a nie wyczerpujący.

Bezstronność to zaprzeczenie stronniczości i interesowności, część obiektywności działania administracji. Bezstronny organ rozstrzyga sprawę według kryteriów merytorycznych, bez przyjmowania interesów własnych lub osób bliskich, realnych lub hipotetycznych, obecnych lub przyszłych, za kryterium rozstrzygające<sup>10</sup>.

Pojawienie się tego kryterium wywołało w polskiej doktrynie prawa administracyjnego reakcję, według której zasada ta od dawna – czego dowodem jest zakaz stronniczości i interesowności urzędnika zamieszczony już w ustawie z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych oraz instytucja wyłączenia

---

<sup>8</sup> „każda osoba” osoba prywatna, podmiot administrowany, klient administracji, „rezydent administracyjny” – te pojęcia ilustrują pewną bezradność doktryny w poszukiwaniu pojęcia- szerszego niż obywatel – które opisze partnera administracji, a który nie chce być dłużej „podmiotem administrowanym”

<sup>9</sup> Cytuję za tekstem niemieckim „Verfassung für Europa” oraz Kartą Praw Podstawowych, z komentarzem red S. Hambura, M. Muszyński, Bielsko-Biała 2003

<sup>10</sup> Pojęcie bezstronności por. Rekomendacja RZ Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 marca 1980 szerzej: Z. Kmiecik: „Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego” Warszawa 2000 oraz E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang „Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi” Warszawa 2000 s. 37

się organu lub pracownika – ma należne miejsce w polskim systemie prawa. Tymczasem przez długie lata instytucja wyłączenia była stosowana niezwykle rzadko, nawet w małych miejscowościach, w których większość urzędników była głęboko zintegrowana rodzinnie i towarzysko ze środowiskiem lokalnym. Najczęściej stronniczość jest wynikiem interesowności. Interesowność to, wg siedmiu zasad życia publicznego z Raportu Nolana<sup>11</sup>, podejmowanie decyzji w celu uzyskania korzyści materialnych lub finansowych dla siebie, rodziny lub przyjaciół. Złamanie zasady bezstronności nie musi być jednak wynikiem interesowności – może to być bezinteresowna, niematerialna więź emocjonalna, która każe przedłożyć interes jednej strony ponad interes drugiej – nie tylko dlatego, że jest członkiem rodziny lub grupy przyjaciół, ale dlatego, że podziela nasze poglądy, budzi sympatię, litość czy współczucie. Kryterium odróżniającym jest porzucenie celu – dobra wspólnego i odrzucenie merytorycznych kryteriów selekcji. O ile zwalczanie interesowności, przepisy antykorupcyjne znajdują się obecnie w centrum zainteresowania nauki i praktyki, to stronniczości poświęcono o wiele mniej uwagi. Wśród licznych apeli o bliskość, zbliżenie administracji do obywatela pomija się fakt, że rośnie wtedy niebezpieczeństwo stronniczości – zanika bowiem dystans organizacyjny. Żądamy więc od administracji rzeczy wewnętrznie sprzecznych: aby była jak najbliżej jednostki a równocześnie aby emocjonalnie odseparowała się od jej sytuacji.

Ustawodawca projektując obszary uznania i pojęć niedookreślonych typu „trudna sytuacja życiowa” zostawiał świadomie wolne obszary, w których organ administracji lub administrujący mógł głęboko, ale zachowując dystans, wczuć się w sytuację życiową strony. Zwłaszcza uznanie administracyjne pozwala na wyważenie reakcji i dostosowanie działań administracji do indywidualnej

---

<sup>11</sup> „Zasady w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli” Biuletyn NIK wyd. specjalne grudzień 1999

sytuacji adresata. Poza tymi obszarami równe z założenia traktowanie podmiotów administracyjnych legitymuje społecznie stosowanie władztwa administracyjnego jako emanacji ogólnego imperium państwa.

Jednym z ważnych naruszeń treści normy o bezstronności, które mogą mieć znaczenie z punktu widzenia standardów dobrej administracji jest kwestia aktywności politycznej i przynależności partyjnej urzędników. Koncepcja apolitycznej służby cywilnej tylko częściowo odpowiada na pytanie o granice zaangażowania politycznego administracji. Orzecznictwo europejskie uszanowało decyzje państw członkowskich zakazu aktywności politycznej dla niektórych grup pracowników np. policjantów i wojskowych. Precyzyjne wyznaczanie granicy między administracją a polityką wymaga takiej regulacji, która zapobiega naruszeniu bezstronności pod kątem korzystnych rozstrzygnięć dla podmiotów „dobrze postrzeganych” politycznie a równocześnie pozwala aktualnej większości parlamentarnej opartej na partiach politycznych skutecznie rządzić. Radykalizacja życia politycznego może postawić przed nami inny problem – usuwania ze służby publicznej osób, które są członkami partii faszystowskich lub komunistycznych oraz innych, takich, które odrzucają porządek konstytucyjny RP i dążą gwałtownie i bezprawnie do jego zmiany. Problemem służącym naprawie życia publicznego musi stać się określenie granic polityki administracyjnej<sup>12</sup>.

Problem ustawicznie deklarowanej apolityczności administracji i podkreślanie, że system służby cywilnej, wymagający najwyższej uelastycznienia, stanowi element tożsamości europejskiej w opozycji do amerykańskiego systemu łupów oznacza, że sterowanie polityczne działaniami administracji w związku ze zmianą kierunku rządów jest ograniczone do instrumentów prawnych, treści zarządzeń, rozporządzeń, uchwał Rady Ministrów przy oczywiście dominującej

---

<sup>12</sup> W. Okreszek: „Miejsce urzędnika państwowego w polityce (rozdzielenie władzy administracyjnej od władzy politycznej)” w: „Prawo do dobrej...”, Biuletyn RE nr 4, 2003 s. 79 por. tamże M. Kulesza: „Dobre zarządzanie a dobra administracja” s. 54 i n. por. Z. Janowicz „Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz” Warszawa 1992 s. 52 i n. zwłaszcza uwagi o zasadach ogólnych

roli ustaw uchwalonych przez większość parlamentarną. Taką ustalaną przez każdorazowy rząd politykę administracyjną miałyby wcielać w życie wąski zespół w każdym resorcie: minister, wiceministrowie i jego gabinet polityczny. Reszta ma przestrzegać bezstronności w sensie apolityczności, czyli jako zdystansowana, ale i zdyscyplinowana służba cywilna, realizować nawet krańcowo odmienne polityki. Ponieważ to właśnie miejsce pracy dla zwolenników traktowane jest jako „dobro rzadkie” zaczynają „puchnąć” marginalne elementy struktur, np. doradcy ministra liczący sobie 26 lat, osoby „pełniące obowiązki”. W zachodniej kulturze politycznej, przy niewielkich różnicach między partiami zmiana ma często charakter symboliczny, u nas natomiast oznacza zasadnicze przewartościowanie i staje się próbą lojalności. Należałoby więc z jednej strony uszczelnić system prawny – ograniczyć prawnie liczbę doradców ministra, określić ich minimalne doświadczenie bądź kwalifikacje, przestrzegać ustawy o służbie cywilnej. Z drugiej strony istniejący w Europie Zachodniej i USA system politycznych fundacji, nawet powstających przy wsparciu państwa, pozwala ugrupowaniu politycznemu zachować system think-tanku; utrzymać legalnie własnych doradców politycznych również przy zmianie władzy. W innym przypadku będziemy stale borykać się z próbami obejścia prawa. Drugą stroną medalu apolityczności służby cywilnej jest zdyscyplinowanie przy wcielaniu w życie pomysłów nowej władzy, z którymi urzędnik zasadniczo się nie zgadza lub uważa za niemądre czy szkodliwe. W naszej sytuacji ustrojowej – częstych zmian rządów i ministrów – bierny opór, bojkotowanie pomysłów danej władzy (od prawicowej do lewicowej), a nawet ciche kontrakcje w komisjach sejmowych są łagodnie oceniane przez przełożonych i opinię publiczną. Taki opór skłania z kolei ministrów do taktyki wprowadzania „swoich ludzi” do struktur. Powstaje „błędne koło” typowe dla okresów gwałtownej transformacji.

Kolejnym składnikiem prawa do dobrej administracji jest prawo każdego człowieka do tego, aby „organy, urzędy, agencje i instytucje” Unii załatwiły jego sprawę sprawiedliwie. Jak wskazano w literaturze, ani Karta, ani Traktat Konstytucyjny nie definiują, które pojęcie, które rozumienie sprawiedliwości wchodzi w rachubę. Autorzy są jednak zgodni co do tego, że z konstrukcji tego zapisu wynika zarówno obowiązek sprawiedliwego – w tym równego traktowania adresatów działań administracji unijnej, jak i wymóg, aby treść rozstrzygnięć była sprawiedliwa, a więc „odpowiadała zasadom sprawiedliwości”. Trudno w tym miejscu referować poglądy filozofów i teoretyków prawa na istotę, przejawy i zasady sprawiedliwości, sprawiedliwych rozstrzygnięć państwa<sup>13</sup>. W polskiej doktrynie prawa najczęściej w podejściu do kwestii sprawiedliwości przyjmuje się rozróżnienie Wróblewskiego<sup>14</sup>. Spośród trzech możliwych sposobów ujęcia sprawiedliwości: legalistycznego (sprawiedliwość to zgodność z prawem), a legalistycznego (sprawiedliwość nie jest powiązana z prawem) i nielegalistycznego (zgodność z prawem jako konieczny, lecz niewystarczający warunek sprawiedliwości) akceptowane jest najczęściej pojęcie nielegalistyczne odpowiadające już wyrażonej w łacińskiej paremii zasadzie, że najściślej stosowane prawo może okazać się wcielonym bezprawiem. W rozstrzygnięciu sprawiedliwym oprócz zgodności z prawem mieści się więc realizacja zasad słuszności (często wyodrębniana jako kolejna zasada), przy całej historycznej, społecznej i politycznej zmienności zasad sprawiedliwości. W polskim systemie prawnym Konstytucja wprowadza pojęcie sprawiedliwości społecznej – to pojęcie wymagałoby jednak odrębnej analizy, wykraczającej daleko poza kwestię prawa do dobrej administracji. Spośród autorów polskich zajmujących się pojęciem dobrej administracji pojęcie, regułę

---

<sup>13</sup> por. G. Palmieri: „Kryteria dobrej administracji...” w: „Prawo do...” Biuletyn RE nr 4 por. tamże D. Lilowska „Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” s. 116, P. Mazurkiewicz „Europeizacja Europy” Warszawa 2001 s. 207-211 o pojęciach „themis” i „dike” daje kompletny przegląd klasycznego ujęcia genezy pojęcia sprawiedliwości.

<sup>14</sup> J. Wróblewski „Wartości a decyzja sądowa” Wrocław 1973 s. 185 i n.

sprawiedliwości w jej działaniu definiuje Jan Zimmermann<sup>15</sup>. W ujęciu autora decyzja administracyjna musi być oparta na prawie, ale to prawo musi być stosowane i interpretowane zgodnie z normami etyki – sprawiedliwie. Postulat sprawiedliwego działania organów administracyjnych przejawia się w konstruowanych w polskiej nauce prawa administracyjnego zasadach dobrej administracji dla dziedzin szczegółowych np. policji<sup>16</sup>. Pojęcie administracji sprawiedliwej jest częścią debaty na temat administracji opartej na wartościach, realizującej dobro wspólne.<sup>17</sup>

Wymóg terminowości załatwiania spraw nie wydaje się w polskim systemie prawnym kwestią nową. Kodeks postępowania administracyjnego traktuje załatwianie spraw bez zbędnej zwłoki jako niezbędny element budowy zaufania obywateli do organów państwa<sup>18</sup>. Szczegółowe rozróżnienie terminów w zależności od rodzaju sprawy – począwszy od zgłaszania zgromadzeń po terminy wyłożenia projektów planów zagospodarowania przestrzennego, wskazuje, że ustawodawca był w pełni świadomy znaczenia terminowości załatwiania spraw, a z drugiej strony konieczności ustawowego zróżnicowania terminów. Najcięższe (i najczęstsze równocześnie) naruszenia zasady terminowości dotyczą prawa do sądu. To przewlekłość postępowania sądowego, a nie administracyjnego była przedmiotem największej krytyki podczas negocjacji akcesyjnych i jest przedmiotem orzecznictwa ETSC oraz debaty publicznej. Literatura prawa i postępowania administracyjnego wszechstronnie i wielokrotnie podnosi znaczenie terminowości załatwienia sprawy i analizuje różne aspekty naruszenia tej zasady oraz konsekwencje procesowe zwłoki w

---

<sup>15</sup> J. Zimmermann „Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie” Warszawa 1981 s. 39- 43

<sup>16</sup> B. Dolnicki w: „Prawo do dobrej...”, B. Dolnicki „Policyjne funkcje państwa w Polsce” s. 395 i n. w: „Problemy prawa angielskiego i europejskiego” por. J. Świątkiewicz „Kodeks...”, J. Zimmerman – por. dyskusję na Zjeździe Katedr Prawa Administracyjnego, Poznań 2004

<sup>17</sup> por. E. Popławska (red.) „Dobro wspólne – władza - korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym” zwłaszcza A. Kamiński „Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa”, ISP Warszawa 1997

<sup>18</sup> E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang „Postępowanie...” op. cit. s.25 por. Z. Janowicz „Kodeks...” op. cit. s.65-68

postępowaniu oraz „bezczywności władzy”<sup>19</sup>. Trudno więc mówić tu o elemencie nowości. Gdyby przenieść zasadę terminowości na kwestię prawa krajowego, można by mówić najwyżej o jej rozciągnięciu na wszystkie działania administracji – a nie tylko postępowanie administracyjne. W tym aspekcie zasada terminowego (punktualnego, niezwłocznego) działania nie zawsze była rozpatrywana z należytą starannością. Postulat terminowości nie sięgał także z równą mocą poszczególnych etapów procesów decyzyjnego o charakterze wewnętrznym. Terminowość nie jest również odnoszona z równą mocą do działań prawodawczych administracji. Nieterminowość wydawania rozporządzeń i zarządzeń przez Radę Ministrów i Ministrów rzadko jest traktowana jako ciężkie naruszenie kryteriów dobrej administracji, tymczasem podważa ona Kodeksu Dobrych Praktyk Administracyjnych – nazywanym u nas Kodeksem Dobrej Administracji.

Parlament Europejski zalecił w 2001 roku stosowanie Kodeksu Dobrej Administracji w państwach UE<sup>20</sup>. To, co stanowi istotę Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, to przepisy proceduralne będące konkretyzacją art.41 Karty. Uchwalone przez Parlament Europejski w 2001 roku dają się uporządkować w szereg zasad. Są jednak wśród nich także zasady dotyczące struktury i funkcjonowania administracji unijnej, lecz mające stać się wzorem dla administracji narodowych. Do zasad tych należą (art.4 – 20 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji) zasady:

- a) praworządności
- b) niedyskryminacji
- c) proporcjonalności
- d) nieużywania władzy publicznej w innym celu niż ją powierzono

---

<sup>19</sup> J. Borkowski w: J. Borkowski, J. Jendroska, R. Orzechowski, A. Zieliński „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz” Warszawa 1989, Z. Janowicz „Kodeks...”op. cit. s.159

<sup>20</sup> cyt. za J. Świątkiewicz ‘Kodeks Dobrej Administracji’ Warszawa 2003, J. Boć (red.) „Administracja publiczna”, Wrocław 2002 por. J. Supernat „Zasady dobrej administracji” s. 598 i n. w: „Prawo do dobrej...”

- e) bezstronności
- f) obiektywności
- g) uczciwości
- h) uwzględnienia słusznego interesu jednostki
- i) uprzejmości
- j) odpowiadania na pisma w języku obywatela
- k) potwierdzania odbioru pism kierowanych do administracji publicznej
- l) przekazania sprawy właściwemu organowi w sprawie w przypadku mylnego skierowania
- m) wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia
- n) terminowości
- o) pouczenie o możliwości odwołania
- p) doręczenia rozstrzygnięcia
- q) ochrony danych
- r) uzasadnienia decyzji
- s) udzielenia informacji
- t) prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przychodzącej
- u) zaskarżenia wszystkich zaniedbań do Europejskiego Rzecznika Praw Człowieka

Polski czytelnik ma często poczucie lektury spisu treści Kodeksu Postępowania Administracyjnego <sup>21</sup>. Jak wskazują jednak autorzy, zajmujący się Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji podstawową różnicę stanowi szerszy zakres stosowania. Kodeks dotyczy całokształtu kontaktów „urzędów, instytucji i agencji” Unii z jednostką, „chyba że kontakty te podlegają przepisom szczególnym”. Nie tylko więc sprawa indywidualna z zakresu administracji publicznej, załatwiana w drodze decyzji (lub postanowienia) czy też ugody administracyjnej, ale każdy „kontakt” przypominający kontakt klienta z

---

<sup>21</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno „Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe” Warszawa 2002 s. 25 i n.

usługodawcą powoduje swoiste uruchomienie Kodeksu. Zapytanie, petycja, protest obywateli Unii, przedstawienie uwag do projektu Konstytucji Europejskiej, obywatelski projekt dyrektywy będą objęte więc zasięgiem Kodeksu. Jest rzeczą oczywistą, że takie elementy Kodeksu jak praworzędność, zakaz nadużywania władzy, niedyskryminacja czy zasada uczciwości wykraczają poza typowo proceduralne postanowienia <sup>22</sup>.

Charakterystyczne dla odmiennej kultury prawnej i skandynawskiego pragmatyzmu jest przemieszanie poszczególnych elementów – uczciwość na przykład jest wymieniona po kilku zasadach ściśle procesowych. Interesujące są dla nas szczególnie te elementy, które nie występują w takiej ogólnej formie w naszych regulacjach prawnych. To nakaz uprzejmości, potwierdzenia odbioru pism, uczciwości. Mamy więc do czynienia z charakterystyczną mieszanką. Z jednej strony ogromny dorobek praktyki, orzecznictwa i doktryny wokół postępowania administracyjnego k.p.a. sprawia, że część autorów komentuje nowe warunki z pewnym poczuciem ich spełnienia od dawna, z drugiej fotografia rzeczywistości administracyjnej, dostępna Najwyższej Izbie Kontroli skutecznie leczy z takiego poczucia wyższości <sup>23</sup>.

Jakie są główne braki polskiej administracji w kontekście celu głównego – nadania jej charakteru „dobrej”? Najbardziej przekonujące podsumowanie tej kwestii zawdzięczamy J. Świątkiewiczowi: określa on główne braki w administrowaniu jako triadę braków w: przejrzystości struktur i procedur – pewności obrotu – przewidywalności działania. Obok plagi korupcji i nepotyzmu będącej przeciwieństwem dobrej, spolegliwej (w znaczeniu nadanym przez T. Kotarbińskiego) administracji są to istotne elementy utrudniające

---

<sup>22</sup> por. wpływ orzecznictwa ETSC i art. 6 Konwencji D. Lilovska op. cit. s.

<sup>23</sup> J. Świątkiewicz op. cit. por. A. Zoll: „Dobra administracja jako prawo obywatela” w: „Prawo do dobrej administracji” op.cit. s. 9- 10

określenie polskiej administracji jako „dobrej”. Nie tyle więc – dla pełnej realizacji celu uzyskania dobrej administracji – jest potrzebne przebudowanie procedur administracyjnych, zwłaszcza k.p.a. stwarzającego (jak wskazano wyżej) zarówno w kwestii czynnego udziału stron w postępowaniu jak i w kwestii terminowości często wyższe standardy niż te, których wymaga kodeks dobrej administracji, ile potrzebne są zmiany w strukturach i w samym funkcjonowaniu administracji – przewidywalności działania i stałości reguł<sup>24</sup>.

Obowiązek uzasadniania przez administrację swoich rozstrzygnięć znajduje w Kodeksie Dobrej Administracji szczególną konkretyzację, jeżeli chodzi o odmowę udostępnienia dokumentów i ogólnie odmowę udostępnienia informacji. Odmowa taka musi zawierać indywidualną argumentację, fakty i podstawę prawną wydanej decyzji oraz powody, na których opiera się wydana decyzja. Przykład ten wskazuje jak wielką rolę odgrywa obecnie informacyjna faza procesu decyzyjnego, poprzednio starannie ukryta przed oczami adresatów podejmowanych rozstrzygnięć. Wielkie wołanie o przejrzystość, otwartość i transparentność administracji przenika liczne, często krzyżujące się co do zakresu i niezupełnie odpowiadające naszej kulturze prawnej postanowienia Karty i Kodeksu. Ta przejrzystość i otwartość niweluje jednocześnie skutecznie jedną z cech klasycznej, weberowskiej administracji – anonimowość – chroniącą urzędnika przed represjami otoczenia.

W literaturze stawia się więc pytanie o celowość takiego zalecenia w sytuacji Polski, kraju o skodyfikowanej procedurze administracyjnej, „której postanowienia mają, w przeciwieństwie do Kodeksu Dobrej Administracji, charakter bezwzględnie obowiązujący, są wsparte sądową kontrolą oraz

---

<sup>24</sup> Z. Duniewska „Ignorantia iuris w prawie administracyjnym” Łódź 1998 także A. Zoll „Prawo do dobrej administracji” s. 3 w: J. Świątkiewicz „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” Warszawa 2002

doktryną i bogatym piśmiennictwem” – pisze Świątkiewicz. Autor dostrzega jednak kilka przyczyn obniżenia tak wysokiej samooceny:

1. Postępująca dekodyfikacja, której kamieniem milowym było wyłączenie w sprawach podatkowych (1997), a więc jednym z najistotniejszych dla obywatela. Ordynacja podatkowa nie przejęła przepisów ogólnych.
2. Ograniczony zasięg stosowania k.p.a. (co omówiono wcześniej) do spraw rozstrzyganych decyzją lub postanowieniem. Szerszy zasięg ustawy o NSA wymaga dopiero harmonizacji.
3. K.p.a. nie obejmuje działania administracji w formach cywilnoprawnych.
4. Kodeks Dobrej Administracji wkracza również w sytuacje luzu decyzyjnego, w którym „pod pozorem” stosowania uznania administracyjnego i prowadzenia polityki administracyjnej można maskować w istocie nadużycia.

To najciekawszy punkt całej debaty. Autor powołuje się na „postępową” interpretację art. 7 k.p.a. i znany cytat z J. Łętowskiego, że organ, nawet w warunkach uznania administracyjnego ma zasadniczo sprawę załatwić pozytywnie<sup>25</sup>. Linia polskiego orzecznictwa i Kodeksu Dobrej Administracji są tu w istocie zgodne, ale samo zagadnienie jest fascynujące. Po latach zwięzania luzu decyzyjnego administracji, głównie przez eksternalizację dawnych stosunków wewnętrznych administracji, stopniowego obejmowania kontrolą sądową nowych obszarów stosunków zakładowych (zakładu karnego, szkoły wyższej, itp.) mamy do czynienia z zupełnie nowym etapem.

Uznanie administracyjne zostaje „zaatakowane” w samym swoim jądrze, swojej istocie. Nawet więc tam, gdzie organ „może” ale „nie musi” zachować się w określony sposób jest zobowiązany bądź oczekuje się, że zachowa się zgodnie z wnioskiem strony. Dopiero jeśli słuszny interes strony wchodzi w kolizję z

interese społecznym lub przekracza uprawnienia i środki organu, można stronie odmówić. Jak daleko odeszliśmy w tym ujęciu od swobodnego niegdyś uznania administracji! Polityka administracyjna postrzegana jest raczej nieufnie jako częste „kamuflowanie przypadków nadużyć”, któremu tamę kładzie k.p.a., i ogólnie jest dezawuowana. Ostrożna początkowo sądowa kontrola tego, czy organ nie przekroczy granic uznania zamienia się stopniowo w kontrolę istoty działania, rozstrzygnięcia. Chodzi już teraz o „ukierunkowanie działalności” takich organów, choć mają przecież z założenia luz decyzyjny.

Zakres obowiązywania Kodeksu Dobrej Administracji ma znowu widoczny charakter rozszerzający reguły znane nam z k.p.a. Obejmuje bowiem nie tylko urzędników i osoby o takim statusie. Instytucje i ich administracje mają zapewnić żeby były one stosowane także przez osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawców z krajowych służb publicznych i praktykantów. Dotyczy wszelkich kontaktów z „jednostką” – a jednostką jest zarówno osoba fizyczna jak i prawna – już nie jednak jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej. Można postawić tezę, że w dobie intensywnych kontaktów z wszelkimi instytucjami Unii Europejskiej, starania się przez wiele polskich podmiotów o dopłaty i subwencje, Kodeks może istotnie wymagać popularyzacji od strony pozycji petenta, partnera administracji unijnej właśnie w całości kontaktów, a więc też w trakcie kontroli wykorzystania środków unijnych. Konsekwentne żądanie aktywności i życzliwości, precyzji i uzasadnienia decyzji, odszkodowania za nieudolność unijnych urzędników może znacznie poprawić naszą sytuację wobec administracji unijnej.

Morten Oosting<sup>26</sup> zwraca uwagę na zanik dominującej roli prawników w administracji, postrzegania administrowania jako usługi świadczonej przez państwo i postępującą w związku z tym tendencją kodyfikacji reguł uznawanych

---

<sup>25</sup> J. Łętowski, Glosa do wyroku NSA z 11 czerwca 1981 (ONSA 1981 nr 1 poz. 57 OSPIKA 1981 nr 1 poz. 22)

za reguły dobrej administracji. Podkreśla rolę rządów prawa, pisze, że „dobra administracja nie jest celem samym w sobie, ale instrumentem służącym wdrażaniu rządów prawa”. Oosting podkreśla, że reguły służą ochronie jednostki przed administracją „nieudolną” i są elementem kultury prawno – administracyjnej każdego „nowoczesnego państwa europejskiego”. Z całego opracowania wyłania się jednak obraz potężnej administracji, na którą władza ustawodawcza delegowała w dużej mierze takie stanowienie prawa i której władza dyskrecyjna jest wszechpotężna. Mamy tu pewien kontrast z nowymi członkami Unii, w tym Polską. O ile słabości naszej administracji są powszechnie znane, o tyle parlament jest niezwykle żywy i aktywny (w złym i dobrym znaczeniu tego słowa). Problemy naszej administracji są Kolegium NIK świetnie znane, określenie jej jednak – na wzór zachodnioeuropejski jako „imponującej władzy” nie odpowiada powszechnemu odczuciu. Art. 41 Karty a następnie Traktatu Konstytucyjnego nie można więc traktować w izolacji od rzeczywistości ustrojowej i proceduralnej poszczególnych krajów.

Od roku 1980 Rada Europy wydała szereg aktów osłabiających „dyskrecyjną” władzę administracji i precyzujących kryteria kontrolne. Coraz więcej miejsca zajmowały w tych regułach (często krzyżujących się ze sobą) kryteria etyczne. Przykładem jest pojęcie uprzejmości. Jest ono przez KDA jeszcze bardziej sprecyzowane przez wprowadzenie obowiązku przeproszenia za decyzję błędną. Życzliwość, obowiązek jasnego wytłumaczenia motywów doprowadzają do kolejnego „detalicznego” regulowania pojęcia należącego niegdyś do kategorii zwyczajowej. To interesujące zjawisko w działaniu administracji. W polskim systemie prawnym nakaz życzliwości i uprzejmości

---

<sup>26</sup> M. Oosting „Rola nowoczesnej administracji w państwie opartym na zasadzie rządów prawa” w: „Prawo do dobrej administracji” op. cit. Biuletyn RE nr 4 s. 29 i n.

jest zawarty już w ustawie z 22 marca 1990 o pracownikach samorządu terytorialnego (art.15 ust 2 pkt. 2)<sup>27</sup> nie został jednak dalej skonkretyzowany.

Czy prawo do dobrej administracji nie zwiastuje daleko idących przemian w administrowaniu zjednoczona Europą? Zasady, które kiedyś były częścią powszechnie akceptowanej moralności, statusu społecznego, niepisaną regułą, są obecnie uroczyście wpisywane do Konstytucji Europejskiej i do Kodeksu Dobrej Administracji. Nakaz uczciwości i uprzejmości, nadawanie zasadom etycznym charakteru normatywnego wskazuje na postępujące osłabienie wspólnej płaszczyzny aksjologicznej<sup>28</sup>. Nakazy moralne tracą swoją oczywistość – ustawodawca ma więc skłonność do nadawania im charakteru prawnego. Oznacza to jednak, że organy kontroli państwowej częściej będą kierowane do kontrolowania np. aktywności i uprzejmości i muszą w tej kwestii skonstruować odpowiednie mierniki, jeżeli autorytet prawa ma być zachowany. Koszty kontroli będą rosły, a aparat kontroli wymaga odpowiedniej rozbudowy.

Jakie są konkretne różnice w odniesieniu do regulacji polskiej?

Różnica w rozumieniu terminowości w prawie do dobrej administracji i w Kodeksie Dobrej Administracji w porównaniu z unormowaniami polskimi obejmuje więc następujące elementy:

1. W polskim k.p.a. terminy załatwiania spraw zasadniczo „niezwłoczne” obejmują jeden miesiąc a dwa w szczególnie skomplikowanych sprawach – w Kodeksie Dobrej Administracji termin zasadniczy (oprócz spraw załatwianych niezwłocznie) to dwa miesiące
2. Niezwykle szeroki zasięg Kodeksu Dobrej Administracji sprawia jednak, że wymogiem terminowości zostają objęte wszelkie ”kontakty”

---

<sup>27</sup> DZ.U. nr 21 poz. 124 z późn. zm.

<sup>28</sup> Por. Theodore Fortsakis „Zasady rządzące dobrą administracją” tamże s. 58 i n.

administracji z obywatelem. Wydaje się, że w tym kierunku winno podążać także nasze ustawodawstwo.

3. Elementem zasadniczo poprawiającym „poczucie bezpieczeństwa” klienta (bo tak jest w coraz większym stopniu rozumiany) administracji jest obowiązek potwierdzania w ciągu dwóch tygodni odbioru każdego pisma. Postęp komputeryzacji sprawia, że wymóg ten staje się realny również u nas. Obowiązek potwierdzania odbioru pism jest obecnie realizowany na życzenie strony – nie stanowi jednak rutynowego obowiązku organu. Wydaje się, że jeżeli poszukujemy elementów Kodeksu Dobrej Administracji, które moglibyśmy przejąć z pragmatycznego podejścia głównie administracji nordyckiej, to głównie obowiązek potwierdzania pism stanowiłby taki element.

Ważnym elementem prawa do dobrej administracji jest kwestia odszkodowania za działania organów Wspólnoty i ich pracowników (personelu), które spowodowały powstanie szkody. Ma nastąpić to według zasad prawnych wspólnych dla porządków prawnych państw członkowskich; chodzi o „wyrównanie szkody”, a obowiązek odszkodowawczy adresowany jest do „Wspólnoty”. Chodzi więc o szkody wyrządzone przez organy i funkcjonariuszy Unii przy wykonywaniu ich czynności służbowych, a nie poza nimi, ale uprawniona do uzyskania wyrównania szkody jest każda osoba, a nie tylko obywatel Unii. Można więc rozpatrywać ten przepis głównie jako regułę zapewniającą nam poczucie bezpieczeństwa wobec działań służbowych – również na terytorium Polski – organów unijnych. Jeżeli jednak pamiętamy o wzorcowym charakterze prawa do dobrej administracji dla porządków prawnych państw członkowskich, należy postawić pytanie o relację nowego uregulowania do art. 77 Konstytucji RP z kwietnia 1997 roku. Już art. 77, jak wskazano w literaturze, stanowi przełom wobec regulacji kodeksu cywilnego. Odrywał bowiem kwestię naprawienia szkody od zawnionego działania organu.

Wystarczył związek niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej z wyrządzoną szkodą. Rozszerzenie art.77 Konstytucji podążało więc w dwóch kierunkach: chodziło o wszelkie organy władzy publicznej, a więc także parlament i samorząd terytorialny – po raz pierwszy do naszego systemu weszła kwestia odpowiedzialności legislatywy – choć odpowiedzialność ta nie jest jeszcze egzekwowana w praktyce, wydaje się to już – w świetle literatury i orzecznictwa europejskiego – kwestią czasu. Skoro odpowiedzialność ponosi minister, który nie wydał rozporządzenia, to parlament uchylający się, mimo upływu np. trzech lat od wprowadzenia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stanie także przed taką odpowiedzialnością. Art. 41 Karty także nie zawęża odpowiedzialności tylko do organów władzy wykonawczej. W przypadku UE oddzielenie władz byłoby szczególnie trudnym zadaniem. Również art. 41 Karty nie dotyczy tylko zawinionego działania, ale idzie jeszcze dalej. Wymieniona jest szkoda – powodujące ją działanie nie musi teoretycznie być niezgodne z prawem. Również działania legalne, ale powodujące szkodę wymaga więc wyrównania. Ograniczeniem jest stwierdzenie, że odszkodowanie następuje według zasad, wspólnych dla porządków prawnych państw członkowskich. Do zasad tych należy - w naszym przypadku odszkodowanie za działania nielegalne władzy publicznej.

Art. 77 naszej Konstytucji dotyczył „organów”, nie mówiąc wprost – jak art. 417 k.c – o funkcjonariuszach, choć w literaturze wywodzono, że dotyczy to także pracowników urzędu. Art. 41 nie pozostawia w tym względzie wątpliwości, mówiąc także o personelu. Poprzeczka ustawiona przez art. 41 jest niezwykle wysoka i jest interesujące, czy Europa udźwignie ciężar wyrównywania szkód wszelkich.

Charakterystyczny jest zaskakująco konkretny charakter Kodeksu, w którym unormowania o bardzo ogólnym charakterze – u nas rangi konstytucyjnej, np. o dostępie do informacji publicznej – przemieszane są z unormowaniami

niezwykle konkretnymi, np. takimi, że urzędnik ma podawać swoje imię i nazwisko i nr telefonu. Ponieważ Kolegium wysłuchało odrębnego, obszernego opracowania na temat jawności w administracji, który obejmował również te elementy, które wypływają z prawa do dobrej administracji, jego konkretyzacji – Kodeksu Dobrej Administracji, toteż w niniejszym opracowaniu nie chcę rozwijać kwestii już omówionych. Wystarczy wspomnieć, że w naszym systemie prawnym istnieje prawo dostępu do informacji publicznej – od poziomu konstytucyjnego do k.p.a. oraz analogicznie ochrony danych osobowych od konstytucji do ustawy, które spełniają warunki wyrażone w prawie do dobrej administracji. Brakuje natomiast regulacji drobnych, praktycznych elementów, które pozostawiane u nas były zarządzeniom, regulaminom bądź praktyce administracyjnej. Pytanie brzmi, czy powinny być dalej konkretyzowane. Sądzę, że wydaje się to przedwczesne.

Stosunkowo najlepiej opracowany, z bogatym orzecnictwem i praktycznymi konsekwencjami dla partnerów administrowania jest ten element „dobrej administracji”, który dotyczy załatwiania spraw w taki sposób, aby zapewnić im wysłuchanie przed podjęciem wobec nich niekorzystnej decyzji (rozstrzygnięcia) środka prawnego. Zasada ta odpowiada znanej z polskiego kpa zasadzie czynnego udziału strony w postępowaniu. Nasze orzecznictwo i literatura rozumieją tą zasadę jako prawo strony do wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów oraz prawo do udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego. Zasięg jest więc szerszy niż art. 41.

Uzasadnienie decyzji jest klasycznym obowiązkiem organu, znanym prawu polskiemu. Czy w prawie do dobrej administracji regulowanym przez artykuł 41 ust. 2 znajdujemy jakieś nowe elementy nie znane lub nie eksponowane dostatecznie przez prawo polskie? Pewną nowością jest powiązanie uzasadnienia z prawem dostępu do dokumentów, do informacji dotyczących

adresata rozstrzygnięcia - z zachowaniem zasad poufności i tajemnicy handlowej. Redakcja art. 41 uwydatnia ten bliski związek. Ponadto nowością jest szeroki zasięg obowiązku uzasadnienia, nie ograniczony do zakresu obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego i procedur pokrewnych, ale dotyczący uzasadniania rozstrzygnięcia jako generalnej zasady kontaktów z administracją. Adresat musi znać i rozumieć powody dla których organ sformułował i podjął rozstrzygnięcie niezależnie od jego formy.

Prawo dostępu do informacji publicznej to kolejny artykuł – 42 – Karty. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku w całym swoim zakresie weszła w życie 1.01.2005 roku. Rozszerza ona prawo dostępu do informacji publicznej na cudzoziemców i bezpaństwowców, choć zgodnie z Konstytucją RP jest to prawo obywatela. Konwencja Europejska z 1950 roku mówi jednak, podobnie jak nasze orzecznictwo o prawie „każdego”. Ten „każdy” nie musi obecnie uzasadniać, dlaczego pragnie dostępu do informacji publicznej. Prawo to realizowane jest powszechnie, generalnie i indywidualnie, zasadniczo bezpłatnie, osoba odpowiedzialna za sprawę ma obowiązek ujawniania swoich danych. Odmowa dostępu do informacji publicznej wymaga uzasadnienia, a sama informacja może być przesyłana różnymi kanałami. Odmowa dostępu podlega odwołaniu, a następnie skardze do sądu administracyjnego.

Istotnym elementem prawa do dobrej administracji jest prawo obywatela do dostępu do dotyczących go danych. Art. 51 ust. 3 naszej konstytucji czyni zadość ogólnie formułowanym wymogom art.1 Karty <sup>29</sup>. Postanowienia konstytucyjne posiadają też rozwinięcia w ustawie o ochronie danych osobowych, umożliwiając w sposób szeroki i nieodpłatny (poza przypadkami

---

<sup>29</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda „Dostęp do informacji i jego granice” Wrocław 2002; B. Banaszak, A. Preisner „prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP”; M. Wyrzykowski „Status informacyjny obywatela” w: „Prawo i ład społeczny” Warszawa 2000

pieniactwa) na dostęp do danych, które obywatela dotyczą. Obok więc dostępu strony i podmiotu na prawach strony do akt postępowania administracyjnego mamy szersze prawo dostępu do matrycy informacji niezależnej od toczącego się postępowania. Istotne jest również – dosyć jeszcze rzadkie – materialnoprawne ograniczenie samego gromadzenia i przetwarzania danych do takich, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Egzekwowanie dostępu do własnych akt sprawy jest dość efektywne i w przeciwieństwie do dostępu do informacji publicznej i ogólnego obowiązku ochrony danych rzadziej krytykowane. Spory i debata – nie tylko naukowa ale również przed sądami administracyjnymi - dotyczy wyłączeń z powodu tajemnicy państwowej i służbowej. Choć Karta takich uzasadnionych wyłączeń nie zabrania, to ich zasięg i ograniczenie praw strony w postępowaniu budziło krytykę. Powstaje pytanie o zbliżanie się do „rdzenia” tego prawa, jego istoty.

Dla przejrzystości działania administracji prawo dostępu osoby zainteresowanej do informacji na swój temat jest fundamentalne. Daje poznać bazę informacyjną podejmowanej decyzji co nawet lepiej niż streszczenie motywów i uzasadnienie pozwala często zrozumieć motywy podejmowanej decyzji i ukierunkować odwołanie. Zasada dostępu do własnych danych i dokumentów dotyczących sprawy jest więc łącznie realizowana przez Ustawę o ochronie danych osobowych, kodeks postępowania administracyjnego i procedury pokrewne. W zależności od tego czy „dotyczące nas dokumenty” są częścią materiału dowodowego w postępowaniu, które właśnie się toczy, czy też organ przechowuje je w związku z charakterem swych kompetencji odmiennie ukształtowane są prawa i obowiązki „dobrej administracji”. Nie należy do charakteru wystąpienia szczegółowa charakterystyka prawa ochrony danych osobowych. Można jednak stwierdzić, że poza – dostrzeganym również przez organy Unii – niezwykle szerokim zakresem wyłączeń dostępu z powodu

tajemnicy państwowej i służbowej – ten element prawa do dobrej administracji jest w naszym systemie prawnym należycie uregulowany.

Obywatel wobec administracji publicznej: Przywykliśmy postrzegać tę relację jako relację podmiot silniejszy (administracja) – podmiot słabszy (obywatel). Cały system instytucji postępowania administracyjnego miał służyć - wraz ze środkami odwoławczymi złagodzeniu tego nierównego podejścia.

Stopniowo jednak zmienia się stan wyjściowy. Administracja traci ten potencjał swojego autorytetu, który pochodził z ekskluzywności jej wiedzy. Obecność internetu sprawia, że każdy adresat aktu administracyjnego może poznać jego treść.

Najdalej idące konsekwencje prawa do dobrej administracji wyciąga – z jego umieszczenia w rozdziale „prawa obywateli” P. Bullinger<sup>30</sup>. Oznacza to, według niego, że celem przepisu staje się prawo podstawowe obywatela, aby uchwalane przez parlament ustawy zostały przez aktywną administrację dobrze, tj. skutecznie zastosowane. Jak zwraca uwagę Teresa Rabska jest to inne rozumienie partycypacji – partycypacji już nie w wyrażaniu woli przez administrację lecz partycypacji w demokratycznej kontroli. Obywatel dochodzący swoich praw w indywidualnym przypadku – podkreśla Teresa Rabska występuje równocześnie w interesie dobra wspólnego. O ile kontrowersyjna wydaje się teza, że prawo do dobrej administracji osiągnie rangę równą zasadzie państwa prawnego to nowe podejście jest inspirujące. Można jednak postawić pytanie, dlaczego wyłączamy z jego zasięgu, jak czyni to Bullinger, parlament. Jeżeli bowiem przyjmujemy, że prawo do dobrej administracji wykracza poza prawa proceduralne a prawo do dobrej administracji miałyby – w europejskim traktacie konstytucyjnym rangę

---

<sup>30</sup> P. Bullinger op. cit. por. T. Rabska „Poglądy nauki niemieckiej na prawo do dobrej administracji” Warszawa 2002

konstytucyjną, to również parlament zobowiązany jest stanowić prawo, które tworzy dobrą – strukturalnie i funkcjonalnie – administrację.

W naszej preambule mamy odniesienie do „rzetelnej i sprawnej” administracji – w tym konstytucja wyprzedziła (1997- 2000) Kartę Praw Podstawowych, choć jest to tylko zapis w preambule. Administracja „rzetelna” zawiera w sobie także część aksjologicznych postulatów Kodeksu Dobrej Administracji.

Jak prawo do dobrej administracji zmieni postrzeganie administracji publicznej od strony samej administracji i nauki prawa administracyjnego? Wydaje się, że stanowi to kolejny krok w kierunku demontażu weberowskiego pojęcia administracji – tracimy stopniowo anonimowość i izolację urzędnika od petenta jako ideał administracji. Rozluźnia się hierarchia i przewaga informacyjna administracji, zwęża uznanie. Z drugiej strony mówiąc o „partnerze” administracji, obywatelu, jednostce, często w istocie mamy na myśli coraz potężniejsze podmioty gospodarcze będące adresatami decyzji. Organ, dysponujący imperium państwa jawi się wobec nich jako partner w istocie słabszy – samotny wobec armii prawników i doradców. Prawo do dobrej administracji jest i powinno być odbiciem tych zmian. Administracja publiczna odchodzi więc od swojej klasycznej postaci w stopniu, który uzasadnia pytanie o stopniową zmianę paradygmatu. Można oczywiście stwierdzić, że postulaty częściowe rzetelności, sprawności, efektywności istniały przecież już wcześniej, że także administracja świadcząca była pojęciem, w którym element „opiekuńczości” wobec całkowicie zdanego na państwo w sprawach w sprawach pomocy społecznej, zaopatrzenia w wodę czy w energię elektryczną był obecny. Postulat „dobrej” administracji oznacza realizację postulatu zapewnienia bezpieczeństwa już nie przed nadużyciem władzy – oswojonej, słabszej, przejrzystej i przyjaznej (a przez to mniej groźnej) ale bezpieczeństwa „na zewnątrz”. Administracja nie tylko rozstrzyga, zajmuje stanowisko, ale zaczyna być współodpowiedzialna za rezultat administrowania. To niezwykle

fascynująca ewolucja podejścia do administracji towarzyszącej niejako obywatelowi, a nie będącej surowym nadzorcą i egzaminatorem pozostającym w izolacji i – jeżeli chodzi o konkretnego urzędnika anonimowym.