

Administracja publiczna

Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony
jednostki przed nadużyciem władztwa

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Podróż kontynuujemy przez władztwo

1. Administracja multientryczna. Poziomy zarządzania publicznego
2. Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu

I. Tworzenie polityki publicznej

3. Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia
4. **Prawo do dobrej administracji - narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa**

II. Regulowanie przez zakazy i nakazy

5. **Administracja dobrobytu.** Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej
6. **Mechanizmy rynkowe** jako główna metoda zapewnienia usług publicznych

III. Zapewnianie usług publicznych

7. **Zarządzanie przez rezultaty.** Administracja zorientowana na wyniki
8. **Zarządzanie zasobami ludzkimi** w administracji publicznej
9. Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. **E-administracja**
10. Nowa formuła **kontroli w administracji.** Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością

IV. Zdolność do działania i sprawność

11. **Europeizacja zarządzania publicznego.** Administracja krajowa w Unii Europejskiej
12. **Administracja współpracująca.** Zarządzanie publiczne jako kooperacja
13. Administracja i obywatele. W stronę **partnerstwa**

V. Współdziałanie

Zarządzanie publiczne poprzez władztwo. Prawo do dobrej administracji

- Ewolucja **prawa do dobrej administracji**
- Prawo do dobrej administracji **w systemie prawnym Unii Europejskiej**
- **Procesowe gwarancje** prawa do dobrej administracji
- **Pozaprocesowe gwarancje** prawa do dobrej administracji
- **Odpowiedzialność administracji** wobec obywatela

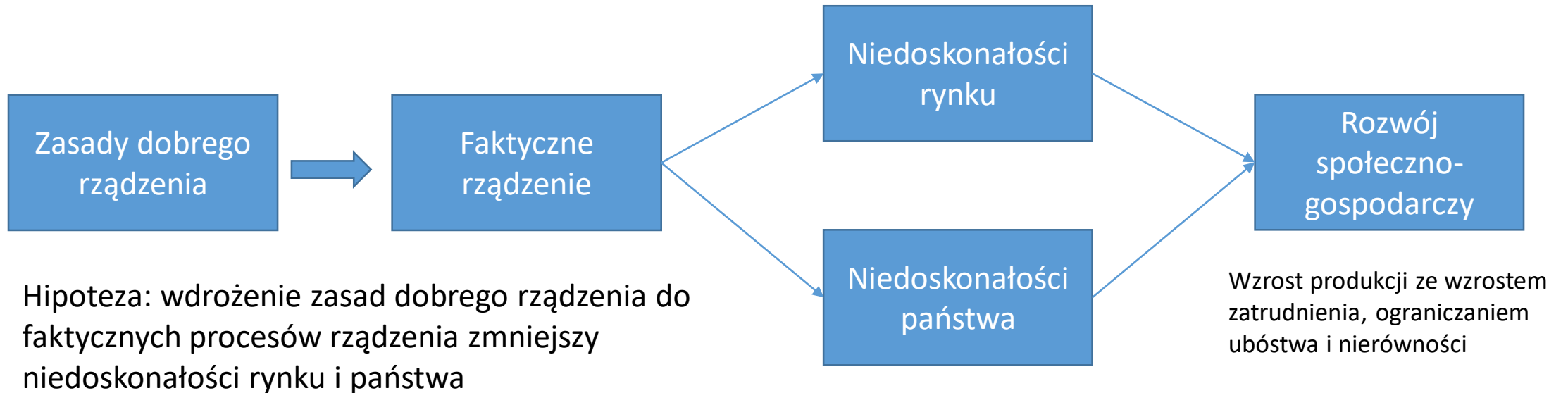
Pytania sprawdzające

1. Omów **najważniejsze inicjatywy podejmowane na poziomie europejskim** w celu uregulowania i określenia treści **prawa do dobrej administracji**.
2. Czy prawo do dobrej administracji jest gwarantowane **na gruncie polskiego systemu prawnego?**
3. Wymień **najważniejsze uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym** realizujące prawo do dobrej administracji.
4. Omów **podstawowe zasady dostępu do informacji publicznej** w polskim systemie prawnym.
5. Jakie są główne **reguły postępowania w sprawach skarg i wniosków dotyczących działania organów administracji publicznej?**
6. Wymień **przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej administracji** w związku z wydaniem decyzji niezgodnej z prawem.
7. Omów **podstawowe zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych.**

Jaka jest różnica między dobrym rządzeniem a dobrą administracją?



Wpływ zasad dobrego rządzenia na rozwój społeczno-gospodarczy



Zawodność lub niedoskonałość rynku: nadwyżka podaży nad popytem (nadprodukcja), niedostateczna podaż w stosunku do popytu (niedobór), inne niedostosowania podaży i popytu niewynikające z interwencji w rynek

Zawodność lub niedoskonałość państwa (władzy publicznej w tym ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej): problemy systemów wyborczych, władza zbyt silna w stosunku do potrzeb, władza za słaba w stosunku do potrzeb

Schemat za: *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, ECORYS, 2008 (Modyfikacja R.S.)

Pięć wymiarów dobrej demokracji

Jakość ochrony praw jednostki i mniejszości przed nadużyciami ze strony władzy wykonawczej

Liberalna

Jakość uczestnictwa obywateli we wszystkich procesach politycznych m.in. poprzez organizacje obywatelskie, referenda

Partycypacyjna

Prawa i wolności jednostek są chronione jednakowo we wszystkich grupach społecznych; zasoby są równo rozdzielane na wszystkie grupy społeczne; grupy i jednostki mają równy dostęp do władzy

Egalitarna

**DOBRA
DEMOKRACJA**

Wyborcza

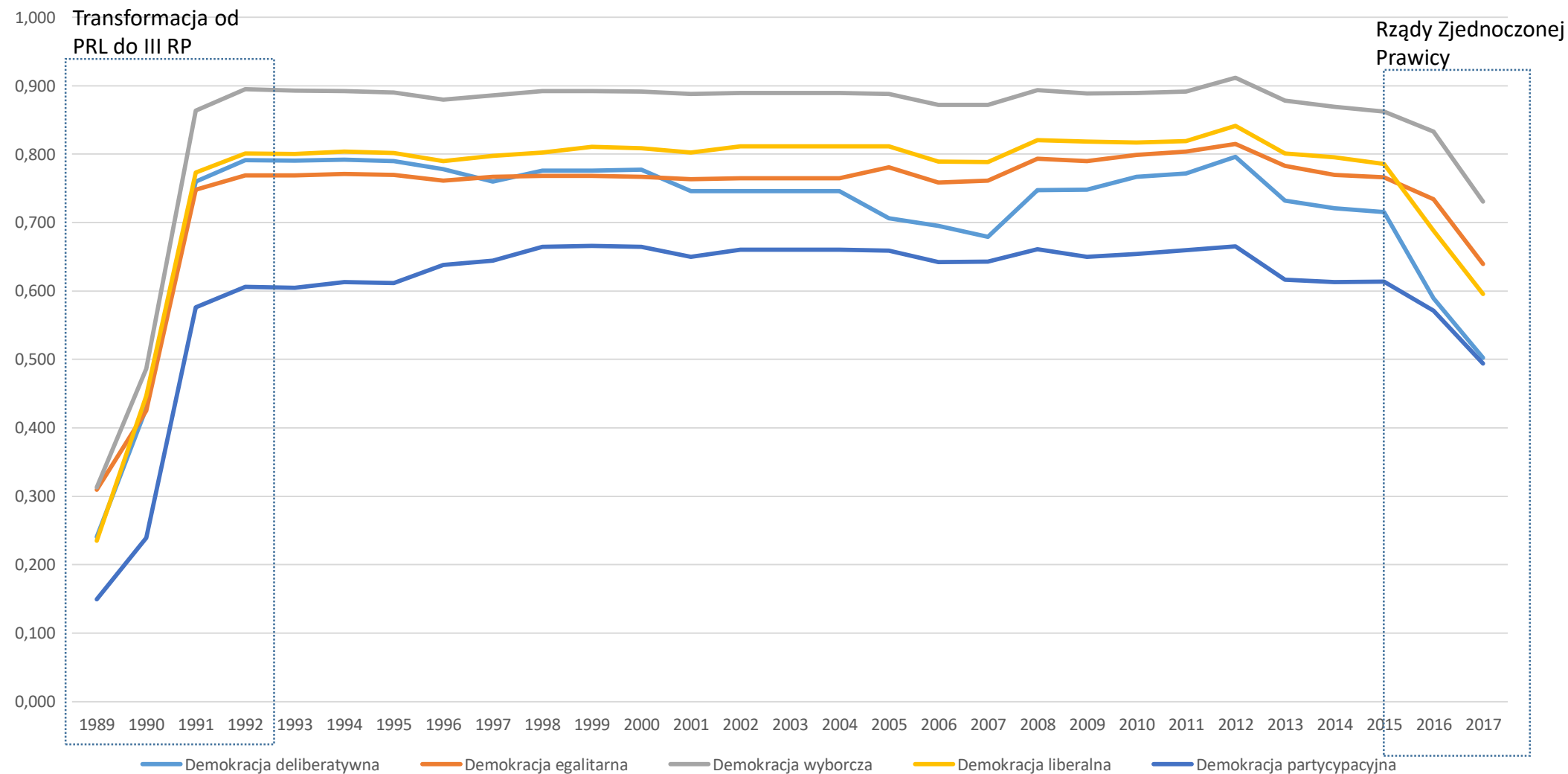
Jakość wyborów, swoboda działalności politycznej i obywatelskiej, kontrola nieprawidłowości wyborczych, wolność słowa i niezależne media. Ważna dla innych wymiarów

Deliberatywna

Jakość dyskusji publicznej na wszystkich poziomach od formowania preferencji do podjęcia ostatecznej decyzji - wśród świadomych i kompetentnych uczestników

[Varieties of Democracy \(V-Dem\)](#)

Pomiar jakości demokracji w pięciu wymiarach 1989-2017



Sześć wymiarów dobrego rządzenia

- Wykluczenie materialne
- Wykluczenie społeczne
- Wykluczenie kulturowe
- Wykluczenie cyfrowe

Inkluzja społeczna

- Proces konsultacji decyzji władzy publicznej z interesariuszami
- Natężenie konfliktów społecznych
- Partnerstwo publiczno-prawne

Partycypacja

- Skuteczność w realizacji celów
- Efektywność (rozwój gospodarczy i finanse publiczne)

Skuteczność i efektywność

**DOBRE
RZĄDZENIE**

Demokratyczne państwo prawne

- Budowanie instytucji demokratycznych i aktywność obywatelska
- Jakość i egzekucja prawa (w tym gospodarczego)
- Realizowanie zasady konstytucyjnego podziału władzy (w tym realizowanie zasady pomocniczości)
- Przestrzeganie zasady równości wobec prawa (przestrzeganie praw człowieka)
- Ochrona praw własności (w tym intelektualnej)
- Niezależna służba cywilna

Przejrzystość

- Dostęp do informacji publicznej
- Przejrzystość procesu stanowienia prawa

Rozliczalność

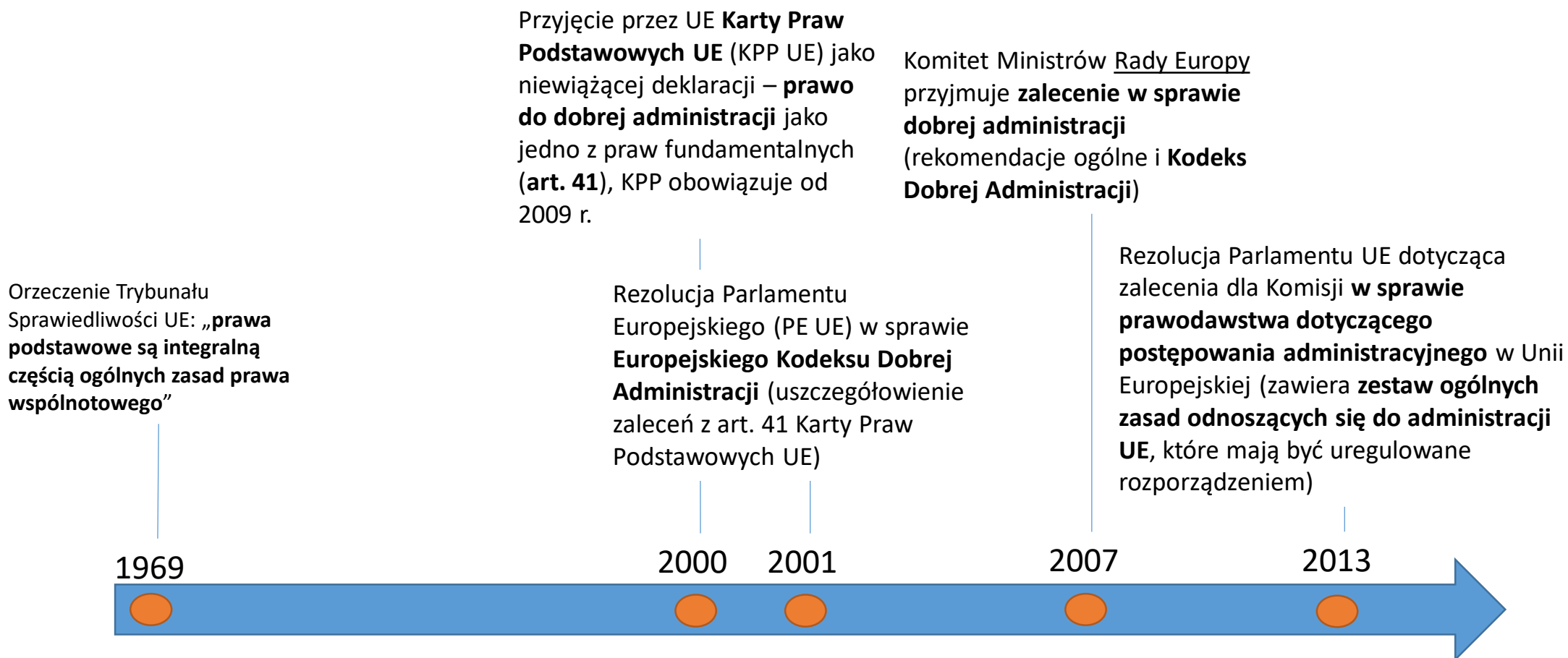
- Niezależność i wolność mediów
- Niezależność instytucji nadzoru, kontroli oraz regulatorów
- Ewaluacja i ocena realizacji polityk publicznych
- Odpowiedzialność za podejmowane decyzje

Schemat za: *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, ECORYS, 2008
(Modyfikacja R.S.)

Prawo do dobrej administracji (PDA) – definicja

- Co to jest PDA?
 - „zespół uprawnień przysługujących obywatelowi...
- Uprawnień w jakiej relacji i z kim?
 - „w stosunkach władczych z organami administracji publicznej...”
- Jaki jest cel tych uprawnień? „... nastawionych na ochronę
 - praw podmiotowych jednostki [przed nadmierną ingerencją],
 - prawidłowości, rzetelności i sprawności postępowań administracyjnych”.

Najważniejsze inicjatywy podejmowane na poziomie europejskim w celu uregulowania i określenia treści prawa do dobrej administracji



Najważniejsze uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym realizujące prawo do dobrej administracji

- Każdy ma **prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie** przez organy i instytucje Unii
- **Prawo do osobistego przedstawienia sprawy** przed podjęciem negatywnej dla jednostki decyzji
- **Prawo dostępu do akt sprawy** z poszanowaniem interesów i tajemnic zawodowych i handlowych
- **Obowiązek uzasadniania decyzji administracyjnej** przez administrację
- **Prawo do domagania się naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub urzędników**
- Możliwość zwrócenia się w języku traktatowym i otrzymanie odpowiedzi w nim

Zestaw ogólnych zasad odnoszących się do tego, jak powinna być administracja UE

Zasady: 1) **praworządności**, 2) **niedyskryminacji i równego traktowania**, 3) **proporcjonalności**, 4) **bezstronności**, 5) **spójności i uzasadnionych oczekiwań**, 6) **poszanowania prywatności**, 7) **uczciwości**, 8) **przejrzystości**, 9) **efektywności i użyteczności**

Zasada praworządności: administracja unijna powinna działać w zgodzie z prawem i stosować zasady i procedury określone w prawodawstwie Unii. Uprawnienia administracyjne są oparte na prawie, a ich treść musi być z nim zgodna.

Zasada niedyskryminacji i równego traktowania: administracja unijna powinna unikać nieuzasadnionej dyskryminacji osób ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub jakiegokolwiek inne opinie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Zasada proporcjonalności: administracja unijna powinna podejmować decyzje dotyczące praw i interesów osób tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu.

Zasada bezstronności: administracja unijna powinna być bezstronna i niezależna. Powinna powstrzymać się od wszelkich arbitralnych działań niekorzystnych dla osób oraz od preferencyjnego traktowania, bez względu na motyw.

Zasada efektywności i użyteczności: działania ze strony administracji unijnej podlegają kryteriom efektywności i użyteczności publicznej.

Zasada spójności i uzasadnionych oczekiwań: administracja unijna powinna wykazywać konsekwencję we własnych działaniach i działać zgodnie z normalnymi praktykami administracyjnymi, które zostaną podane do publicznej wiadomości. W przypadku uzasadnionych podstaw do odstąpienia od takiej normalnej praktyki administracyjnej w indywidualnych przypadkach należy podać ważne uzasadnienie takiego odstępstwa.

Zasada poszanowania prywatności: administracja unijna będzie szanować prywatność osób zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001.

Zasada uczciwości: musi być przestrzegana jako podstawowa zasada prawa, niezbędna do utworzenia klimatu zaufania i przewidywalności w stosunkach między obywatelami a administracją;

Zasada przejrzystości: administracja unijna jest otwarta. Dokumentuje ona postępowania administracyjne i prowadzi odpowiednie zapisy korespondencji przychodzącej i wychodzącej, otrzymanych dokumentów oraz podjętych decyzji i przyjętych środków. Wszystkie wkłady pochodzące od organów doradczych i zainteresowanych stron powinny być udostępniane publicznie.

Gwarancje prawa do dobrej administracji na gruncie polskiego systemu prawnego

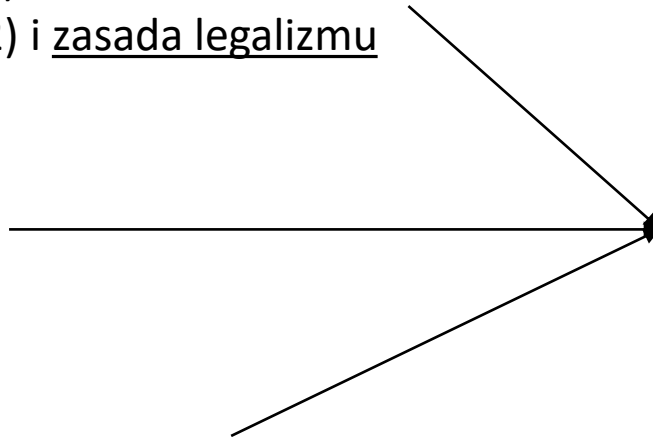
Karta Praw Podstawowych (KPP) UE **obowiązuje w Polsce tylko w zakresie stosowania prawa UE** (art. 51 KPP UE)

Konstytucja: „pragnienie zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” (preambuła), zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i zasada legalizmu (art. 7)

Kodeks postępowania administracyjnego: zasady ogólne [patrz niżej]

Orzecznictwo sądów administracyjnych [patrz niżej]

Bezpośrednio prawo do dobrej administracji nie zostało sformułowane w polskim prawie, ale pośrednio istnieje



Kodeks postępowania administracyjnego – ważne dla prawa do dobrej administracji zasady ogólne

- **Legalności** (działanie na podstawie przepisów prawa)
- **Prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników do władzy**
- **Informowania stron** i pozostałych uczestników postępowania
- **Czynnego udziału stron w postępowaniu**
- **Przekonywania** („Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy”)
- **Wnikliwości, szybkości i prostoty** postępowania
- **Możliwość stosowania ugody** w sprawach spornych
- **Sądowej kontroli decyzji** (kontrola przez organy odwoławcze i sądy administracyjne)

Orzecznictwo sądów administracyjnych ważne dla prawa do dobrej administracji

- **Bezstronność rozstrzygania spraw:** instytucja wyłączenia organu, pracownika czy członka organu kolegialnego w przypadku wystąpienia bądź uprawdopodobnienia okoliczności, które mogą wywoływać wątpliwość co do bezstronności
- Obowiązek **doręczenia stronie decyzji w ustawowym terminie**
- **Rzetelne rozstrzyganie spraw** nie tylko proceduralnie, ale też zgodnie z prawidłową wykładnią prawa materialnego
- Zagwarantowanie **trybu usunięcia braków formalnych pism** (działania naprawcze), zapewnienie pomocy w postępowaniu naprawczym
- Rozpoznanie sprawy **bez nieuzasadnionej zwłoki**
- **Obowiązek zapoznania strony ze zgromadzonym przez organ w toku postępowania materiałem dowodowym**, możliwość składania wniosków dowodowych

Podstawowe zasady dostępu do informacji publicznej w polskim systemie prawnym

- **Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu i obejmuje uprawnienia do:**
 - **uzyskania informacji publicznej**, w tym uzyskania **informacji przetworzonej** w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego
 - **wglądu do dokumentów urzędowych**
 - **dostępu do posiedzeń kolegialnych organów** władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu)
 - **niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych**

Nie wolno żądać uzasadnienia wniosku o udostępnienie takiej informacji.

Więcej: Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej* informacjapubliczna.org

* jeden z programów [Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska](#)



BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
DIP – dostęp do informacji publicznej

http://informacjapubliczna.org.pl/5,790,jak_mozesz_zapoznac_sie_z_informacja_publiczna.html

Pozaprocesowe gwarancje prawa do dobrej administracji

**Prawo do składania
skarg i wniosków**

**Instrumenty odpowiedzialności
prawnej administracji i urzędników,
odpowiedzialność**

Dyscyplinarna (potraktowana
odrębnie w rozdziale 10
podręcznika)

Karna (istotny, ale nie podstawowy instrument
odpowiedzialności, art. 231 Kodeksu Karnego:
przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie
obowiązków szkodliwe społecznie, gdy
odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest
wystarczająca)

Odszkodowawcza (ma zasadnicze znaczenie dla
obywatela, **prawo do wynagrodzenia szkody
przez niezgodne z prawem działanie organu w**
Konstytucji, w przepisach kodeksu cywilnego
oraz „wciąż nowa” **odpowiedzialność majątkowa
indywidualnych urzędników**)

Główne reguły postępowania w sprawach skarg i wniosków dotyczących działania organów administracji publicznej

- **Skargi i wnioski to forma obywatelskiej interwencji w sytuacji, gdy działalność organów administracji budzi zastrzeżenia lub wymaga udoskonalenia**
 - „Celem skarg i wniosków nie jest załatwienie określonej, indywidualnej sprawy administracyjnej”
 - „Rozpatrzenie skargi czy wniosku nie przekłada się bezpośrednio na sytuację prawną skarżącego czy wnioskodawcy, jak w przypadku wydania decyzji administracyjnej”

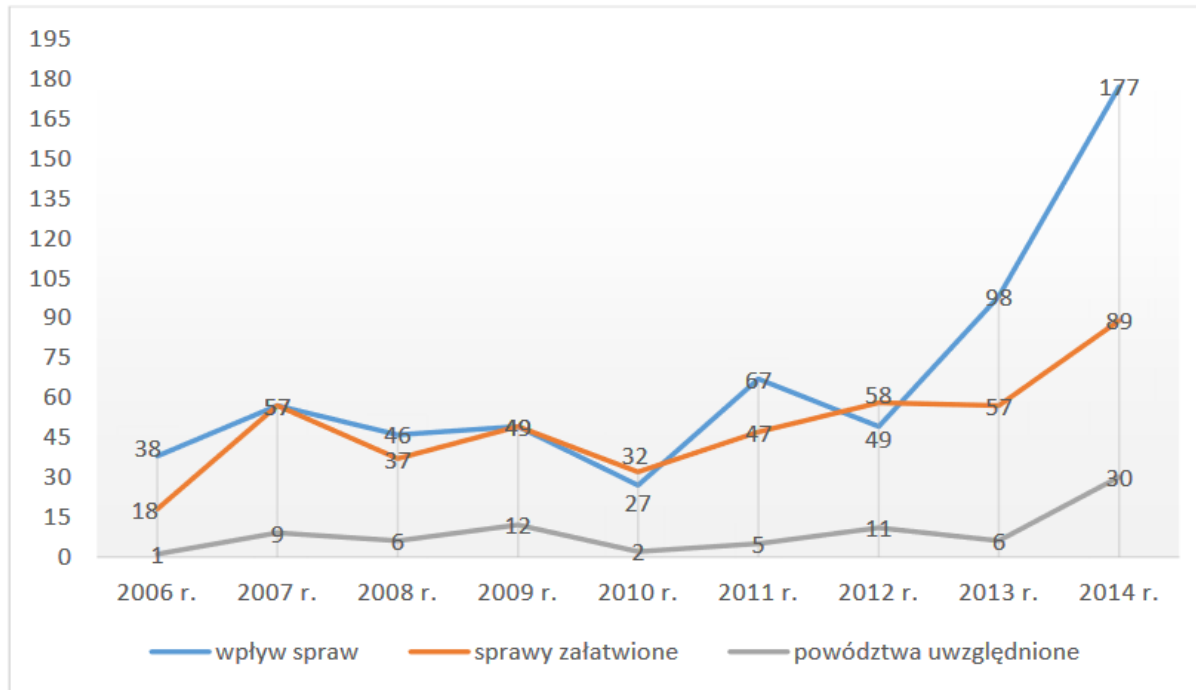
	SKARGA	WNIOSEK
Przedmiot	Zaniedbania lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw	Ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności
Cel	Eliminowanie nieprawidłowości	Usprawnienie działalności

Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej administracji w związku z wydaniem decyzji niezgodnej z prawem

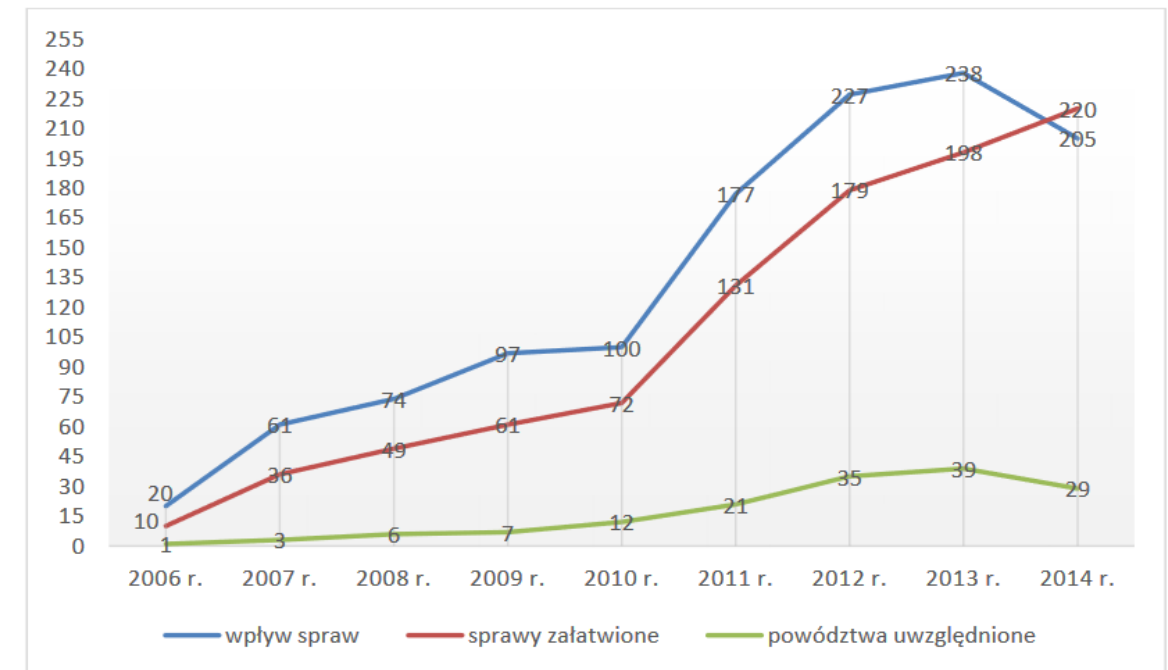
- Przesłankami realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z wydaniem decyzji niezgodnej z prawem są:
 - 1) **rażące naruszenie prawa spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego**, stwierdzone w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy
 - 2) **wypłacenie odszkodowania przez podmiot publiczny** „na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody **odszkodowania za szkodę** wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa”

Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przeciwko państwu

Wykres 1.: Sprawy o odszkodowania załatwione w I instancji przez sądy rejonowe



Wykres 2.: Sprawy o odszkodowania załatwione w I instancji przez sądy okręgowe



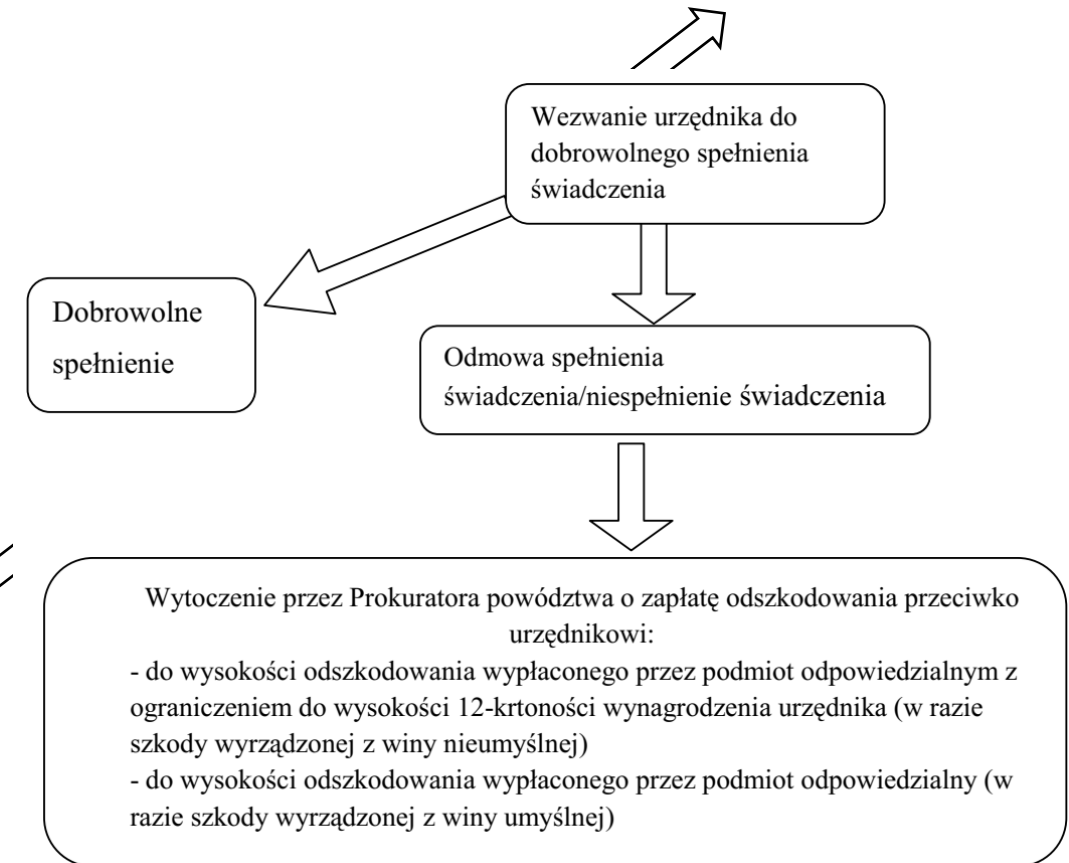
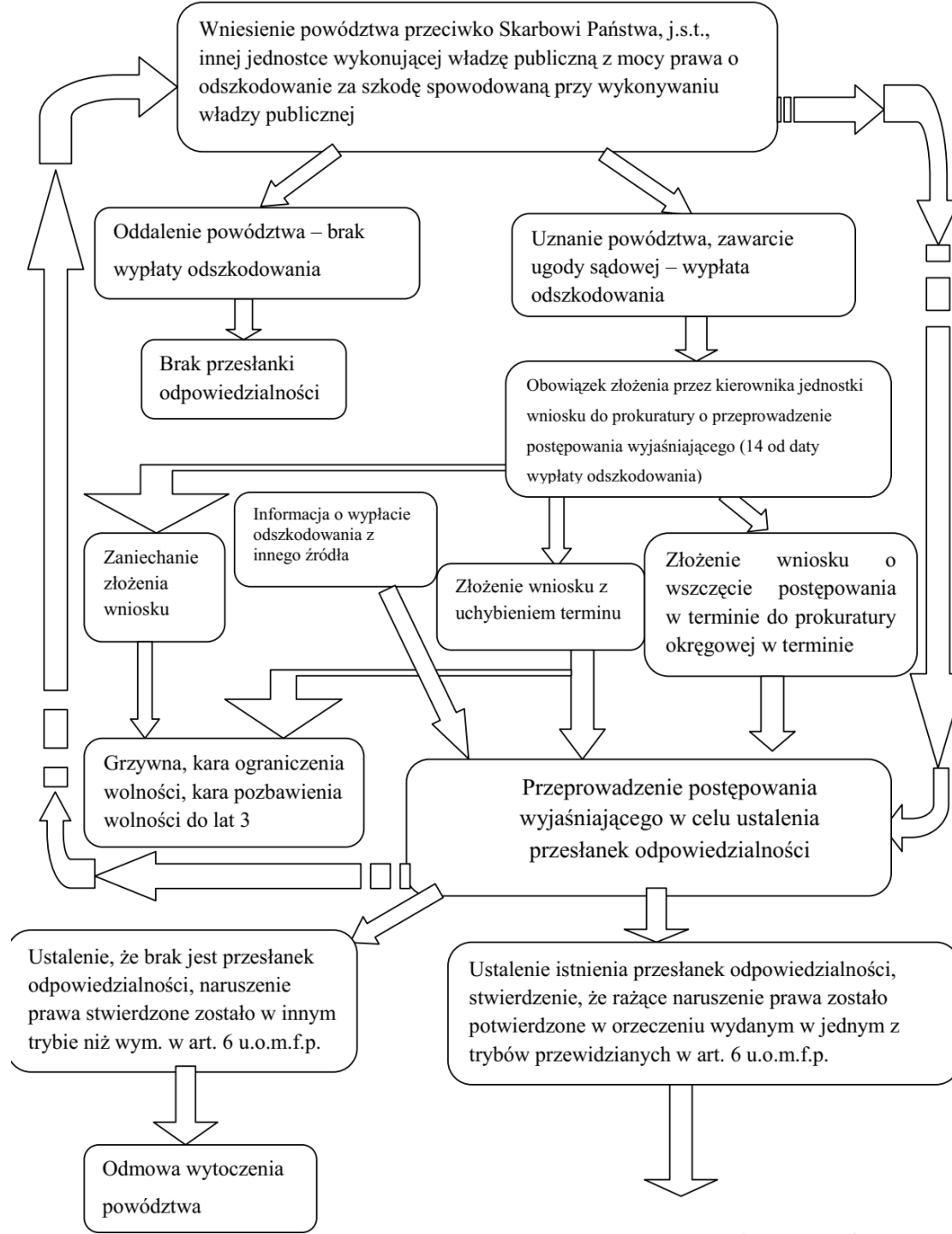
Źródło: Kamil K. Kowalewski, Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników, 2017

Podstawowe zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych

- **Odpowiedzialność majątkowa urzędników ma zapobiegać podejmowaniu decyzji prowadzących do szkód po stronie obywateli**
- Procedura uruchomienia odpowiedzialności majątkowej
 1. W razie wypłacenia odszkodowania przez podmiot publiczny obowiązkowe jest „przeprowadzenie prokuratorskiego postępowania wyjaśniającego w celu zidentyfikowania funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialnych za zaistniałą sytuację”
 2. Gdy winni zostaną ustalenii składany jest **pozew odszkodowawczy do sądu cywilnego o odszkodowanie**
 - Kwoty odszkodowania płaconego przez winnego urzędnika jest limitowana: nie większe niż roczne wynagrodzenie pracownika (w przypadku winy nieumyślnej)
 - Odszkodowanie od urzędnika wpłacane jest państwu, a nie poszkodowanemu obywatelowi (on otrzymał już odszkodowanie, patrz przesłanka 1)

Schemat postępowania w sprawach odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy i statystyka spraw

[Źródło: Kamil K. Kowalewski, Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników, 2017](#)



Wytoczenie przez Prokuratora powództwa o zapłatę odszkodowania przeciwko urzędnikowi:

- do wysokości odszkodowania wypłaconego przez podmiot odpowiedzialnym z ograniczeniem do wysokości 12-krtoności wynagrodzenia urzędnika (w razie szkody wyrządzonej z winy nieumyślnej)
- do wysokości odszkodowania wypłaconego przez podmiot odpowiedzialny (w razie szkody wyrządzonej z winy umyślnej)

Lektura obowiązkowa

- Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014
- Na przyszłe zajęcia: **Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014.