



KANCELARIA  
SENATU

# Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim

WARSZAWA 2019

# Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim

REDAKCJA NAUKOWA

ANNA GOŁĘBIOWSKA  
PIOTR BENEDYKT ZIENTARSKKI

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2019

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie  
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest  
z podaniem źródła.

Recenzenci

Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga

Uniwersytet Zielonogórski

Prof. nadzw. dr hab. inż. Paweł Kępka

Szkoła Główna Straży Pożarnej w Warszawie

Redaktor

Małgorzata Pogoda

Redaktor techniczny

Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-65711-57-1

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Edycji i Poligrafii

Warszawa 2019

Nakład 140 egz.

# Przedmowa

Ewolucja współczesnej administracji oznacza zmianę podejścia do administracji, stając się współodpowiedzialną za rezultat administrowania. Zagadnienie dotyczące prawa do dobrej administracji znajduje się w sferze badań naukowych. Dlatego też zaistniała potrzeba debaty na ten temat, aby dokonać próby odpowiedzenia na pytanie: co oznacza „prawo do dobrej administracji”? Pojęcie „prawo do dobrej administracji” często umiejscawiane jest w programach partii politycznych, ale również pozostaje tylko zaleceniem pomocniczym stosowania tego prawa przez organy administracji publicznej. Zgodnie z oczekiwaniami doktryny oraz wskazaniem Rzecznika Praw Obywatelskich celem podstawowym pojęcia „dobrej administracji” jest eliminowanie głównych jej wad. Niemniej jednak elementami, które utrudniają określenie administracji mianem „dobrej”, jest z pewnością nepotyzm oraz korupcja, a więc przeciwieństwa terminu „dobrej administracji”, która w założeniach powinna dbać o obywateli. Z tego też względu w literaturze prawa administracyjnego wskazuje się na potrzebę przebudowy zarówno procedur administracyjnych, jak również uporządkowania problemów, które dotyczą organizacji i sprawnego działania organów administracji.

Nie ulega wątpliwości, że u podstaw dobrej administracji publicznej leży jakość tworzonego prawa. Można powiedzieć, iż bez „mądrego prawa” oraz rozsądnie działających na jego podstawie instytucji administracyjnych realizacja „prawa do dobrej administracji” będzie niemożliwa. W literaturze przedmiotu ukształtowała się opinia, według której w Polsce występuje zła jakość tworzonego prawa<sup>1</sup>. Na poziom aktów prawotwórczych wpływa sprawność procedur tworzenia prawa oraz ich efektywność, a także sposób przygotowania. Z tego względu warto zacytować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r.,

---

1 Por. T. Balasiński, K. Działocha, *Zasady prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 3, s. 16–17.

w którym podkreślono, że prawodawca powinien kierować się nakazem okoliczności prawa, z czego wynika konieczność formułowania przepisów prawa „w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę praw i wolności oraz o sytuację, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela”<sup>2</sup>. Wobec tego „organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści, by w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne”<sup>3</sup>.

Dookreślenie „prawa do dobrej administracji” publicznej zostało przedstawione w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyrokach sądowych można zauważyć częstość uchybień organów administracji, co powoduje brak skutecznej ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawa. W konsekwencji oznacza to po prostu negację „prawa do dobrej administracji”. Jednocześnie można wskazać, że uchybienia skoncentrowane są wobec zasady praworządności zawartej w przepisie art. 7 Konstytucji RP<sup>4</sup> oraz w art. 6 Kpa<sup>5</sup>, natomiast zalecanej w art. 4 Kodeksu Dobrej Administracji<sup>6</sup>. Oznacza to, że prawodawca wymaga od władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa, natomiast „dobra praktyka” jest pojęciem szerszym niż „przestrzeganie przepisów prawa”. Nie ulega wątpliwości, że każde państwo demokratyczne i praworządne nie akceptuje działań administracji naruszającej prawo do miana „dobrej”. Z tego względu ustawodawca nakłada na administrację

---

2 Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ZU (2000), nr 1, poz. 2.

3 D. Saletra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 49–50.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

6 KDA – Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Został opracowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej (Ombudsmana) Jacoba Södermana, natomiast inicjatorem opracowania Kodeksu był Roy Perry, deputowany do Parlamentu Europejskiego. Twórcy opierali się na prawie skandynawskim i francuskim, tym samym pominęli dorobek nauki niemieckiej i austriackiej. Parlament Europejski uchwalił Kodeks 6 września 2001 r. Następnie podjął starania rozpowszechniające i wdrażające postanowienia Kodeksu w państwach niekoniecznie należących do Unii Europejskiej. Kodeks składa się z 27 artykułów. Charakter tych zapisów jest ogólny, ale komunikatywny i pozakazuistyczny. W Polsce znaczenie Kodeksu jest mniejsze niż w państwach, które nie skodyfikowały postępowania administracyjnego. Warto zaznaczyć, że Polska od 1928 r. (rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. Nr 36, poz. 341) ma skodyfikowaną procedurę administracyjną, której postanowienia posiadają w przeciwieństwie do KDA charakter bezwzględnie obowiązujący i są wsparte kontrolą sądową oraz doktryną i piśmiennictwem prawniczym.

publiczną obowiązek sprawnego działania, które uwzględnia w miarę możliwości słuszne interesy stron, informując je o przysługujących im uprawnieniach, aby tym samym umożliwić im udział w postępowaniu. Naruszenie zasady praworządności pociąga za sobą zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa, jak również informowania i czuwania nad interesem stron. Określona w przepisie art. 8 Kpa zasada pogłębiania zaufania obywateli do państwa domaga się respektowania zasady równości wszystkich uczestników postępowania wyrażonej w art. 5 Kodeksu Dobrej Administracji.

Ustawodawca wspólnotowy w przepisie art. 19 Kodeksu Dobrej Administracji zakłada „obowiązek zamieszczania pouczenia o możliwości wystąpienia strony na drogę sądową”, natomiast w polskich procedurach nie ma pouczenia o możliwości zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich. Z kolei w art. 19 KDK prawodawca wspólnotowy zwraca uwagę na terminowość i szybkość postępowania organów administracji, w aspekcie nie tylko spraw, w których podejmowane są istotne decyzje, ale również koncentruje się na terminowości udzielania odpowiedzi albo informacji na piśmie.

W związku z tym realizacja „prawa do dobrej administracji” nie będzie możliwa, jeżeli nie będzie rozsądnie działających na podstawie prawa instytucji administracyjnych. A zatem „dobra administracja” oznacza zapewnienie bezpieczeństwa obywatela przed nadużyciem władzy publicznej. Działania władzy muszą być przyjazne, przejrzyste oraz transparentne zgodnie z celami społecznymi chroniącymi niezbywalną godność i wolność człowieka.

Inspiracją niniejszej publikacji była zorganizowana 22 października 2018 r. w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej we współpracy z Zakładem Prawa i Administracji Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie i Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie konferencja naukowa na temat „Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim”.

Monografia zatytułowana *Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim* jest zbiorem artykułów i wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa, nauk ekonomicznych, nauki o polityce publicznej oraz specjalistów z dziedziny administracji publicznej. Konstrukcja publikacji zawiera przedmowę redaktorów naukowych tej publikacji i dziesięć rozdziałów merytorycznych. Autorstwo poszczególnych rozdziałów jest oznaczone. Na końcu każdego rozdziału zamieszczona jest bibliografia, a także streszczenie i słowa kluczowe w języku polskim, angielskim lub niemieckim. Z wypowiedzi prelegentów (zaprezentowano

analizy i ekspertyzy z obszaru prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego, prawa Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego publicznego oraz polityki publicznej) wynikało, że musimy wspólnie rozwijać badania naukowe i dzielić się wiedzą, jak również wspólnie wykorzystywać nasze kompetencje, a także budować instytucję „prawa do dobrej administracji”. Niniejsza monografia jest próbą omówienia rozległego zagadnienia, jakim jest „prawo do dobrej administracji” zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim. Stanowi twórczy i oryginalny sposób określenia punktu widzenia zaprezentowanych poglądów przez uczestników konferencji. Wiodącymi tematami debaty były następujące pytania:

Jakie są obowiązki organów władzy publicznej w kwestii zapewnienia obywatelom prawa do dobrej administracji?

Jakie jest znaczenie „prawa do dobrej administracji”, patrząc z dzisiejszej perspektywy?

Czy jest potrzeba zajęcia się tą problematyką?

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyniosło ze sobą zmiany w obszarze dotyczącym poprawy efektywności i skuteczności działania administracji publicznej. Polska, realizując cele pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, zobowiązała się m.in. do realizacji wymogów sformułowanych w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej. Z tego względu warto zweryfikować stopień realizacji wymogów zawartych w Kodeksie w kwestii tworzenia i funkcjonowania polityk publicznych zarówno w wymiarze prawnym, jak i politycznym i to na poziomie krajowym i ponadnarodowym.

Autorzy wyrażają nadzieję, że niniejsza publikacja będzie użyteczna dla doktryny prawa oraz będzie miała wartość praktyczną dla obywateli, studentów oraz pracowników administracji publicznej.

Redaktorzy monografii są wdzięczni wszystkim Autorom, którzy przyczynili się do współtworzenia publikacji. Dziękują także osobom zabierającym głos w dyskusji w czasie trwania konferencji.

Podsumowania i zamknięcia obrad dokonał senator Piotr Zientarski, dziękując za aktywny udział uczestnikom, w tym studentom Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie.

*Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska  
Dr Piotr Benedykt Zientarski*

# Rozdział I





# Prawo do dobrej administracji w świetle art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

## 1. Wprowadzenie

Zmiany w sektorze publicznym dotyczą wprowadzania nowych rozwiązań organizacyjnych, które w rezultacie pozwalają na efektywniejsze działania administracji publicznej. Uwzględniając różne podejścia do pojęcia efektywności, zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na efektywność rozpatrywaną z punktu widzenia prakseologii. *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji* wyjaśnia, że termin „efektywność” to: „dodatnia cecha przypisywana działaniom, które dają jakiś pozytywnie oceniany wynik bez względu na to, czy wynik ten był czy nie był zamierzony”<sup>1</sup>. Efektywność można przedstawić jako dwie kategorie stanowiące jej części składowe, czyli:

- sprawność, którą określamy jako działanie we właściwy sposób;
- skuteczność związaną z celem i czy cel przyjęty do realizacji jest właściwy<sup>2</sup>.

„Sprawność” to robienie rzeczy we właściwy sposób, natomiast „skuteczność” to robienie rzeczy właściwych. Wobec tego sprawność odnosi się do sposobu działania, a skuteczność do formułowania

---

\* Prof. nadzw. dr hab., adv. Anna Gołębiowska – Zakład Prawa i Administracji Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie.

1 T. Pszczółkowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.

2 A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji publicznej*, [w:] *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 55–72.

właściwych celów<sup>3</sup>. Można zatem powiedzieć, że efektywność jest wypadkową skuteczności i sprawności, natomiast działać efektywnie to znaczy sprawnie i skutecznie<sup>4</sup>. Efektywna administracja to po prostu organizm, który ma dobrze zorganizowaną kadrę urzędników, a także potrafi szybko i skutecznie reagować na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze. Ponadto efektywna administracja umiejętnie korzysta z dostępnej wiedzy i doświadczeń w celu poprawy jakości swojego działania<sup>5</sup>. Efektywna i nowoczesna administracja dla obywateli i innych podmiotów prawa oznacza taką, która odgrywa rolę służebną, natomiast w swoich działaniach upraszcza procedury i podnosi jakość usług. Z punktu widzenia obywatela efektywna administracja publiczna to administracja, która spełnia założenia dobrej administracji<sup>6</sup>.

## 2. Dobra administracja

Aby można było odpowiedzieć na pytanie, co oznacza pojęcie „dobra administracja”, najpierw należy uściślić, że chodzi tu o administrację publiczną, czyli realizowaną w interesie społecznym i zbiorowym, a nie prywatnym<sup>7</sup>. Istota dobrej administracji wyraża się w zaspokajaniu przez władze państwowe i samorządowe potrzeb ludzi wynikających ze współżycia w różnych społecznościach. Wobec tego społecznie odczuwany stopień zaspokojenia tych potrzeb jest podstawowym wyznacznikiem oceny administracji publicznej. Należy również uwzględnić, że administracja publiczna jest złożonym systemem organizacyjnym i odnoszą się do niej zasady i dyrektywy organizacyjnej racjonalności działania. Współcześnie struktury i funkcje administracji publicznej są

---

3 K.D. Classen, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs.1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin 2008, s. 357.

4 A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawne uwarunkowania...*, s. 61; Warto dodać, że sprawne działanie można określić za pomocą trzech walorów: skuteczności, ekonomiczności i korzyści. Można wskazać jeszcze inne walory: niezawodność, dokładność, terminowość i szybkość. Skuteczność pojmowana jest jako jeden z podstawowych walorów sprawności. A zatem skuteczność stanowi jeden z głównych kryteriów jakości racjonalnej działalności podejmowanej przez administrację publiczną.

5 A. Gołębiowska, A. Woźniak, *Zasada praworządności i jawności działania organów i procedur administracyjnych*, [w:] *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Gołębiowska, A. Woźniak, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s.87–108.

6 A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawne uwarunkowania...*, s. 63–65.

7 A. Gołębiowska, A. Woźniak, *Zasada praworządności...*, s. 88–92.

regulowane prawem, a od niej samej wymaga się działania zgodnego z przepisami prawa<sup>8</sup>.

Notabene warto zaznaczyć, że przepisy Konstytucji z 1997 r.<sup>9</sup> zawierają katalog podstawowych cech dobrej administracji. Zgodnie z treścią tych uregulowań można powiedzieć, że administracja spełnia swoją funkcję, kiedy jest administracją respektującą, czyli realizującą zasadę demokracji oraz urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej<sup>10</sup>. Poza tym jest administracją, która jako wartość nadrzędną stawia m.in.:

- niepodległość państwa;
- wolności i prawa człowieka i obywatela;
- bezpieczeństwo obywateli;
- dziedzictwo narodowe, itp.<sup>11</sup>

Ponadto jest administracją uczciwą, efektywną, sprawną, to znaczy skuteczną, tanią i szybką oraz administracją, która przestrzega przepisów ustaw oraz pozostałych aktów prawotwórczych pod warunkiem ich zgodności z przepisami Konstytucji RP oraz wyrażonymi w nich wartościami.

Pojęcie „dobra administracja” zostało sformułowane przez orzecznictwo sądów Unii Europejskiej<sup>12</sup> z uwzględnieniem założenia w Wyjaśnieniu<sup>13</sup> do Karty Praw Podstawowych, że Unia Europejska jest wspólnotą praw oraz organizacją międzynarodową kierującą się w swym funkcjonowaniu zasadą państwa prawa<sup>14</sup>. Odwołując się do

---

8 Tamże, s. 92–95.

9 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., Nr 78, poz. 483).

10 A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 11–30.

11 A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015, s. 15–32.

12 K.D. Classen, *Gute Verwaltung...*, s. 373; Autor zwraca uwagę na zasadę należytej staranności, bowiem według jego opinii zasada ta dość często dubluje się z zasadą pewności prawa, zasadą ochrony uprawnionych oczekiwań oraz z zasadą równości wobec prawa. Opinia ta jest zasadna, ponieważ głównym celem utworzenia zasady dobrej administracji jest ponowne uwypuklenie istniejących obowiązków po stronie administracji oraz wyeksponowanie podstawy dla ewentualnych roszczeń, jakie zgłaszają podmioty dostrzegające nieprawidłowości w działaniu administracji albo mają poczucie, że są przez jej działania skrzywdzone.

13 Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C, Nr 303, s. 17).

14 Por. X. Groussot, *General Principles of Community Law*, Groeningen 2006; H.P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999; T. Tridimas, *The general principles of EU Law*, Oxford 2006.

dobrej administracji, sądy unijne określały ją jako zasadę. Tak więc zasada dobrej administracji jest zasadą europejskiego administracyjnego prawa procesowego i oznacza prawo do sprawiedliwych procedur. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>15</sup> (KPP) posługuje się określeniem „prawo do dobrej administracji”, co oznacza powszechne akceptowanie zasad i wartości obowiązujących w postępowaniu przed organami administracji w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z tym dokumentem sformułowanie „dobra administracja” należy odczytywać jako pojęcie, które kładzie nacisk na obowiązki urzędników, a termin „prawo do dobrej administracji” to po prostu prawo podmiotowe, co oznacza, że należy domagać się realizacji tych obowiązków od urzędników. W literaturze spotyka się zastępowanie pojęcia „dobrej administracji” przez pojęcie „dobrego rządzenia”, które zostało wprowadzone do terminologii unijnej w tzw. Białej Księdze z 2001 r.<sup>16</sup> Termin „dobra administracja” wiąże się z powołaniem przez Traktat z Maastricht urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej.

### 3. Prawo do dobrej administracji

Wprowadzenie do Karty Praw Podstawowych sformułowania „prawo do dobrej administracji” uzasadniano tym, iż administrację unijną należy uznać za administrację „wspólnoty prawa”. Z uwagi na to pojęcie umieszczono je w Tytule V zawierającym prawa obywatelskie, bowiem założono, że ma ono znajdować się obok praw o charakterze politycznym<sup>17</sup>.

---

15 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz.Urz. UE C Nr 83), s. 389.

16 Por. COM (2001) 428 final, 25 lipca 2001 r.; K.D. Classen, *Gute Verwaltung...*, s. 201, 219 i 227.

17 Jednocześnie należy zauważyć, że wśród przepisów zawartych w Tytule V Karty dla interpretacji art. 41 znaczenie mają trzy związane z nim przepisy, a mianowicie: art. 42 dotyczący dostępu do dokumentów, art. 43 dotyczący Rzecznika Praw Obywatelskich UE oraz art. 44 dotyczący petycji do Parlamentu Europejskiego. Można powiedzieć, że przepisy te stanowią zbiór instrumentów, jakimi dysponuje każdy obywatel UE w celu kontrolowania działań administracji UE oraz innych instytucji unijnych. Poza tym wśród przepisów zawartych w innych tytułach Karty znaczenie dla interpretacji przepisu art. 41 posiadają następujące przepisy: art. 8 KPP związany z ochroną danych osobowych oraz art. 47 dotyczący prawa do sprawiedliwego procesu. Przepisy te należy odczytywać jako uzupełnienie art. 41 Karty.

Niektóre państwa europejskie w swoich aktach konstytucyjnych i ustawowych nie przewidują „prawa do dobrej administracji”, ale wprowadzenie do katalogu praw podstawowych Unii Europejskiej tego prawa było uzasadniane jego istnieniem w nielicznych konstytucjach państw członkowskich<sup>18</sup>. W art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>19</sup> przepis zatytułowany „Prawo do dobrej administracji” stanowi, że: Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Ponadto wyjaśniono, że prawo to obejmuje:

- 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 swoich decyzji.

W przepisie art. 41 Karty skonkretyzowano zasadę, że każda osoba ma prawo do tego, aby Unia Europejska, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla porządków prawnych państw członkowskich, wyrównała jej szkody spowodowane przez działanie jej organów lub personelu

---

18 Por. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 24–26; Prawo do dobrej administracji zostało wpisane do następujących konstytucji: Konstytucji fińskiej (art. 21 ust. 2), Konstytucji włoskiej (art. 97), Konstytucji hiszpańskiej (art. 103 i 105), Konstytucji portugalskiej (art. 266 i 268). Tylko w Konstytucji Finlandii istnieją rozwiązania prawne, które gwarantują egzekwowanie prawa do dobrej administracji. Warto wyjaśnić, że propozycja wprowadzenia pojęcia „prawo do dobrej administracji” zostało zasugerowane przez ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich UE – Jöcoba Södermanna, natomiast oficjalnie wprowadzenie artykułu dotyczącego „prawa do dobrej administracji” było inicjatywą Finlandii, czyli dwóch fińskich reprezentantów parlamentu krajowego i fińskiego reprezentanta rządu. Początkowo przepis ten miał uzupełniać art. 8 Karty Praw Podstawowych, który był odbiciem art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Praw Człowieka i gwarantował prawo do sprawiedliwego procesu i do dobrego rządzenia. Jednak Prezydium i Konwent zdecydowały, że należy wprowadzić niezależny przepis prawny dotyczący gwarancji istniejących już w europejskim postępowaniu administracyjnym. Z pewnością było to coś nowego w stosunku do tradycji konstytucyjnych i administracyjnych państw członkowskich UE oraz w stosunku do Europejskiej Karty Praw Człowieka. Wprowadzenie do Karty „prawa do dobrej administracji” uzasadniano tym, że należy administrację unijną uznać jako administrację wspólnoty prawa. Jednakże warto dodać, że w pracach nad sformulowaniem art. 41 Karty nie brano pod uwagę Europejskiej Karty Praw Człowieka z uwagi na to, że art. 41 Karty dotyczy postępowań administracyjnych, natomiast Europejska Karta Praw Człowieka odnosi się do postępowań sądowych. Nie wyklucza to oczywiście sięgania po wykładnię konwencyjną w celu interpretacji art. 41 Karty z uwagi na funkcjonalne związki między postępowaniem administracyjnym i sądowym.

19 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326).

przy wykonywaniu ich zadań służbowych. Poza tym zaznaczono, że każda osoba może zwrócić się do Unii Europejskiej w jednym z języków Traktatu i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Istnieją opinie, że „prawo do dobrej administracji” stanowi wyraz zasady należytej staranności oraz innych istniejących wcześniej w prawie unijnym zasad i praw, takich jak:

- prawo do bycia wysłuchanym;
- prawo dostępu do akt sprawy;
- obowiązek uzasadnienia decyzji<sup>20</sup>.

W preambule do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej odwołano się do wspólnych unijnych zobowiązań międzynarodowych państw członkowskich. Z tego względu podczas analizy art. 41 Karty należy uwzględnić nie tylko przepisy Europejskiej Karty Praw Człowieka, ale także inne akty prawa międzynarodowego. Należy wziąć pod uwagę następujące dokumenty:

- Powszechną Deklarację Praw Człowieka<sup>21</sup> (art. 10 i 11);
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>22</sup> (art. 14);
- rezolucję (77) 31 i Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi<sup>23</sup>;
- zasady określone w 1999 r. na łamach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

---

20 Por. X. Groussot, *Genreal Principles...*, s. 251–253; Zgodnie z opinią Autora niektóre z uprawnień mają charakter proceduralny, z tym że zasada należytej staranności stanowi dyrektywę działania odwołującą się do materialnej oceny działania organu. Zasada należytej staranności wynikająca z art. 41 Karty wyraża się w dwóch aspektach: po pierwsze, w obowiązku odpowiadania na pisma i po drugie, w obowiązku działania w rozsądnym terminie. Poza tym Autor podkreśla, że prawo do dobrej administracji jest regułą interpretacyjną, która ma umożliwić wypełnienie luk w systemie prawa unijnego. Zdaniem Autora, prawo do dobrej administracji nie jest zasadą operatywną, której przestrzeganie może podlegać kontroli sądowej. Wobec tego należy przyjąć, że o ile stanowisko o braku operatywności prawa do dobrej administracji było zasadne w sytuacji, gdy Karta nie była formalnie aktem wiążącym prawnie, o tyle od 1 grudnia 2009 r. prawo do dobrej administracji jest pełnoprawną podstawą do podważenia działań organów, instytucji oraz jednostek organizacyjnych UE.

21 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta w dniu 10 grudnia 1948 r., dokument wskazał najważniejsze prawa człowieka o charakterze osobistym, politycznym, ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym. Deklaracja miała przełomowe znaczenie, ale konieczne były następne kroki dla międzynarodowej ochrony praw człowieka.

22 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

23 Rezolucja (77) Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi.

Szczególne miejsce wśród wymienionych aktów prawnych zajmuje rezolucja (77) 31 Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi. W dokumencie tym skonkretyzowano pięć podstawowych uprawnień obywatelskich, które muszą być przestrzegane w każdym postępowaniu administracyjnym:

- w art. 1 załącznika wskazano prawo do bycia wysłuchanym;
- w art. 2 załącznika wymieniono prawo do informacji;
- w art. 3 załącznika umieszczono prawo do korzystania z pomocy prawnej i pełnomocnika;
- w art. 4 załącznika znajduje się wymóg uzasadnienia aktów administracyjnych;
- w art. 5 załącznika ujęto wskazanie przysługujących środków odwoławczych<sup>24</sup>.

Przepis art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej został rozwinięty w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (EKDA) przyjętym rezolucją Parlamentu Europejskiego z 6 września 2001 r. Dokument ten odnosi pojęcie „dobrej administracji” do dobrej procedury, natomiast „prawo do dobrej administracji” jest w jego świetle prawem procesowym. W EKDA sformułowane zostały następujące zasady:

- zasada praworządności;
- zasada niedyskryminacji;
- zasada współmierności;
- zasada zakazu nadużywania uprawnień;
- zasada bezstronności i niezależności;
- zasada obiektywności;
- zasada zgodnego z prawem oczekiwania;
- zasada konsekwentnego działania i doradztwa;
- zasada uczciwości;
- zasada uwzględniania słusznego interesu jednostki;
- zasada uprzejmości;
- zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela;
- zasada potwierdzania odbioru pism;
- zasada przekazania sprawy organowi właściwemu;
- zasada wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia;
- zasada terminowości;
- zasada pouczenia o możliwości odwołania;
- zasada doręczenia rozstrzygnięcia;
- zasada ochrony danych;
- zasada uzasadnienia decyzji;

---

24 Por. K.D. Classen, *Gute Verwaltung...*, s. 425.



- zasada udzielenia informacji;
- zasada prowadzenia rejestrów poczty;
- zasada składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

„Prawo do dobrej administracji” jest zaliczane do podstawowych praw obywatela. Zapewnienie odpowiednich warunków jego realizacji jest także celem demokratycznego państwa prawnego. Prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią polskiego prawa i wie o tym każdy obywatel, który kiedykolwiek próbował uzyskać pozwolenie budowlane, zarejestrować samochód czy podjąć działalność gospodarczą. Obejmuje kilkaset ustaw i wiele tysięcy rozporządzeń, których przepisy odnoszą się praktycznie do wszelkich sfer życia jednostki oraz działalności państwa. Prawo administracyjne – inaczej niż prawo karne czy cywilne – nie ma części ogólnej, określającej zasady jego stosowania i ułatwiającej jednolite jego rozumienie<sup>25</sup>.

Z punktu widzenia dobrej administracji koniecznością staje się unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w prawie administracyjnym nie zostały w ogóle uregulowane albo uregulowano je fragmentarycznie czy w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoliceniem regulacji<sup>26</sup>.

Wśród przepisów zawartych w Tytule V KPP „Prawa obywatelskie” dla interpretacji art. 41 istotne znaczenie mają powiązane z nim przepisy:

- art. 42 dotyczący dostępu do dokumentów;
- art. 43 zawierający przepisy na temat Rzecznika Praw Obywatelskich;
- art. 44 dotyczący petycji do Parlamentu Europejskiego.

Przepisy te wchodzi w zbiór instrumentów, jakimi dysponuje obywatel UE, który może kontrolować działania administracji unijnej oraz innych instytucji Unii Europejskiej, jeśli działają jako prawodawca albo współprawodawca. Dla interpretacji art. 41 Karty Praw Podstawowych znaczenie mają jeszcze inne przepisy:

- art. 8 dotyczący ochrony danych osobowych;
- art. 47 mówiący o prawie do sprawiedliwego procesu.

---

25 J. Kochanowski, *O dobrą administrację*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2008, z. 60, s. 11.

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

## 4. Zakończenie

Prawo do dobrej administracji obejmuje wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. W art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej wymieniono wymóg do bezstronnego, równego i starannego traktowania przez unijne instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Oznacza to brak uprzedzeń w stosunku do stron postępowania i niekierowanie się emocjami ani uprzedzeniami politycznymi, a tym bardziej niedziałanie pod wpływem presji opinii publicznej albo mediów. Dobra administracja to przede wszystkim służba publiczna, która dostrzega człowieka, chroni jego godność oraz wolność. Z uwagi na to podmioty występujące przed organem administracji stają się nie tylko obywatelami, ale klientami, którzy powinni być traktowani w sposób demokratyczny.

# Bibliografia

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).  
Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326).

## Literatura

- Classen K.D., *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin 2008.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji publicznej*, [w:] *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Gołębiowska A., Woźniak A., *Zasada praworządności i jawności działania organów i procedur administracyjnych*, [w:] *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015.
- Groussot X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006.
- Kochanowski J., *O dobrą administrację*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2008, z. 60.
- Nehl H.P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999.
- Pszczółkowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
- Tridimas T., *The general principles of EU Law*, Oxford 2006.

# Streszczenie

## Prawo do dobrej administracji w świetle art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Sformułowanie „prawo do dobrej administracji” jest pojęciem opisującym optymalny stan relacji między administracją publiczną a jednostkami. Postępowanie administracyjne stanowiące przejaw dobrej administracji to po prostu postępowanie „proste, celowe i sprawne”. Zgodnie z oczekiwaniami obywateli to administracja jest dla nich, a nie odwrotnie. Dlatego też przepisy prawa powinny uwzględniać dobro obywatela. A zatem administracja publiczna, aby mogła nosić miano „dobrej administracji”, powinna działać szybko, efektywnie i skutecznie.

**Słowa kluczowe:** dobra administracja, zasada prawa do dobrej administracji, efektywność, skuteczność, administracja publiczna.

## Summary

### The right to good administration in the light of art. 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

The phrase “right to good administration” is a term describing the optimal state of relations between public administration and individuals. Administrative proceedings constituting a manifestation of good administration are simply “simple, purposeful and efficient” proceedings. According to the expectations of citizens, the administration is for them, not the other way around. Therefore, legal transfers should take into account the well-being of the citizen. Therefore, public administration, in order to be able to be called “good administration” should act quickly, effectively and effectively.

**Key words:** good administration, the principle of the right to good administration, efficiency, effectiveness, public administration.



## **Rozdział II**



# Zasady dobrego rządzenia w wybranych standardach

## 1. Wprowadzenie

Zarówno ocena, jak i samoocena są przeprowadzane na podstawie przyjętego kontekstu, którym jest m.in. określony wzorzec (np. standard). Określa on zasady, kryteria i stosowaną metodę. Ocena i samoocena odnoszą się do działań organizacji oraz osiągniętych przez nią wyników i efektów ocenianych na podstawie określonej we wzorcu struktury wymagań. Podmiot przeprowadzający ocenę (zewnątrzny lub wewnętrzny) odróżnia ocenę od samooceny. Ocenę i samoocenę cechują:

- cel lub cele jej przeprowadzania;
- formalne podstawy działania (zorganizowane gromadzenie informacji oraz ich analizowanie) oraz wyniki (wnioski i rekomendacje).

Należy zauważyć, że wyniki mogą przyczyniać się do poprawy (doskonalenia) organizacji w różnych jej aspektach (np. zarządczym, operacyjnym) szczególnie wtedy, gdy są one porównywane z wynikami innych organizacji.

Genezy pojęcia „dobrego rządzenia” można upatrywać w teorii instytucji, rozwoju ekonomii instytucjonalnej oraz w wielu publikacjach Banku Światowego<sup>1</sup>. Zwolennicy „dobrych rządów” uważają je za środek, dzięki któremu można wpływać na różne wyniki, w szczególności na wzrost gospodarczy i rozwój. Natomiast „kierując bezpośrednio wsparcie budżetowe do rządów partnerskich, partnerzy społeczni (...) są zmuszeni myśleć o rządzeniu jako integralnej części ich *modus operandi*”<sup>2</sup>.

---

1 Np. World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington DC, 1989; World Bank, *Governance and Development*, Washington DC, 1992; World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington DC, 1993; World Bank, *Governance. The World Bank's Experience*, Washington DC, 1994.

2 G. Hyden, *After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power*, “Development Policy Review” 2008, 26(3), s. 267.



Współczesne ujęcia „dobrego rządzenia” dotyczą wielu nauk (np. ekonomicznych, humanistycznych, prawnych). Uzasadnia to występowanie zróżnicowania definicji „dobrego rządzenia”, które wynika ze złożoności jego determinant oraz celów, dla których jest wykorzystywane. Niemniej jednak zasady dobrego rządzenia mogą być podstawą jego wartościowania, co przyjęto jako założenie w prezentowanych rozważaniach. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: jaka jest charakterystyka struktury zasad „dobrego rządzenia” oraz możliwości ich oceny? W osiągnięciu celu posłużono się następującymi metodami badawczymi: analizy i krytyki piśmiennictwa oraz analizy i konstrukcji logicznej.

## 2. Pojęcie „dobrego rządzenia”

Termin „rządzenie” (ang. *governance*) „odnosi się do sposobu podejmowania decyzji i kształtowania i wdrażania polityk w danym państwie. Obejmuje również procesy polityczne na poziomie ponadnarodowym i odpowiednie organizacje regionalne. Koncentruje się na normach, instytucjach, procedurach regulujących działania podmiotów rządowych, pozarządowych i prywatnych. Z jednej strony dotyczy wartości leżących u podstaw rządzenia, a z drugiej strony jego ram instytucjonalnych”<sup>3</sup>. Można również przyjąć, że „rządzenie” to „ustalanie polityk i ciągłe monitorowanie ich właściwego wdrażania przez członków organu zarządzającego”<sup>4</sup>. W tym kontekście termin „rządzenie publiczne” odnosi się do „formalnych i nieformalnych ustaleń określających, w jaki sposób podejmowane są publiczne decyzje i w jaki sposób realizowane są działania publiczne, z punktu widzenia utrzymania wartości konstytucyjnych kraju w obliczu zmieniających się problemów i środowisk”<sup>5</sup>.

Trwający dyskurs polityczny i akademicki odnosi się, w ogólnym sensie, do twierdzenia, że termin „rządzenie” w kontekście publicznym cechują aspekty:

- podmiotowy (społeczeństwo, grupy społeczne, obywatele);
- strukturalny (rząd i jego instytucje, agendy);

---

3 [https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type\\_of\\_publication/strategies/konzept178.pdf](https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/strategies/konzept178.pdf) (dostęp: 15 września 2018 r.).

4 <http://www.businessdictionary.com/definition/governance.html> (dostęp: 15 września 2018 r.).

5 <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/> (dostęp: 15 września 2018 r.).

- ideologiczny (wartości i zasady rządzenia);
- czynnościowy (procesy, procedury rządzenia) ze szczególnym uwzględnieniem skuteczności władzy wykonawczej oraz determinant (wewnętrznych i zewnętrznych) rządzenia.

Przykładami definicji nawiązujących do wymienionych kontekstów rządzenia są<sup>6</sup>:

- procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej);
- sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych poprzez mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych;
- zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego.

Termin „dobre rządzenie” (ang. *good governance*), oprócz podstaw teoretycznych (np. teoria instytucji, ekonomia instytucjonalna) jest osadzony w koncepcji rządzenia publicznego (ang. *public governance*) „stanowiącą pozytywną wizję sprawowania rządów w systemie demokratycznym, gdzie „instytucje administracji (niezależnie od szczebla) kierują się w sprawowaniu władzy i zgodnie z interesem publicznym zestawem specyficznych zasad rządzenia w celu dostarczenia obywatelom oczekiwanych przez nich rezultatów”<sup>7</sup>. Z analizy przedstawionej definicji wynikają dwa spostrzeżenia:

- po pierwsze, dobre rządzenie przez kryterium „rezultatów” jest kwantyfikowalne, więc może być poddawane ocenie (wartościowaniu);
- po drugie, istnieje związek między zasadami dobrego rządzenia a jego wynikami (rezultatami) w wielu aspektach (np. społecznym, ekonomicznym, politycznym).

Przymiotnik „dobre” w kontekście „rządzenia” wskazuje na sąd wartościujący, którego podstawą może być określony standard zawierający kryteria i mierniki oceny „rządzenia”. Przy braku takiego standardu

6 *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 5–6.

7 W. Szumowski, *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 2(962), s. 116.

można przyjąć, że podstawą wartościowania jest definicja. Jeśli „rządzenie” odnosi się do polityki lub polityk, to jego wartościowanie będzie bezpośrednio i ściśle związane z osiągnięciem celów określonej polityki lub polityk, o ile został on w nich wyrażony parametrycznie. Jeśli za podstawę oceny „rządzenia” przyjmujemy jego definicje zorientowane na proces lub procesy, wówczas powinny być one wyrażone poprzez cele i odpowiednio dobrane miary ich oceny. Jeśli natomiast termin „rządzenie” jest definiowany w kontekście podmiotów, to przyjęte kryteria oraz miary ich oceny będą stanowiły podstawę wartościowania. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że wartościowanie „rządzenia” cechuje kontekst definicji, aczkolwiek bez względu na jego wybór kryteria i miary są podstawą wartościowania.

Kolejną kwestią do rozważenia jest skalowanie oceny rządzenia. Termin „dobre rządzenie” sugeruje, że może ono być bardzo słabe, słabe, dobre, bardzo dobre, doskonałe. Uzasadnia to twierdzenie, że parametryzacja „rządzenia” w odniesieniu do modelu (wzorca) odniesienia pozwala nie tylko na ocenę wyników (o ile wyznaczono ich wartości oczekiwane), ale przede wszystkim na określenie jego słabych i mocnych stron oraz możliwości poprawy (doskonalenia) w różnych jej aspektach (np. zasad, struktur, procesów, procedur). Inne spostrzeżenie dotyczy determinant, które warunkują zróżnicowanie oceny. Bezwzględne porównywanie wyników oceny „rządzenia” bez jego kontekstu może prowadzić do formułowania błędnych wniosków, a w konsekwencji podejmowania niewłaściwych działań ukierunkowanych na jego poprawę (doskonalenie).

Przeprowadzona analiza wybranych definicji pozwoliła na ich grupowanie według kryteriów: atrybuty, podejście oraz proces. Charakterystykę wymienionych kryteriów przedstawiono w tabeli 1.

Jak wynika z tabeli 1, kryteria definicji nie są ze sobą sprzeczne, ponieważ można określić zależności pomiędzy podejściem, atrybutami i procesem. Zważywszy, że największe podobieństwo charakterystyk „dobrego rządzenia” dotyczy kryterium atrybutów, przeprowadzono analizę, która pozwoliła na wyodrębnienie najczęściej się powtarzających. Należą do nich: uczestnictwo, praworządność, przejrzystość, reagowanie, orientacja na porozumienie, sprawiedliwość i integracja, skuteczność i efektywność oraz odpowiedzialność. Charakterystykę wymienionych atrybutów przedstawiono w tabeli 2.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, przyjęcie definicji „dobrego rządzenia”, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w rozwiązaniach praktycznych determinuje rozumienie tego pojęcia w skali makroekonomicznej (np. administracja rządowa) oraz mikroekonomicznej (np. obywatele). Natomiast kryteria definiowania wskazują na

**Tabela 1. Wybrane definicje „dobrego rządzenia”**

Kryterium	Charakterystyka
Atrybuty	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partycypacja, zorientowanie na konsensus (porozumienie), odpowiedzialność, przejrzystość, reagowanie, skuteczność i wydajność, sprawiedliwość, przestrzeganie prawa.</li> <li>• Zarządzanie sektorem publicznym (skuteczność, efektywność i oszczędność), odpowiedzialność, wymiana i swobodny przepływ informacji (przejrzystość) oraz ramy prawne dla rozwoju (sprawiedliwość, poszanowanie praw człowieka i swobód).</li> <li>• Praworządność (rząd powinien uzyskać legitymację), odpowiedzialność (zapewnienie przejrzystości, odpowiedzialność za działania i wolność mediów), kompetencje (skuteczne kształtowanie polityki, wdrażanie i dostarczanie usług), poszanowanie prawa i ochrony praw człowieka.</li> <li>• Efektywne i odpowiedzialne zarządzanie organizacją, krajem itp., które obejmuje uwzględnianie potrzeb społeczeństwa w podejmowanych decyzjach.</li> <li>• Uczestnictwo, praworządność, przejrzystość, reagowanie, zorientowanie na konsensus (porozumienie), sprawiedliwość, efektywność, odpowiedzialność.</li> <li>• Uczestnictwo, praworządność, przejrzystość, reagowanie, zorientowanie na konsensus, równość i integracja, efektywność i wydajność, odpowiedzialność.</li> </ul>
Podejście	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaangażowanie w tworzenie systemu opartego na sprawiedliwości i pokoju, który chroni indywidualne prawa człowieka oraz wolności obywatelskie.</li> <li>• Tworzenie skutecznych ram politycznych sprzyjających prywatnym działaniom gospodarczym (stabilne państwo, rządy prawa, sprawna administracja państwowa dostosowana do funkcji, które rządy mogą faktycznie pełnić, oraz silne społeczeństwo obywatelskie niezależne od państwa).</li> <li>• Wykonywanie woli politycznej w celu zapewnienia materialnego dobrobytu społeczeństwa i zrównoważonego rozwoju za pomocą sprawiedliwości społecznej.</li> <li>• Partycypacyjne – sposób rządzenia – odpowiedzialny, przejrzysty, oparty na zasadach skuteczności, legitymacji i konsensusu w celu promowania praw indywidualnych obywateli oraz interesu publicznego.</li> </ul>
Proces	<p>Ciągły proces, w którym można uwzględnić sprzeczne lub różnorodne interesy i podjąć wspólne działania. Obejmuje on formalne instytucje uprawnione do egzekwowania przestrzegania przepisów, a także nieformalne uzgodnienia ludzi i instytucji, które je postrzegają jako leżące w ich interesie.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>,

<http://creativelearning.org/blog/2016/11/08/what-is-good-governance/>,

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/good-governance>,

<http://www.edrc.ro/docs/docs/11-17.pdf>,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf> (dostęp: 15 września 2018 r.).

**Tabela 2. Charakterystyka atrybutów „dobrego rządzenia”**

Cecha	Opis
Uczestnictwo (ang. <i>participation</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uczestnictwo mężczyzn i kobiet (bezpośrednie lub pośrednie – poprzez legalne instytucje pośredniczące lub przedstawicieli). Uczestnictwo wymaga wolności zrzeszania się i wyrażania opinii oraz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.</li> <li>Uczestnictwo wymaga, aby wszystkie grupy, szczególnie te najbardziej zagrożone wykluczeniem, miały bezpośredni lub reprezentatywny dostęp do systemów rządowych. Przejawia się to w silnym społeczeństwie obywatelskim oraz swobodzie zrzeszania się i wypowiedzi obywateli.</li> </ul>
Praworządność (ang. <i>rule of law</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dobre rządzenie wymaga uczciwych ram prawnych, które są egzekwowane bezstronnie. Wymaga to również pełnej ochrony praw człowieka, szczególnie mniejszości. Bezstronne egzekwowanie prawa wymaga niezależnego sądownictwa oraz bezstronności i braku korupcji.</li> <li>Przykładem rządów prawa są bezstronne systemy prawne chroniące prawa człowieka i wolności obywatelskie wszystkich obywateli, szczególnie mniejszości.</li> </ul>
Przejrzystość (ang. <i>transparency</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przejrzystość oznacza, że podejmowane decyzje i ich egzekwowanie odbywają się w sposób zgodny z zasadami i przepisami. Oznacza również, że informacje są swobodnie i bezpośrednio dostępne dla osób, na które będą miały wpływ podejmowane decyzje i ich egzekwowanie. Dostarczana jest wystarczająca ilość informacji w łatwo zrozumiałych formach i mediach.</li> <li>Przejrzystość oznacza, że obywatele rozumieją i mają dostęp do środków oraz sposobów, w jaki podejmowane są decyzje, w szczególności, jeśli one bezpośrednio ich dotyczą. Informacje muszą być dostarczone obywatelom w sposób zrozumiały i dostępny.</li> </ul>
Reagowanie (ang. <i>responsiveness</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dobre rządzenie wymaga, aby instytucje i procesy starały się służyć wszystkim zainteresowanym stronom w rozsądnym czasie.</li> <li>Reagowanie polega na tym, że instytucje odpowiadają swoim interesariuszom w rozsądnym czasie.</li> </ul>
Orientacja na porozumienie (ang. <i>consensus oriented</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dobre rządzenie wymaga mediacji różnych interesów społecznych, aby osiągnąć powszechną zgodę w społeczeństwie na to, co leży w jego najlepszym interesie i jak można to osiągnąć. Wymaga to szerokiej i długoterminowej perspektywy potrzeb w zakresie celów zrównoważonego rozwoju oraz sposobów ich osiągnięcia. Może to wynikać tylko ze zrozumienia kontekstów historycznych, kulturowych i społecznych w danym społeczeństwie lub społeczności.</li> <li>Plan, który ma na celu mediacje między wieloma różnymi potrzebami, perspektywami i oczekiwaniami zróżnicowanego społeczeństwa. Decyzje należy podejmować w sposób odzwierciedlający głębokie zrozumienie historycznego, kulturowego i społecznego kontekstu społeczności.</li> </ul>

<p>Sprawiedliwość i integracja (ang. <i>equity and inclusiveness</i>)</p>	<p>Dobrobyt społeczeństwa zależy od zapewnienia, że wszyscy jego członkowie czują, że mają w tym swój udział i nie czują się wykluczeni ze społeczeństwa. Wymaga to zapewnienia możliwości poprawy lub utrzymania dobrego samopoczucia wszystkich grup społecznych, a szczególnie najsłabszych. Równość i integracja zależą od tego, czy wszyscy członkowie społeczności czują się włączeni i uprawnieni do poprawy lub utrzymania dobrego samopoczucia, szczególnie te osoby i grupy, które są najbardziej zagrożone.</p>
<p>Skuteczność i efektywność (ang. <i>effectiveness and efficiency</i>)</p>	<p>Dobre rządzenie oznacza, że procesy i instytucje osiągają wyniki, które zaspokajają potrzeby społeczeństwa przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu dostępnych zasobów. Pojęcie „skuteczność” w kontekście dobrego rządzenia obejmuje także możliwe do wyegzekwowania korzystanie z zasobów naturalnych i ochronę środowiska. Skuteczność i efektywność jest rozwijana poprzez zrównoważone wykorzystanie zasobów w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Zrównoważony rozwój oznacza zarówno zapewnienie inwestycji społecznych, jak i utrzymanie zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń.</p>
<p>Odpowiedzialność (ang. <i>accountability</i>)</p>	<p>Odpowiedzialność jest kluczowym wymogiem dobrego rządzenia. Nie tylko instytucje rządowe, ale i sektor prywatny oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą odpowiadać przed opinią publiczną i ich interesariuszami instytucjonalnymi. Kto jest odpowiedzialny, zależy od tego, czy podejmowane decyzje lub działania są wewnętrzne lub zewnętrzne w stosunku do danej organizacji lub instytucji. Organizacja lub instytucja jest odpowiedzialna przed tymi, na których będą miały wpływ jej decyzje lub działania. Odpowiedzialność nie może być egzekwowana bez przejrzystości i rządów prawa. Odpowiedzialność odnosi się do instytucji, które są ostatecznie odpowiedzialne za ludzi i siebie nawzajem. Obejmuje ona między innymi agendy rządowe, społeczeństwo obywatelskie i sektor prywatny.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>,

<http://creativelearning.org/blog/2016/11/08/what-is-good-governance/> (dostęp: 15 września 2018 r.).

zakres jego charakterystyk, jak również ich znaczenie dla rządzenia i zarządzania w aspekcie społecznym (społeczeństwo, grupy społeczne) oraz jednostkowym (obywatele). Należy zwrócić uwagę na konieczność parametryzacji „rządzenia” ze względu na możliwość przeprowadzenia jego oceny, określenia poziomu doskonałości oraz wprowadzania zmian zorientowanych na poprawę (doskonalenie) w celu zaspokojenia szeroko rozumianych potrzeb społecznych.

### 3. Zasady dobrego rządzenia

Przyjmując, że zasada jest twierdzeniem objaśniającym działanie lub jego kierunek, to pojęcie „zasad dobrego rządzenia” jest związane z różnymi koncepcjami sprawowania rządów, uwzględniającymi określone doktryny, np. filozoficzne, polityczne czy prawne<sup>8</sup>. Uzasadnia to istnienie wielu zbiorów zasad dobrego rządzenia, zatem tylko w ograniczonym stopniu są one standardem, co wynika z ich porównania zarówno w skali europejskiej, jak i światowej. Przykłady zasad dobrego rządzenia przedstawiono w tabelach 3 i 4.

**Tabela 3. Charakterystyka zasad dobrego rządzenia według wybranych instytucji**

Zasada	Opis zasady
Doskonalenie zarządzania w sektorze publicznym	Bank Światowy – poprawa programowania inwestycji publicznych i procesu budżetowania, wzmocnienie zarządzania personelem oraz skuteczności i efektywności instytucji publicznych oraz restrukturyzacja lub prywatyzacja spółek publicznych.
Odpowiedzialność	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bank Światowy – ponoszenie przez urzędników odpowiedzialności za swoje działania oraz ponoszenie odpowiedzialności przez polityków wobec społeczności, którą reprezentują.</li><li>• Afrykański Bank Rozwoju – podawanie do wiadomości publicznej informacji na temat podejmowanych przez władze działań oraz ponoszenie odpowiedzialności przez demokratycznie wybrane władze za działania podjęte w ramach sprawowania władzy.</li><li>• Azjatycki Bank Rozwoju – wprowadzenie mechanizmów nadzoru nad urzędnikami publicznymi oraz ustalenie kryteriów oceny skuteczności ich działań oraz egzekwowanie odpowiedzialności urzędników publicznych za podejmowane działania.</li><li>• Organizacja Narodów Zjednoczonych – decydenci w administracji publicznej powinni odpowiadać za podejmowane decyzje przed obywatelami oraz instytucjami do tego uprawnionymi.</li><li>• Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – rządzący są w stanie i chcą pokazać, w jakim stopniu podejmowane przez nich działania i decyzje są spójne z wcześniej uzgodnionymi i jasno zdefiniowanymi celami.</li></ul>
Rządy prawa lub praworządność	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bank Światowy – stworzenie stabilnego otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw prywatnych.</li><li>• Afrykański Bank Rozwoju – istnienie systemu prawnego i sądowego, w którym prawo jest jasne, pewne i stabilne, a sądy niezależne.</li></ul>

<sup>8</sup> Szerzej w: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 2–11.

Zasada	Opis zasady
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizacja Narodów Zjednoczonych – przepisy prawa powinny być sprawiedliwe i egzekwowane bezstronnie, zwłaszcza ustawodawstwo dotyczące praw człowieka.</li> <li>• Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – rządzący dążą do ustanowienia spójnych i przejrzystych przepisów prawa.</li> </ul>
Transparentność	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bank Światowy – dostęp do właściwej, terminowej i rzetelnej informacji publicznej (informacje o gospodarce, o sytuacji na rynku, a także o intencjach rządzących).</li> <li>• Afrykański Bank Rozwoju – publiczny dostęp do informacji na temat planowanej i realizowanej polityki i strategii rządzących.</li> <li>• Azjatycki Bank Rozwoju – publiczny dostęp do informacji i jasność w zakresie istniejących regulacji i podejmowanych przez rządzących decyzji.</li> <li>• Organizacja Narodów Zjednoczonych – swobodny przepływ informacji. Wszelkie niezbędne informacje powinny być dostarczone interesariuszom tak, aby były zrozumiałe i możliwe do monitorowania.</li> <li>• Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – sposób działania administracji umożliwiający odpowiednią kontrolę jej działania (w tym podejmowania decyzji) przez właściwe instytucje oraz społeczność zainteresowaną funkcjonowaniem administracji.</li> </ul>
Partycypacja interesariuszy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afrykański Bank Rozwoju – proces, w którym interesariusze mogą wywierać wpływ na decyzje dotyczące polityki publicznej i brać udział w kontroli nad zasobami instytucji publicznych, które mają wpływ na ich życie, zapewniając w ten sposób kontrolę poczynań rządu.</li> <li>• Azjatycki Bank Rozwoju – elastyczność systemów rządowych zapewniająca interesariuszom możliwość poprawy projektowania i wdrażania programów i projektów publicznych.</li> <li>• Organizacja Narodów Zjednoczonych – równy udział mężczyzn oraz kobiet w podejmowaniu decyzji zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem uprawnionych instytucji, które reprezentują ich interesy.</li> <li>• Komisja Europejska – jakość, adekwatność, skuteczność i efektywność podejmowanych przez rządzących działań zależy od zapewnienia szerokiego udziału interesariuszy w całym „łańcuchu polityki”.</li> </ul>
Zapobieganie korupcji	Afrykański Bank Rozwoju – przeciwdziałanie wszelkim formom sprzeniewierzenia majątku publicznego lub urzędu publicznego.
Stabilność	Azjatycki Bank Rozwoju – istnienie stabilnych ram prawnych obejmujących określone prawa i obowiązki, a także mechanizmy ich egzekwowania i rozstrzygania sporów w sposób bezstronny, trwałość podstawowych rozwiązań prawnych i systemowych.



Zasada	Opis zasady
Reagowanie	Organizacja Narodów Zjednoczonych – instytucje publiczne i realizowane przez nie procesy powinny służyć wszystkim zainteresowanym interesariuszom.
Dążenie do konsensusu	Organizacja Narodów Zjednoczonych – uwzględnianie stanowiska różnych grup interesów w celu osiągnięcia porozumienia.
Równość	Organizacja Narodów Zjednoczonych – wszyscy obywatele oraz grupy interesów powinny mieć równe szanse.
Skuteczność i efektywność	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizacja Narodów Zjednoczonych – instytucje publiczne powinny realizować zadania, które spełniają potrzeby interesariuszy przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu zasobów.</li> <li>• Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych, w tym usług świadczonych dla obywateli, w najlepszej cenie, i zapewnienie, że efekty jej działania będą zgodne z pierwotnymi intencjami polityków.</li> <li>• Komisja Europejska – prowadzone przez instytucje publiczne działania muszą prowadzić do realizacji jasnych celów w sposób terminowy, zapewniając to, co potrzebne społeczności, na podstawie oceny przyszłego wpływu oraz doświadczenia z przeszłości.</li> </ul>
Wizja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizacja Narodów Zjednoczonych – wizja rozwoju – rządzący powinni mieć długoterminową wizję rozwoju uwzględniającą poprawę jakości rządzenia i rozwoju danego obszaru z uwzględnieniem aspektów historycznych, kulturowych i społecznych.</li> <li>• Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – wizja przyszłości – przewidywanie przyszłych problemów na podstawie danych i trendów oraz kreowanie strategii z uwzględnieniem przyszłych kosztów i przewidywanych zmian otoczenia.</li> </ul>
Responsywność	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – elastyczność reagowania na zmiany społeczne, uwzględnianie oczekiwań społeczeństwa obywatelskiego w identyfikacji ogólnego interesu publicznego, zdolność do modyfikacji sposobu działania.
Otwartość	Komisja Europejska – rządzący powinni aktywnie komunikować swoje działania i podejmowane decyzje oraz używać języka, który jest zrozumiały dla ogółu społeczeństwa.
Odpowiedzialność	Komisja Europejska – określenie jasnych ról poszczególnych instytucji w procesach ustawodawczych i wykonawczych, każda z instytucji publicznych musi wyjaśnić działania, które podejmuje, i wziąć za nie odpowiedzialność.

Zasada	Opis zasady
Spójność	Komisja Europejska – przywództwo polityczne i odpowiedzialność ze strony instytucji publicznych w celu zapewnienia całościowego podejścia w ramach systemu sprawowania rządów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Szumowski, *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 2 (962), s. 109–111.

**Tabela 4. Zasady dobrego rządzenia w wynikach badań**

Nazwa zasady	Opis zasady
Demokratyczne państwo prawne	Władze wybierane są w sposób demokratyczny, a więc każdy z uprawnionych do głosowania obywateli może w sposób wolny uczestniczyć w wyborach, a władza publiczna gwarantuje uczciwość przeprowadzania elekcji. Z zasadą tą związana jest wolność mediów, stowarzyszania się, wypowiedzi, brak dyskryminacji ze względu na cechy społeczno-ekonomiczne, a także edukacja obywatelska. Dodatkowo istotnym elementem demokratycznego państwa prawa jest sprawny i efektywny wymiar sprawiedliwości.
Przejrzystość	Podejmowanie decyzji i ich egzekwowanie (rządzenie) w sposób jawny i transparentny, w zgodzie z obowiązującym prawem i procedurami. Jawność to pełny dostęp obywateli do informacji publicznej, natomiast przejrzystość to czytelność informacji oraz jasne sprecyzowanie procedur. Przejrzystość odnosi się także do stopnia ujawniania przez instytucje publiczne informacji w postaci elektronicznej. Łączy się ona także z zasadą demokratycznego państwa prawa i w tym kontekście oznacza m.in. przejrzystość procesu stanowienia prawa (m.in. poprzez konsultacje społeczne).
Odpowiedzialność	Zdolność do wskazania instytucji odpowiedzialnej za dane działanie, a tym samym możliwość rozliczenia jej z podejmowanych inicjatyw, co odnosi się bezpośrednio do zasady separacji władz (sądowniczej, wykonawczej i ustawodawczej). Odpowiedzialność <i>ex-ante</i> to zdolności obywateli i podmiotów prawnych do uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Odpowiedzialność oznacza funkcjonowanie takich mechanizmów instytucjonalnych, które umożliwiają w szczególnych okolicznościach (np. rażącej niekompetencji lub łamania prawa) odwołanie niekompetentnych urzędników państwowych w czasie trwania ich kadencji.
Partycypacja	Udział w procesie rządzenia (podejmowania decyzji) tych, na których działania władzy publicznej będą miały wpływ. Istotnym elementem zasady partycypacji jest wspólne wykonywanie zadań publicznych przez podmioty prywatne i agendy państwa (tzw. partnerstwo publiczno-prywatne).

Nazwa zasady	Opis zasady
	Partycypacja odnosi się również do udziału poszczególnych interesariuszy w procesie stanowienia prawa. Partycypację odnosi się często do rozwiązywania konfliktów poprzez negocjacje. Innym aspektem zasady partycypacji jest zdolność władz publicznych do określania kierunków rozwoju państwa i poszczególnych reform poprzez proces debaty publicznej, jak też zdolność państwa do realizowania poszczególnych celów polityki społeczno-gospodarczej z udziałem organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego.
Społeczna inkluzja	Włączenie członków danej społeczności do podejmowanych przez daną zbiorowość działań. Zwykle inkluzję społeczną rozumie się jako wyjście z szeroko rozumianej bezradności (często wyuczonyj) i bierności. Społeczna inkluzja jest silnie związana z tzw. zasadą spójności społecznej – zdolności społeczeństwa do unikania polaryzacji majątkowej, społecznej i kulturowej.
Skuteczność i efektywność	Skuteczność oznacza zdolność administracji rządowej do kwantyfikowania celów polityki gospodarczej, a następnie monitorowania ich realizacji. Efektywność oznacza ekonomizację działalności administracji publicznej, czyli uzyskiwanie najlepszego stosunku jakości dóbr i usług publicznych do ich ceny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, Warszawa 2008, s. 23–25.

Jak wynika z przedstawionych w tabelach 3 i 4 zasad dobrego rządzenia, niektóre z nich powtarzają się (np. odpowiedzialność, skuteczność i efektywność), przy czym ich znaczenie jest prawie tożsame, podczas gdy inne zasady (przejrzystość – transparentność) cechuje zróżnicowanie semantyczne, a niektóre zasady zawierają się w sobie, np. inkluzja społeczna i partycypacja. Stanowi to potwierdzenie tezy o braku standardu zasad dobrego rządzenia.

Zasady dobrego rządzenia „obejmują różne ideały lepszego społeczeństwa. Przynajmniej istnieje techniczny wymiar koncepcji, który odnosi się do ekonomicznego aspektu rządzenia, a mianowicie przejrzystości rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych, skuteczności zarządzania zasobami publicznymi oraz stabilności otoczenia regulacyjnego dla działalności sektora prywatnego. Po drugie, wymiar społeczny, tj. budować, wzmacniać i promować demokratyczne instytucje, a także tolerancję w społeczeństwie. Po trzecie, wymiar polityczny, który odnosi się do legalności rządu, odpowiedzialności politycznej rządu i poszanowania praw człowieka i rządów prawa”<sup>9</sup>. Rozwinięcie

<sup>9</sup> <http://www.edrc.ro/docs/docs/11-17.pdf> (dostęp: 15 września 2018 r.).

przedstawionego ujęcia kontekstów zasad dobrego rządzenia wynika ze zbioru ich atrybutów, który obejmuje m.in.<sup>10</sup>:

- partnerstwo/partycypację społeczną i otwartość na dialog/uczestnictwo/współdział/ współdecydowanie/dążenie do budowy konsensusu;
- spójność/zgodność;
- otwartość i przejrzystość/przejrzyste budżetowanie;
- odpowiedzialność/współodpowiedzialność/niski stopień korupcji;
- efektywność/wydajność/skuteczność;
- praworządność (respektowanie prawa)/zasadność konstytucyjną/sprawiedliwość/bezstronność/jasność i przejrzystość prawa;
- unikanie konfliktu interesów/wysokie standardy etyczne i uczciwość osobistą;
- równowagę polityczną/neutralność polityczną;
- decentralizację;
- reagowanie na potrzeby społeczne/wrażliwość społeczną/solidarność z obywatelami/przystępność;
- elastyczność;
- wizję przyszłości.

Wymienione atrybuty definicji zasad dobrego rządzenia dotyczą różnych kontekstów, które pozostają ze sobą w związkach. Kontekst społeczny jest opisywany przez:

- reagowanie na potrzeby społeczne;
- wrażliwość społeczną;
- solidarność z obywatelami;
- przystępność;
- partnerstwo;
- partycypację społeczną i otwartość na dialog;
- uczestnictwo;
- współdział;
- współdecydowanie;
- dążenie do budowy konsensusu.

Kontekst prawny jest opisywany przez:

- praworządność (respektowanie prawa);
- zasadność konstytucyjną;
- jasność;
- przejrzystość prawa.

---

<sup>10</sup> Por. T. Borys, *Good governance – istota i wyzwania dobrego rządzenia*, [w:] *Konceptje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 130.

Kontekst etyczny jest opisywany przez:

- uczciwość osobistą;
- sprawiedliwość;
- bezstronność;
- niski stopień korupcji.

Kontekst działań jest opisywany przez:

- wizję przyszłości;
- elastyczność;
- odpowiedzialność;
- współodpowiedzialność;
- odpowiedzialność;
- unikanie konfliktu interesów;
- otwartość i przejrzystość;
- spójność;
- zgodność.

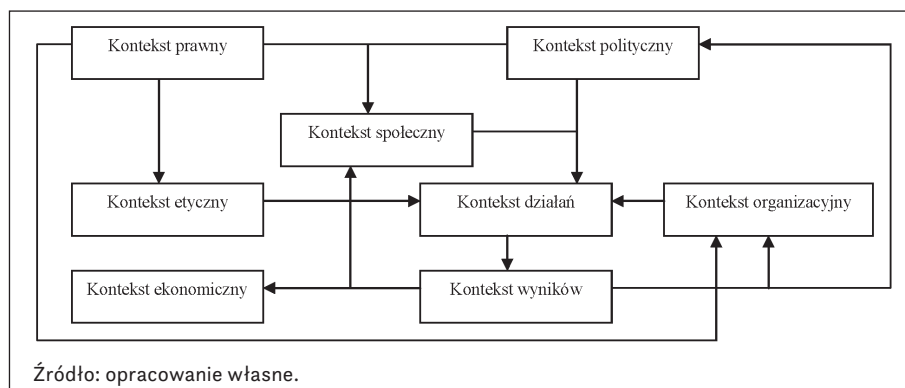
Może być on również rozważany w ujęciu zarządczym (zarządzania strategicznego – np. wizja przyszłości oraz zarządzania operacyjnego – np. elastyczność, unikanie konfliktu interesów). Kontekst wyników jest opisywany przez:

- efektywność;
- wydajność;
- skuteczność.

Kontekst polityczny jest opisywany przez:

- równowagę polityczną;
- neutralność polityczną.

Kontekst organizacyjny jest opisywany przez decentralizację, a kontekst ekonomiczny przez budżetowanie, aczkolwiek można do niego zaliczyć również efektywność. Zależności między wymienionymi kontekstami przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Zależności kontekstów definicji zasad dobrego rządzenia

Jak wynika z przedstawionych rozważań, konteksty zasad dobrego rządzenia stanowią o bezpośredniej i pośredniej spójności zasad. Ponadto określony zbiór zasad determinuje kryteria oceny ich realizacji, a w konsekwencji i miary. Należy również wskazać na wewnętrzne i zewnętrzne ukierunkowanie zasad dobrego rządzenia, ponieważ mogą być one adresowane zarówno do administracji rządowej danego kraju czy regionu, jak i do państw członkowskich Unii Europejskiej. Potwierdzeniem przedstawionej tezy są zapisy tzw. Białej Księgi dotyczące zasad dobrego rządzenia, które wspierają demokrację i rządy prawa w państwach członkowskich, jak również mają zastosowanie do wszystkich szczebli administracji – globalnej, europejskiej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Zasadami są<sup>11</sup>:

- otwartość – instytucje powinny działać w sposób bardziej otwarty, wraz z państwami członkowskimi powinny aktywnie informować o działaniach Unii Europejskiej i podejmowanych przez nią decyzjach. Powinny używać języka, który jest dostępny i zrozumiały dla ogółu społeczeństwa. Jest to szczególnie ważne w celu zwiększenia zaufania do złożonych instytucji;
- uczestnictwo – jakość, znaczenie i skuteczność polityk Unii Europejskiej zależą od zapewnienia szerokiego uczestnictwa w całym łańcuchu politycznym – od koncepcji do realizacji. Lepsze uczestnictwo prawdopodobnie zwiększy pewność wyników końcowych oraz instytucji, które opracowują polityki. Uczestnictwo jest w dużej mierze zależne od rządów centralnych po przyjęciu podejścia integracyjnego podczas opracowywania i wdrażania polityk Unii Europejskiej;
- odpowiedzialność – role w procesach legislacyjnych i wykonawczych muszą być jasno określone. Każda instytucja Unii Europejskiej musi wyjaśnić i wziąć odpowiedzialność za to, co robi w Europie. Istnieje potrzeba większej jasności i odpowiedzialności ze strony państw członkowskich oraz wszystkich podmiotów zaangażowanych w opracowywanie, jak również wdrażanie polityki Unii Europejskiej na dowolnym szczeblu;
- skuteczność – strategie muszą być skuteczne i określone w czasie, zapewniające to, co jest potrzebne na podstawie jasno określonych celów, oceny przyszłego wpływu oraz, w miarę dostępności, wcześniejszych doświadczeń. Skuteczność zależy również

---

11 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.html) (dostęp: 15 września 2018 r.).

od wdrażania polityk Unii Europejskiej w sposób proporcjonalny oraz od podejmowania decyzji na najbardziej odpowiednim poziomie;

- spójność – polityka i działanie muszą być spójne oraz łatwe do zrozumienia. Wzrasta potrzeba spójności w Unii Europejskiej, ponieważ zakres zadań wzrósł; jej rozszerzenie zwiększy różnorodność; wyzwania takie jak zmiany klimatyczne i demograficzne przekraczają granice polityk sektorowych, na których zbudowano Unię Europejską; władze regionalne i lokalne są coraz bardziej zaangażowane w politykę Unii Europejskiej. Spójność wymaga przywództwa politycznego i dużej odpowiedzialności ze strony instytucji, aby zapewnić spójne podejście w ramach złożonego systemu.

Stosowanie wymienionych zasad „wzmacnia zasady proporcjonalności i pomocniczości. Począwszy od koncepcji polityki po jej wdrożenie, wybór poziomu, na którym są podejmowane działania (od poziomu europejskiego do poziomu lokalnego), oraz wybór wykorzystywanych instrumentów, które muszą być właściwe w stosunku do wyznaczonych celów. Oznacza to, że przed uruchomieniem inicjatywy należy regularnie sprawdzać: czy działania publiczne są rzeczywiście konieczne do podjęcia, czy poziom europejski jest najbardziej odpowiedni, czy wybrane środki są proporcjonalne do celów”<sup>12</sup>.

## 4. Standardy dobrego rządzenia

### 4.1. Standard dobrego rządzenia dla usług publicznych

Standard dobrego rządzenia dla usług publicznych<sup>13</sup> (ang. *Good Governance Standard for Public Services*)<sup>14</sup> jest narzędziem pomagającym wszystkim zainteresowanym stronom, w tym organizacjom sektora publicznego, nie tylko w zrozumieniu i stosowaniu wspólnych zasad dobrego rządzenia, ale także w ocenie mocnych i słabych stron obecnej praktyki oraz jej poprawy (doskonalenia). „Dobre rządzenie wspiera zaufanie publiczne i uczestnictwo, które umożliwia poprawę usług

---

12 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.html) (dostęp: 15 września 2018 r.).

13 Ustanowiony z inicjatywy Urzędu ds. Zarządzania Publicznego w Wielkiej Brytanii.

14 <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf> (dostęp: 15 września 2018 r.).

publicznych. Natomiast złe rządzenie sprzyja niskiemu morale i powstawaniu konfliktów, które prowadzą do osiągania słabych wyników, a nawet (...) do dysfunkcji organizacji”<sup>15</sup>. Uzasadnia to stosowanie omawianego standardu w praktyce, co wiąże się z przeprowadzeniem samooceny i oceną jej wyników. Standard jest dedykowany zarówno administracji rządowej i publicznej, jak i dostawcom usług publicznych, niezależnym organizacjom współpracującym z sektorem publicznym. Charakterystyki zasad dobrego rządzenia przedstawiono w tabeli 5.

**Tabela 5. Zasady dobrego rządzenia w standardzie dobrego rządzenia dla usług publicznych**

Nazwa zasady	Opis zasady
Koncentracja na celach organizacji i wynikach dla obywateli i odbiorców usług	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jasne określenie celów organizacji i jej zamierzonych skutków działań dla obywateli i odbiorców usług;</li> <li>• Zapewnienie odbiorcom wysokiej jakości usług;</li> <li>• Upewnienie się, że podatnicy otrzymują wartość dostarczaną przez organizacje korzystające ze środków publicznych.</li> </ul>
Osiąganie skuteczności w jasno zdefiniowanych funkcjach i rolach	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jasne określenie funkcji organu rządzącego oraz relacji między nim a społeczeństwem;</li> <li>• Określenie obowiązków osób rządzących i wykonawczych oraz upewnienie się, że te obowiązki są realizowane.</li> </ul>
Promowanie wartości w organizacji i wykazywanie wartości dobrego zarządzania poprzez zachowanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrażanie wartości w organizacji;</li> <li>• Rządzący zachowują się w sposób, który podtrzymuje i egzemplifikuje skuteczne zarządzanie.</li> </ul>
Podejmowanie świadomych, transparentnych decyzji i zarządzanie ryzykiem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bycie rygorystycznym i transparentnym w podejmowaniu decyzji;</li> <li>• Posiadanie i wykorzystywanie dobrej jakości informacji, porad i wsparcia;</li> <li>• Upewnienie się, że funkcjonuje efektywny system zarządzania ryzykiem.</li> </ul>
Rozwijanie zdolności organu zarządzającego do skutecznego działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upewnienie się, że wyznaczeni i wybrani rządzący posiadają umiejętności, wiedzę i doświadczenie, które są potrzebne do osiągania dobrych wyników;</li> <li>• Rozwijanie umiejętności rządzących w zakresie rządzenia i zarządzania oraz oceny wyników zarówno indywidualnych, jak i grupowych;</li> <li>• Zachowanie w składzie organu rządzącego równowagi między ciągłością i odnową.</li> </ul>

<sup>15</sup> Tamże.



Nazwa zasady	Opis zasady
Angażowanie interesariuszy i realne rozliczanie z działań	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zrozumienie formalnych i nieformalnych relacji odpowiedzialności;</li> <li>• Aktywne i planowane podejście do dialogu oraz odpowiedzialności pracowników, odpowiedzialności wobec społeczeństwa;</li> <li>• Skuteczne angażowanie stron zainteresowanych.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.opm.co.uk/ICGGPS](http://www.opm.co.uk/ICGGPS) (dostęp: 15 września 2018 r.).

Cechą charakterystyczną wymienionych zasad są ich związki z teorią interesariuszy i koncepcją społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa. Pojęcie interesariuszy (grupy interesu, strony zainteresowane) w wąskim ujęciu oznacza grupy lub jednostki, od których zależy przetrwanie organizacji na rynku, co pozwala na stwierdzenie występowania zależności jednokierunkowej między interesariuszami a organizacją. Natomiast szerokie ujęcie „interesariuszy” dotyczy relacji dwustronnych i związane jest z wieloma kryteriami, według których interesariusze mogą być określani (np. wpływu, relacji, wartości, użyteczności, ryzyka)<sup>16</sup>. W koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa pojęcie „społecznej odpowiedzialności” jest definiowane w dwóch nurtach: „budowania przez organizację trwałych, pozytywnych relacji ze wszystkimi stronami zainteresowanymi oraz obowiązku wyboru takich decyzji i działań, które przyczyniają się zarówno do dbałości o interes własny, jak i do ochrony oraz pomnażania dobrobytu społecznego”<sup>17</sup>. Z analizy opisu zasad dobrego rządzenia zawartych w tabeli 5 wynika, że interesariuszami są:

- społeczeństwo;
- obywatele;
- odbiorcy usług;
- podatnicy;
- pracownicy organu rządzącego;
- organizacje korzystające ze środków publicznych.

16 Por. M. Rybak, *Etyka menadżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa 2004, s. 43–48.

17 K. Szczepańska, *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*, Warszawa 2011, s. 178.

## 4.2. Europejski znak doskonałości rządzenia

Europejski znak doskonałości rządzenia (ang. *European Label of Governance Excellence*)<sup>18</sup> jest przyznawany władzom lokalnym, które osiągnęły wysoki ogólny poziom dobrego rządzenia mierzony w stosunku do wzorca, którym są europejskie zasady dobrego demokratycznego rządzenia, zgodne z Europejską Strategią Innowacji i Dobrego Rządzenia na poziomie lokalnym<sup>19</sup>. Została ona zatwierdzona w 2008 r. decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy. Celem tej strategii jest zmobilizowanie i stymulowanie działań krajowych oraz lokalnych stron zainteresowanych, tak aby obywatele we wszystkich krajach europejskich czerpali korzyści z dobrego demokratycznego rządzenia na szczeblu lokalnym, poprzez stałą poprawę jakości lokalnych usług publicznych, zaangażowanie ludności i polityki spełniające uzasadnione oczekiwania. W dążeniu do osiągnięcia tego celu przyjęto następujące założenia<sup>20</sup>: obywatele są podmiotem wszystkich demokratycznych instytucji i procesów, władze lokalne stale usprawniają zarządzanie zgodnie z zasadami dobrego demokratycznego rządzenia, państwa (lub władze regionalne, w zależności od struktury instytucjonalnej państw członkowskich) tworzą i utrzymują instytucjonalne warunki poprawy rządzenia na szczeblu lokalnym, na podstawie swoich dotychczasowych zobowiązań i zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego oraz innymi standardami europejskimi. Otrzymanie europejskiego znaku doskonałości rządzenia związane jest z przeprowadzeniem samooceny i oceną jej wyników. Charakterystykę zasad dobrego rządzenia przedstawiono w tabeli 6.

**Tabela 6. Zasady dobrego demokratycznego rządzenia**

Nazwa zasady	Opis zasady
Uczciwy przebieg wyborów, reprezentacja i uczestnictwo (ang. <i>fair conduct of elections, representation and participation</i> )	Wybory lokalne są przeprowadzane zgodnie z międzynarodowymi standardami i ustawodawstwem krajowym, bez żadnych oszustw. Obywatele znajdują się w centrum działań publicznych i są zaangażowani w życie publiczne na poziomie lokalnym. Wszyscy (mężczyźni i kobiety) mogą zabierać głos w procesie decyzyjnym, bezpośrednio lub pośrednio poprzez uprawnione organy, które reprezentują ich interesy. Szerokie uczestnictwo opiera

18 Powstał z inicjatywy Departamentu ds. Zarządzania Demokratycznego, który jest odpowiedzialny za nadzorowanie prac Komitetu Demokracji i Zarządzania Rady Europy.

19 <https://rm.coe.int/1680701699> (dostęp: 15 września 2018 r.).

20 Tamże.

Nazwa zasady	Opis zasady
	się na wolności słowa, zgromadzeń i stowarzyszania się. Zawsze istnieje uczciwa próba pośredniczenia między różnymi uzasadnionymi interesami w celu osiągnięcia porozumienia.
Reagowanie (ang. <i>responsiveness</i> )	Cele, zasady, struktury i procedury są dostosowane do uzasadnionych oczekiwań oraz potrzeb obywateli. Dostarczane są usługi publiczne, a wnioski i skargi są rozpatrywane w rozsądnym terminie.
Efektywność i skuteczność (ang. <i>efficiency and effectiveness</i> )	Osiągnięte wyniki są zgodne z celami. Istnieje możliwość najlepszego wykorzystania dostępnych zasobów. Systemy zarządzania osiągnięciami umożliwiają ocenę oraz poprawę efektywności i skuteczności usług. Audyty są przeprowadzane w regularnych odstępach czasu w celu oceny i poprawy wyników.
Otwartość i przejrzystość (ang. <i>openness and transparency</i> )	Decyzje są podejmowane i egzekwowane zgodnie z zasadami i przepisami. Istnieje publiczny dostęp do wszystkich informacji, które nie są sklasyfikowane z wyraźnie określonych powodów przewidzianych przez prawo (np. ochrona prywatności). Informacje o decyzjach, wdrażaniu polityk i wynikach są udostępniane do publicznej wiadomości w taki sposób, aby można było skutecznie śledzić i uczestniczyć w pracach władz lokalnych.
Praworządność (ang. <i>rule of law</i> )	Władze lokalne przestrzegają prawa i orzeczeń sądowych. Zasady i przepisy są przyjmowane zgodnie z procedurami przewidzianymi przez prawo i są egzekwowane bezstronnie.
Etyczne postępowanie (ang. <i>ethical conduct</i> )	Dobro publiczne jest nadrzędne nad indywidualnymi interesami. Istnieją skuteczne środki zapobiegania i zwalczania wszelkich form korupcji. Konflikty interesów są zgłaszane w odpowiednim czasie, a osoby zaangażowane muszą powstrzymać się od udziału w podejmowaniu decyzji.
Kompetencje i zdolności (ang. <i>competence and capacity</i> )	Kompetencje (umiejętności zawodowe) osób rządzących są stale utrzymywane i rozwijane w celu poprawy ich wyników i wpływu. Urzędnicy publiczni są zmotywowani do ciągłego doskonalenia wyników. W celu przekształcenia umiejętności w zdolność do osiągania lepszych rezultatów są tworzone i stosowane w praktyce metody i procedury.
Innowacyjność i otwartość na zmiany (ang. <i>innovation and openness to change</i> )	Poszukuje się nowych i skutecznych rozwiązań problemów. Wykorzystuje się nowoczesne metody świadczenia usług. Istnieje gotowość do prowadzenia i eksperymentowania z nowymi programami oraz uczenia się z doświadczeń innych. W celu uzyskania lepszych wyników tworzony jest klimat sprzyjający zmianom.

Nazwa zasady	Opis zasady
Trwałość i orientacja długoterminowa (ang. <i>sustainability and long-term orientation</i> )	W politykach są brane pod uwagę potrzeby przyszłych pokoleń oraz trwałość społeczności. Decyzje dążą do internalizacji wszystkich kosztów, a nie do przenoszenia na przyszłe pokolenia problemów i napięć (środowiskowych, strukturalnych, finansowych, gospodarczych, społecznych). Istnieje szeroka i długofalowa perspektywa przyszłości społeczności lokalnej wraz z wiedzą o tym, co jest potrzebne do jej rozwoju. Istnieje zrozumienie złożoności (historycznej, kulturowej, społecznej), w której jest osadzona ta perspektywa.
Należyte zarządzanie finansami (ang. <i>sound financial management</i> )	Opłaty nie przekraczają kosztów świadczonych usług i nie zmniejszają nadmiernie zapotrzebowania na nie, szczególnie w przypadku ważnych usług publicznych. Zarządzanie finansami cechuje rozważa, w tym w zawieraniu umów i wykorzystywaniu pożyczek, w szacowaniu zasobów, przychodów i rezerw oraz w wykorzystaniu dochodów. Wieloletnie plany budżetowe są przygotowywane w konsultacji z opinią publiczną. Ryzyka są odpowiednio szacowane i zarządzane, w tym poprzez publikację skonsolidowanych sprawozdań finansowych, a w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego występuje realistyczny podział ryzyka. Władza lokalna uczestniczy w uzgodnieniach dotyczących solidarności między gminami, sprawiedliwego podziału obciążeń i korzyści oraz redukcji ryzyka (systemy wyrównawcze, współpraca między gminami, wzajemność ryzyka).
Prawa człowieka, różnorodność kulturowa i spójność społeczna (ang. <i>human rights, cultural diversity and social cohesion</i> )	W sferze wpływów władz lokalnych prawa człowieka są szanowane, chronione i wdrażane. Zwalczana jest dyskryminacja z jakichkolwiek powodów. Różnorodność kulturowa jest traktowana jako atut i ciągle podejmowane są starania, aby wszyscy mieli udział w lokalnej społeczności, identyfikowali się z nią i nie czuli się wykluczeni. Zapewnia się spójność społeczną i integrację obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jest zachowany dostęp do podstawowych usług, w szczególności dla grup ludności znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji.
Odpowiedzialność (ang. <i>accountability</i> )	Wszyscy decydenci, zbiorowi i indywidualni, biorą odpowiedzialność za swoje decyzje. Decyzje są ogłaszane, wyjaśniane i mogą podlegać sankcjom. Istnieją skuteczne środki zaradcze wobec niewłaściwego administrowania i działań władz lokalnych, które naruszają prawa obywatelskie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> (dostęp: 20 września 2018 r.).

Cechą charakterystyczną wymienionych zasad jest bezpośrednio odniesienie do aspektów prawnych oraz szeroko rozumianych potrzeb

społeczności lokalnych i obywateli (np. uczestnictwo, usługi publiczne, dostęp do informacji). Ponadto wymienione zasady wyznaczają zakres doskonalenia rządu, a ich realizacja służy zapewnieniu na poziomie lokalnym świadczenia wysokiej jakości usług publicznych. Wyniki oceny wewnętrznej (samooceny) i zewnętrznej (przeprowadzanej np. wśród obywateli) umożliwiają władzom lokalnym poznanie mocnych i słabych stron świadczenia usług publicznych na rzecz społeczności lokalnej, a przede wszystkim sprawowania władzy publicznej.

## 5. Zakończenie

Zróznicowanie definicji „dobrego rządu” jest determinowane nie tylko celem, w jakim zostały one sformułowane, ale i podmiotami, które będą je stosowały. Z teoretycznego punktu widzenia struktura kontekstów dobrego rządu i relacje zachodzące między nimi wyznaczają granice tego pojęcia. Wynika z tego, że definicja w skali na przykład europejskiej będzie się różniła od definicji w skali lokalnej czy regionalnej. Uwzględnienie wszystkich kontekstów dobrego rządu w jednej definicji wydaje się zabiegiem bezcelowym, o ile w ogóle możliwym z aplikacyjnego punktu widzenia.

Przyjmując za prawdziwe twierdzenie, że definicja „dobrego rządu” jest podstawą określania jego zasad, można zadać pytanie o zasady dobrego rządu, które mogą być wspólne dla wszystkich ich klasyfikacji i jednocześnie spójne z definicjami dobrego rządu. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga przyjęcia założenia o nadrzędności zasady praworządności nad pozostałymi zasadami dobrego rządu. Wówczas można powiedzieć, że relacja kategorii działania–wyniki jest rozstrzygająca w systematyce tych zasad. Potwierdzają to następujące zależności: działania np. rządu i administracji rządowej oraz publicznej mogą być opisywane m.in. przez zasady uczestnictwa, orientacji na porozumienie, promowanie wartości w organizacji, rozwijanie zdolności organu rządzącego, angażowanie interesariuszy, etyczne postępowanie. Natomiast osiągnięte wyniki np. przez rząd i administrację rządową oraz publiczną mogą być wyrażone w zasadzie efektywności i skuteczności. Zarówno standard dobrego rządu dla usług publicznych, jak i europejski znak doskonałości rządu potwierdzają prawdziwość opisanej zależności. Dowodzi to o stałości dwóch zasad dobrego rządu (praworządność, skuteczność i efektywność) oraz zmienności pozostałych (zależnych od przyjętej klasyfikacji), które opisują kategorię działań. Należy również zauważyć, że relacja kategorii działania–wyniki

w odniesieniu do oceny, jak i samooceny zasad dobrego rządzenia powinna wpływać na wartości punktowe (rzeczywiste i oczekiwane), ponieważ nie jest możliwe osiągnięcie dobrych wyników przy niskim stopniu realizacji zasad w kategorii działania. Różnica tych wartości punktowych wyznaczać będzie cele doskonalenia w realizacji określonych zasad dobrego rządzenia.

# Bibliografia

## Literatura

- Borys T., *Good governance – istota i wyzwania dobrego rządzenia*, [w:] *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Hyden G., *After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power*, "Development Policy Review" 2008, 26(3).
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Rybak M., *Etyka menadżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa 2004.
- Szczepańska K., *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*, Warszawa 2011.
- Szumowski W., *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 2(962).

## Inne

- Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady *good governance* w Polsce, ECORYS Research and Consulting, Warszawa 2008.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

## Źródła internetowe

- <http://creativelearning.org/blog/2016/11/08/what-is-good-governance>.
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm).
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>.
- <http://www.businessdictionary.com/definition/governance.html>.
- <http://www.edrc.ro/docs/docs/11-17.pdf>.
- <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance>.
- <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/good-governance>.
- <https://rm.coe.int/1680701699>.
- [https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type\\_of\\_publication/strategies/konzept178.pdf](https://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/strategies/konzept178.pdf).

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>.  
<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>.  
<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.  
[www.opm.co.uk/ICGGPS](http://www.opm.co.uk/ICGGPS).



# Streszczenie

## Zasady dobrego rządzenia w wybranych standardach

W artykule przedstawiono rozważania dotyczące rządzenia w kontekście publicznym. Uwzględniono w nich pojęcie „dobrego rządzenia” oraz zasad dobrego rządzenia według kryteriów: atrybutów, podejścia oraz procesu. Celem artykułu jest scharakteryzowanie zasad dobrego rządzenia oraz przedstawienie możliwości ich oceny. Konceptje rządzenia (sprawowania władzy) uwzględniają określone doktryny (filozoficzne, polityczne, prawne), które determinują zbiór zasad dobrego rządzenia. Wynika z tego brak standardu zasad dobrego rządzenia. Z definicji zasad dobrego rządzenia wynikają różne jego konteksty. Pomiędzy nimi zachodzą zależności bezpośrednie i pośrednie. W konkluzjach stwierdzono, że konteksty zasad dobrego rządzenia wyznaczają granice ich definicji. Stwierdzono również, że przyjęcie założenia o nadrzędności zasady praworządności nad pozostałymi zasadami dobrego rządzenia pozwala na określenie relacji kategorii działania–wyniki, która jest rozstrzygająca w systematyce zasad pogrupowanych w tych kategoriach.

**Słowa kluczowe:** rządzenie, dobre rządzenie, standardy dobrego rządzenia.

## Summary

### Principles of good governance in selected standards

The article presents considerations regarding governing in a public context. They include the concept of good governance and the principles of good governance according to the criteria: attributes, approach and process. The aim of the article is to characterize the principles of good governance and present the possibilities of their evaluation. The concepts of governance include certain doctrines (philosophical, political, legal) which determine the set of principles of good governance. This results from the lack of a standard of good governance. Definitions of principles of good governance indicate its different contexts. Between them there are direct and indirect dependencies. The conclusions state

that the contexts of the principles of good governance set the limits of their definition. In the classification of the discussed principles, criteria for “action” and “results” should be adopted, but the rule of law is the overriding criterion for them.

**Key words:** governance, good governance, standards of good governance.



## **Rozdział III**



# Partnerstwo Otwartego Rządu (OGP) a dobra administracja

## 1. Prawo do dobrej administracji – uwarunkowania i zasady

Prawo do dobrej administracji może zostać określone jako zespół uprawnień przysługujących obywatelowi w relacji z organami administracji publicznej w celu ochrony praw podmiotowych jednostki oraz zagwarantowania prawidłowości, rzetelności i sprawności postępowań administracyjnych. Współcześnie coraz częściej jest ono traktowane jako jedno z podstawowych praw podstawowych obywatela<sup>1</sup>. Z perspektywy europejskiej podejmowane były liczne inicjatywy mające na celu unormowanie i doprecyzowanie tego zagadnienia. Zaliczyć do nich należy art. 41 zbioru fundamentalnych praw człowieka i obowiązków obywatelskich – Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej – uchwalony i podpisany 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei, a następnie powtórnie, z pewnymi poprawkami, podpisany przez przewodniczących Parlamentu, Rady i Komisji UE podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Kolejny krok to Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej – niewiążący akt przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r., który ma charakter zaleceń. Kodeks stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” wobec administracji unijnej i administracji narodowych, wyrażonego w art. 41 Karty Praw Podstawowych i odnosi się w większości do postępowania administracyjnego.

---

\* Prof. nadzw. dr hab. Izabela Zawislińska – Katedra Administracji Publicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

1 J. Kochanowski, *O dobrą administrację*, [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) (dostęp: listopad 2018 r.), a także M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1; Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RE” 2003, nr 4.

Zawiera zasady określające stosunki między instytucjami/urzędnikami unijnymi a jednostkami (osoby fizyczne i prawne). Zasady te dotyczą nie tylko spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, załatwianych w drodze decyzji, postanowienia lub ugody administracyjnej, ale każdego „kontaktu” z administracją. Następnie w 2007 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął zalecenie w sprawie dobrej administracji (rekomendacje ogólne i Kodeks Dobrej Administracji) a w 2013 r. pojawiła się rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej. Zawiera ona zestaw ogólnych zasad odnoszących się do administracji UE. Należą do nich: zasada praworządności, niedyskryminacji i równego traktowania, proporcjonalności, bezstronności, spójności i uzasadnionych oczekiwań, poszanowania prywatności, uczciwości, przejrzystości oraz efektywności i użyteczności<sup>2</sup>.

Pierwsza z tych zasad oznacza, że administracja unijna powinna działać zgodnie z prawem i stosować zasady oraz procedury w prawodawstwie Unii Europejskiej. Tak więc uprawnienia administracji muszą być i są oparte na prawie, a ich treść musi być z nimi zgodna.

Następna zasada – niedyskryminacji i równego traktowania – podkreśla, że administracja unijna powinna unikać nieuzasadnionej dyskryminacji osób ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub przekonania czy poglądy polityczne, jak również jakiegokolwiek inne opinie, niepełnosprawność, wiek czy też orientację seksualną. Administracja Unii Europejskiej w ramach zasady proporcjonalności powinna podejmować decyzje dotyczące praw i interesów osób tylko w razie potrzeby oraz w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonych celów.

Zasada bezstronności oznacza, że administracja unijna powinna być bezstronna i niezależna. Kluczową kwestią w ramach tej zasady jest również powstrzymanie się od wszelkich arbitralnych działań niekorzystnych dla osób, jak również od preferencyjnego traktowania bez względu na motyw.

Następna zasada – spójności i uzasadnionych oczekiwań – wskazuje, że administracja powinna wykazywać konsekwencję we własnych działaniach, a także działać zgodnie z normalnymi praktykami administracyjnymi, które będą podane do publicznej wiadomości.

---

2 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)).

W szczególnych okolicznościach, gdy może dojść do odstąpienia od zastosowania tzw. normalnej praktyki, niezbędne jest podanie ważnego uzasadnienia takiego odstąpienia.

W ramach zasady poszanowania prywatności zapisano, że administracja unijna będzie szanować prywatność osób zgodnie z rozporządzeniem WE nr 45/2001.

Z kolei zasada uczciwości musi być przestrzegana jako podstawowa zasada prawa, niezbędna do utworzenia klimatu zaufania i przewidywalności w stosunkach między obywatelami a administracją.

W przypadku zasady przejrzystości sformułowano kluczowe stwierdzenie, iż administracja unijna jest otwarta. Ma ona dokumentować postępowania administracji, a także prowadzić odpowiednie zapisy korespondencji przychodzącej i wychodzącej, otrzymanych dokumentów oraz podjętych decyzji i przyjętych środków.

Ponadto działania podejmowane ze strony administracji unijnej powinny podlegać kryterium efektywności i użyteczności publicznej. Ta ostatnia zasada sama w sobie nie powinna budzić zaskoczenia ani tym bardziej obaw, pod warunkiem że nie będzie interpretowana w duchu doktryny neoliberalnej, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

Od strony praktycznej prawo do dobrej administracji ma stanowić gwarancję pewnych uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym. Jest to m.in. 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 oraz handlowych, obowiązek uzasadniania decyzji administracyjnej, prawo do domagania się naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub urzędników<sup>3</sup>. Z polskiej perspektywy należy stwierdzić, że prawo do dobrej administracji istnieje pośrednio m.in. poprzez dokumenty unijne, natomiast nie zostało w polskim prawie sformułowane bezpośrednio.

---

3 Por art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.



## 2. Istota i geneza powstania koncepcji otwartego rządu<sup>4</sup>

Koniec XX w. i początek XXI to okres, który ogólnie można scharakteryzować jako narastanie zjawisk kryzysowych inicjowanych głównie w płaszczyźnie gospodarczej i przez podmioty prywatne, ale których negatywne skutki przenoszą się na instytucje publiczne i całe społeczeństwa. Polityka gospodarcza, która dominowała po 2007 r., oraz strategie ekonomiczne realizowane przez wiele państw głównie w Europie, będąca konsekwencją nacjonalizacji długów prywatnych, co ciekawe, nie zawsze podmiotów krajowych, doprowadziła z jednej strony do poczucia bezkarności za działania motywowane poczuciem egoistycznej chciwości i dążenia do irracjonalnej konsumpcji przez „uprzywilejowane” podmioty prywatne, a z drugiej strony do kryzysu zaufania do instytucji państwa, w tym administracji publicznej, ze strony znacznej części obywateli. Powyższe okoliczności skłaniają do poszukiwania nowych rozwiązań w sferze zarządzania instytucjami publicznymi, w tym administracją publiczną, oraz ich relacji z otoczeniem krajowym i międzynarodowym. W dobie dominacji doktryny liberalnej, a zasadniczo neoliberalnej w odniesieniu do sposobu organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, dominowała koncepcja nowego zarządzania publicznego (NPM). Współcześnie jednak w wielu państwach koncepcję tę traktuje się jedynie jako pewien etap w tworzeniu teoretycznych i praktycznych zasad funkcjonowania administracji uwzględniającej także aspekt prawa do dobrej administracji.

Historycznie ta niejednorodna wiązka koncepcji zastąpiła podejście zarządzania publicznego, a jednocześnie posłużyła do jego odbudowy. Bowiem pod wpływem nowego zarządzania publicznego przejściowo powrócono do koncepcji *public management*, w której próbuje się adaptować kryteria, cele i narzędzia stosowane w sektorze prywatnym, a przede wszystkim w przedsiębiorstwach, a niekiedy wręcz przenosić do sektora publicznego. Tymczasem postulat taki nie wydaje się w moim przekonaniu w pełni uzasadniony. Najnowsze koncepcje teoretyczne, w tym przykładowo *public governance* – publiczne współzarządzanie, wskazują jednoznacznie, że nie można kryteriów efektywności

---

4 Fragment niniejszego opracowania powstał przy wykorzystaniu artykułu autorki *Inicjatywa Partnerstwa Otwartego Rządu – analiza wybranych przypadków*, [w:] *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, red. J. Osiński, I. Zawisłańska, Warszawa 2016, s. 303–333.

typowych dla przedsiębiorstw przenosić i bezpośrednio stosować do sektora publicznego. Inne są bowiem cele sektora publicznego i prywatnego oraz ich podmiotów, a co istotniejsze, inna jest aksjologia funkcjonowania przedsiębiorstw, w tym dużych korporacji i podmiotów publicznych. Dla przedsiębiorstw i podmiotów prywatnych typowy jest indywidualizm, dążenie do zysku, a nawet chciwość. Tymczasem dla podmiotów publicznych: sprawiedliwość, odpowiedzialność, solidarność wewnątrz – i międzypokoleniowa, a także równość, m.in. w sferze poziomu życia i ograniczania rozwarstwienia społecznego.

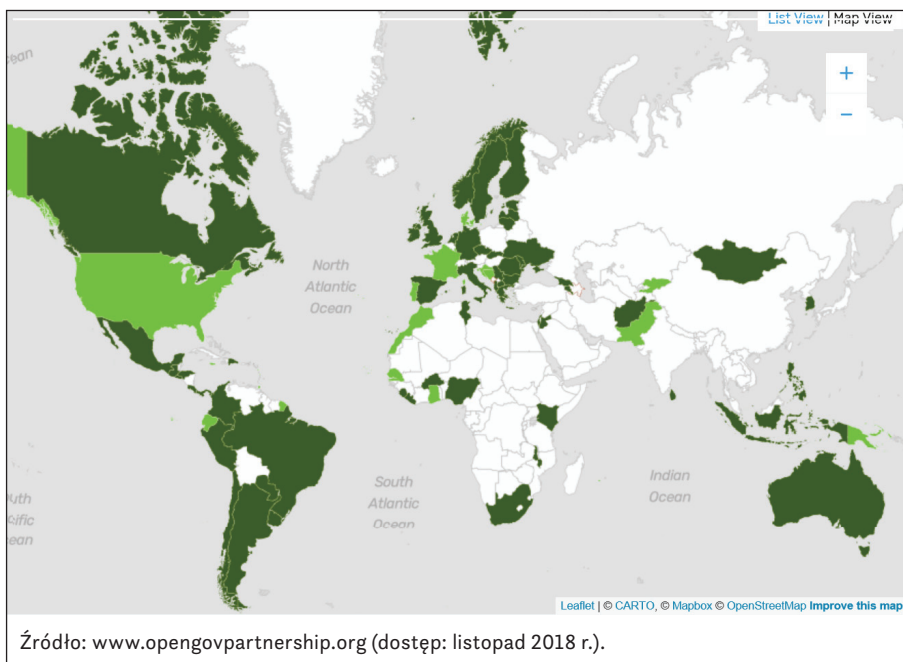
Konsekwencją nowego podejścia jest zmiana, czy też modyfikacja koncepcji rozwoju ekonomiczno-społecznego, przykładowo w państwach skandynawskich z *welfare state* na *welfare society*, która podkreśla aktywny współdziałanie społeczeństwa z wykorzystaniem wszelkich dostępnych jego form. Oznacza to, że pojęcie efektywności powinno być odmiennie definiowane i mierzone za pomocą innych narzędzi i mierników, a tym samym oceniane pod względem innych kryteriów. Neoliberalne podejście i język nie powinny w tym aspekcie mieć zastosowania, a nawet odniesienia. Wydaje się, że powstała w ostatnich latach koncepcja otwartego rządu w pewnym sensie wpisuje się w nowe podejście do sposobu funkcjonowania oraz celów, jakie są stawiane przed administracją publiczną współczesnych państw demokratycznych i prawa do dobrej administracji.

Inicjatywa otwartego rządu to dobrowolna globalna próba wprowadzenia nowego, a niekiedy zmodernizowanego sposobu organizacji działań podejmowanych przez instytucje państwa zlokalizowane na wszystkich szczeblach organizacyjnych, zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Partnerstwo Otwartego Rządu (OGP) zostało powołane do życia we wrześniu 2011 r. przez osiem państw – Brazylię, Indonezję, Meksyk, Norwegię, Filipiny, RPA, Wielką Brytanię oraz Stany Zjednoczone – i jest otwarte dla wszystkich państw, a od kwietnia 2016 r. także regionów i rządów regionalnych czy lokalnych, które zobowiążą się do przestrzegania oraz propagowania zasad przejrzystości, otwartości i odpowiedzialności w rządzeniu, a także zadeklarują konkretne działania prowadzące do zwiększenia udziału społeczeństwa we współtworzeniu oraz monitorowaniu i ocenie działań rządu.

Od tego czasu liczba państw członkowskich na różnym etapie zaangażowania zwiększyła się do 79, a liczba regionów do 20<sup>5</sup>. Początkowo podmioty członkowskie – państwa – dzielono na grupy w zależności od

---

5 Na koniec 2017 r. liczba państw członkowskich wynosiła 75, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org) (dostęp: wrzesień 2018 r.).



**Mapa 1. Państwa i regiony uczestniczące w OGP na różnym etapie realizacji narodowych planów działania**

czasu przystąpienia do partnerstwa, ale z czasem uznano, że bardziej adekwatny będzie podział ze względu na to, który w kolejności plan jest w danym państwie realizowany lub przygotowywany. Podejście to ułatwiało monitorowanie stopnia zaangażowania oraz terminowości realizacji poszczególnych faz dochodzenia do formuły rządu otwartego. Z czasem jednak uznano, że podział ten może mieć jedynie charakter pomocniczy, a państwa oraz regiony nie powinny być klasyfikowane w sposób sugerujący tworzenie rankingów czy mechanizmu oceniającego. Dlatego też obecnie informacje dotyczące podmiotów uczestniczących w inicjatywie są prezentowane głównie w kolejności alfabetycznej.

Patrząc na listę państw członkowskich, widoczne jest bardzo duże zróżnicowanie zarówno pod względem geograficznym, potencjału ekonomicznego i ludnościowego, poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego czy też solidności i stabilności przestrzegania zasady państwa demokratycznego. Ponadto zróżnicowany jest sam charakter i status podmiotowy uczestników. Można byłoby więc na tej podstawie wyciągnąć wniosek, że brak spójności wewnętrznej będzie stanowił przeszkodę w kompleksowej realizacji idei rządu otwartego. Wydaje się jednak, że opinia ta nie jest uzasadniona. Należy bowiem podkreślić, że zasadniczym celem

tej inicjatywy nie jest stworzenie wewnętrznie spójnego i jednorodnego organizmu gospodarczego czy politycznego, w którym toczono by walkę/rywalizację o przywództwo i dominację, lecz jedynie rozpowszechnienie zasad opierających się na partycypacji, transparentności, otwartości, efektywności i zaangażowaniu zarówno instytucji publicznych, jak i społeczeństwa obywatelskiego czy tzw. trzeciego sektora. Zasady te i wartości są zbieżne z koncepcją dobrej administracji. Za taką opinią przemawia chociażby sformułowanie zawarte w Deklaracji Otwartego Rządu (ang. *Open Government Declaration*): „Uznajemy, że państwa są na różnych etapach w promowaniu otwartości w rządzie oraz że każdy podchodzi do tej kwestii zgodnie z priorytetami i sytuacją swojego państwa, biorąc pod uwagę aspiracje obywateli. Akceptujemy odpowiedzialność w wykorzystaniu aktualnego momentu do wzmocnienia naszych zobowiązań do promowania przejrzystości, zwalczania korupcji, wzmocnienia obywateli i wykorzystywania siły nowych technologii do tworzenia bardziej skutecznego i weryfikowalnego rządu”<sup>6</sup>. Sformułowanie to może stanowić nawiązanie do wybranych zasad związanych z prawem do dobrej administracji propagowanych na kontynencie europejskim. Co ciekawe, państwa wiodące prym w propagowaniu wspomnianego prawa w Unii Europejskiej przystępowały do inicjatywy OGP z pewnym opóźnieniem. Choć mogłoby się wydawać, że będzie inaczej, gdyż realizacja prawa do dobrej administracji mogłaby stanowić kluczowy obszar priorytetów wskazywanych w narodowych planach działania w ramach inicjatywy otwartego rządu, a także wskazywać na chęć sprostania wyzwaniom stawianym w inicjatywie.

Członkami inicjatywy OGP są państwa i regiony, a chęć przystąpienia zgłaszają rządy państw i odpowiednio regionów poparte deklaracją władz szczebla centralnego. Zgodnie z przyjętą procedurą, rząd musi zaakceptować podstawowy dokument partnerstwa, jakim jest wspomniana już Deklaracja Otwartego Rządu, następnie przesłać list intencyjny i wykazać się spełnieniem kryteriów członkostwa, a w zasadzie podejmowaniem działań zmierzających do ich wypełnienia, a w dalszej kolejności rozpocząć opracowywanie planu działania, który będzie realizowany, a zobowiązania będą wdrażane w kolejnych latach członkostwa. Ze względu na złożoność i czasochłonność działań obligatoryjnych dla członkostwa ustalono, że deklaracje członkowskie muszą zostać złożone do listopada każdego roku, tak by móc w ciągu 4 miesięcy przygotować

---

6 Por. *Open Government Declaration*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), czerwiec 2014 r.

tw. Pierwszy Narodowy Plan Działania i cały proces zakończyć do 31 marca kolejnego roku<sup>7</sup>.

Należy jednak podkreślić, że warunkiem zaaprobowania planu na forum partnerstwa nie jest jego merytoryczna zawartość czy też przyjęty harmonogram realizacji, lecz sposób, w jaki został przygotowany. Plan musi bowiem być rezultatem konsultacji publicznych przy zaangażowaniu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Proces konsultacji musi natomiast być poprzedzony stworzeniem odpowiednich narzędzi i środków komunikacji ze społeczeństwem i różnymi jego formami organizacyjnymi. Harmonogram i szczegóły procesu konsultacji muszą zostać upublicznione z odpowiednim wyprzedzeniem. Następnie wspólnie przygotowany plan działania zostaje upubliczniony i przesłany do Partnerstwa Otwartego Rządu, a rząd przystępuje do jego realizacji<sup>8</sup>.

Pierwsze doświadczenia z przygotowywania i realizacji narodowych planów działania zaowocowały w ostatnich latach wprowadzeniem pewnych reguł, które powinny być przestrzegane w trakcie ich przygotowywania. Zobowiązania podejmowane przez rządy poszczególnych państw powinny być konkretne, realne i mierzalne przede wszystkim po to, aby móc w procesie raportowania realizacji planów ocenić ich zaawansowanie i ewentualnie wprowadzić usprawnienia podnoszące skuteczność i terminowość realizacji poszczególnych zobowiązań w kolejnych narodowych planach działania<sup>9</sup>. Ten aspekt, jak i wcześniej wskazane konsultacje społeczne nawiązują bezpośrednio do zasady przejrzystości oraz efektywności i użyteczności.

Idea otwartego rządu została uwarunkowana przez trzy główne procesy obserwowane w ostatnich latach. Pierwszym są przemiany technologiczne związane z rozwojem internetu, a przede wszystkim przemiany serwisów internetowych i rozwój serwisów typu Web 2.0 oraz modeli otwartej współpracy, tworzenia oraz dystrybucji treści. Drugim procesem jest reorientacja z koncepcji demokracji przedstawicielskiej na demokrację partycypacyjną. Ostatnim – wspomniany już proces poszukiwania nowych modeli i koncepcji teoretycznych zarządzania w samej administracji publicznej w ramach zmodernizowanego i adekwatnego rozumienia jej efektywności. Tym samym idea otwartego

---

7 Por. I. Zawiślińska, *Open Government Partnership as a new global intergovernmental initiative*, „Studia z Polityki Publicznej” (Public Policy Studies) 2015, nr 1(5), s. 125.

8 Por. *Czekając na otwarte rządy*. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, Warszawa 2013, s. 8.

9 Por. I. Zawiślińska, *Open Government...*, s. 123.

rządu jest ściśle związana z postępującym rozwojem technologicznym, dostępnością cyfrowych narzędzi ułatwiających komunikację oraz usieciowieniem funkcjonowania jednostek oraz instytucji, w tym także publicznych<sup>10</sup>.

### 3. Cel i zasady członkostwa

Partnerstwo Otwartego Rządu zostało oparte na czterech głównych zasadach bezpośrednio i pośrednio korespondujących z zasadami stojącymi za prawem do dobrej administracji w UE. Są to zasady:

- **przejrzystości** rozumianej przede wszystkim jako zwiększenie dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z przyjętą przez partnerstwo koncepcją informacja o aktywności i decyzjach rządu musi być otwarta, kompletna, terminowa i aktualna oraz swobodnie i bezpłatnie dostępna dla obywateli. Ponadto musi ona spełniać standardy otwartości danych;
- **odpowiedzialności** związanej z wdrażaniem najwyższych standardów rzetelności zawodowej w administracji publicznej. W ramach tej zasady regulacje, procedury i mechanizmy wykorzystywane w celu umocowania działań i decyzji podejmowanych przez urzędników publicznych muszą być stosowane nie tylko zgodnie z literą, ale i duchem prawa. Integralną częścią tej zasady jest aprobowanie odpowiedzialności i ponoszenia konsekwencji podejmowania błędnych decyzji przez podmioty publiczne. (W tym miejscu należałoby się zastanowić nad potrzebą rozszerzenia tego zobowiązania na duże podmioty gospodarcze, świadczące usługi także o charakterze publicznym, które podejmują nadmierne i nieuzasadnione ryzyko motywowane pogonią za indywidualnym zyskiem, zasilane w sytuacjach kryzysowych ze środków publicznych. Skoro korzystają z pomocy publicznej, niech stosują się do analogicznych zasad w sferze odpowiedzialności za swoje działania);
- **zaangażowania** społeczeństwa poprzez wspieranie uczestnictwa w życiu społecznym w formie partycypacji i współpracy;
- **wykorzystania technologii i innowacji** ukierunkowanych na zwiększenie dostępu do nowych technologii niezbędnych dla

---

<sup>10</sup> Por. J. Hofmokol, A. Tarkowski, I. Ostrowski, M. Werner, K. Werner, J. Bartosiak, D. Solda-Kutzmann, P. Hess, *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, Warszawa 2012, s. 6.

realizacji jawności oraz odpowiedzialności. Działania podejmowane w tym obszarze powinny przyczyniać się do promowania innowacji, edukacji społecznej o wykorzystaniu i posługiwaniu się nowymi technologiami oraz dostępem do nowych technologii, w tym nośników informacji i środków komunikacji z innymi obywatelami, ale i instytucjami publicznymi<sup>11</sup>.

Tak więc w ramach partnerstwa państwa członkowskie zobowiązały się do przestrzegania zasad otwartości w kontaktach z obywatelami, aby świadczone usługi były jak najlepsze, przy optymalnym wykorzystaniu zasobów publicznych, zastosowaniu innowacyjnych rozwiązań i zapewnieniu bezpieczeństwa wspólnotom, a szerzej obywatelom. Zasadnicza idea zawarta w inicjatywie OGP została określona w sposób niepozwalający na jej krytykę w płaszczyźnie koncepcyjnej. Potencjalne sceptyczne uwagi mogą sprowadzać się do jej ograniczonej rzeczywistości i daleko posuniętego populizmu, bowiem głosi ona, że postępowanie według zasad przejrzystości i otwartości rządu ma na celu dążenie do osiągnięcia większego rozkwitu, dobrobytu i godności ludzkiej w poszczególnych państwach oraz w skali globalnej.

W odniesieniu do pierwszej zasady OGP akcentuje się przede wszystkim fakt, że rząd gromadzi i przechowuje informacje w imieniu ludzi, a obywatele mają prawo do poszukiwania informacji na temat działań rządu. Tym samym państwa członkowskie OGP zobowiązują się do propagowania szerszego dostępu do informacji i ujawniania informacji na temat działań rządu na każdym szczeblu funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto, państwa, a zasadniczo ich instytucje, są zobowiązane do intensyfikacji działań i wysiłków w celu systematycznego gromadzenia i publikowania danych dotyczących wydatków, realizacji podstawowych usług publicznych oraz działań rządowych. Z zasadą tą wiąże się również obowiązek proaktywnego dostarczania wysokiej jakości informacji, włączając w to surowe dane, w odpowiednim czasie w dostępnym i łatwym do znalezienia miejscu, informacji łatwych do zrozumienia i użycia, umożliwiających ponowne wykorzystanie. Rząd zobowiązany jest także do poszukiwania informacji zwrotnej od społeczeństwa, aby zidentyfikować informacje stanowiące dla niego najwyższą wartość<sup>12</sup>.

---

11 Por. *From Commitment to Action*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), czerwiec 2014 r., a także I. Zawiślińska, *Open Government...*, s. 122.

12 Postulat otwartości w dostępie do danych publicznych może wydawać się uzasadniony i godny poparcia. Niemniej jednak należy mieć na uwadze asymetrię. To znaczy, że obowiązek ten jest nakładany tylko na pewną grupę podmiotów – także o gospodarczym charakterze – podczas gdy inne podmioty mogą zaślaniać

W ramach wsparcia uczestnictwa w życiu społecznym ceniony jest udział wszystkich ludzi, w równym stopniu i bez dyskryminacji w podejmowaniu decyzji oraz kształtowaniu polityki. Ten postulat jest wyraźnie zbieżny z zasadą niedyskryminacji i równego traktowania w ramach prawa do dobrej administracji. Rządy, w tym organa administracji publicznej, zobowiązują się natomiast do bardziej przejrzystego sposobu kształtowania polityki i podejmowania decyzji, tworzenia oraz korzystania z programów pozyskiwania odbiorców realizowanej polityki oraz pogłębiania udziału społeczeństwa we współtworzeniu, monitorowaniu i ocenianiu działalności rządu. Ponadto istnieje obowiązek przestrzegania w działaniach podejmowanych przez rząd prawa do swobody wypowiedzi, zrzeszania się i wyrażania opinii organizacji obywatelskich niedziałających dla zysku. Rząd zobowiązuje się także do tworzenia mechanizmów, które umożliwią ściślejszą współpracę między rządem a społecznymi organizacjami obywatelskimi i przedsiębiorstwami.

Otwarty, ale i odpowiedzialny rząd wymaga wysokich standardów etycznych i kodeksu postępowania dla funkcjonariuszy publicznych<sup>13</sup>. Dlatego też w ramach trzeciej zasady OGP rząd zobowiązuje się prowadzić efektywną politykę antykorupcyjną, stosować mechanizmy i praktyki zapewniające przejrzystość w zarządzaniu finansami publicznymi i zakupami rządowymi, a także wzmacniać rządy prawa. Państwa członkowskie mają obowiązek utrzymania lub ustanowienia rozwiązań prawnych ujawniających dochody i majątek wysokich rangą urzędników państwowych. Tym samym mamy tu przeniesienie zasady uczciwości oraz bezstronności z koncepcji prawa do dobrej administracji.

Ostatnia zasada dotycząca zwiększenia dostępu do nowych technologii dla jawności i odpowiedzialności sprowadza się m.in. do rozwoju ogólnodostępnej i bezpiecznej przestrzeni internetowej jako platformy dostarczania usług, angażowania opinii publicznej, wymiany informacji i pomysłów. Ponadto rząd jest zobowiązany do angażowania społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorców w celu generowania nowych pomysłów i innowacyjnego podejścia do tworzenia aplikacji

---

się tajemnicą danych. Nie jest moim zamiarem sprowadzanie koncepcji OGP w nurt spiskowej teorii dziejów, ale jednak umiar w otwartości powinien być zachowany – pozwalający na publiczną kontrolę w warunkach demokratycznych procedur i mechanizmów – z jednoczesnym zmniejszeniem asymetrii obowiązków, a tym samym i mechanizmów kontrolnych przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

13 Analogiczne wymogi powinny być postulowane dla podmiotów niepublicznych.



wykorzystujących nowe technologie, aby nadać większe prawa obywatelom i propagować przejrzysty rząd<sup>14</sup>.

Przystąpienie do Partnerstwa Otwartego Rządu obok wymogów o charakterze proceduralnym zostało obwarowane, jak już wspomniano, obowiązkiem spełnienia tzw. kryteriów członkostwa. Państwa, które ubiegają się o przystąpienie do inicjatywy OGP, muszą wykazać się zaangażowaniem na rzecz otwartego rządu w czterech obszarach, także nawiązujących do wartości i zasad prawa do dobrej administracji:

- przejrzystości finansów publicznych – najistotniejszym kryterium jest tu terminowa publikacja ważnych dokumentów budżetowych, czyli projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej;
- dostępu do informacji publicznej – spełnienie tego kryterium oceniane jest na podstawie badania przeprowadzanego przez Right2Info.org przy współpracy z Open Society Institute i Access Info Europe. Najwyższa ocena punktowa przysługuje za wprowadzenie rozwiązań ustawowych regulujących dostęp do informacji publicznej;
- jawności dochodów i stanu majątkowego wyższych urzędników oraz funkcjonariuszy pochodzących z powszechnych wyborów – niezbędnym elementem walki z korupcją jest publikacja oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści. Ocena w tym przypadku dokonywana jest na podstawie następujących badań: World Bank „Disclosure by Politicians”, Chr. Michelsen Institute „Income and Assets Declaration”, World Bank „Public Officials Financial Disclosure”;
- zaangażowania obywateli – ze szczególnym podkreśleniem znaczenia ochrony wolności obywatelskich. Zaangażowanie obywateli jest oceniane na podstawie rankingu Democracy Index przygotowywanego przez tygodnik „The Economist”<sup>15</sup>.

Kryteria te są automatycznie włączane do planów działania państw uczestniczących w partnerstwie, a ich realizacja, podobnie jak cały plan, stanowi przedmiot oceny w ramach Niezależnego Mechanizmu Raportowania. Standardowo plany działania są przewidziane na dwa lata, przy

---

14 *Czekając na otwarte rządy*. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, Warszawa 2013, s. 97–98, a także *Open Government Declaration*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), czerwiec 2014 r. i wrzesień 2018 r.

15 Por. *Requirements*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r., a także *From Commitment to Action*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), czerwiec 2014 r; por. *Czekając na otwarte rządy*. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, Warszawa 2013, s. 9–11, a także I. Zawiślińska, *Open Government...*, s. 122.

czym zobowiązania w nich określone mogą być przewidziane zarówno na okres krótszy, jak i dłuższy niż dwa lata. Jednak w narodowych planach działania muszą zostać określone cele roczne i dwuletnie, tak aby rządy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i niezależny mechanizm raportujący mogły dokonywać oceny podejmowanych działań i zmian w stopniu realizacji poszczególnych celów i zobowiązań.

Należy także podkreślić, że koncepcja otwartego rządu nie ma zamkniętego charakteru. To znaczy, osiągnięcie celów określonych w narodowym planie działania nie powoduje zakończenia procesu doskonalenia instrumentów, procedur oraz mechanizmów związanych z nowoczesnym i efektywnym zarządzaniem publicznym, sprawnym funkcjonowaniem administracji publicznej, jak również zwiększaniem partycypacji społecznej w życiu publicznym. Inicjatywa ta oznacza permanentne, ciągłe doskonalenie oraz wprowadzanie niezbędnych zmian, które niejednokrotnie ujawniają się na pewnym etapie realizacji zadań określonych w narodowych planach działania. Dlatego też Partnerstwo Otwartego Rządu przewiduje możliwość przygotowywania modyfikacji istniejących i realizowanych już narodowych planów działań, jak również zezwala, a niejednokrotnie zachęca do tworzenia zupełnie nowych planów działań z nowymi wyzwaniami i zadaniami określonymi na szczeblu narodowym, oczywiście przy zachowaniu partycypacji i konsultacji społecznych. Można domniemywać, że podejście to działa z jednej strony zachęcająco dla potencjalnych kandydatów do członkostwa, gdyż nie stawia zbyt wygórowanych wymagań, a w sytuacji gdy pojawiają się problemy, nie oznacza wykluczenia czy zawieszenia w prawach członkostwa lub też negatywnych ocen; z drugiej natomiast strony pozwala dostosowywać obszary działań i priorytety do indywidualnych potrzeb oraz możliwości, jak również zachęca w miarę postępów do podnoszenia poprzeczki i stawiania nowych wyzwań przed administracją publiczną.

W ramach procesu monitorowania zmian każde państwo członkowskie zobowiązane jest do przygotowywania raportów (samooceny) prezentujących postępy w realizacji zadań określonych w narodowych planach działania. Należy w nich przedstawić w ujęciu zadaniowym ocenę stopnia realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Jednak ocena ta nie może opierać się jedynie na subiektywnej ocenie urzędników odpowiedzialnych za jego realizację lub też monitorowanie. Musi również uwzględniać ocenę jakościowo-ilościową dokonywaną przez społeczeństwo w ramach procesu partycypacji. Elementem obligatoryjnym jest także określenie stopnia realizacji poszczególnych zadań z podaniem dat ich rozpoczęcia, zakończenia lub też przewidzianego zakończenia.

Ze względu na dwuczłonowość podejmowanych działań – procedury legislacyjne i wdrożeniowe – ocena musi dotyczyć tych dwóch elementów.

W celu wzmocnienia procesu monitorowania i raportowania na posiedzeniu Komitetu Sterującego – najważniejszego organu OGP – we wrześniu 2014 r. w Nowym Jorku zatwierdzony został kolejny instrument raportujący – Niezależny Mechanizm Raportujący (IRM). Niezależny raport z postępów sporządzany jest przez uznanych ekspertów – prowadzących – z każdego państwa członkowskiego z wykorzystaniem wystandaryzowanego szablonu oceny oraz zunifikowanych instrumentów. Następnie projekt raportu przekazywany jest do małego panelu ekspertów międzynarodowych<sup>16</sup> w celu weryfikacji i sprawdzenia, czy zachowane zostały najwyższe standardy badania. W dalszej kolejności szkic raportu przekazywany jest do organów rządowych odpowiedniego państwa w celu wydania opinii/komentarza. Po uzyskaniu opinii niezależny ekspert prowadzący oraz panel ekspertów międzynarodowych wspólnie przygotowują ostateczną wersję raportu z postępów w realizacji zobowiązań zapisanych w narodowym planie działania i publikują go na oficjalnym portalu OGP. Rząd każdego państwa ma prawo do zamieszczenia na tym samym portalu publicznej odpowiedzi na opublikowany raport<sup>17</sup>.

Nowym elementem związanym z monitorowaniem postępów w realizacji zasad koncepcji otwartego rządu, które jak już wspomniano, korespondują z zasadami prawa do dobrej administracji, jest monitorowanie nie tylko bieżących zobowiązań, lecz także już zrealizowanych. Ma to służyć trwałości wprowadzonych zasad i standardów w funkcjonowaniu instytucji państwa oraz administracji publicznej. Ponadto, dobrym rozwiązaniem jest procedura „gwiazdkowania” zobowiązań. Państwa, w których poziom realizacji zobowiązań jest bardzo wysoki, a władze państwowe i organa administracji publicznej stosują się do wyznaczonych zasad i wartości na bardzo wysokim poziomie, są nagradzane gwiazdkami. Przykładowo w Kanadzie sześć zobowiązań uzyskało wyróżnienie w postaci gwiazdki<sup>18</sup>.

Wydaje się więc, że zarówno specyfika inicjatywy, jak również instrumenty wprowadzone w ramach Partnerstwa Otwartego Rządu stanowią ważny argument na rzecz wsparcia zmian zachodzących

---

16 Panel składa się maksymalnie z 10 ekspertów reprezentujących różne regiony geograficzne i obszary badawcze.

17 Por. *Open Government Partnership. Articles of Governance*, kwiecień 2015 r., s. 12–13 i 33–35, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org) oraz I. Zawislińska, *Open Government...*, s. 129–130.

18 [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), listopad 2018 r.

w sposobie funkcjonowania i zarządzania w administracji publicznej, w tym wpisują się w koncepcję prawa do dobrej administracji. Mogą ponadto, w ramach płaszczyzny międzynarodowej, ale narodowych uwarunkowań i oczekiwań, przyczynić się do poprawy efektywności mechanizmów i instytucji, a także poziomu partycypacji i zadowolenia społecznego, które przełoży się na wzajemne zrozumienie, aprobatę, stabilność społeczno-polityczną i dobrą administrację.

#### **4. Mechanizm działania, struktura organizacyjna i rezultaty funkcjonowania partnerstwa**

Na czele inicjatywy w wymiarze instytucjonalnym stoi Komitet Sterujący (ang. Steering Committee). Jest to najwyższy organ wykonawczy OGP. Głównym zadaniem Komitetu jest dbanie o rozwój, promowanie i ochronę wartości, zasad oraz interesów przyświecających inicjatywie otwartego rządu. Ponadto organ ten jest uprawniony do określania i formułowania podstawowych idei, zasad oraz reguł partnerstwa. Nadzoruje także funkcjonowanie całego przedsięwzięcia. Jako organ wykonawczy, Komitet Sterujący wraz działającymi w jego ramach podkomitetami:

- zapewnia przywództwo OGP, a przede wszystkim nadzoruje zobowiązania poszczególnych państw, postęp w narodowych planach działania, uczestniczy co dwa lata w Ogólnym Szczycie Partnerstwa Otwartego Rządu, a także instytucjonalizuje różne przedsięwzięcia międzynarodowe, dzięki którym promowana jest koncepcja otwartego rządu;
- określa agendę i kierunek działania OGP z uwzględnieniem kluczowych zobowiązań wynikających z natury i podstawowych celów inicjatywy;
- nadzoruje warunki i zasady członkostwa, w tym kwestie związane z wypełnianiem kryteriów członkostwa oraz zobowiązań wynikających z uczestnictwa;
- prowadzi działania popularyzatorskie zarówno na szczeblu instytucji rządowych, jak i organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- zapewnia wsparcie intelektualne i finansowe;
- tworzy i zabezpiecza budżet OGP<sup>19</sup>.

---

19 *Open Government Partnership. Articles of Governance*, kwiecień 2015 r., s. 12–13, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r., a także I. Zawiślińska, *Open Government...*, s.126.

W skład Komitetu Sterującego wchodzi w równej liczbie przedstawiciele szczebla rządowego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przy czym ich liczba nie może przekroczyć 22 osób<sup>20</sup>. Ponadto zagwarantowana została reprezentacja w wymiarze regionalnym na szczeblu przedstawicieli rządowych z wykorzystaniem standardów stosowanych przez ONZ. Oznacza to, że w tym samym czasie dany region może być reprezentowany przez minimum jednego i maksimum czterech przedstawicieli rządów państw członkowskich. Członkowie Komitetu Sterującego są wybierani na czteroletnią kadencję z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru. Ze względu na otwartość OGP i dynamiczny rozwój w ostatnich latach pod względem składu członkowskiego, w Komitecie Sterującym wprowadzono zasadę corocznej rotacji. Oznacza to, że co roku wymieniana jest część składu Komitetu. Odbywa się to każdorazowo 1 października. Jednocześnie dla zachowania ciągłości i trwałości podejmowanych działań i decyzji na pierwsze posiedzenie Komitetu Sterującego w nowym roku zapraszani są zarówno nowi, jak i odchodzący członkowie.<sup>21</sup> Komitet Sterujący zbiera się trzy razy w roku, chyba że jego przewodniczący uzna, że konieczne jest dodatkowe spotkanie<sup>22</sup>.

Organem Komitetu Sterującego jest Zarząd Komitetu, który składa się z czterech członów, po dwóch odpowiednio reprezentujących rządy państw członkowskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ustalono jednocześnie, że przewodniczący Zarządu Komitetu Sterującego będzie reprezentował szczebel rządowy. Zarząd jest odpowiedzialny za:

- przywództwo – rozwój instrumentów związanych z tzw. pionową odpowiedzialnością i zagwarantowaniem na szczeblu poszczególnych państw poszanowania wartości i zasad przyświecających partnerstwu, a także równowagi między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a rządami państw;
- tworzenie więzi i jedności – występowanie jako inicjatywa OGP;
- reprezentacja i personalizacja – przewodniczący Zarządu występuje w imieniu OGP na najważniejszych formach międzynarodowych oraz w mediach;

---

20 Obecnie w skład Komitetu Sterującego wchodzi 23 członków, z czego 11 reprezentuje państwa i regiony, a 12 instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak nadmienić, że 12. przedstawiciel Scott Miller reprezentujący Trust Democracy Australia nie ma prawa głosu ani nie jest wliczany do kworum, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), listopad 2018 r.

21 *Open Government Partnership. Articles of Governance*, kwiecień 2015 r., s. 7, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r., *Open Government Partnership. Four-Year Strategy 2015–2018*, s. 34, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r., a także I. Zawislińska, *Open Government...*, s. 126–127.

22 [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), listopad 2018 r.

- koordynacja – przy wsparciu Podkomitetu Zarządzania i Przywództwa odpowiada za podejmowanie i koordynowanie działań ukierunkowanych na realizację celów określonych w przedsięwzięciu, szczególnie w okresach pomiędzy oficjalnymi spotkaniami przedstawicieli państw członkowskich<sup>23</sup>.

Ponadto Komitet Sterujący w swoich działaniach jest wspierany przez trzy stałe Podkomitety<sup>24</sup>, w których skład wchodzi równa liczba przedstawicieli szczebla rządowego i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz trzeciego sektora. Ich zasadniczym zadaniem jest wykonywanie wstępnych prac przygotowujących proces decyzyjny na szczeblu Komitetu Sterującego. Tym samym są one w swoich obszarach merytorycznych upoważnione do przygotowywania rekomendacji w sprawie decyzji wydawanych przez cały Komitet. Administracyjnym zapleczem Komitetu Sterującego o neutralnym charakterze jest stały Sekretariat. Zajmuje się on bieżącą obsługą wszystkich państw członkowskich i jest odpowiedzialny za utrzymywanie instytucjonalnych kontaktów, komunikację oraz zagwarantowanie ciągłości współpracy państw członkowskich i instytucji. Sekretariat prowadzi ewidencję wszystkich dokumentów OGP oraz korespondencję wewnętrzną i zewnętrzną. W zakresie jego kompetencji jest także pomoc państwom

---

23 Por. *Open Government Partnership. Articles of Governance*, kwiecień 2015 r., s. 9–10, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r. oraz *Open Government Partnership. Four-Year Strategy 2015–2018*, s. 34, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r.

24 Są to: Podkomitet Zarządzania i Przywództwa – odpowiedzialny za ciągłość w zarządzaniu OGP, podejmowaniu decyzji oraz nadzorowaniu terminowego wypełniania zobowiązań zawartych w narodowych planach działania. Obecnie składa się z 4 członków reprezentowanych na szczeblu rządowym przez przedstawicieli rządów Kanady i Argentyny; Podkomitet Kryteriów i Standardów – odpowiedzialny za rekomendowanie warunków członkostwa i ich ewentualną weryfikację oraz uaktualnienie, jak również informowanie Komitetu Sterującego o ewentualnych zagrożeniach dla OGP w związku z nieprzestrzeganiem przez państwo członkowskie zasad partnerstwa. Ważnym elementem pracy tego Podkomitetu jest także opracowywanie wytycznych dla procesu raportowania realizacji narodowych planów działania. Obecnie w skład tego Podkomitetu wchodzi 8 przedstawicieli Chorwacji, Włoch, Nigerii i Republiki Południowej Afryki; Podkomitet Wsparcia i Doskonalenia – odpowiedzialny za wdrażanie strategii OGP ukierunkowanej na zacieśnianie współpracy między państwami członkowskimi, tworzenie forum wymiany doświadczeń i opinii, organizowanie wspólnych przedsięwzięć i tematycznych grup roboczych oraz dostępność materiałów na stronie web. Jest to najliczniejszy Podkomitet, gdyż składa się z 10 przedstawicieli, reprezentujących rządy państw i regionów członkowskich – obecnie Francja, Gruzja, Meksyk, Rumunia i Korea Południowa – oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora; Por. I. Zawislińska, *Open Government...*, s.128, a także [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), listopad 2018 r.

## 2017 OGP BUDGETED REVENUE SOURCES

(not including 2016 carry over funding)

### Current Funders

#### Private Foundations

Hewlett Foundation

Omidyar Foundation

Open Society Foundations

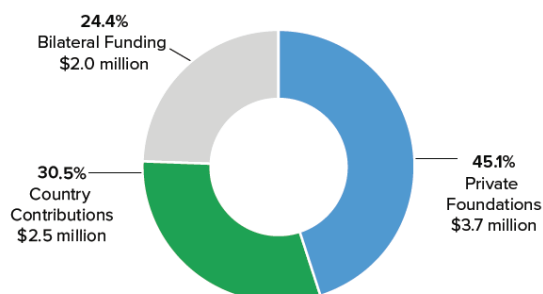
Ford Foundation

#### Bilateral Aid Agencies

Department for International  
Development (UK)

US Agency for International  
Development (US)

Department of State (US)



Źródło: [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org) (dostęp: listopad 2018 r.).

Rys. 1. Źródła dochodów budżetu OGP w 2017 r.

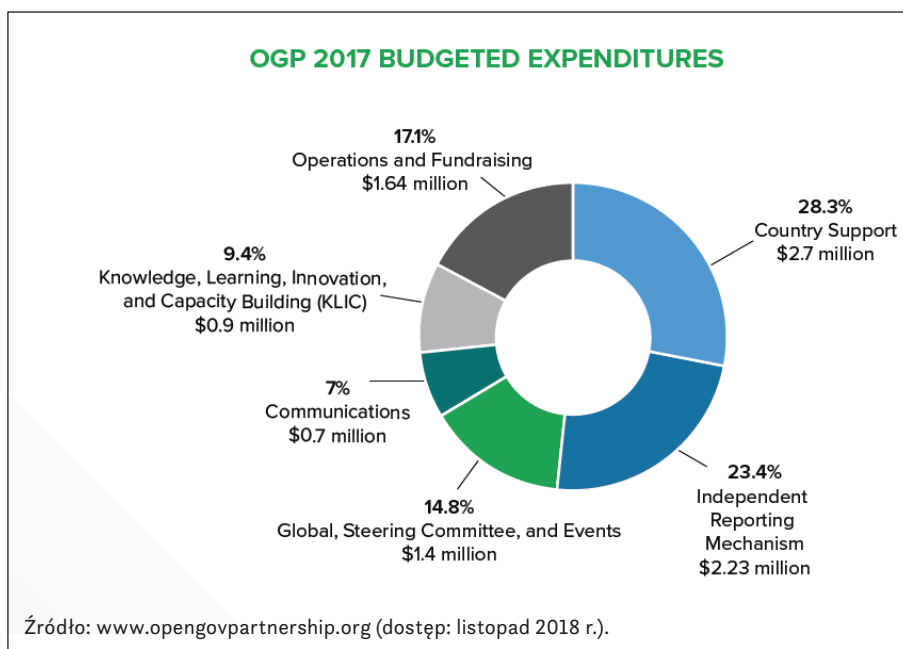
członkowskim w dostępie do ekspertyz, środków, narzędzi i technologii niezbędnych do podejmowania i realizacji zobowiązań w ramach OGP<sup>25</sup>.

Ważnym aspektem funkcjonowania Partnerstwa Otwartego Rządu są kwestie finansowe. Mają się opierać na zasadzie transparentności i przejrzystości, prostocie, a także efektywności i użyteczności. Jak wynika z rysunku 1, dochody budżetu inicjatywy otwartego rządu pochodzą z trzech źródeł i mają charakter zrównoważony pod względem pochodzenia i charakteru.

Na rysunku 2 przedstawiono główne obszary wydatkowania zgromadzonych funduszy, z którego wynika, że ponad połowa środków przeznaczana jest na dwa cele – wsparcie państw członkowskich oraz finansowanie Niezależnego Mechanizmu Raportującego.

W oficjalnych dokumentach publikowanych na portalu OGP podkreśla się sukces całego przedsięwzięcia, argumentując to zarówno dynamicznym wzrostem liczby państw członkowskich i rozszerzeniem inicjatywy na regiony, jak również rezultatami osiągniętymi w ramach zrealizowanych już narodowych planów działania, szczególnie gdy zostaną one skonfrontowane z relatywnie małymi nakładami

25 Por. *Open Government Partnership. Articles of Governance*, kwiecień 2015 r., s. 12, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r., oraz *Open Government Partnership. Four-Year Strategy 2015–2018*, s. 35, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r.



**Rys. 2. Struktura wydatków budżetu OGP w 2017 r.**

finansowymi. Nie umniejszając prezentowanej samooceny, wydaje się, że sukces przekraczający oczekiwania to jednak przesadzona opinia, chyba że te oczekiwania były minimalne a strategiczne wizje pozorne. Należy jednak wskazać, że w wielu państwach widoczne są realne zmiany<sup>26</sup>. Przykładowo w Brazylii, Chorwacji i Gruzji w ramach narodowych planów działania zobowiązano się do uchwalenia nowych aktów prawnych regulujących prawo dostępu do informacji. W Ghanie rząd zatwierdził ustawę o dostępie do informacji. W Indonezji zobowiązanie wynikające z narodowego planu działania popchnęło Ministra Spraw Wewnętrznych do monitorowania wprowadzania w życie prawa do dostępu do informacji na poziomie lokalnym. W wielu państwach pozytywne zmiany dotyczą także sfery zamówień publicznych. Obejmują one przykładowo publikację wszystkich kontraktów (Węgry), ułatwienia w dostępie do takich informacji poprzez stworzenie odpowiedniej strony internetowej (Rumunia). W Peru i Liberii rząd współpracuje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy stworzeniu form

<sup>26</sup> Trudno jednak ocenić, na ile były to zmiany spowodowane tylko faktem członkostwa w OGP i realizacji narodowego planu działania, a na ile wynikały z wewnętrznej potrzeby i działań inicjowanych bez względu na to członkostwo.



i zakresu informacji i danych z zakresu zamówień publicznych, które będą zamieszczane na stronach internetowych<sup>27</sup>.

Kilkuletnie doświadczenia w tworzeniu i realizacji narodowych planów działania wskazały na potrzebę bardziej precyzyjnego określania celów oraz narzędzi ich weryfikacji, jak również ukierunkowania podejmowanych zobowiązań na płaszczyznę systemową. W konsekwencji nowe plany działania i zobowiązania w nich zawarte mają być bardziej ambitne i adekwatne z celami i wartościami partnerstwa. Komitet Sterujący wskazał także, że po okresie szybkiego wzrostu przypadającego na lata 2011–2014, druga faza rozwoju OGP (lata 2015–2018) powinna być ukierunkowana na konsolidację państw członkowskich oraz samego partnerstwa, a także zagwarantowanie, że wprowadzane zmiany mają trwały charakter i przynoszą korzyści obywatelom. W tym celu określone zostały cztery cele strategiczne, na których należy się skoncentrować w kolejnych latach. Są to:

- utrzymanie wysokiego poziomu politycznego przywództwa i zobowiązań w OGP (relacja góra–dół);
- wspieranie i umożliwienie rządowi przeprowadzenie niezbędnych reform poprzez inspirację i techniczne wsparcie;
- promowanie zwiększonego zaangażowania w OGP organizacji społeczeństwa obywatelskiego ze szczebla narodowego (relacja dół–góra);
- zapewnienie, że państwa członkowskie są oceniane na podstawie postępów w realizacji zobowiązań zawartych w narodowych planach działania.

Dla podniesienia skuteczności realizacji powyższych celów strategicznych przewidzianych na najbliższy okres określono sześć podstawowych programów z przypisanym do nich budżetem. Celem pierwszego programu – Bezpośrednie Wsparcie Państwa – jest utrzymywanie kontaktów z państwami i informowanie ich o wymogach stawianych przez OGP, terminach i wydarzeniach. Istotnym elementem jest także pozyskiwanie informacji o postępach w realizacji narodowych planów działań, ewentualnych opóźnieniach w realizacji zobowiązań, jak również prośbach o wsparcie czy innych oddolnych inicjatywach mogących mieć wpływ na realizację celów strategicznych OGP. Dodatkowo celem programu jest poprawa jakości tworzenia i realizacji narodowych planów działania oraz tworzenie instytucji dialogu z partnerami społecznymi.

---

27 *Open Government Partnership. Four-Year Strategy 2015–2018*, s. 8, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r.

Kolejny program – Zaangażowanie Społeczeństwa Obywatelskiego – nastawiony jest na pogłębianie zaangażowania OGP zarówno na płaszczyźnie narodowej, jak i międzynarodowej. W ramach tego programu można wspierać całą społeczność, lecz jej priorytetem jest wspomaganie organizacji i sieci, które konstruktywnie angażują się w procesy związane z realizacją priorytetów OGP.

Trzeci program – Propagowanie – ukierunkowany jest na tworzenie płaszczyzny kontaktów między rządami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z różnych państw w celu uczenia się od siebie nawzajem na bazie zgromadzonych doświadczeń oraz wzajemnego inspirowania się poprzez wymianę idei i techniczne wsparcie.

Kolejny program – Uczenie się i Oddziaływanie – ma trzy cele:

1. zapewnienie promowania pozytywów z uczestnictwa w OGP i popieranie popularyzowania i dzielenia się doświadczeniami z innymi uczestnikami partnerstwa;
2. rozpowszechnianie przeświadczenia, że dzięki uczącej się organizacji wpływamy pozytywnie na państwa członkowskie i podmioty społeczeństwa obywatelskiego;
3. rozwój instrumentów monitorowania realizacji zobowiązań w ramach narodowych planów działania zarówno na szczeblu państw, jak i globalnym.

Piąty program związany z realizacją celów strategicznych to Niezależny Mechanizm Raportujący. Jego celem jest przygotowanie obiektywnych raportów z postępów z realizacji zobowiązań OGP. Jednocześnie informuje on o wynikach oceny na płaszczyźnie państwa i formułuje rekomendacje dla rządów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego dla usprawnienia realizacji przyjętych planów działania i przygotowywania kolejnych planów na następne dwa lata.

Ostatni program – Zewnętrzna Komunikacja – ma na celu promowanie informacji i wiedzy na temat całej inicjatywy. Jest on odpowiedzialny za zamieszczanie materiałów marketingowych na oficjalnej stronie OGP, prowadzenie bloga i kontaktów z mediami społecznościowymi. Dla usprawnienia działań w tym obszarze tworzona jest czteroletnia strategia komunikacyjna<sup>28</sup>.

---

28 Por. *Open Government Partnership. Four-Year Strategy 2015–2018*, s. 18–27, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), maj 2015 r., a także por. I. Zawiślińska, *Open Government...*, s. 132–134.

## 4. Podsumowanie

Otwartość zawarta w nazwie samej inicjatywy jest rozumiana relatywnie szeroko. Odnosi się bowiem zarówno do otwartości na współpracę w relacjach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Działania podejmowane w imię otwartości rządu służą zarówno przejrzystości, jak i ułatwiają współpracę rządu z obywatelami oraz wewnętrzną współpracę między pracownikami administracji publicznej; mogą więc stanowić bardzo ważny element realizacji prawa do dobrej administracji. W koncepcji OGP wyróżniono dwie zasadnicze formy otwartości: otwartość zasobów publicznych (wymiar prawny i techniczny takiej otwartości) oraz otwartość procedur administracji. Otwartość ma natomiast bezpośrednio przełożenie na efektywność funkcjonowania instytucji publicznych ocenianą także przez pryzmat oczekiwań samych obywateli, przejrzystość podejmowanych działań oraz zaangażowanie rozumiane zarówno jako partycypacja, jak i współpraca. Są to wartości integralnie związane z zasadami prawa do dobrej administracji określonymi na forum Unii Europejskiej.

Doświadczenia wielu państw pokazują, że rząd zaangażowany w sprawy obywateli bardzo mocno koncentruje się na ich potrzebach. Rząd, który jest przejrzysty, dąży do osiągnięcia lepszych rezultatów. Te cechy przekładają się także na zachowania i działania organów całej administracji publicznej, a tym samym na możliwość realizacji nie tylko w płaszczyźnie regulacyjnej, ale także w praktyce koncepcji prawa do dobrej administracji.

Reasumując, trzeba pamiętać, że OGP nie zastąpi i, co ważne, nie wyklucza działań podejmowanych na rzecz poprawy funkcjonowania oraz efektywności i adekwatności administracji publicznej – tak naprawdę jest wypadkową/rezultatem wszystkich działań zewnętrznych. Inicjatywa ta nie ma zwierzchniej jurysdykcji nad państwami uczestniczącymi w tym przedsięwzięciu – nie może nakładać sankcji, a jedynie wspierać, zachęcać czy doradzać, jak osiągać zakładane cele. Nie ma także możliwości wpływania na tempo oraz zakres przyjmowanych zobowiązań. Państwa członkowskie mogą natomiast liczyć na pomoc i wsparcie, także techniczne, i sieć powiązań tworzonych w ramach uczestników inicjatywy. Tym samym możemy mieć do czynienia z procesem motywowania i mobilizowania, a także podniesienia prestiżu samych podmiotów, jak i działań przez nie podejmowanych, a jednocześnie Partnerstwo Otwartego Rządu nie wymusza i nie ogranicza swobody decyzyjnej.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że o ile sama inicjatywa Partnerstwa Otwartego Rządu powinna być oceniana pozytywnie, to nie można jej traktować jako panaceum na współczesne problemy

w zarządzaniu państwem, funkcjonowaniu administracji publicznej i komunikacji ze społeczeństwem. Samo członkostwo nie stanowi gwarancji usprawnienia procedur, mechanizmów i instytucji oraz zaangażowania społeczeństwa w życie publiczne, jak również prawa do dobrej administracji. To konkretne działania ukierunkowane na wzrost przejrzystości, efektywności oraz współpracy i partycypacji obywateli stanowią wyznacznik zmian. A te mogą być podejmowane w ramach partnerstwa, jak również poza nim.

# Bibliografia

## Literatura

- Czekając na otwarte rządy*. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, Warszawa 2013.
- Hofmokol J., Tarkowski A., Ostrowski I., Werner M., Werner K., Bartosiak J., Solda-Kutzmann D., Hess P., *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, Warszawa 2012.
- Inicjatywa Partnerstwa Otwartego rządu – analiza wybranych przypadków*, [w:] *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, red. J. Osiński, I. Zawiślińska, Warszawa 2016.
- Niewiadomski Z., *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RE” 2003, nr 4.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL)).
- Szydło M., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1.
- Zawiślińska I., *Open Government Partnership as a new global intergovernmental initiative*, „Studia z Polityki Publicznej” (Public Policy Studies) 2015, nr 1(5).

## Źródła internetowe

- From Commitment to Action*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).
- Kochanowski J., *O dobrą administrację*, [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl).
- Open Government Declaration*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).
- Open Government Partnership. Articles of Governance*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).
- Open Government Partnership. Four-Year Strategy 2015-2018*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).
- Requirements*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).

# Streszczenie

## Partnerstwo Otwartego Rządu (OGP) a dobra administracja

Koniec XX w. i początek XXI to okres, który ogólnie można scharakteryzować jako narastanie zjawisk kryzysowych inicjowanych głównie w płaszczyźnie gospodarczej i przez podmioty prywatne, ale których negatywne skutki przenoszą się na instytucje publiczne i całe społeczeństwa. Polityka gospodarcza, która dominowała po 2007 r., a także strategie ekonomiczne będące konsekwencją nacjonalizacji długów prywatnych, co ciekawe, nie zawsze podmiotów krajowych, doprowadziła z jednej strony do poczucia bezkarności za działania motywowane poczuciem egoistycznej chciwości i dążenia do irracjonalnej konsumpcji przez „uprzywilejowane” podmioty prywatne, a z drugiej strony do kryzysu zaufania do instytucji państwa, w tym administracji publicznej, ze strony znacznej części obywateli. Powyższe okoliczności skłaniają do poszukiwania nowych rozwiązań w sferze zarządzania instytucjami publicznymi, w tym administracją publiczną, oraz ich relacji z otoczeniem krajowym i międzynarodowym. Wydaje się, że powstała w ostatnich latach koncepcja otwartego rządu w pewnym sensie wpisuje się w nowe podejście do sposobu funkcjonowania oraz celów, jakie są stawiane przed administracją publiczną współczesnych państw demokratycznych i prawa do dobrej administracji.

**Słowa kluczowe:** Partnerstwo Otwartego Rządu, dobra administracja, prawo do dobrej administracji.

## Summary

### Open Government Partnership (OGP) and good administration

The end of the 20th century and the beginning of the 21st century is a period that can be generally characterized by the accumulation of crisis phenomena initiated mainly in the economic sphere and by private entities, but whose negative effects are transferred to public institutions and entire societies. The economic policy that prevailed after 2007 and also the economic strategies resulting from the nationalization of private debts – not always domestic entities – led on the one hand to

a sense of impunity for actions motivated by a sense of selfish greed and the pursuit of irrational consumption by “privileged” private entities, on the other hand, a crisis of trust in state institutions including public administration. The above circumstances lead to seeking new solutions in the sphere of management of public institutions, including public administration and their relationship with the national and international environment. The concept of an Open Government established in recent years fits into a new approach to the public administration and the right to good administration.

**Key words:** Open Government Partnership, good administration, right to good administration.

## **Rozdział IV**





# ***New Public Governance*** **a prawo do dobrej administracji**

## **1. Wstęp**

Bardzo ważne miejsce wśród polskich przemian ustrojowych zajmuje modernizacja struktury, kompetencji i mechanizmów administrowania państwem. To ona w dużym stopniu decyduje o jakości i rezultatach transformacji systemowej i jej postrzeganiu przez społeczeństwo. Sprawne, efektywne i profesjonalne struktury administracji publicznej są gwarancją skuteczności reform w innych dziedzinach, w tym reform gospodarczych i społecznych. Autonomiczność administracji publicznej, a zarazem jej pomocnicza rola sprzyjać mają kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego i tworzyć warunki do współdziałania różnych segmentów administracji ze wspólnotami obywateli. Wzmacniać mają również zaufanie obywateli do demokratycznego państwa. Administracja nieefektywna, nieprofesjonalna, poddana naciskom ugrupowań politycznych i będąca dużym obciążeniem finansowym dla obywateli, doprowadzi z dużym prawdopodobieństwem do oligarchizacji mechanizmów sprawowania władzy, wzrostu zagrożeń korupcją i rozwoju zjawisk klientyzmu w społeczeństwie.

Polские reformy administracji publicznej okresu transformacji nie mają jednoznacznie pozytywnego charakteru, a szczególnie dotyczy to reform zasadniczego podziału administracyjnego państwa i związanej z nim reformy administracji publicznej lat 1998–1999. Nie udało się w ich rezultacie osiągnąć obiektywnego *optimum* w funkcjonowaniu administracji, szczególnie samorządowej, na poszczególnych szczeblach. Złożyły się na to zarówno przyczyny subiektywne, jak i obiektywne. Tych subiektywnych upatrywać należy w nieograniczonej wierze polskiej klasy politycznej i środowisk prawniczych (głównie postkomunistycznych) w siłę sprawczą przepisów ustawowych, a szczególnie

---

\* Prof. dr hab. Joachim Osiński – Centralny Ośrodek Badawczo Rozwojowy Aparatury Badawczej i Dydaktycznej w Warszawie.

konstytucyjnych. Polegała i polega ona na tym, że uznawano i uznaje się nadal, często bezkrytycznie, iż kwestia, która została uregulowana przepisami prawa jest rozwiązana, rozstrzygnięta. Praktyka ustrojowa, ewaluacja przyjętego rozwiązania i jego modernizacja oraz praktyka społeczna, uwzględniająca poglądy tych, których sprawa bezpośrednio dotyczy, czy analizy naukowe, miały i mają w zasadzie drugorzędne znaczenie. Najlepiej, jeśli dogmatycznie potwierdzają rozstrzygnięcia i regulacje prawne, które przecież nie „mogą się mylić”. Lekceważono przy tym postulaty przedstawicieli wielu nauk praktycznych, w tym ekonomii, finansów czy praktycznie rozumianego ustrojoznawstwa. Dotyczyło to w omawianej kwestii zarówno przepisów rozdziału VII Konstytucji RP poświęconego samorządowi terytorialnemu, jak i przepisów ustawowych dotyczących reformy samorządu terytorialnego i administracji publicznej lat 1998–1999, a wcześniej ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. z późn. zm.

W sensie obiektywnym na funkcjonowanie administracji publicznej na poziomach centralnym, regionalnym i lokalnym oddziałują zmieniające się warunki zewnętrzne związane m.in. z rozwojem procesów globalizacji gospodarczej i kulturowej, postępujących procesów monopolizacji i finansyzacji gospodarki światowej, których nośnikami są korporacje transnarodowe oraz najwyższe rozwinięte gospodarczo państwa, ze zmianami globalnego układu sił politycznych czy zmianami w funkcjonowaniu i priorytetach rozwojowych regionalnych organizacji integracyjnych – Unii Europejskiej. Istotne obiektywne wyzwania stanowi również dostosowanie i wykorzystanie rozwoju technologicznego dla podniesienia sprawności, efektywności i reprezentatywności narodowej administracji publicznej na wszystkich poziomach.

Z powyższych względów nie sposób uznać, że dokonane w Polsce reformy systemu administracji publicznej końca XX w. gwarantują stały sukces, rozwój i zaspokajają oczekiwania społeczeństwa oraz nie wymagają znaczących zmian modernizacyjnych. Modernizacja administracji publicznej jest procesem ciągłym, nie zaś jednorazowym czy „skokowym”. Musi ona nadążać za dynamiką procesów gospodarczych, społecznych i politycznych wewnątrz państw, jak również uwzględniać wpływ otoczenia zewnętrznego europejskiego i globalnego oraz opierać się na najnowszych technologiach komunikacyjnych. Powinna uwzględniać demokratyczną kulturę polityczną społeczeństwa i jego aspiracje do określania celów strategicznych rozwoju oraz obywatelską potrzebę współzrządzenia (a przynajmniej współuczestnictwa) w systemie realizowania władzy publicznej. Trzeba przy tym pamiętać, iż istnieją środowiska lub grupy beneficjentów obecnego stanu (wszak pracownicy

administracji publicznej na wszystkich poziomach to również znacząca, nawet w warunkach demokratycznego państwa, grupa interesu), którzy z różnych powodów sprzeciwić się będą modernizacji strukturalnej i funkcjonalnej systemu administracji publicznej.

Pomocne w procesach modernizacji są zawsze koncepcje i analizy powstające na gruncie różnych nauk, dla których organy administracji publicznej, ich struktura, funkcjonowanie na podstawie dobrych i racjonalnych przepisów prawnych oraz relacje ze społeczeństwem (a raczej różnymi występującymi w nim grupami interesariuszy – obywatelami, podmiotami gospodarczymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, mediami itp.), są przedmiotem wszechstronnych, często interdyscyplinarnych badań. Badania te również odbywają się w sposób ciągły, systematyczny i uporządkowany, niezależnie od tego, w jakim momencie decydenci polityczni wyrażą chęć skorzystania z poczynionych przez badaczy ustaleń i czego będą w nich poszukiwać. Czy tylko potwierdzenia dla własnych planów i wyobrażeń (niekiedy ideologicznych lub mitycznych), czy też obiektywnej, kwantyfikowalnej wiedzy, potwierdzonej wszechstronnymi studiami i najczęściej badaniami empirycznymi<sup>1</sup>.

Istotne znaczenie ma również inspiracja do określonego działania, wynikająca często z dokumentów i ustaleń przyjętych przez instytucje międzynarodowe. W przypadku Polski to przede wszystkim inspiracje płynące z instytucji Unii Europejskiej. Należy do nich m.in. sformułowane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 41 Prawo do dobrej administracji – „Każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii”. Prawo to traktowane jest jako prawo podmiotowe jednostki – nie tylko obywatela, w odniesieniu do wspomnianych struktur UE. W 2001 r., 6 września, Parlament Europejski w drodze rezolucji przyjął Kodeks Dobrych Praktyk Administracyjnych, opracowany i przedłożony przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>2</sup>. Kodeks mający charakter nieobligatoryjny dla państw członkowskich UE stał się jednak z czasem ważną inspiracją dla modernizowania

---

1 Por. J. Osiński, *Administracja publiczna jako instytucjonalny warunek rozwoju społecznego*, [w:] *Wzrost gospodarczy i rozwój społeczny jako paradygmaty współczesności*, red. J. Osiński, Warszawa 2003, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008, *Administracja publiczna. Między polityką, prawem i ekonomią*, red. J. Osiński, Warszawa 2010; J. Osiński, *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 29–46 i inne.

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

administracji publicznych państw w duchu służby na rzecz obywateli<sup>3</sup>. Prezentowane opracowanie dotyczy wybranych, polskich uwarunkowań sprzyjających lub utrudniających modernizację systemu administracji publicznej w kontekście wymogów i zaleceń koncepcji nowego współrzędzenia publicznego (ang. *New Public Governance*), która zdobywa coraz większe uznanie w północnych państwach UE jako podstawa teoretyczna zmian modernizacyjnych w administracji publicznej.

## **2. Zasadnicze oczekiwania społeczne wynikające z reform administracji publicznej i jej kształt prawny**

W sensie strukturalnym reforma administracji publicznej z lat 1998–1999 w Polsce polegała na gruntownej przebudowie systemu administracji publicznej od centrum do jednostek lokalnych i w pewnym uproszczeniu może być sprowadzona do nowego, trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Funkcjonalny aspekt przemian wyraża się poprzez proces decentralizacji zakładający zmodyfikowany podział kompetencji, tak w ramach centrum administracyjno-rządowego, jak i w ramach nowego układu terytorialnego organów administracji. Prawne podstawy reformy administracji terytorialnej zawarte są w trzech ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o samorządzie powiatowym<sup>4</sup>, a także ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>5</sup> oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów<sup>6</sup>.

W wyniku reformy zniesiony został istniejący dotąd, a wprowadzony w 1975 r., dwuszczeblowy zasadniczy podział terytorialny państwa, uznawany dość powszechnie, co nie znaczy że w pełni słusznie, za podstawę centralizacji, ale i „wzmocnienia” ówczesnego państwa. Argumenty przytaczane w tym względzie nie zawsze miały merytoryczny charakter i były najczęściej pomieszaniem ocen subiektywnych

---

3 Por. A. Kociołek-Pęksa, *Realizacja norm Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji jako wyznacznik jakości i efektywności procesu stanowienia prawa. Dobre praktyki w administracji publicznej*, [w:] *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, red. J. Osiński, I. Zawiślińska, Warszawa 2016, s. 229–254.

4 Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576, 577, 578.

5 Dz.U. 1998, Nr 96, poz. 603.

6 Dz.U. 1998, Nr 103, poz. 652.

z wymogami racjonalności w „urządzaniu” państwa realnego socjalizmu. Zasadniczymi wadami tamtego systemu było utworzenie małych i często słabych potencjałem województw, których niewielka powierzchnia, mała liczba ludności i całkowicie arbitralnie wytyczone granice powodowały, iż nie mogły one stanowić regionów w znaczeniu geograficznym, przestrzennym ani historycznym. Dodatkowo ich potencjał rozwojowy był nieporównywalny; obok województw słabych ekonomicznie istniały też nieliczne silne, które dysponowały odpowiednimi zasobami do samodzielnego rozwoju. Dawne województwa nie miały także ze względu na ideologiczne ograniczenia organów przedstawicielskich uprawnionych do prowadzenia „własnej” polityki regionalnej<sup>7</sup>.

Jak wiadomo, w rezultacie reformy wprowadzono dwa segmenty samorządu terytorialnego, samorząd lokalny i samorząd regionalny. Konstytucyjną podstawę takiego rozwiązania stanowił przepis art. 164 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która zastrzega jednocześnie w art. 164 ust. 1 podstawowy charakter gminy. Zasadniczym argumentem prawnym za przeprowadzeniem reformy administracji była pełna realizacja zasad ustrojowych zawartych w uchwalonej niedawno Konstytucji RP. Za najważniejsze, a jednocześnie związane z reformą uznawano:

- zasadę unitarności państwa polskiego (art. 3),
- zasadę podziału i równoważenia się władz (art. 10),
- zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) połączoną z klauzulą korporacyjną (art. 16 ust. 1)<sup>8</sup>.

Ta ostatnia powinna być odczytywana w duchu preambuły konstytucyjnej opartej m.in. na fundamencie pomocniczości i solidarności. Klauzula korporacyjna ma swoją konsekwencję w postaci podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego, które wykonują przypisane im zadania publiczne „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2).

Z badań opinii publicznej dotyczących stosunku do reformy administracji terytorialnej dokonanych w krótkim okresie po jej wprowadzeniu w życie wynikało, iż społeczeństwo nie odczuwa korzystnych

---

7 Por. szerzej M. Stec, *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, z. 2, s. 3.

8 „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Członkostwo we wspólnocie ma charakter powszechny, związane jest bowiem z miejscem zamieszkania i nie zależy od aktu przystąpienia. Podobne rozwiązanie występuje w innych państwach europejskich; Por. B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994, s.8.

zmian wynikających z przemian. Hasła „władza bliżej obywateli” czy „przejęliśmy władzę, by ją oddać społeczeństwu” pozostały hasłami realizatorów reformy. Ci, którym miała ona w rzeczywistości służyć, pozostawali bardziej wstrzeźliwi w ocenach. Z sondażu przeprowadzonego w 2000 r. przez Instytut Badań Publicznych Pentor, wynikało, iż reforma administracji miała 21% zwolenników i 26% przeciwników, zaś aż 37% badanych wykazywało wobec niej obojętność lub nie oceniało jej ani dobrze, ani źle. Tylko 17% respondentów uznawało, iż w rezultacie reformy administracji sytuacja uległa poprawie, a ponad 27% twierdziło, że nastąpiło pogorszenie funkcjonowania administracji. Największa grupa badanych, ponad 34%, uważała, że w wyniku reformy nic się nie zmieniło z punktu widzenia przeciętnego obywatela<sup>9</sup>. Ponad 44% respondentów uznawało, iż konieczne jest wprowadzenie znaczących korekt w procesie wdrażania reformy. Liczba zwolenników kontynuowania reformy bez zmian oraz liczba postulujących wprowadzenie radykalnych zmian w reformie administracji była podobna i wynosiła po 20%, zaś 16% nie miało zdania na temat ewentualnych zmian. Jednak ponad 64% badanych uznawało, że zmiany – radykalne lub istotne korekty – są w planie reformy niezbędne<sup>10</sup>.

Współcześnie tak szeroko zakrojonych badań dotyczących stosunku obywateli do funkcjonowania administracji samorządowej nie prowadzi się lub mają one wymiar regionalny lub lokalny. W modernizowaniu instytucji samorządu terytorialnego nastąpiło pewne „uspokojenie”, a nawet stagnacja, wynikająca ze zbyt długich okresów sprawowania władzy w miastach, powiatach czy gminach przez te same osoby oraz grupy interesu skupione wokół nich. Oligarchizacja władzy samorządowej w Polsce osiągnęła najwyższy poziom, ocierający się w niektórych przypadkach o patologię samorządności lokalnej (*vide*: wójt będący w areszcie i „zarządzający” stamtąd gminą), co łatwo można dostrzec, prowadząc badania komparatystyczne, przykładowo z państwami skandynawskimi. Najczęściej celem strategicznym wielu lokalnych czy miejskich środowisk samorządowych pozostaje trwanie lub przetrwanie,

---

9 Wyniki badań przeprowadzonych 14 stycznia 2000 r. zostały opublikowane przez „Rzeczpospolitą” nr 20 (5490) z 25 stycznia 2000 r.

10 Jeszcze bardziej pesymistyczne wskaźniki wynikały z ówczesnych badań dotyczących reformy oświaty czy reformy służby zdrowia. W pierwszym przypadku liczba respondentów domagających się radykalnych zmian wyniosła 29%, w drugim aż 65%. W sumie, wprowadzenia istotnych korekt i radykalnych zmian w reformie oświaty domaga się 78% badanych, a w odniesieniu do reformy służby zdrowia aż 92% respondentów. W tym kontekście reforma administracji publicznej lat 1998–1999 jawi się niemal jako sukces.

a nie efektywny rozwój czy dbałość o wartości, które są podstawą idei samorządności terytorialnej.

Pewne ożywienie i dyskusje na ten temat pojawiają się jedynie przy okazji kolejnych wyborów do organów samorządu terytorialnego, tak jak w 2018 r., i najczęściej sprowadzane są do sporów między głównymi partiami politycznymi i reprezentującymi je kandydatami na burmistrzów czy prezydentów miast. Słabość autentycznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w porównaniu do innych państw Europy Zachodniej i Północnej jest stanem, który dominuje w polskiej rzeczywistości. A i w Konstytucji RP z 1997 r. pojęcia „społeczeństwo obywatelskie” nie uświadczysz, choć przepisów dotyczących spraw błahych i trzeciorzędnych jest tam co niemiara<sup>11</sup>.

### **3. Przepisy Konstytucji RP jako czynnik sprzyjający lub utrudniający modernizację administracji publicznej**

Zawarte w rozdz. VII Konstytucji RP przepisy dotyczące samorządu terytorialnego – art. 163–172 oraz inne artykuły poza tym rozdziałem, a dotyczące omawianej problematyki np. art. 15 i 16 – są potwierdzeniem, że część teoretyków i działaczy samorządowych oraz członków Komisji Konstytucyjnej nie mogła oprzeć się „magicznemu przeświadczeniu” i wierze w siłę sprawczą przepisów konstytucyjnych. Uznawano, chyba jednak bezkrytycznie, że istnienie szczegółowych regulacji konstytucyjnych sprzyjać będzie rozwojowi samorządności lokalnej w naszym państwie. Praktyka ustrojowa niemal 20 lat wskazuje, iż ważniejsza jest precyzja i jednoznaczność przepisów, a nie zbytnia ich szczegółowość i duża liczba, na co zwracano już wielokrotnie uwagę w literaturze przedmiotu<sup>12</sup>. Z praktyki ustrojowej wielu państw wynika,

---

11 Por. J. Osiński, *Neoinstytucjonalizm a kierunki zmian konstytucyjnych w państwach skandynawskich. Sugestie dla Polski*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012, s. 281–285. Na pytanie: czy są powody do satysfakcji lub apoteozy Konstytucji RP?, odpowiedź jest jednoznaczna: „Już wówczas, gdy z wielkimi trudnościami powstawała, była instytucją z przeszłości. Jej eklektyczna konstrukcja zawierała od zarania i zawiera rozwiązania oraz petryfikuje ceremonie, rytuały i procedury, które można z powodzeniem odnaleźć w Europie Zachodniej lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, dalekie od wymogów współczesności i uniemożliwiające sprostanie wyzwaniom cywilizacyjnym przyszłości”, tamże, s. 283.

12 Por. przykładowo J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 17; J. Osiński, *Status i funkcjonowanie samorządu*



iż o pozycji samorządu przesądzają nie przepisy prawne, choćby najwyższego rzędu, lecz rzeczywista rola w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych i w tworzeniu warunków rozwoju społecznego i cywilizacyjnego tych społeczności. Przepisy konstytucyjne mogą i powinny stworzyć podstawy aksjologii samorządności, nie mogą jednak decydująco wpłynąć na to, czy sama idea samorządu lokalnego nie zostanie skompromitowana przez przyjęcie wadliwych ustawowych rozwiązań strukturalnych i funkcjonalnych.

Jest niewątpliwe, że kształtowanie się wartości samorządu lokalnego w Europie Zachodniej następowało ewolucyjnie, a nawet jeśli zgadzano się co do wartości podstawowych, to w różnych regionach Europy rozumienie tych wartości nie było jednakowe. W klasycznym już opracowaniu L.J. Sharpe'a za podstawowe wartości lokalnego samorządu terytorialnego uznaje się: wolność, partycypację obywateli i efektywność<sup>13</sup>. Wolność jako wartość ściśle związana z zasadą decentralizacji władzy i samorządnością lokalną w wymiarze historycznym i współczesnym nie znalazła jednak uznania twórców polskiej Konstytucji w rozdz. VII, podobnie zresztą jak pozostałe dwie wartości, choć przepis art. 31 Konstytucji syntetycznie określa jej istotę.

Partycypacja polityczna rozumiana jest najczęściej jako aktywny udział obywateli w życiu publicznym. W odniesieniu do samorządności lokalnej będzie to uczestniczenie w wyborach i referendach lokalnych, zebraniach gminnych, członkostwo w lokalnych stowarzyszeniach i organizacjach, uczestnictwo w obywatelskich inicjatywach lokalnych, uczestniczenie w pracach komisji i komitetów gminnych czy regionalnych, podejmowanie działań samopomocowych w gminach itp. W społeczeństwach skandynawskich występuje rzadko spotykana w innych regionach Europy dążność do uczestnictwa we wspólnych przedsięwzięciach podejmowanych w ramach lokalnych organizacji terytorialnych. Partycypacja uwarunkowana jest w tym przypadku trzema zasadniczymi czynnikami: tradycją wspólnotową i samopomocową, ukształtowaną przez trudne warunki geograficzno-klimatyczne, sprzyjającymi

---

*lokalnego w państwach skandynawskich*, [w:] *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s. 114–116; Zgodna z prawdą jest konstatacja, że Konstytucja RP, poświęcając samorządowi terytorialnemu kilkanaście artykułów, poświęca mu więcej miejsca niż wszystkie konstytucje państw skandynawskich razem wzięte. Czy to ma istotny wpływ na jakość funkcjonowania, sprawność, efektywność czy reprezentatywność administracji samorządowej w Polsce w stosunku do Skandynawii?

13 L.J. Sharpe, *Theories and values of local government*, "Political Studies" 1970, nr 2.

i pragmatycznymi zapisami ustawowymi oraz powszechnym przekonaniem o tym, iż obecność w życiu publicznym ma głęboki sens praktyczny i pozwala na realny wpływ na podejmowane lokalnie decyzje<sup>14</sup>.

Partycypacja polityczna może być mierzona różnymi wskaźnikami. Jednym z istotniejszych jest frekwencja wyborcza w wyborach do samorządów lokalnych i regionalnych. We wszystkich państwach skandynawskich, mimo iż nie istnieje obowiązek brania udziału w wyborach, wskaźnik ten jest bardzo wysoki. W Norwegii w kolejnych wyborach do samorządów lokalnych w 1987 r., 1991 r. i 1995 r. frekwencja wynosiła odpowiednio: 66,0%, 63,3% oraz 64,2%<sup>15</sup>. Bardziej współcześnie, w wyborach gminnych 2011 r. było to 63,8%, a w 2017 r. – 73,4%, a więc od lat utrzymuje się na w miarę stałym, wysokim poziomie<sup>16</sup>.

W Szwecji frekwencja wyborcza jest na jeszcze wyższym poziomie, choć jest to po części spowodowane tym, że wybory do parlamentu i wybory do zgromadzeń prowincji oraz gmin odbywają się w tym samym terminie. Przykładowo, frekwencja w tych wyborach w latach 80. i 90. wynosiła średnio ok. 87,0%<sup>17</sup>. Współcześnie, w 2014 r., w wyborach do zgromadzeń prowincji frekwencja wyniosła 82,44%, a do rad gmin – 82,84%. Natomiast w wyborach 2018 r. do zgromadzeń prowincji było 83,75%, a do rad gmin – 84,12%<sup>18</sup>. Jeśli porównamy te wielkości z frekwencją w czasie wyborów do samorządów gminnych w Polsce u początku transformacji w 1990 r. i 1994 r., odpowiednio: 42,27% i 33,78%, a nawet z wyborami 2010 r. – 47,32%, 2014 r. – 47,21%, czy w 2018 r. – 54,90% I tura, 48,83% II tura, dostrzec można, jak znaczna dzieli nas odległość od traktowania przez obywateli partycypacji politycznej jako istotnej wartości samorządności lokalnej i regionalnej. Wybory samorządowe w 2018 r., w moim przekonaniu, potwierdziły jedynie tę tendencję, choć należy uwzględnić fakt, iż dualny podział polskiej rzeczywistości politycznej, również na poziomie instytucji samorządowych, spowodował w pewnym stopniu mobilizację wyborców, stąd rekordowy rezultat frekwencyjny w I turze.

---

14 Szerzej patrz: J. Osiński, *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich a reforma samorządowa w Polsce*, [w:] *Władza i społeczność lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski i S. Wróbel, Katowice 1995, s. 138–139; Por. także, O.P. Kristensen, *Deltagelse i partipolitiske aktiviteter*, [w:] E. Damgaard (ed.) *Folkets i dansk politik*, Kobenhavn 1980; W.M. Lafferty, *Political Participation in the Social-Democratic State*, "Scandinavian Political Studies" 1983, s. 281–308.

15 Politisk Årbok 1995, Oslo 1995, s. 59.

16 valgresultat.no (dostęp: 16 listopada 2018 r.).

17 Statistiska Meddelanden, 1982:08, 1985:01, 1988:01, Stockholm.

18 www.val.se (dostęp: 16 listopada 2018 r.).

Efektywność jednostek samorządu lokalnego wyraża się w ekonomicznej i finansowej samodzielności czy nawet samowystarczalności oraz funkcjonalnej sprawności, pozwalającej z powodzeniem rozwiązywać lokalne problemy społeczne i utrzymywać usługi dla lokalnej społeczności na najwyższym poziomie. W pierwszym przypadku efektywność mierzona jest stosunkiem poniesionych nakładów finansowych do uzyskanych rezultatów (efektów). Zbyt mała wielkość jednostki samorządowej powoduje nieopłacalność części przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury komunalnej czy funkcjonowania służb publicznych, przy ich niezbędności dla lokalnej społeczności. Rozległy zakres problemów z tym związanych określa się zazwyczaj terminem „ekonomia skali”. W państwach skandynawskich mamy do czynienia z występowaniem dużych pod względem liczby ludności i terytorium gmin i prowincji. Uznaje się powszechnie, że tylko takie struktury samorządowe są w stanie podołać realizacji społecznie pożądanego zakresu zadań i w sposób najefektywniejszy wykorzystać środki finansowe, którymi dysponują. Wielkość gminy czy prowincji musi być funkcjonalna w relacji do zakresu realizowanych przez nią zadań. Oczywistym faktem w przypadku wspomnianego regionu jest rozszerzanie się w latach 1950–1980 liczby zadań i ich zakresu, związane z realizacją skandynawskiej koncepcji „państwa dobrobytu” (*Velferdsstaten*)<sup>19</sup>. Pod wpływem zmiany zakresu funkcji opiekuńczej państw skandynawskich doszło do jakościowych przekształceń terytorialnych struktur samorządu. Proces ten objął wszystkie państwa regionu, choć niekoniecznie w tym samym czasie.

Inną przyczyną tworzenia dużych jednostek samorządowych przez proces łączenia się gmin był pogłębiający się deficyt finansów gminnych, szczególnie wyraźny na przełomie lat 50. i 60. XX w. Okazało się wówczas, iż zakres zadań i wydatki na ich realizację rosną znacznie szybciej niż strumień pieniędzy kierowany w sposób planowy w postaci subwencji i dotacji do samorządów gminnych. Wielkość tego deficytu stanowiła w latach 60. XX w. zagrożenie, nie tylko dla istnienia samorządów lokalnych, ale także była zagrożeniem dla finansów publicznych w poszczególnych państwach<sup>20</sup>. W wyniku reform, które w każdym

---

19 Por. przykładowo, S. Kuhnle, *Velferdsstaten utvikling. Norge et komparativt perspektiv*, Bergen 1983; S. Kuhnle, *Velferdsstaten – vekst og omstilling*, Oslo 1991; W. Nowiak, *Nordycki model welfare state w realiach XXI wieku*, Poznań 2011; W. Anioł, *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku* ELIPSA, Warszawa 2013 i inne.

20 Problemy te znalazły szerokie odzwierciedlenie w literaturze, przykładowo: F. Kjellberg, T. Hansen, *Det kommunale hamskifte*, Oslo 1979; A. Grahl-Madsen,

z państw miały dodatkowe uzasadnienia (np. w Szwecji była to reforma szkolnictwa podstawowego, które przechodziło we władanie gmin), zapoczątkowanych w Szwecji w 1962 r., w Norwegii w 1965 r. i w Danii w 1970 r. dokonał się proces konsolidacji małych, deficytowych jednostek gminnych<sup>21</sup>. Liczba gmin zmniejszyła się w Danii z 1391 do 275, a następnie od 1 stycznia 2007 r. do 98 gmin (regionów z 25 do 14, a następnie do 5), w Szwecji z 1037 do 278 i obecnych 290 (w związku ze wzrostem liczby ludności), w Norwegii z 700 do 454, a następnie do 422 obecnie, w Holandii z 990 do 380 gmin, plus 3 gminy specjalne na Karaibach i w Belgii z 2359 do 589 obecnie<sup>22</sup>. Podjęto również podobną reformę w Niemczech, po kilku latach borykania się z małymi, nieefektywnymi gminami przejętymi „w spadku” po byłej NRD, których początkowo było 7563, dodatkowo w samej Republice Federalnej Niemiec w końcu lat 80. istniało ok. 24 000 jednostek gminnych. Współcześnie w Niemczech mamy 12 320 gmin, a więc tendencje konsolidacyjne są wyraźne, przy czym przemiany trwają i ich ostateczne efekty będą widoczne w przyszłości.

Obecnie słuszność ówczesnych przeobrażeń potwierdzona została przez praktykę we wszystkich możliwych aspektach, a przede wszystkim finansowym i funkcjonalnym. Nowe podmioty samorządu terytorialnego zyskały większe możliwości efektywnego wykorzystania środków finansowych z budżetu centralnego, zwiększyły dochody własne oraz mogły zaoferować mieszkańcom usługi na wysokim i wyrównanym w skali kraju poziomie. Zwiększenie dochodów własnych gmin spowodowało zmniejszone zapotrzebowanie na dotacje państwa, a to z kolei prowadziło do zmniejszenia nadzoru centrum nad działaniami samorządów. Kilkukrotne zmniejszenie liczby radnych oraz etatowych pracowników samorządów gminnych spowodowało dalsze znaczne oszczędności. Mieszkańcy wyraźnie zaczęli odczuwać poprawę poziomu usług świadczonych przez gminy i kompleksowość w rozwiązywaniu ich problemów dnia codziennego.

Procesy konsolidacji nie są oczywiście charakterystyczne tylko dla państw skandynawskich, ale również dla Belgii, Holandii oraz Niemiec.

---

*Kumulasjon*, Bergen–Oslo–Tromsø 1971; A. Gustafsson, *Kommunal Självstyrelse. Kommunerna i det politiska systemet*, Lund 1989 i inne.

21 Por. H. Baldersheim, *Samorzady lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym: od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1–2, s. 99–100.

22 O historycznych procesach konsolidacji gmin, por. J. Osiński, *Status i funkcjonowanie samorządu lokalnego w państwach skandynawskich*, [w:] *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, s.119 i n.

W tym kontekście, odmiennym i niewątpliwie ciekawym badawczo, jest dokonujący się na przełomie lat 80. i 90. w Europie Środkowej proces fragmentaryzacji samorządowych struktur terytorialnych. Przykładowo, na Węgrzech w 1988 r. były 1364 gminy, ich liczba wzrosła w 1991 r. do 3133, w Czechach w tym samym okresie nastąpił wzrost z 4104 do 6237 gmin, a na Słowacji z 2269 gmin w 1988 r. do 2834 w 1991 r.<sup>23</sup>

Obok wyróżnionych wartości samorządności terytorialnej – wolności, partycypacji i efektywności – uznawanych za klasyczne, w praktyce funkcjonowania samorządności lokalnej w państwach skandynawskich, jak również w literaturze, zwraca się uwagę na dwie inne wartości, a mianowicie: konsensus oraz wspólnotowość. W odniesieniu do pierwszej z nich podkreśla się, iż odnosi się ona nie tylko do aksjologii samorządności lokalnej w Skandynawii, ale w ogóle do systemów politycznych w tych krajach<sup>24</sup>. Systemy te cechuje zdecydowanie mniejszy stopień konfliktowości co do sposobów i metod sprawowania władzy w państwie oraz niekwestionowanie zasad i instytucji służących rozwiązywaniu konfliktów społecznych, co gwarantuje daleko posuniętą stabilność nie tylko polityczną, ale także społeczną i gospodarczą<sup>25</sup>. W sytuacji, kiedy partie polityczne odgrywają w państwach skandynawskich zasadniczą rolę, także w wyborach do organów samorządu terytorialnego, umiejętność dochodzenia do konsensusowych uzgodnień jest wartością przyczyniającą się do sprawności i efektywności jednostek samorządowych. „Upartyjnienie” wyborów nie jest odbierane przez wyborców jako coś nagannego, bowiem rywalizujące ugrupowania bardzo szybko po wyborach zapominają o swoich ideologicznych sporach, skupiając się na pragmatycznym rozwiązywaniu lokalnych problemów i realizacji zadań. Polskim ugrupowaniom politycznym, kierującym się przede wszystkim emocjonalnie wyrażanymi racjami ideologicznymi i myślącymi rywalizację wyborczą z dążeniem do unicestwienia „przeciwnika politycznego”, bardzo daleko do pragmatyzmu i konsensusowości ugrupowań

---

23 Por. P. Swianiewicz, *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 22–33; P. Swianiewicz, *Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 7–22; T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 15–16; M. Sakowicz, *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2012, nr 1.

24 Szerzej patrz: N. Elder, A.H. Thomas, D. Arter, *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford 1982.

25 Tamże, s. 10–11.

skandynawskich. Stąd w pełni słuszne jest rozwiązanie umożliwiające, szczególnie w małych gminach, głosowanie na poszczególne osoby.

Pominięcie z jednej strony kwestii aksjologii samorządności terytorialnej w Konstytucji RP, a z drugiej brak jednoznaczności i precyzji w przepisach spowodowały, iż formuła kompetencyjna samorządu terytorialnego została wewnętrznie zróżnicowana, w zależności od szczebla, na sprawy o charakterze ogólnopanstwowym i sprawy związane ze wspólnotami samorządowymi poszczególnych szczebli<sup>26</sup>. Samorząd gminny i wojewódzki opierają swoje zakresy działania na klauzulach generalnych: gmina w zakresie spraw lokalnych, samorząd województwa w zakresie spraw o znaczeniu wojewódzkim (regionalnym). W odniesieniu do samorządu powiatowego za podstawę określenia zakresu działania przyjęto enumerację przedmiotową, zawartą w ustawie powiatowej, która ponadto stwierdza, że w zakresie tym mieszczą się „określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym” (art. 4 ust.1). Relacje pomiędzy gminą a powiatem oparte więc zostały na zasadzie subsydiarności (uzupełnienia), a nie formuły zależności opartej na podległości czy podporządkowaniu. Nie oznacza to jednakże, iż powiaty przejęły wszystkie zadania „o charakterze ponadgminnym”. Zadania przekraczające możliwości wykonawcze pojedynczych gmin, które nie zostały wyraźnie w ustawie odniesione do zakresu działania powiatu bądź nie należą do województwa, pozostają w gestii gmin i są realizowane w formach współdziałania międzykomunalnego.

Rozwiązanie takie musi budzić wątpliwości ze względu na swoją niekonsekwencję i w przyszłości może stać się zarzewiem wielu konfliktów oraz może być przedmiotem manipulacji politycznych. Enumeracja przedmiotowa zadań powiatu powoduje jednocześnie, że nie ma zastosowania w jego przypadku podział na zadania o charakterze dobrowolnym i zadania o charakterze obligatoryjnym. Wszystkie one, jako wymienione *expressis verbis* w przepisach ustawy, są w tym sensie obowiązkowe i samorządowy powiat nie może uchylić się od ich realizowania, a tym samym odpowiedzialności wobec obywateli za jakość i sprawność działań w zakresie przypisanych mu spraw. W związku z tym jednak, że powiaty mogą dokonywać wyboru formy organizacyjnej czy finansowej prowadzonego działania, powstaną z czasem istotne zróżnicowania w poziomach zaspokajania określonych potrzeb obywateli związanych z realizacją poszczególnych zadań w powiatach większych

---

26 Por. M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Warszawa 1999, z. 1, s. 7–8.

lub bogatszych a mniejszych lub bardziej ubogich. Dodatkowo, ustawa o samorządzie powiatowym nie posługuje się pojęciem zadania własnego, przez co zrywa z terminologią ustrojową zawartą w ustawie o samorządzie gminnym<sup>27</sup>. Wydawać by się mogło, że konstrukcja ta została wystarczająco sprawdzona w praktyce funkcjonowania samorządu gminnego w Polsce, a ponadto jest uznana w europejskim prawie administracyjnym. Nie oznacza to jednak, iż konstrukcja zadań własnych w odniesieniu do powiatu nie występuje w innych ustawach. Przykładowo w art. 64 pkt. 23 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, który stanowi, że: „Zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej (własne i z zakresu administracji rządowej) wykonywane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie, jednostki organizacyjne wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej”<sup>28</sup>.

Jeśli wspomniałem wcześniej, że wyliczenie zadań powiatu nie ma charakteru wyczerpującego (nie obejmuje wszystkich przedsięwzięć mających ponadgminny charakter), ze względu na przewidziane różne formy współdziałania międzykomunalnego, to pamiętać także należy o pozostałych przepisach prawa materialnego i ustrojowego. W miarę upływu czasu określanie właściwości powiatu do realizacji zadań przesuwac się będzie z podstawowej, wydawałoby się ustawy o samorządzie powiatowym, na ustawę kompetencyjną i prawo materialne<sup>29</sup>, czyli nowe zadania powiatu będą mogły być wprowadzane wyłącznie w drodze ustawowej, nie zaś rozporządzeniami, co przewiduje art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP. Trudno to przyjąć za rozwiązanie konsekwentne, jeśli uznać jednocześnie, że do zadań własnych powiatu, co wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, należą także zadania powiatowych służb, inspekcji i straży, których kompetencje i formy organizacji działalności regulowane będą stosownymi rozporządzeniami.

Inny przypadek, który będzie zmieniał pozaustawowo zakres zadań własnych powiatu, to zawarta w art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym możliwość przekazania gminie, na jej uzasadniony wniosek w drodze porozumienia, zadań z zakresu właściwości gminy. Wynikający z ustawy zakres działania powiatu może zostać w ten

---

27 Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 32.

28 Dz.U. 1998, Nr 106, poz. 668.

29 Por. Z. Leoński, *Reforma powiatowa – zagadnienia prawno-ustrojowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 3, s. 21.

sposób uszczuplony w drodze zawarcia stosownego porozumienia z gminą w trybie wspomnianego przepisu. Oznacza to faktycznie możliwość rezygnacji powiatu z prowadzenia określonego zadania przedmiotowego wyliczonego w ustawie, co uznać należy za rozwiązanie prawne wątpliwej jakości, którego trudno poszukiwać w innych państwach europejskich. Niewiele zmienia tu przyjęte w doktrynie określenie „zakresu działania”<sup>30</sup>.

Problem zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej rozwiązany został poprzez dwie podstawowe formy. Pierwsza, stosowana do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, polega na przekazaniu zadania rządowego, które samorząd danego szczebla wykonuje z pomocą własnych organów i jednostek organizacyjnych. Druga, która dotyczy tylko powiatu, polega na przekazaniu do powiatu wraz z zadaniami z zakresu administracji rządowej także organów administracyjnych prowadzących dane zadanie (służby, inspekcje, stráže) i poddanie ich pod zwierzchnictwo starostów. Zwolennicy reformy podkreślali, iż jest to rozwiązanie nowatorskie, mające istotne znaczenie w nowym ustroju administracyjnym Polski<sup>31</sup>.

W oficjalnych opracowaniach dotyczących ówczesnej reformy administracji publicznej podkreślano znaczenie reformy administracji dla określenia nowej roli państwa oraz akcentowano zasadę pomocniczości jako jedną z podstawowych zasad organizacji państwa demokratycznego<sup>32</sup>. W pierwszym przypadku podkreśla się, słusznie zresztą, że w nowej sytuacji „rola państwa musi być zdefiniowana na nowo”, jednocześnie definiując państwo jako „dobro wspólne wszystkich obywateli, a jego celem i racją istnienia jest troska o stworzenie im wszystkim optymalnych warunków wszechstronnego rozwoju”. Zadaniami państwa w ramach tego zasadniczego celu są: zapewnienie podstaw dobrobytu, zabezpieczenie porządku prawnego, zabezpieczenie warunków rozwoju kultury narodowej i zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego<sup>33</sup>.

---

30 Zakres działania wskazuje, jakimi sprawami ma zajmować się dany organ. Zakres działania zawiera się zwykle w przepisach stanowionych przez dany organ, co nie oznacza jego wyłącznej kompetencji władczej, bowiem wymagane jest istnienie przepisów upoważniających do takich działań; Por. A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s.42.

31 M. Kulesza, *Reforma administracji...*, s. 9.

32 Por. J. Reguński, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Warszawa 1999, s.18–19.

33 Tamże, s.18.



W moim przekonaniu, nie sposób przyjmować współcześnie, iż zadaniem państwa jest zapewnienie podstaw dobrobytu obywateli, bowiem stoi to w sprzeczności z zasadą pomocniczości, której rozwój możliwy jest właśnie w warunkach ograniczenia funkcji opiekuńczych państwa, związanych z jego ingerowaniem w „dobrobyt obywateli”. Idea pomocniczości odradza się dziś m.in. z powodu zakwestionowania opiekuńczej koncepcji państwa na Zachodzie wskutek pauperyzacji sektora publicznego i zamierania cnót obywatelskich<sup>34</sup>. Aby być konsekwentnym dzisiaj, należałoby dodać, że zasada pomocniczości na płaszczyźnie politycznej swój najpełniejszy wyraz znajduje w federalnej organizacji państwa, czego twórcy reformy nie proponują, pozostając przy konstytucyjnej zasadzie unitarności Rzeczypospolitej. Subsydiarność jest więc w reformie instrumentem, a nie zasadą systemową.

Również na nieporozumieniu oparte jest przeświadczenie, iż zasada pomocniczości odrzuca zależność hierarchiczną<sup>35</sup>. W niektórych strukturach, takich jak przykładowo: rodzina, przedsiębiorstwo czy Kościół, zasada ta nie kłóci się z podległością funkcjonalną czy hierarchicznością. Również w państwie w zależności od kontekstu instytucjonalnego lub funkcjonalnego pomocniczość nie stoi w sprzeczności ze strukturalną podległością. Inaczej trudno byłoby wyjaśnić, dlaczego zasada ta narzucona została wspólnotom lokalnym przez centralną biurokrację odgórnie, a nie jest wynikiem oddolnego procesu reformowania struktur terytorialnych państwa przez wspólnoty lokalne, na wzór reform hiszpańskich. Instrumentalizacja wartości, zasad i argumentów za konkretnymi rozwiązaniami w polskiej reformie administracji publicznej lat 1998–1999, ustalonymi przez centralną biurokrację, przekroczyła w zasadzie ramy zdrowego rozsądku.

#### **4. Prawo do dobrej administracji a funkcjonalność praktyczna polskiej administracji publicznej**

W związku z powyższym odpowiedź na pytanie: czy przeprowadzona w końcu lat 90. reforma samorządowa (administracji publicznej) stworzyła w Polsce sprzyjające warunki strukturalne, funkcjonalne

---

34 Por. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 6–7; Autorka słusznie wskazuje, że nowoczesna idea pomocniczości zrodziła się na gruncie arystotelesowskim, chrześcijańskim i germańskim w drugiej połowie XIX w., tamże, s. 25.

35 Por. J. Regulski, *Nowy ustrój...*, s. 19.

i kadrowe do wdrożenia prawa do dobrej administracji, nie jest łatwa, jeśli mówimy o rzeczywistym, a nie tylko formalnym lub wręcz pozornym wdrożeniu tego prawa.

Bardzo interesujące są w tym względzie doświadczenia i rozwiązania prawne i funkcjonalne występujące, o czym wspomniałem, w Danii, Szwecji, Norwegii, Holandii, Belgii oraz Niemczech. Można w nich z powodzeniem wdrażać reguły zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Natomiast, w moim przekonaniu, małych i ze słabym potencjałem gmin i powiatów w Polsce, których jest większość, nie stać finansowo na zatrudnienie profesjonalnie przygotowanych osób do obsługi mieszkańców w różnych sprawach związanych z zakresem działalności administracji gminy lub powiatu. Mogą oni oczywiście być mili i się uśmiechać do interesantów, ale niekoniecznie pomogą kompetentnie obywatelom zgłaszającym się do urzędu gminy ze swoimi sprawami.

Wspólnym mianownikiem dla reform administracji publicznej we wspomnianych państwach było, jak wspomniałem, wyraźne zmniejszenie się liczby jednostek terytorialno-samorządowych, a szczególnie gmin, zmniejszenie liczby urzędników zatrudnionych w organach administracji gmin, podniesienie sprawności i efektywności funkcjonowania administracji samorządowej oraz zmniejszenie liczby radnych na szczeblu podstawowym. Logiczne zatem jest pytanie, dlaczego w toku reformy administracji publicznej w Polsce nie uwzględniono tych wyraźnych tendencji, dlaczego nie uczymy się na błędach innych, a koniecznie chcemy się uczyć na własnych. Nadal „często popełnianym błędem jest jednowymiarowa percepcja przestrzeni. Modelowanie procesów zarządzania (przestrzeni władzy) nie powinno być czynione w oderwaniu od przestrzeni społecznej, ekonomicznej czy w końcu komunikacji kulturowej kształtującej przestrzeń symboliczną. Reformy sektora publicznego, realizowane w duchu *New Public Management* (NPM), czerpały inspirację z doświadczeń sektora prywatnego, nie uwzględniając często specyfiki świadczenia usług publicznych. Przekładało się to w praktyce na niewielkie efekty tych działań”<sup>36</sup>.

Dlaczego więc nie możemy „być w Europie” z nowoczesną, sprawną, efektywną i taną strukturą administracji publicznej? Wielu badaczy i specjalistów jest przekonanych, że proces konsolidacji jednostek podstawowych nas nie ominie, a im dłużej decydenci będą zwlekać z podjęciem tego wyzwania, tym większe będą wymierne szkody finansowe, gospodarcze i społeczne, skutkujące zacofaniem cywilizacyjnym,

---

36 M. Kachniarz, *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477, s. 95.

technologicznym i społecznym. W sumie krótkowzroczność i szkodliwy konserwyzm gremiów decydenckich od kilkunastu lat realizujących środowiskowe interesy wbrew interesom rozwojowym całego społeczeństwa powoduje, że mając zbyt słabe w większości gminy, uszczuplamy PKB Polski o ok. 1,5 do 2% rocznie, hamując nasz rozwój cywilizacyjny i ogólny wzrost poziomu dobrobytu.

Słusznie w toku debat nad kształtem jednostek administracyjnych podnoszono kwestię utworzenia dużych województw–regionów wskazując, iż daje to „podstawy do powołania jednostek samorządu terytorialnego zdolnych do prowadzenia polityki regionalnej i wykonywania zadań o charakterze ponadlokalnym”<sup>37</sup>. Jednocześnie w toku dyskusji o powiatach czy gminach politycy i będący na ich usługach badacze natychmiast zapominali o tym argumentcie, a przecież duże powiaty i duże gminy to także zwiększenie sprawności i efektywności terytorialnego administrowania. Dziś w Polsce mamy więcej powiatów niż w RFN, którą zamieszkuje niemal 2,5-krotnie więcej ludności. Czy nasze małe powiaty mają szanse rozwojowe w konkurencji z niemieckimi powiatami? Pomijam już konkurowanie, np. o środki z budżetu UE, z jednostkami samorządu terytorialnego drugiego szczebla z Hiszpanii czy Włoch, wielokrotnie większymi od naszych powiatów.

Zrealizowana w końcu lat 90. reforma administracji publicznej, której kształt obserwujemy do dzisiaj, w aspekcie doktrynalno-funkcjonalnym oparta była na nowym zarządzaniu publicznym (*New Public Management*), które wówczas jawiło się jako nowoczesne i pozbawione konkurenta<sup>38</sup>. Wdrożenie tego modelu zarządzania, zdaniem jego neoliberalnych zwolenników, miało zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych, poprawę jakości świadczonych usług oraz lepsze ich dopasowanie do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych. Zarządzanie publiczne miało być wykorzystywane w samorządzie terytorialnym jako instrument racjonalizacji

---

37 K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie...*, s. 23.

38 Por. przykładowo, J.E. Swiss, *Public Management Systems. Monitoring and Managing Government Performance*, New Jersey 1991; A. Gray, B. Jenkins, *From Public Administration to Public Management – Reassessing a Revolution*, Public Administration 1995, vol. 73 (1); O.E. Hughes, *Public Management and Administration. An Introduction*, London 1998; *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practice in Governance*, ed. M. Minogue, Ch. Polidano, D. Hulme, Cheltenham 1998; *New Public Management. Current trends and future prospects*, ed. K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie, London–New York 2003, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007.

prowadzonych przezeń działań, przede wszystkim gospodarczych, ale nie tylko, i przyczyniać się do uzyskiwania jak najlepszych efektów finansowych i gospodarczych, ale również społecznych<sup>39</sup>. Prywatyzacja usług publicznych, kontraktowanie usług, tworzenie rynków wewnętrznych, zastosowanie i wykorzystanie instrumentów rynkowych w zarządzaniu (administrowaniu) na poziomie lokalnym, ale również regionalnym i centralnym, czy przyjęcie zasad efektywności ekonomicznej i finansowej, podobnych jak w prywatnych podmiotach gospodarczych konkurujących na tzw. wolnym rynku, miało być zasadniczymi paradygmatami funkcjonalnymi dla przeprowadzonej reformy administracji publicznej w Polsce.

Wśród „reformatorów” dominował pogląd, że Polska rzeczywistość polityczna i gospodarcza oraz ówczesna klasa polityczna znajdują się pod przemożnym wpływem neoliberalnych doktryn ekonomicznych, zwłaszcza monetaryzmu. Są więc i będą preferowane rozwiązania rynkowe w sektorze publicznym, w tym także w samorządzie terytorialnym. Musiały o tym przekonywać również wcześniejsze neoliberalne reformy gospodarcze realizowane na szczeblu centralnym od 1989 r. Ponadto, w początkach procesu transformacji systemowej w Polsce hasło „wolnego rynku” czy „prywatnej własności”, biorąc pod uwagę pamięć o ubogiej rzeczywistości PRL, musiało przynieść natychmiastowe efekty poparcia działań zmierzających w kierunku demokracji liberalnej i kapitalizmu. Z czasem jednak okazało się, że „wolny rynek” nie jest magiczną konstrukcją, która pozytywnie odmieni los wszystkich, którzy na to liczili. Mimo że o „wolnym rynku”, „prywatyzacji” czy „demokracji liberalnej” mówili wszyscy i wszędzie, to o „solidarności”, „wolności jednostki”, „dobrobycie” czy „sprawiedliwości” już zdecydowanie rządziej, zdając się najczęściej na instytucje Unii Europejskiej, która te terminy traktuje w najlepszym wypadku wybiórczo.

Tak więc z czasem, szczególnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., omawiany model zarządzania, który na dobre zadomowił się w polskim samorządzie terytorialnym, szczególnie za sprawą środowisk politycznych i gospodarczych skrajnie liberalnych (neoliberalnych) i postkomunistycznych, które przyjmując bezkrytycznie hasła neoliberalnej ideologii, liczyły na akceptację ich obecności w nowym demokratycznym państwie, zaczął ulegać deprecjacji<sup>40</sup>. Deprecjacja ta została

---

39 *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, dz. cyt., s.7.

40 Słusznie wskazuje M. Kachniarz, iż „rozczarowanie z wdrażania zasad NPM zmieniło postrzeganie jednostek samorządowych na wzór podmiotów z sektora prywatnego. Kierują się one dużo bardziej zróżnicowanymi i kompleksowymi

przyspieszona przez wydarzenia i procesy pauperyzacji gospodarczej i społecznej wielu środowisk i społeczności lokalnych oraz regionalnych, spowodowane kryzysem ekonomicznym w roku 2008, który państwa Unii Europejskiej dotknął w kolejnych latach. Reakcją na zjawiska kryzysowe nie było jednak wycofanie się instytucji unijnych z wspierania błędnych neoliberalnych koncepcji ideologicznych, ale próba ich reklamowania i upowszechniania w nowym „opakowaniu” semantycznym. Oczywiście w procesach tych wykorzystano część usłużnych środowisk akademickich, media zdominowane przez wielki kapitał i naciski wielkich korporacji transnarodowych, szczególnie finansowych. Wmawiano, nawet skutecznie, społeczeństwom w poszczególnych państwach europejskich, że ich powinnością obywatelską jest ratowanie niewypłacalnych banków i instytucji finansowych oraz ochrona korporacji. W oficjalnych dokumentach UE pojawia się zamiast *New Public Management* cały szereg innych „wynałazków” semantycznych: *Governance*, *New Governance*, *Good Governance*, *Public Governance*. Pomysłowość biurokracji europejskiej, wspomagana przez część środowisk akademickich, nie zna ograniczeń.

Nowe terminy często mają jedynie wątpliwy walor semantyczny (niekiedy pozbawiony nowej treści) – *management* i *governance* – są podobnie tłumaczone na język polski jako „zarządzanie”, choć dla niektórych badaczy drugi z terminów oznacza „współzarządzanie”, a *public governance* to „zarządzanie publiczne” – najczęściej, rzadziej – „współzarządzanie publiczne”. Nie wnoszą one jednak merytorycznie nic nowego, a jedynie zafałszowują część teoretycznych rozważań dotyczących podstaw doktrynalnych czy ideologicznych reform samorządu terytorialnego. Ich nieokreśloność, niejasność, elastyczna wieloznaczność uniemożliwiająca ich naukowe potwierdzenie lub falsyfikację skłania do wniosku, iż zawarte w nich „propozycje” są często jedynie nowym opakowaniem *New Public Management*. Podejmowane próby wyjaśniania ich istoty pokazują dobitnie chaos terminologiczny i metodologiczny panujący w tym zakresie. Przykładowo, wskazuje się, że „podczas gdy w *New Public Management* przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów (zarówno indywidualnych,

---

przesłankami niż podmioty prywatne. Aspekty socjologiczne, prawne, polityczne czy nawet zagadnienia etyczne mają tu taki sam wpływ na charakter ich funkcjonowania jak uwarunkowania ekonomiczne. Wydaje się zatem, że konieczne jest zastosowanie w tym przypadku podejścia właściwego dla nurtu ekonomii instytucjonalnej, które uwzględni interdyscyplinarną i wielowątkową naturę przedmiotu badań”; Por. M. Kachniarz, *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru...*, s. 100.

jak i organizacyjnych) w kategoriach *outputs*, w ramach *public governance* zwraca się uwagę przede wszystkim na interakcje różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów – *outcomes* uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy (*stakeholders*). (...) W *public governance* droga dochodzenia do decyzji – procesy, w których dochodzi do interakcji różnych interesariuszy – są uważane za ważne same dla siebie, bez względu na ich efekty (*outputs* czy *outcomes*). Innymi słowy, aktualna debata z zakresu *public governance* kładzie nacisk na stare prawdy, takie jak «nie jest ważne, co robimy, ważne jest, co ludzie odczuwają co do tego, co robimy» czy też «cele nie usprawiedliwiają środków»<sup>41</sup>. W konsekwencji, jak konstatuje H. Izdebski, *public governance* skupia się na takich kwestiach jak zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość, równe traktowanie (ze względu na płeć, przynależność etniczną, wiek, religię itp.), etyczne i po prostu uczciwe zachowanie się, rozliczalność (*accountability*) i solidność (*sustainability*). Rolą władz publicznych jest w znacznie mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityki (*policy moderating*). O ile punktem odniesienia *public management* są obywatele jako konsumenci, o tyle w ramach *public governance* działanie koncentruje się na obywatelach jako interesariuszach<sup>42</sup>.

Należy zauważyć, że w ten sposób próbuje się „pogodzić” ze sobą dwie zasadnicze, ale zupełnie odmienne kultury, w których przychodzi nam współcześnie egzystować w demokratycznym państwie – kulturę obywatelską i kulturę kliencko-konsumencką.

W kulturze obywatelskiej ważna jest dla nas własna pomyślność i dobrobyt, ale również dobro ogółu, dobro społeczeństwa i państwa. Mamy przekonanie o potrzebie uczestnictwa w działaniach zbiorowych na różnych szczeblach w celu skutecznej realizacji publicznych przedsięwzięć lub obrony praw obywatelskich. Czujemy się i jesteśmy aktywnymi podmiotami działań władczych na poziomie lokalnym, regionalnym czy ogólnonarodowym, mając świadomość dokonywanych wyborów i znaczenia demokratycznych instytucji dla budowania naszego rozwoju i postępu cywilizacyjnego. Jesteśmy gotowi do ponoszenia odpowiedzialności za rodzinę, ale i za państwo, samooznaczając nasze roszczenia do tych realnych ekonomicznie i społecznie. Dbamy o nasze prawa i wolności obywatelskie, ale jesteśmy

---

41 T. Bovaird, E. Löffler, *Understanding Public Management and Governance*, [w:] T. Bovaird, E. Löffler (ed.), *Public Management and Governance*, London–New York 2003, s. 8–10.

42 H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, s. 16, (dostęp: 23 listopada 2018 r.).

skłonni uczciwie ponosić obowiązki na rzecz społeczeństwa czy państwa i nie aprobujemy uchylania się od nich przez innych obywateli czy podmioty gospodarcze. Dobro wspólne, solidarność, podmiotowość, sprawiedliwość społeczna, bezinteresowna empatia są wartościami, które aprobujemy. Myślę, że w takiej kulturze umieścić należy również prawo jednostki do dobrej administracji i taki był zamysł twórców tej konstrukcji prawnej.

Kultura kliento-konsumencka nakazuje traktować jednostki przedmiotowo, a ich zachowania regulować mechanizmami rynkowymi. Ważne jest, aby tanio kupić i sprzedać drogo, aby maksymalizować ewentualne zyski, a straty najlepiej uspołeczniać. Wielkimi „rozgrywającymi” w tej dziedzinie są korporacje transnarodowe, banki i instytucje finansowe oraz koncerny medialne. To one „uświadamiają” nam nasze potrzeby i proponują często „darmowe” sposoby ich zaspokojenia. To one kreują nasze, często pozorne, dolegliwości i choroby, równocześnie proponując cudowne leki w „ekonomicznym” opakowaniu za „śmieszłą” cenę. Mamy w ramach tej kultury prawo kupować, nabywać, stawać się właścicielem (a nawet kapitalistą). Jednak nasze prawa konsumenckie zwykle nie podlegają ochronie w „kulturze drobnego druku”, bowiem w zderzeniu z prawnikami banku czy korporacji jesteśmy z góry na straconej pozycji<sup>43</sup>. Marzeniem licznych zastępów apologetów tej kultury jest wyrugowanie naszych odruchów obywatelskich, czyli zupełna dominacja kliento-konsumenckich zachowań i mentalnej aprobaty dla jedynie takiej naszej roli<sup>44</sup>. Badacze, politycy oraz przedstawiciele mediów, organizacji trzeciego sektora i różnych podmiotów gospodarczych będący zwolennikami koncepcji zarządzania publicznego, mimo odżegnywania się od tego rodzaju zarzutów *de facto* działają, nieświadomie lub świadomie, na rzecz upowszechniania i dominacji drugiej ze wspomnianych kultur. Dotyczy to zresztą nie tylko Polski, ale także innych państw oraz, co wymaga głębokiej refleksji, instytucji Unii Europejskiej od zarania borykającej się z deficytem demokracji.

---

43 Por. A. Szahaj, *Kapitalizm drobnego druku*, Warszawa 2014.

44 Por. J. Osiński, *Teoretyczne i praktyczne uwarunkowania planowania polityki publicznej przez organy administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w procesie planowania polityki publicznej*, red. B. Pytlik, Warszawa 2018.

## 5. Nowe współzrządzenie publiczne, jako szansa i perspektywa dla rozwoju dobrej administracji

Koncepcja nowego współzrządzenia publicznego (*New Public Governance*) kształtowała się w państwach skandynawskich od lat 90. XX w. W swej istocie od początku powstawała w opozycji do neoliberalnych postulatów prywatyzacji i utowarowienia (komodyfikacji) sfery publicznej oraz jej usług. Wyrosła z inspiracji jednostek samorządu terytorialnego, które włączały do procesów przygotowywania rozwiązań i decyzji władczych, inaczej: do rządzenia, wiele podmiotów formalnych, ale również nieformalnych grup i poszczególnych obywateli, tworząc sieci obywatelskie, szczególnie na poziomie lokalnym. W sensie teoretycznym na szczeblu lokalnym starano się łączyć wcześniejsze mechanizmy i procedury demokracji deliberatywnej z konsensusową treścią uwzględniającą dobro wspólne w podejmowanych działaniach i decyzjach władczych organów samorządu terytorialnego. Wdrażanie tej koncepcji w Finlandii, Danii czy Norwegii nie jest oparte na mnożeniu regulacji prawnych i formalizowaniu spraw oczywistych. Działania władz centralnych i samorządowych zmierzają jednak do stworzenia warunków strukturalnych (konsolidacja gmin) i funkcjonalnych (realizacja funkcji prorozwojowych – budżety zadaniowe jednostek), w których potrzeby obywateli, przy uczestnictwie ich samych, będą jak najsprawniej i efektywnie zaspokajane.

Zasadniczym impulsem, który spowodował badania i studia nad stworzeniem konkurencyjnego wobec neoliberalnych rozwiązań zestawu wartości, struktur instytucjonalnych, funkcjonalno-prawnych relacji z otoczeniem oraz nowych procedur realizacyjnych i ewaluacyjnych, była absolutyzacja reguł oraz mechanizmów uznawanych i traktowanych „jako jedynie słuszne” w ramach wspomnianej ideologii. Neoliberalizm poprzez lata swojej dominacji w myśleniu o gospodarce i jej reformach rozpoczął w latach 90. odnosić domniemane i zmitologizowane zalety również do innych dziedzin aktywności ludzi – polityki, kultury, nauki, edukacji, ochrony życia i zdrowia oraz relacji ze środowiskiem naturalnym, czyli praktycznie do całego życia politycznego i społecznego jednostek i grup społecznych. Ideologia tzw. wolnego rynku, monetaryzmu, prywatyzacji i utowarowienia wszystkiego swoim zakresem zaczęła obejmować również instytucje skandynawskiego społeczeństwa dobrobytu. Pojawiła się uzasadniona obawa przed utratą tożsamości regionu, przed importem nowych rozwiązań i mechanizmów jakościowo obcych solidarnościowej i konsensusowej kulturze obywatelskiej Skandynawii. Raził również negatywny, czy wręcz wrogi stosunek do



instytucji państwa, które w swoich funkcjach miało zostać zastąpione przez uniwersalny i nieomylny mechanizm rynkowy, który optymalnie będzie dokonywał alokacji wszelakich dóbr.

Mimo że pojęcie „zarządzania publicznego” znalazło swój krótkotrwały wyraz w niektórych zmianach funkcjonalnych systemu administracji publicznej, a szczególnie administracji samorządu terytorialnego, to jednak w żadnej ze wspomnianych dziedzin: polityce, kulturze, nauce, edukacji, ochronie zdrowia itd. nie uzyskało ono trwałego charakteru. Natomiast rozwija się i zyskuje na znaczeniu polityka publiczna (ang. *Public Policy*) rozumiana jako działalność podmiotów władzy publicznej ukierunkowana na realizację podstawowych zadań państwa lub wspólnoty regionalnej i lokalnej oraz rozwiązywanie kluczowych problemów zbiorowych na poszczególnych poziomach poprzez struktury, mechanizmy i procedury przewidziane w przepisach prawa. Polityka publiczna realizowana jest przy aktywnym współdziałaniu z obywatelami i grupami nieformalnymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotami gospodarczymi publicznymi i prywatnymi. Jest ona trwale posadowiona w systemie politycznym w mechanizmach demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, państwa prawa oraz poszanowania wolności i praw obywatelskich. Nie zakłada, że organy władzy publicznej „wiedzą lepiej od obywateli” i dlatego one powinny „zarządzać” obywatelami i ich wspólnotami terytorialnymi. Nie zakłada, że w zasadzie powinni „zarządzać” eksperci, menadżerowie, wykorzystując bezpośrednio lub pośrednio organy władzy publicznej poszczególnych szczebli.

Reasumując, „zarządzanie publiczne” (*Public Governance*) było i jest propagowane w różnych oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej, licznych publikacjach zagranicznych i polskich oraz upowszechniane w mediach jako jedyna „poprawna politycznie” metoda na reformę i zmiany w administracji publicznej oraz stanowiąca „naturalny” sposób realizowania uprawnień władczych przez administrację na szczeblu samorządowym, ale i rządowym. W moim przekonaniu należy jednak uznać, że różni się ono zasadniczo od polityki publicznej (*Public Policy*), która jest najważniejszą teoretycznie i praktycznie formą wprowadzania w życie zasad nowego współrzędzenia publicznego (*New Public Governance*), opartego na szerokim uznaniu podmiotowości prawnopolitycznej obywateli.

Za zasadnicze różnice, które można sformułować, a które będą realnie wpływać na realizację w praktyce prawa do dobrej administracji, uznać należy po pierwsze, rozbieżne podstawy aksjologiczne funkcjonowania państwa i sfery publicznej w stosunku do aksjologii funkcjonowania sfery prywatnej, w tym biznesu, a szczególnie wielkich korporacji.

Nie znam takiego państwa i jego administracji, których celem jest maksymalizacja zysku czy rozszerzenie zakresu ekspansji rynkowej, co jest naturalne dla podmiotów sektora prywatnego. Znam natomiast takie, w których pojęcie dobra wspólnego i dobrobyt są podstawą aksjologii rządu, podobnie jak partycypacja obywateli w rządzeniu. Dlatego przenoszenie nieprzystających do tej aksjologii metod zarządzania z biznesu odbywać się będzie zawsze ze szkodą dla społeczeństwa, choć z korzyścią dla poszczególnych wpływowych grup interesu.

Po drugie, wszystkie podmioty gospodarcze, a szczególnie te największe, są strukturami zamkniętymi, skierowanymi do wewnątrz. Państwo i jego administracja, czy to rządowa czy samorządowa, to struktury transparentne i otwarte, w wypadku których każdy obywatel ma dostęp do informacji na temat różnych aspektów (organizacyjnych, finansowych, prawnych, proceduralnych, kadrowych) funkcjonowania poszczególnych instytucji i organizacji. Wątpię, czy uda się znaleźć korporację, bank lub prywatny podmiot gospodarczy (pomijam spółdzielczość), współzrządzoną w taki transparentny i otwarty sposób oraz oparty na wartościach np. równego dostępu pracowników do informacji lub sprawiedliwości społecznej. Podmioty gospodarcze są strukturalnie i funkcjonalnie zamknięte, częściowo zupełnie niedostępne dla swoich pracowników czy obywateli zainteresowanych ich funkcjonowaniem. Podobnie niedostępnych jest wiele danych dotyczących spraw finansowych, kadrowych, produkcyjnych podmiotów gospodarczych, które są „zarządzane” przez gremia kierownicze, wyłonione np. przez akcjonariuszy.

Po trzecie, należy pamiętać, że podmiotami, które wchodzą w różnorakie interakcje z organami administracji publicznej, są obywatele dysponujący prawami podmiotowymi (w tym wspomnianym prawem do dobrej administracji), wolnościami i obowiązkami zawarowanymi często w przepisach prawa, z konstytucją włącznie. Trudno mówić o „zarządzaniu obywatelami” przez organy administracji, takie sformułowanie zakłada bowiem brak ich podmiotowości, a jedynie cechę „przedmiotowości” i „bierności”. Takie zarządzanie możliwe jest w ramach korporacji, przedsiębiorstw i banków, w których wspomniana podmiotowość nie występuje, a pracownicy są przedmiotami różnych manipulacji i zabiegów w zhierarchizowanych strukturach. Dla dobra udziałowców i inwestorów oczywiście, nie zaś dla dobra wspólnego.

Po czwarte, trudno abstrahować od faktu, że żyjemy w demokratycznym państwie i „zarządzanie” obywatelami źle się kojarzy. Nie znam żadnego podmiotu gospodarczego (pomijam w analizie ruch spółdzielczy i związane z nim podmioty gospodarcze), który swoje funkcjonowanie

opierałby na demokratycznych zasadach i procedurach. Nie sądzę więc, abyśmy chcieli organy administracji publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, budować i rozwijać na podstawie innych niż demokratyczne paradygmatów rządzenia, a raczej współrządzenia. Stąd też najbliższe mi są koncepcje teoretyczne i praktyka społeczna oparta na nowym współrządzeniu publicznym (*New Public Governance*) w wersji, którą najczęściej określa się mianem „skandynawskiej”. Jedyne ta wersja nie jest skażona neoliberalnymi dogmatami i mitami oraz nie próbuje ich wdrażać do praktyki funkcjonowania administracji publicznej w nowych „opakowaniach” terminologicznych i w nowych warunkach politycznych i gospodarczych, co uznaję za największe zagrożenie w próbach modernizacji administracji publicznej w Polsce<sup>45</sup>.

## 6. Zakończenie

Regulacje prawne, rozwiązania strukturalne i mechanizmy istniejące w polskich warunkach zawierają wiele mankamentów czy wręcz absurdów z punktu widzenia doświadczeń państw europejskich i wyraźnie występujących trendów w nauce i rozwoju cywilizacyjnym. Polska reforma administracyjna powieliła wiele błędnych rozwiązań, z których państwa Europy Zachodniej wycofały się kilkadziesiąt czy kilkanaście lat temu. Doświadczenia te należy uwzględniać, bowiem ponownie w krótkim czasie staniemy, a w zasadzie już stoimy, przed koniecznością „dokończenia” reformy administracji publicznej. To jednak nie wydaje się największym zagrożeniem dla zbudowania sprawnych, efektywnych, reprezentatywnych i zgodnych z paradygmatami demokracji, struktur administracji publicznej. Jest nim swoiste zadowolenie panujące w polskiej klasie politycznej i ośrodkach decyzyjnych odpowiedzialnych za modernizację państwa. Jest nim przekonanie o ich nieomyślności związanej z tą reformą, wykluczające racjonalną publiczną debatę nad wadami i niedostatkami obecnych rozwiązań. Klasa polityczna bez względu na ideologiczne pochodzenie broni swojego stanu posiadania lub dąży do jego poszerzenia, co w zasadzie prowadzi do ograniczenia suwerenności społeczeństwa, a w najlepszym przypadku do partyjnego ubezwłasnowolnienia społeczeństwa obywatelskiego, konstytuując rządy regionalnych i lokalnych grup partyjnych interesów, dodatkowo stymulowanych przez decyzje central partyjnych bądź ich liderów (*vide*:

---

45 Por. *New Public Governance in the Visegrád Group (V4)*, ed. R. Wiszniewski, K. Glinka, Toruń 2015.

wykluczanie z partii za „niewłaściwe” koalicje na poziomie lokalnym czy regionalnym lub ich groźby).

Należy mieć nadzieję, że zmianom modernizacyjnym w Polsce sprzyjać będzie obiektywna i racjonalna refleksja naukowa, wskazująca z jednej strony na doświadczenia innych państw europejskich w reformowaniu administracji publicznej, a z drugiej, popularyzująca i dążąca do przystosowania do polskich warunków uznanych w teorii koncepcji i rozwiązań praktycznych odpowiadających wyzwaniom, jakie stoją przed administracją publiczną na progu XXI w. Reformowanie administracji w państwie demokratycznym powinno się odbywać z uwzględnieniem doświadczeń innych, bardziej zaawansowanych w rozwoju państw, być procesem ciągłym, opartym na racjonalnych i efektywnościowych przesłankach oraz uwzględniającym aspiracje obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Bez zapewnienia w rozwiązaniach strukturalnych i funkcjonalnych dotyczących administracji publicznej podmiotowości prawnopolitycznej obywateli i ich oczekiwań oraz uwzględnienia przemian technologicznych i refleksji naukowej, prawo do dobrej administracji, choćby zostało zapisane jeszcze w innych oficjalnych dokumentach obok dotychczasowych, pozostanie, obiektywnie rzecz biorąc, jedynie niespełnionym hasłem.

# Bibliografia

## Literatura

- Administracja publiczna. Między polityką, prawem i ekonomią*, red. J. Osiński, Warszawa 2010.
- Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008.
- Anioł W., *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*, Warszawa 2013.
- Baldersheim H., *Samorzędy lokalne krajów skandynawskich w okresie przejściowym: od wolnych gmin do wolnego wyboru?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 1–2.
- Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practice in Governance*, ed. M. Minogue, Ch. Polidano, D. Hulme, Cheltenham 1998.
- Bovaird T., Löffler E., *Understanding Public Management and Governance*, [w:] T. Bovaird, E. Löffler ed., *Public Management and Governance*, London–New York 2003.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
- Elder N., Thomas A.H., Arter D., *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford 1982.
- Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), J. Świątkiewicz, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
- Gray A., Jenkins B., *From Public Administration to Public Management – Reassessing a Revolution*, „Public Administration” 1995, vol. 73 (1).
- Gustafsson A., *Kommunal Självstyrelse. Kommunerna i det politiska systemet*, Lund 1989.
- Hughes O.E., *Public Management and Administration. An Introduction*, London 1998.
- Kachniarz M., *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Kjellberg F., Hansen T., *Det kommunale hamskifte*, Oslo 1979.
- Kociołek-Pęksa A., *Realizacja norm Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji jako wyznacznik jakości i efektywności procesu stanowienia prawa. Dobre praktyki w administracji publicznej*, [w:] *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, red. J. Osiński, I. Zawiślińska, Warszawa 2016.

- Kristensen O.P., *Deltagelse i partipolitiske aktiviteter*, [w:] E. Damgaard (ed.), *Folkets i dansk politik*, København 1980.
- Kuhnle S., *Velferdsstaten utvikling. Norge i et komparativt perspektiv*, Bergen 1983.
- Kuhnle S., *Velferdsstaten – vekst og omstilling*, Oslo 1991.
- Kulesza M., *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Warszawa 1999, z. 1.
- Leoński Z., *Reforma powiatowa – zagadnienia prawno-ustrojowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 3.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- New Public Governance in the Visegrád Group (V4)*, ed. R. Wiszniowski, K. Glinka, Toruń 2015.
- New Public Management. Current trends and future prospects*, ed. K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie, London–New York 2003.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007.
- Nowiak W., *Nordycki model welfare state w realiach XXI wieku*, Poznań 2011.
- Osiński J., *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008.
- Osiński J., *Administracja publiczna jako instytucjonalny warunek rozwoju społecznego*, [w:] *Wzrost gospodarczy i rozwój społeczny jako paradygmaty współczesności*, red. J. Osiński, Warszawa 2003.
- Osiński J., *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich a reforma samorządowa w Polsce*, [w:] *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski i S. Wróbel, Katowice 1995.
- Osiński J., *Neoinstytucjonalizm a kierunki zmian konstytucyjnych w państwach skandynawskich. Sugestie dla Polski*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012.
- Osiński J., *Status i funkcjonowanie samorządu lokalnego w państwach skandynawskich*, [w:] *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999.
- Osiński J., *Teoretyczne i praktyczne uwarunkowania planowania polityki publicznej przez organy administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w procesie planowania polityki publicznej*, red. B. Pytlik, Warszawa 2018.
- Piekara A., Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Regulski J., *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Warszawa 1999.
- Sakowicz M., *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2012, nr 1.
- Sharpe L.J., *Theories and values of local government*, „Political Studies” 1970, nr 2.
- Stępień J., *Samorząd w ustawie zasadniczej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Swianiewicz P., *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8.
- Swianiewicz P., *Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, „Samorząd Terytorialny” 2015, vol. 6.
- Szahaj A., *Kapitalizm drobnego druku*, Warszawa 2014.
- Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003.

# Streszczenie

## *New Public Governance a prawo do dobrej administracji*

W artykule zwrócono uwagę na pozaprawne uwarunkowania dobrej administracji, szczególnie strukturalne i funkcjonalne. Poddano krytycznej analizie założenia i rezultaty reformy administracji publicznej w Polsce z lat 1998–1999. Wskazano, że nie można uznać jej za zakończoną, bowiem nie uwzględniała tendencji występujących w reformach administracji publicznej w Europie Zachodniej i Północnej. Tendencji do tworzenia dużych terytorialnie, ludnościowo i zasobowo jednostek samorządu lokalnego, zdolnych do prowadzenia aktywnej prorozwojowej polityki publicznej dla dobra wspólnego. Polityki kreowanej przy znaczącym udziale obywateli (nowe współrzędzenie publiczne) oraz zapewniającej im optymalne warunki rozwoju cywilizacyjnego i podnoszenia poziomu dobrobytu. Jednostki administracji publicznej na poziomie lokalnym i regionalnym powinny inspirować oraz kreować sprawność organizacyjną, efektywność gospodarczą, partycypację obywateli w rządzeniu i zapewniać ich podmiotowość oraz respektować prawa wspólnoty lokalnej i regionalnej. Postulat dobrej administracji może zostać w pełni zrealizowany, jeśli administracja publiczna porzuci neoliberalne „zarządzanie ludźmi” na rzecz włączania obywateli do współrzędzenia na wszystkich poziomach państwa.

**Słowa kluczowe:** dobra administracja, nowe współrzędzenie publiczne, reformy administracji publicznej, polityka publiczna, samorząd terytorialny, zarządzanie publiczne.

## Summary

### *New Public Governance and the right to good administration*

The article examines the considerations outside the legal framework that pertain to good administration, in particular the structural and functional ones. The assumptions as well as the outcome of the 1998–1999 public administration reform in Poland were subject to critical analysis. It is evidenced that the reform in question cannot be deemed completed as it did not have regard to the then trends in the public

administration reforms in Western and Northern Europe. The trends pertain to the establishment of large local self-government units covering the aspects of territory, population, and resources whose aim is to design active and pro-developmental public policy for the common good. The policy that is designed with a significant degree of participation on the part of citizens (new public co-governance) and the one that guarantees the optimal conditions for development as well as the raising of the prosperity level. Public administration units both at the local and regional level should aim to foster and ensure organisational efficacy, economic efficiency, the participation of citizens in governance as well as recognise their identity and uphold the rights of the local and regional community. The phenomenon of good administration can be fully effected provided that public administration can let go of the neoliberal concept of “people management” and allow for citizen participation in co-governance at all levels of the functioning of the state.

**Key words:** good administration, new public governance, public administration reforms, public policy, local self-government, public governance.





# Rozdział V



# Prawo do zawodowego, bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy administracyjnej na wybranym przykładzie

## 1. Wprowadzenie

Realizacja interesu społecznego lub indywidualnego strony w postępowaniu administracyjnym w znacznym stopniu zależy od właściwego funkcjonowania administracji, przede wszystkim na szczeblu gminnym<sup>1</sup>; jak działa ona w praktyce zostanie przedstawione na przykładzie starań strony o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego potocznie zwanego „500+”.

## 2. Stan faktyczny sprawy

W dniu 14 marca 2017 r. Pani M.P. złożyła wniosek do Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: MGOPS) o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na pięcioro małoletnich dzieci swojej przybranej córki R.S.

R.S. wraz z mężem P.S. i pięciorgiem dzieci mieszkali u Państwa P., którzy są emerytami. Ojciec dzieci wszczynał awantury pod wpływem alkoholu, żona piła z nim i była ofiarą przemocy, stosowanej przez niego.

---

\* Prof. nadzw. dr hab., adw. Izabela Lewandowska-Malec – Katedra Historii Państwa Polskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

1 *Raport z realizacji projektu* Legalność, sprawność i dobra praktyka administracyjna warunkiem dobrego rządzenia, red. K. Eckhardt, P. Niemczuk, Rzeszów-Przemyśl 2015, s. 27.

Razem dopuszczali się kradzieży i ostatecznie R.S. znalazła się w więzieniu. Ojciec dzieci P.S. pobierał świadczenie wychowawcze na swoje dzieci, przepijając fundusze. Świadczenie 500+ zostało mu odebrane.

Pani P. wystąpiła do sądu rodzinnego o ustanowienie jej „rodziną zastępczą i opiekunem prawnym” dla dzieci. Postanowieniem tego sądu z 22 lutego 2017 r. oddano tymczasowo dzieci pod opiekę Pani P.

W dniu 16 marca 2017 r. Burmistrz MiG w W. wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania, motywując to art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>2</sup>: „Świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka” oraz art. 2 pkt. 10 ustawy definiującym opiekuna faktycznego jako „osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka”. W uzasadnieniu postanowienia stwierdzono, że „na dzień dzisiejszy Pani M.P. nie jest osobą uprawnioną do pobierania wnioskowanego świadczenia” oraz że „do dnia rozstrzygnięcia formy prawnej, jaka zostanie przyznana Pani M.P. w związku ze sprawowaniem opieki nad dziećmi, organ I instancji zawiesza postępowanie w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego”. Powołano się na przepis art. 97 § 1 pkt. 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa)<sup>3</sup> o zawieszeniu postępowania, gdy „rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd”.

Dnia 4 sierpnia 2017 r. Pani P. złożyła do sądu rodzinnego wnioszek o przysposobienie dzieci i przedłożyła go do MGOPS. Organ I instancji 7 sierpnia 2017 r. podjął zawieszone postępowanie. 7 września 2017 r. decyzją administracyjną Burmistrz MiG w W. odmówił świadczenia wychowawczego za okres 1 marca 2017 r. do 31 lipca 2017 r. oraz przyznał to świadczenie od 1 sierpnia 2017 r. Powołując się na ustawową definicję opiekuna faktycznego, organ I instancji uznał, że w pierwszym okresie Pani P. nie spełniła wymogów, natomiast w związku ze złożeniem wniosku do sądu rodzinnego o przysposobienie dzieci zrealizowała warunki do uznania ją za opiekuna faktycznego dzieci.

Następnie Pani M.P. ustanowiła pełnomocnika w osobie adwokata, który w odwołaniu od decyzji Burmistrza w W. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) w K. podniósł, że należałoby *per analogiam* zastosować w sprawie świadczeń z programu „Rodzina 500+” wypracowane orzecznictwo dotyczące stosowania ustawy z dnia

---

2 Dz.U. z 2016 r., poz. 195.

3 Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 j.t. (poprzednio: Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 j.t.).

28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>4</sup>. Ograniczanie pojęcia opieki faktycznej odbywa się ze szkodą dla interesów dziecka, a mianowicie: „ustawa o świadczeniach rodzinnych wśród uprawnionych do ubiegania się o to świadczenie nie uwzględniła osoby faktycznie opiekującej się dzieckiem, czyli takiej, która sprawuje pieczę bieżącą nad dzieckiem z mocy orzeczenia sądu. Ograniczyła ona krąg opiekunów faktycznych do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Tym samym pozbawiła dziecko, nad którym jest sprawowana bieżąca piecza, możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków na jego utrzymanie. Jak uznano, przepisy tej ustawy w sposób niedostateczny chronią prawa jednostki, jaką jest dziecko. W tej sytuacji, poszukując lepszej ochrony jego interesów, należy odnieść się bezpośrednio do zasad konstytucyjnych i przepisów Konwencji o prawach dziecka. Uwzględniając uregulowania Konstytucji RP i Konwencji o prawach dziecka, w jednym z orzeczeń za nieuzasadnione uznano ograniczenie ustawowe w dostępności osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka do świadczeń rodzinnych, w szczególności do zasiłku rodzinnego, mającego na celu częściowe pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem dziecka. Przyjęto, że powierzenie przez państwo bieżącej pieczy nad dzieckiem oraz kurateli nad jego majątkiem wskazuje na potrzebę ochrony osoby dziecka i jego majątku. Oznacza to też podjęcie w ramach tej opieki obowiązków w zakresie wychowania dziecka, zapewnienia mu bezpieczeństwa, zdrowia, wyżywienia, szkoły, utrzymania (a więc również dochodzenia należnych dziecku świadczeń, w tym zasiłku rodzinnego), czyli wszystkiego tego, co łączy się z faktycznym, codziennym sprawowaniem bieżącej opieki na dzieckiem. Jako materialnoprawny wzorzec kontroli legalności aktu administracyjnego przyjęto przepisy art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1, art. 20 i 27 Konwencji o prawach dziecka i uznano za zasadne bezpośrednio zastosowanie tych unormowań<sup>5</sup>.”

W realiach niniejszej sprawy odwołująca się, chociaż w jednakowy sposób zajmowała się dziećmi zarówno przed 31 lipca 2017 r., za wskazany okres otrzymała decyzję odmowną, natomiast po tej dacie decyzję pozytywną. Fakty te świadczyły jednoznacznie za nieracjonalnością przyjętych rozwiązań ze szkodą dla dzieci oraz samej odwołującej się i jej męża, którzy zajmowali się pięciorgiem dzieci wychowanic,

---

4 Dz.U. z 2017 r., poz. 1952 j.t.

5 Por. wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2012 – II SA/ Łd 703/12; por. Komentarz do art. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, red. K. Małysa-Sulińska, A. Kaweczka, J. Sapeta, LEX.

odsiadującej wyrok więzienia oraz jej męża alkoholika. Konieczne stało się zatem sięgnięcie do przepisów konstytucyjnych oraz międzynarodowych, które organ administracyjny powinien zastosować bezpośrednio.

W dniu 2 listopada 2017 r. SKO w K. wydało postanowienie o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przyznaniu Pani P. świadczenia wychowawczego na każde z dzieci od miesiąca, w którym złożyła wniosek o przyznanie tego świadczenia. Powołując się na orzecznictwo oraz wskazania doktryny, SKO stwierdziło, że „skoro od dnia 22 lutego 2017 r. dzieci zostały oddane przez Sąd Rejonowy w trybie natychmiastowym pod pieczę Pani P. to od tej daty należy uznać wnioskodawczynię za opiekuna faktycznego dzieci, a nie od daty złożenia wniosku o przysposobienie”. Organ II instancji podzielił w całości argumentację zawartą w odwołaniu od decyzji Burmistrza Gminy.

### **3. Ocena postępowania organu**

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że organ wydający decyzję literalnie traktował przepisy ustawy, wykazując się brakiem szerszej wiedzy w zakresie orzecznictwa i wykładni przepisów. Wykazywał się nadmiernym, nieuzasadnionym formalizmem i swoistą urzędniczą ostrożnością w postępowaniu; wszak powinien znać zapadłe wcześniej wyroki sądów administracyjnych czy komentarze doktryny. Organ I instancji nie wykazał się także jakąkolwiek empatią i wrażliwością na sytuację dwojga emerytów, utrzymujących miesiącami pięcioro małoletnich z własnych emerytur. Na tle tej sprawy należałoby rozstrzygnąć kwestię zakresu zasad postępowania administracyjnego, które zostały naruszone przez organ I instancji oraz, skoro uzyskanie świadczenia zależało od statusu osoby sprawującej opiekę nad małoletnimi, czy urzędnik powinien poradzić stronie, by wniosła do sądu wniosek o przysposobienie, co umożliwiłoby przyznanie niezwłocznie wnioskowanych świadczeń bez konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie przed organem II instancji; wszak małoletni mieli bieżące potrzeby, a przedłużające się postępowanie narażało dzieci na niemożność ich realizacji.

## 4. Zasady działania organu administracyjnego

### 4.1 Zasada legalizmu (art. 6 Kpa)

Zasada legalizmu działania organów administracyjnych jest niezwykle ważna; oznacza ona bowiem oparcie decyzji administracyjnej na właściwej podstawie prawnej. Stanowi realizację konstytucyjnej zasady praworządności, a mianowicie, że wszystkie organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP)<sup>6</sup>. Oznacza to obowiązek organów administracji wydających decyzje administracyjne stosowania prawa w sposób ścisły, co jest rozumiane jako zakaz stosowania analogii w prawie administracyjnym. Jednak w opisywanym wyżej przypadku doszło do swoistego przeniesienia wypracowanego orzecznictwa i też doktryny na grunt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, chociaż służyły wykładni pojęcia opiekuna faktycznego w związku z innym, choć spełniającym podobne cele społeczne, aktem prawnym. Nie doszło zatem do naruszenia zakazu stosowania analogii<sup>7</sup>.

Rodzi się jednak wątpliwość, czy organ administracji I instancji naruszył normę, wynikającą z art. 8 § 2 Kpa następującej treści: „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Należy podnieść, że przepis ten został wprowadzony w życie 1 lipca 2017 r.<sup>8</sup>, a więc w trakcie opisywanego postępowania. Na obronę urzędników gminnych można wskazać, że nie było w zasadzie utrwalonej praktyki, choć – z drugiej strony – pojęcie „opiekuna faktycznego” było już omówione i poddane orzecznictwu sądowniczoadministracyjnemu w ustawie o innego rodzaju świadczeniach (rodzinnych), więc wprowadzenie tego przepisu do Kpa nie powinno stanowić problemu dla pracownika samorządowego. Niewątpliwie stan

---

6 Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483.

7 Por. wyrok NSA z 15 stycznia 2013 r. – II OSK 2451/12; „Przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens* a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia jako metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna. Oparte na analogii domniemania i subiektywna ocena luk w ustawie jako będących wyrazem nieracjonalności ustawodawcy nie mogą stanowić podstawy do oceny naruszeń prawa”; Por. także M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym* (część II), „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3/2, s. 39–55.

8 Dz.U. z 2017 r., poz. 935.



prawny przytoczonego kazusu nie był taki sam jak w przypadku świadczeń rodzinnych.

W podobnym, analogicznym przypadku świadczeń wychowawczych (500+) – bo z takim mieliśmy tu do czynienia – organ na szczeblu gminnym powinien się wprost odwołać do ustawy zasadniczej i konwencji międzynarodowej ze względu na niedostatki w zakresie przepisów ustawowych; nie chronią one bowiem w sposób dostateczny dobra dziecka. Podstawową słabością urzędników gminnych jest ich brak gruntownego przygotowania w zakresie stosowania prawa<sup>9</sup>. Materia, czy i jak zastosować wprost przepisy konstytucyjne, nie jest łatwa. Nie jest dopuszczalne powoływanie się w decyzji wprost na Konstytucję RP, odstępując od stosowania przepisów ustawowych. W świetle ustaleń doktryny<sup>10</sup>: „W wyjątkowych sytuacjach [jest] dopuszczalne powołanie przez organ administracji przepisu Konstytucji RP jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Nie wyłącza to możliwości odwoływania się do przepisów Konstytucji RP przy wykładni przepisów, na podstawie których ma zostać wydane rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie administracyjnej”<sup>11</sup>. Niekwestionowanym obowiązkiem organów administracji jest interpretowanie oraz stosowanie przepisów prawa w sposób zgodny z Konstytucją RP. W omawianym przypadku nie chodziło zatem o konieczność powołania przepisu Konstytucji RP jako samodzielnej podstawy prawnej, lecz interpretacji prawa w zgodzie z aktem zasadniczym.

W świetle wyroku NSA w Warszawie z 26 listopada 1991 r.: „Nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw”<sup>12</sup>. Tymczasem działanie urzędnika przygotowującego dla organu projekt decyzji administracyjnej było czysto formalne, jako zgodne z tekstem przepisu ustawowego bez jakiegokolwiek głębszej refleksji. Nie był on w stanie zastosować innej, poza językową, wykładni, a prawdopodobnie nawet nie znał innych metod wykładni (celowościowej, funkcjonalnej czy systemowej). Urzędnicy gminni, dobierani według klucza politycznego (partyjnego) względnie według reguł

---

9 K. Eckhardt, P. Niemczuk (red.), *Raport...*, s. 14.

10 P.M. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do art.6 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX.

11 Por. wyrok NSA z 12 maja 2000 r. – III SA 957/99, OSP 2001, nr 9, poz. 131.

12 Wyrok NSA w Warszawie z 26 listopada 1991 r. – II SA 937/91, ONSA 1993/1, poz. 10.

towarzyskich, nie są przygotowani do profesjonalnego wykonywania swoich obowiązków. Nie zapewniają tego również wymogi ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>13</sup>, które utrzymały dotychczasowe minimum wykształcenia; na stanowisku urzędniczym istnieje wymóg co najmniej wykształcenia średniego, a więc bez obowiązku złożenia egzaminu maturalnego. Nie ma również mowy o konieczności posiadania jakiegokolwiek doświadczenia w pracy w administracji samorządowej<sup>14</sup>. To dotyczy również osób pełniących funkcje z wyboru, w wypadku gmin – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Słusznie podnosi się w literaturze przedmiotu, iż nawet w okresie międzywojennym takimi kwalifikacjami jak poprzednie doświadczenie powinien się legitymować kandydat na szefa gminy, natomiast aktualnie nie ma takiego wymogu<sup>15</sup>. Nie dziwią więc postulaty *de lege ferenda*, zmierzające do podniesienia kryteriów odnośnie do poziomu wykształcenia oraz doświadczenia kandydatów do pracy w administracji publicznej, w szczególności problem ten jest zauważalny w odniesieniu do pracowników samorządowych najniższego szczebla<sup>16</sup>.

#### 4.2. Zasada zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 Kpa)

Zaufanie do organów władzy publicznej, w tym do organów administracyjnych, z którymi obywatel styka się przecież najczęściej, jest definiowane jako „przekonanie, że postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, że respektowane są uprawnienia jego uczestników, że wszelkie wątpliwości rozstrzygane będą na korzyść obywatela, że organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia sprawy”<sup>17</sup>.

---

13 Dz.U. z 2018 r., poz. 1260 j.t.

14 Por. K. Celarek, *Wymagania stawiane pracownikom samorządowym w zakresie wykształcenia – analiza obecnego stanu prawnego i postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy, kompetencje w administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 112–114.

15 Por. J. Czerw, *Wymagania kwalifikacyjne wójtów – wnioski de lege lata i de lege ferenda*, [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, *W służbie dobra...*, s. 129.

16 K. Celarek, *Wymagania...*, s. 115, J. Czerw, tamże, s. 131.

17 Por. Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. IX, s. 97–98.

Nasuwa się zatem pytanie, czy na poziom zaufania wpłynie interpersonalna relacja strony z urzędnikiem, o ile ma ona miejsce; w wielu urzędach większych jednostek gminnych są tworzone punkty informacyjne, zatem strona nie ma bezpośredniego kontaktu z pracownikiem samorządowym, przygotowującym rozstrzygnięcie administracyjne. Jednak w gminach mniejszych, szczególnie wiejskich nadal dostęp do urzędnika gminnego jest praktycznie nieograniczony. Właściwe etycznie i moralnie zachowanie pracownika samorządowego, w szczególności na stanowisku urzędniczym, zawiera się w wymogu posiadania przez niego nieposzlakowanej opinii. Jest to pojęcie nieostre, zawiera się w nim określone ustawą obowiązki nakładane na pracownika samorządowego:

- wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie (art. 24 ust. 2 pkt 2);
- zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami (art. 24 ust. 2 pkt 5);
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim (art. 24 ust. 2 pkt 6)<sup>18</sup>.

Szczególnie w małych jednostkach samorządowych, gdzie strony postępowania administracyjnego i osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych gminy są nieraz sąsiadami, zachowanie pracownika samorządowego, jego sposób bycia, poziom kultury osobistej jest szczególnie ważny. Empatia, szczerłość, grzeczność z pewnością wpływają na postrzeganie urzędu oraz na zaufanie obywatela do administracji, jednak urzędnik nie może na nich poprzestawać – strona oczekuje bowiem sprawnego i rzetelnego załatwienia swojej sprawy; te atrybuty zawsze są ważne, mają jednak niebagatelne znaczenie w sytuacji podjęcia rozstrzygnięcia niekorzystnego dla strony. „Z kolei działalność wadliwa, arogancka, nieetyczna, lekceważąca obywateli i ich sprawy nie tylko nie pogłębia zaufania obywateli, ale przynosi niewątpliwe szkody polityczne”<sup>19</sup>.

W przytoczonym kazusie organy dwóch instancji wydały całkowicie odmienne decyzje. Nie będzie sprzyjać realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej podejmowanie w tej samej sprawie przeciwstawnych działań przez organy państwa, zwłaszcza w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie korzystne dla obywatela i zgodne z prawem zapadło w sytuacji, gdy była

---

18 Tamże, s. 106.

19 M. Sawczak, *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 155.

reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Strona mogła odnieść wrażenie, że została oszukana przez władzę publiczną, gdyby nie udział profesjonalisty. Pogłębieniu zaufania obywatela do organu administracji służy opisana poniżej zasada informowania stron, z którą ściśle wiąże się zmieniony od 11 kwietnia 2011 r. przepis art. 8 Kpa<sup>20</sup>, w którym ustawodawca usunął obowiązek prowadzenia sprawy w taki sposób, aby pogłębiać świadomość i kulturę prawną obywateli.

### 4.3. Zasada informowania stron (art. 9 Kpa)

W doktrynie zwraca się uwagę na pozorną przeciwstawność zasady *ignorantia iuris nocet* oraz zasadę informacji prawnej<sup>21</sup>. Pierwsza z nich nakłada na obywatela obowiązek pozyskiwania informacji o obowiązujących, opublikowanych przepisach prawnych, druga zaś zobowiązuje organy administracyjne do „fachowego doradztwa prawnego”<sup>22</sup>; w istocie zasada odnosząca się do niekorzystnych skutków niezajomości prawa jest wyłączona w postępowaniu administracyjnym<sup>23</sup>.

#### 4.3.1. Zakres udzielanych informacji

W związku z powyższymi rozważaniami w kwestii zakresu stosowania zasady informowania stron postępowania administracyjnego, na tle omawianego kazusu, rodzą się następujące pytania:

- 1) Czy organ I instancji powinien ustalić, czy strona wystąpiła o przysposobienie dzieci czy ewentualnie poradzić wystąpienie z wnioskiem o przysposobienie dzieci?
- 2) Czy organ administracji powinien udzielić stronie informacji o treści przepisów wykraczających poza prawo administracyjne?

W świetle dotychczasowej praktyki orzeczniczej obowiązki informacyjne ciążące na organie administracji nie mogą być utożsamiane z obowiązkiem świadczenia pomocy prawnej, udzielania porad

---

20 Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18.

21 A. Wiktorowska, *Zasada ogólna informowania w k.p.a.*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 781.

22 Odmiennie WSA w Olsztynie: „Przepis art. 9 k.p.a. nie nakłada na organy administracji obowiązku udzielania porad prawnych, czy też doradztwa”, wyrok z 25 września 2018 r. – II SA/Ol 521/2018 .

23 T.B. Babel, *Bez pozwolenia, a jednak legalnie*, „Rzeczpospolita” 2001/9/4, LEX 31099/8.

prawnych bądź instruowania stron o wyborze optymalnego sposobu postępowania<sup>24</sup>. Zadaniem organów administracji jest jedynie przekazanie stronie niezbędnych informacji, na podstawie których strona będzie mogła dokonać wyboru i zdecydować o swoich działaniach<sup>25</sup>. Na stronie ciąży zatem obowiązek dbałości o swoje interesy<sup>26</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w konkretnym, omawianym tutaj przypadku nieuzasadniona odmowa wypłaty świadczeń z programu „Rodzina 500+” oraz brak wskazania możliwości wystąpienia z wnioskiem o adopcję dzieci doprowadziły do powstania negatywnych konsekwencji materialnych dla opiekunów dzieci; musieli bowiem zaciągnąć kredyt, aby poradzić sobie finansowo z przekraczającą ich możliwości sytuacją. Organ administracji I instancji powinien poinformować stronę o przepisie art. 2 pkt 10 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, nie tylko powiadamiając ją, że nie spełnia warunków do uznania jej za opiekuna faktycznego, lecz także objaśnić, w jakich okolicznościach zrealizowałyby wymogi ustawowe, a zatem, gdyby wystąpiła z wnioskiem o przysposobienie dzieci; nadto powinien pouczyć o potrzebie niezwłocznego powiadomienia organu administracyjnego o tym fakcie. Natomiast w kwestii sporządzenia stosownego wniosku do sądu urzędnik powinien poradzić, by strona zainicjowała postępowanie osobiście lub przy pomocy profesjonalnego pełnomocnika.

## 5. Prawo do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji jest definiowane jako „postać prawa podmiotowego w tym sensie, że jest to zespół uprawnień przysługujących prywatnemu podmiotowi, funkcjonalnie ze sobą powiązanych, które mają służyć do ochrony prawnie uzasadnionych interesów tego podmiotu”<sup>27</sup>. W kwestii znaczenia tego pojęcia nadal trwa jednak dyskusja w środowisku administratywistów, czy jest to kategoria parapravna czy może pozapravna<sup>28</sup>. Prawo do dobrej administracji zostało zapi-

---

24 Por. wyrok NSA z 8 stycznia 2014 r. – II GSK 1507/12.

25 Por. wyrok NSA z 7 stycznia 2000 r. – V SA 1158/99.

26 Por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2008 r. – II GSK 51/08; , wyrok NSA z 5 lipca 2018 r.

27 Zob. M. Koszowski, *Prawo do dobrej administracji*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/7572/Prawo%20do%20dobrej%20administracji%20-%20dr%20Maciej%20Koszowski.pdf?sequence=1> (dostęp: 15 grudnia 2018 r.).

28 E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. nauk. M. Stahl, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 198.

sane w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, przyjętym przez Parlament Europejski 6 września 2001 r., natomiast nie jest sformułowane wprost w polskiej konstytucji<sup>29</sup>. Pomimo kilkunastu lat istnienia Kodeksu Dobrej Administracji, choć o znaczeniu subsydiarnym, w Polsce stosowanie tego aktu jest marginalne, stąd postulat, by nadać mu praktyczny wymiar<sup>30</sup>.

Od lat prowadzi się badania, między innymi w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, na temat postrzegania administracji jako „dobrej” lub „złej”. Analizy przeprowadzone ponad dziesięć lat temu nadal zachowują aktualność, zdanie na temat funkcjonowania administracji samorządowej jest nadal nie najlepsze: „Na ocenę tą składa się przede wszystkim brak profesjonalizmu urzędników, powodowany niedostatkami w przygotowaniu zawodowym i w niezbędnej wiedzy w zakresie załatwianych spraw, a także niewystarczająca staranność oraz brak dobrej woli załatwienia sprawy, a także nieraz niedostatki kultury osobistej”<sup>31</sup>. Wnioski końcowe skłaniają do refleksji, iż nadal szczególnie istotnym elementem dobrego administrowania jest kapitał ludzki<sup>32</sup>.

Prawo do dobrej administracji nie ma tylko, jak się podnosi w doktrynie, wymiaru prawnego, ale stanowi również swoiste zjawisko społeczne. Aktualnie „obywatel może skutecznie żądać od państwa już nie tylko realizacji konkretnej normy prawnej, ale uważać, iż – co prawda – określona norma została skonstruowana, lecz mimo to jego prawo do dobrej administracji doznało uszczerbku, narażając go na negatywne konsekwencje”<sup>33</sup>. Przełamanie stereotypowego spojrzenia na relacje między organami władczymi a obywatelami wymaga dalszych wysiłków, szczególnie w krajach postkomunistycznych.

## 6. Konkluzja

W okolicznościach omawianego przypadku organ administracyjny I instancji nie zrealizował prawa obywatela do dobrej administracji. W sprawie tej pozorowano działania legalne; najpierw bezrefleksyjnie

---

29 *Prawo do dobrej administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008, s. 116.

30 K. Eckhardt, P. Niemczuk (red.), *Raport...*, s. 27.

31 *Prawo do dobrej...*, s. 168.

32 K. Eckhardt, P. Niemczuk (red.), *Raport...*, s. 12.

33 Zob. P. Żuradzki, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, <http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79176/04> (dostęp: 15 grudnia 2018 r.), s. 53 i 63.

zawieszono postępowanie w oczekiwaniu na wydanie przez sąd stosownego rozstrzygnięcia w sprawie opieki prawnej nad małoletnimi, co było działaniem „po linii najmniejszego oporu”, a następnie została wydana błędna decyzja administracyjna bez systemowego spojrzenia na określony stan faktyczny z uwzględnieniem dobra dzieci, a także zrozumieniem dla sytuacji ich opiekunów. Urzędnicy gminni okazali się nieprzygotowani do pełnienia odpowiedzialnych funkcji, wykazali się brakiem profesjonalizmu, ludzkiej życzliwości i zrozumienia dla bardzo trudnej sytuacji rodziny, którą powinni wesprzeć. Właściwie wszystkie istotne zasady postępowania administracyjnego, może poza prawidłowym pouczeniem o prawie do wniesienia odwołania, zostały złamane. Nie można więc powiedzieć, by w tym wypadku obywatel miał kontakt z dobrą administracją, nie miał też świadomości należnego mu prawa do właściwego załatwienia jego sprawy.

# Bibliografia

## Literatura

- Babiel T.B., *Bez pozwolenia, a jednak legalnie*, „Rzeczpospolita” 2001/9/4, LEX 31099/8.
- Celarek K., *Wymagania stawiane pracownikom samorządowym w zakresie wykształcenia – analiza obecnego stanu prawnego i postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy, kompetencje w administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Czerw J., *Wymagania kwalifikacyjne wójtów – wnioski de lege lata i de lege ferenda*, [w:] B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy, kompetencje w administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Kosiarski M., *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część II)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3/2.
- Koszowski M., *Prawo do dobrej administracji*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/7572/Prawo%20do%20dobrej%20administracji%20-%20odr%20Maciej%20Koszowski.pdf?sequence=1>.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. nauk. M. Stahl, wyd. 5, Warszawa 2013.
- Prawo do dobrej administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008.
- Przybysz P.M., *Komentarz aktualizowany do art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2018.
- Raport z realizacji projektu Legalność, sprawność i dobra praktyka administracyjna warunkiem dobrego rządzenia*, red. K. Eckhardt, P. Niemczuk, Rzeszów–Przemysł 2015.
- Sawczuk M., *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- Skrenty Ź., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. IX.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna informowania w k.p.a.*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Żuradzki P., *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, <http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79176/04>.



# Streszczenie

## **Prawo do zawodowego, bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy administracyjnej na wybranym przykładzie**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zagadnienie dobrej administracji. Na wybranym przykładzie przedstawiono postępowanie administracyjne w sprawie zakresu świadczeń socjalnych. W gminnych ośrodkach pomocy społecznej prowadzone są sprawy z reguły w sytuacjach kryzysowych dla stron. To wymaga nie tylko bardzo profesjonalnych działań ze strony organu, przejawiających się w realizacji wszystkich zasad przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego, ale także w ramach ludzkiej empatii i życzliwości. Jednak, jak pokazuje wskazany w artykule przykład, organ administracyjny I instancji nie zrealizował prawa obywatela do dobrej administracji.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, dobra administracja, postępowanie administracyjne.

## Summary

### **Right to professional, impartial, righteous examination of administrative matter in selected case**

This article concerns the problem of good administration in Poland, especially on the level of the self-government sector. The author presents the real case in which the citizen as an actual carer demanded the social benefit named "500+" for the five children. However, the decision was negative. Then, the addressee of this decision appealed and the final decision issued by the higher administrative authority was positive for this applicant. It should be added that this person achieved it with the professional plenipotentiary. In meantime a few rules of administrative procedure were broken like the principle of legalism, information and the principle of trust in the public authorities.

**Key words:** local self-government, good administration, administrative procedure.

# Rozdział VI



# Źródła i *quasi-źródła* prawa międzynarodowego w służbie dobrej administracji

## 1. Wstęp

Cechą współczesnych porządków prawnych, z jednej strony porządku krajowego, z drugiej strony międzynarodowego czy ponadpaństwowego, jest zacieranie się granic między nimi. Zjawisku temu towarzyszy i służy szeroko pojmowana multicentryczność będąca jedną z ważniejszych tendencji współczesnego prawa. Istnieje wiele centrów decyzyjnych w zakresie stanowienia prawa oraz wiele centrów, które wyznaczają kierunki jego wykładni<sup>1</sup>. Poszczególne porządki prawne i funkcjonujące w nich ośrodki decyzyjne dysponują przy tym stosunkowo szeroką paletą źródeł prawa, z jakich wypływają normy, o których dopiero wtedy, gdy zostaną łącznie ujęte, można powiedzieć, iż kształtują sytuację prawną jednostki. Co więcej, oprócz źródeł tzw. *hard law* w porządkach prawnych z powodzeniem funkcjonują instrumenty o podobnym do źródeł charakterze, tworzące rozbudowaną sieć *soft law*. Regulacje te z formalnego punktu widzenia nie wiążą adresatów, jednak *de facto* w sposób zauważalny kształtują ich położenie oraz oddziałują na ich postępowanie. Miękki charakter owych *quasi-źródeł* prawa nie wyklucza ich skuteczności, a często nawet jej sprzyja.

Na tle powyższych uwag trudno nie zgodzić się z tym, iż prawo do dobrej administracji ma swój wymiar krajowy i europejski, a nawet międzynarodowy oraz jest kształtowane przez normy prawne i *para-prawne*:

---

\* Dr hab. Brygida Kuźniak – Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

<sup>1</sup> Zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 3–10; A. Kustra, *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 6, s. 87; B. Kuźniak, *Przestrzeń operacyjna prawa międzynarodowego publicznego. Perspektywa polska*, Warszawa 2012, s. 90–93.

- 1) krajowe;
- 2) wspólnotowe i unijne;
- 3) międzynarodowe.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi nie tyle na przesłanie treściowe prawa do dobrej administracji (choć końcowe fragmenty tekstu będą dotyczyły i tego aspektu), ale głównie na formy prawne, z których pomocą zostało ono skonstruowane, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy wyznaczonej przez prawo międzynarodowe publiczne, a zwłaszcza przez jego źródła. Tekst ukazuje formalne źródła i *quasi*-źródła PMP, po które w niżej wskazanych przypadkach sięgnęło prawo europejskie<sup>2</sup>, by z kolei wykorzystać je w służbie dobrej administracji<sup>3</sup>. Artykuł składa się z trzech części poprzedzonych niniejszym wstępem i zwieńczonych zwięzłym podsumowaniem.

Część pierwsza poświęcona jest syntetycznemu omówieniu katalogu źródeł prawa międzynarodowego publicznego (dalej PMP) obejmującego najmocniejsze, tradycyjne ich formy, w szczególności takie jak traktat i zwyczaj, a także analizie aktów pretendujących ewentualnie do odgrywania roli źródeł PMP i lokujących się na drugim końcu tej skali, czyli tzw. *soft law*.

Część druga – będąca najkrótszą i posiadającą jedynie wartość informacyjną – zarysowuje problematykę wykorzystania traktatów dla skonstruowania prawa do dobrej administracji.

---

2 Prawo europejskie rozumie się tu *sensu largo*, a zatem jako prawo wspólnotowe i unijne oraz prawo innych do Wspólnot i UE organizacji międzynarodowych, w szczególności Rady Europy.

3 Niniejsze opracowanie kontynuuje i rozwija ustalenia wynikające z ulokowanych na styku prawa międzynarodowego publicznego, prawa europejskiego i prawa administracyjnego badań prowadzonych przez autorkę od kilku lat, których częściowe efekty zostały zaprezentowane na konferencjach naukowych: „Istota źródła prawa międzynarodowego”, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Uniwersytetu Wrocławskiego, Brzeg Opolski, 24–26 września 2014 r.; „Tendencje we współczesnej administracji publicznej – podmioty, zadania publiczne oraz prawne formy ich realizacji”, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Administracji, Częstochowa, 13–14 października 2015 r.; „Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim”, Senat Rzeczypospolitej Polskiej – Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie i Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa, 22 października 2018 r., oraz opublikowane [w:] B. Kuźniak, *Instrumenty międzynarodowoprawne w służbie dobrej administracji*, [w:] *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, red. P. Bieś-Srokosz, Częstochowa 2016, s. 81–91; B. Kuźniak, P. Turek, *Soft law i quasi-soft law na przykładzie opinii Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich*, [w:] B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, *Ius cogens – soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, Kraków 2017, s. 229–238.

Część trzecia koncentruje się na konkretnych przejawach *soft law*, które zarówno w wymiarze formalnym, jak i materialnym jest zdadne do wykorzystywania w służbie dobrej administracji.

## 2. Źródła prawa międzynarodowego publicznego – zarys problemu

Zagadnienie źródeł prawa międzynarodowego publicznego najczęściej omawiane jest na podstawie postanowienia art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości<sup>4</sup>, gdzie zawarte jest wyliczenie podstaw wyrokowania tego sądu. W nauce samodzielne podstawy wyrokowania MTS – a to: traktaty, zwyczaj oraz ogólne zasady prawa – często zrównuje się ze źródłami prawa międzynarodowego, jednak dokonując jednocześnie pewnego uzupełnienia tego katalogu. Przedmiotem wspomnianego poszerzenia są zazwyczaj akty jednostronne pochodzące od organizacji międzynarodowych, będące przejawem ich bezpośredniego prawotwórstwa<sup>5</sup>, a zatem wiążące, normotwórcze uchwały ich organów. Pominięcie tego źródła w wyliczeniu zawartym w art. 38 tłumaczyć można tym, że tworząc po II wojnie światowej Organizację Narodów Zjednoczonych wraz z jednym z jej organów głównych, a mianowicie Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości, wzorowano się na działaniu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej okresu Ligi Narodów i tym samym powielono regulacje istniejące w czasach, gdy podmiot, jakim są organizacje międzynarodowe, nie był szeroko rozpowszechniony<sup>6</sup>.

Tradycyjne źródła prawa międzynarodowego wymienione w art. 38, nawet uzupełnione o prawotwórcze, wiążące uchwały międzyrządowych organizacji międzynarodowych, współcześnie często są jednak traktowane jako niewystarczające i nieadekwatne do podlegających normowaniu zjawisk zachodzących w społeczności międzynarodowej. Zasoby art. 38, na które przede wszystkim składają się traktaty i zwyczaj wraz z poczynionym przez doktrynę wskazanym wyżej uzupełnieniem, wciąż bowiem nie obejmują i nie wyjaśniają wszystkich prawotwórczych instrumentów będących w dyspozycji społeczności międzynarodowej,

4 Dz.U. 1947, Nr 23, poz. 90.

5 B. Krzan, *Akty jednostronne organizacji międzynarodowych jako źródło prawa międzynarodowego*, [w:], *Istota źródła w porządku prawa międzynarodowego*, red. J. Kolasa, Wrocław 2016, s. 117, wraz z przywołaną tam literaturą.

6 Tamże, s. 130, wraz z przywołaną tam literaturą.

a w szczególności nie absorbują wszelkich międzynarodowoprawnych instrumentów ochrony praw człowieka (np. takich istotnych jak niektóre niewiążące rezolucje organów organizacji międzynarodowych – wystarczy wspomnieć Powszechną Deklarację Praw Człowieka).

Nauka zatem, w celu objaśnienia wszystkich występujących w społeczności międzynarodowej procesów normotwórczych i ich finalnych produktów, podejmuje dalsze próby uzupełniania katalogu źródeł PMP, względnie utworzenia kategorii *quasi-źródeł* tej specjalności prawa, a zagadnienie to nadal należy do żywo i szeroko diskutowanych. Owe *quasi-źródła*, czy też jak się czasami twierdzi akty przypominające akty prawne, noszą miano *soft law*<sup>7</sup>.

Scharakteryzować i zdefiniować *soft law* nie jest łatwo, ponieważ nie dysponujemy definicją tego pojęcia zawartą w przepisach prawa. *Soft law* to termin będący jedynie efektem przemyśleń doktryny, która w dodatku nie pozostaje całkowicie spójna. Omawiając miękkie prawo, należy zwrócić uwagę przynajmniej na cztery elementy, a mianowicie: po pierwsze, na kwestię jego mocy wiążącej; po drugie, na rolę jaką odgrywa; po trzecie, na to jaką postać przybierają jego akty; po czwarte wreszcie, na krąg podmiotów je generujący.

I tak, jeżeli chodzi o moc wiążącą miękkiego prawa, nie ulega kwestii, iż obejmuje ono akty prawne niewiążące. Względem aktów wiążących, niewiążące *soft law* pełni pewne funkcje o charakterze służebnym. Występuje ono w charakterze *pre*-prawa, *post*-prawa bądź *para*-prawa. Jeżeli mamy do czynienia z *pre*-prawem, wówczas *soft law* stanowi instrument wyprzedzający i przygotowujący opracowanie aktu prawnie wiążącego. Jeżeli mamy do czynienia z *post*-prawem, to wtedy *soft law* służy wdrażaniu i wykładni aktu prawnie wiążącego. Kiedy zaś mamy do czynienia z *para*-prawem, to wtedy *soft law* występuje w charakterze substytutu prawa wiążącego.

Warto podkreślić, że jeden i ten sam akt typu *soft law* może wypełniać naraz więcej niż jedną z powyższych funkcji. Jeżeli chodzi o rolę, jaką odgrywa *soft law*, owo zagadnienie ujmowane jest różnorodnie. Niektórzy autorzy twierdzą, iż wartość prawa miękkiego lokuje się wyłącznie na moralnym i politycznym poziomie i że instrumenty miękkiego prawa stanowią tylko pewnego rodzaju presję i sposób wpływania na zachowanie państw, zwłaszcza jeżeli chodzi o regulacje

---

7 Por. M. Olivier, *The relevance of 'soft law' as a source of international human rights*, "The Comparative and International Law Journal of Southern Africa" 2002, vol. 35, no. 3, s. 289 i n.

o charakterze nowatorskim<sup>8</sup>. Inni badacze, i wydaje się to główny nurt doktryny, umiejscawiają *soft law* pomiędzy wiążącymi aktami prawnymi a wypowiedziami o charakterze politycznym, przy czym przypisuje się wówczas *soft law* pewien walor prawny, czyli pewne znaczenie w perspektywie twardego prawa. Przekłada się to głównie na dokonywanie wykładni obowiązującego prawa w świetle postanowień *soft law*. Z kolei gdy rozważymy problem, jaką postać przybierają akty prawne typu *soft law*, to tutaj w doktrynie także pojawi się rozbieżność stanowisk. Na jednym biegunie znajdować się będzie pogląd, wedle którego akty miękkiego prawa muszą być zakorzenione w traktatach i są wydawane z ich upoważnienia, względnie stanowią uchwały międzyrządowych konferencji międzynarodowych, na drugim biegunie ulokujemy natomiast przekonanie, wedle którego miękkie prawo stanowi wszystko, co jakkolwiek przypomina w pełni ukształtowane prawo, a więc będą to deklaracje polityczne, uchwały konferencji, moralność międzynarodowa, reguły kurtuazji itp. Odnosząc się wreszcie do kwestii, kto generuje miękkie prawo, natkniemy się także na szeroki wachlarz poglądów, które można pogrupować na dwóch skrajnych pozycjach. Z jednej strony twierdzi się mianowicie, że kompetencją do tworzenia *soft law* są obdarzone jedynie podmioty umocowane w traktatach, w szczególności organy organizacji międzynarodowych. Z drugiej zaś strony utrzymuje się, że miękkie prawo może tworzyć praktycznie każdy, kto uczestniczy w relacjach międzynarodowych<sup>9</sup>.

Podsumowując, wydaje się, iż instrumenty prawne typu *hard law* i *soft law* mają zasadniczo ten sam cel, jakim jest kształtowanie pozycji i regulowanie zachowań adresatów tworzonych norm. Warto przy tym podkreślić, iż twórcy *soft law*, podobnie jak twórcy *hard law* mają oczekiwania, iż adresaci generowanych norm będą postępowali zgodnie z ich dyrektywami, przy czym można się jedynie spodziewać, że w przypadku naruszenia miękkiego prawa negatywna reakcja będzie mniej dotkliwa bądź nie wystąpi wcale. Wypada także podkreślić, iż nie należy uogólniać, twierdząc, że w każdym aspekcie *soft law* jest słabsze od *hard law*, albowiem twarde prawo może być derogowane w każdym czasie, podczas gdy miękkie prawo raczej nie podlega temu mechanizmowi<sup>10</sup>. *Soft law*, lokując się w szarej strefie między tym co bez wątpienia jest

---

8 R.R. Baxter, *International law in her Infinite variety*, "International and Comparative Law Quarterly" 1980, vol. 29(4), s. 549–566, w ślad za: M. Olivier, dz. cyt., s. 295.

9 B. Kuźniak, P. Turek, dz. cyt., s. 234–236, wraz z przywołaną tam literaturą; B. Kuźniak, *Instrumenty międzynarodowoprawne...*, s. 85–87.

10 M. Olivier, dz. cyt., s. 297.



prawem, a tym co prawem nie jest, jak sama jego nazwa (miękkie) wskazuje, wydaje się bardziej elastycznym instrumentem prawa międzynarodowego niż traktaty i zwyczaj międzynarodowy. Uwzględniając tę jego zaletę, należy zaznaczyć, że *hard law* ma między innymi taką wyższość, iż nie ma wątpliwości, skąd pochodzi i na jakiej podstawie obowiązuje (forma) oraz że w ogóle obowiązuje, co razem wzięte wypełnia wymogi jakże istotnej zasady pewności prawa<sup>11</sup>.

### 3. Umowy międzynarodowe w służbie dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji należy do praw człowieka, a zatem tematyka ta, przynajmniej po części, jest objęta zakresem specjalności prawa, jaką jest prawo międzynarodowe publiczne. Najczęściej w doktrynie i dydaktyce akademickiej przyjmuje się, że zagadnienia prawno-człowiecze stanowią jeden z działów PMP. Można też twierdzić, iż międzynarodowe prawo praw człowieka stanowi już odrębną, wyemancypowaną względem współczesnego prawa narodów materię prawną. W uzasadnieniu podaje się wówczas, że zakres stosunków społecznych unormowanych regulacjami dotyczącymi praw człowieka, treść tych norm, stopień rozwoju oraz specyficzne instytucje i mechanizmy kontroli upoważniają do wyodrębnienia prawa praw człowieka z zakresu PMP<sup>12</sup>. Z uwagi zaś na to, iż liczne gwarancje praw i wolności człowieka odnajdujemy również w krajowych przepisach prawnych, można także przyjąć, że prawo praw człowieka stanowi całkowicie odrębną domenę prawa, w skład której wchodzi normy międzynarodowoprawne i normy wewnętrzne. Tak czy inaczej nie można zaprzeczyć, że bardzo istotna część unormowań omawianej w niniejszym opracowaniu materii zawarta jest w traktatach, które są podstawowymi instrumentami prawa międzynarodowego publicznego.

---

11 Por. G. Van Hoof, *Rethinking the sources of international law*, Boston 1993, s. 82; R. Jennings, *What is international law and how do we tell it when we see it*, "Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht" 1981, s. 59–60, w ślad za: M. Olivier, dz. cyt., s. 290–291.

12 A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 5–9.

Prawo do dobrej administracji, jak zasadniczo wszystkie prawa człowieka, ma charakter wertykalny<sup>13</sup>, czyli obowiązuje na linii jednostka–państwo i chroni tę jednostkę przed nadużyciem w relacjach władczych z organami administracji publicznej. Początkowo prawo to miało postać koncepcji doktrynalnej, która nie znajdowała odbicia w przepisach prawa, z czasem jednak uległo to zmianie<sup>14</sup>.

W literaturze przedmiotu najczęściej podaje się, że w akcie rangi prawa traktatowego prawo do dobrej administracji znalazło swój wyraz dopiero w strukturach Unii Europejskiej, gdzie mianowicie zostało sformułowane w art. 41 Karty Praw Podstawowych (dalej KPP). Podkreślić przy tym należy, iż Karta Praw Podstawowych początkowo była jedynie międzyinstytucjonalną deklaracją Parlamentu, Rady UE i Komisji<sup>15</sup>, a zatem należała do kręgu *soft law*, a moc wiążącą nadał jej dopiero Traktat z Lizbony<sup>16</sup>, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Od tego momentu KPP posiada jednak rangę umowy międzynarodowej składającej się na prawo pierwotne UE. Generalnie zresztą postanowienia Traktatu z Lizbony statuują, że obecnie Unia Europejska stawia sobie za cel nie tylko jednolity rozwój gospodarczy, ale także umacnianie przestrzegania podstawowych praw człowieka, a więc w sposób dorozumiany także prawa do dobrej administracji<sup>17</sup>.

Uzupełniająco warto jednak zaznaczyć, że w ramach prawotwórstwa rangi traktatowej również innej europejskiej międzyrządowej organizacji międzynarodowej już wcześniej można odszukać pewne zakorzenienie prawa do dobrej administracji. Chodzi mianowicie o Radę Europy i jej dorobek w szczególności w postaci Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej EKPCz)<sup>18</sup>. W wypracowanej przez Radę Europy koncepcji praw człowieka, której kluczowym elementem jest EKPCz, można dopatrywać się tła i uzasadnienia dla zasad dobrej administracji. W traktacie tym kwestie administracyjne nie odgrywają co prawda zasadniczej roli, niemniej są poruszone takie zagadnienia, jak na przy-

---

13 Na temat tzw. horyzontalnego obowiązywania praw człowieka zob. np. B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 52–55.

14 D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji – narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 95.

15 Dz.Urz. UE C 83/389.

16 Dz.U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

17 E. Slabu, *The right to good administration in the Court of Justice of the European Union case law*, “The USV Annals of Economics and Public Administration” 2017, vol. 17, nr 1(25), s. 208.

18 Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284.

kład dostęp do sądu bądź otwarty dostęp do informacji, które pośrednio wpływają na systemy administracyjne w państwach – stronach tej umowy międzynarodowej. Z perspektywy prawa do dobrej administracji, które odnosi się do relacji pomiędzy organem administracji publicznej a jednostką, ważkie znaczenie mają regulacje art. 6 ust. 1 EKPCz. Wprost dotyczą one spraw cywilnych i karnych, ale względem administracji również nie pozostają obojętne. Katalog gwarancji zawartych we wspomnianym artykule zawiera:

- prawo dostępu do sądu;
- niezawisłość i bezstronność organu sądowego;
- rzetelność postępowania;
- publiczny charakter postępowania;
- rozsądny termin.

W innych artykułach Konwencji również można znaleźć postanowienia, które mogą z powodzeniem znaleźć zastosowanie w relacjach między obywatelami a organami administracji. Dobrym przykładem jest w szczególności art. 6 normujący prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz zasadniczo niedopuszczający ingerencji władzy publicznej w korzystanie z tego prawa. Podobnie istotne wydają się postanowienia art. 13 dotyczące prawa do skutecznego środka odwoławczego<sup>19</sup>.

#### 4. *Soft law* w służbie dobrej administracji

Problematyka prawa do dobrej administracji znalazła odzwierciedlenie nie tylko w traktatach, ale i w relatywnie licznych aktach typu *soft law*, które podobnie jak źródła traktatowe powstały zarówno w strukturach Rady Europy, jak i Unii Europejskiej. Z pewnością warto w tym miejscu przywołać przynajmniej rezolucję Komitetu Ministrów Rady Europy nr 77/31 z 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji<sup>20</sup> oraz rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr 2007/7 z 20 czerwca 2007 r. w sprawie dobrej administracji wraz z załącznikiem do niej, jakim jest Kodeks Dobrej Administracji<sup>21</sup>.

---

19 W. Hryniewicka, A. Jackiewicz, *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*, [w:] R. Suwaj, M. Perkowski, *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, Białystok 2010, s. 16–18.

20 Tekst rezolucji zob. np. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 82–85.

21 Tekst rekomendacji zob. np. *Polski rocznik praw człowieka i prawa humanitarne* 2011, t. 2, s. 362–372.

Sztandarowym aktem w omawianej materii nadal jednak wydaje się przyjęty 6 września 2001 r. unijny Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej<sup>22</sup> konkretyzujący prawo do dobrej administracji sformułowane w Karcie Praw Podstawowych. Sam Kodeks doznaje przy tym uzupełnienia i konkretyzacji w kolejnym akcie *soft law*, jakim są wydane w czerwcu 2012 r. przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Zasady służby cywilnej UE<sup>23</sup>. Zasady te, jak się wydaje, mogą z kolei doznać urzeczywistnienia i uściślenia drogą czerpania z reguł kurtuazji międzynarodowej, a więc norm obyczajowych (służących głównie dyplomacji, ale nie tylko) oraz moralności międzynarodowej, którym także jak wskazano w pkt 1 niniejszego opracowania, przypisuje się charakter *soft law*. W ten sposób tworzy się swoista kaskada miękkiego – a właściwie coraz miększego – prawa (stanowiącego instrument prawny wykształcony na gruncie PMP lub z nim powiązany), wykorzystywanego do spożytkowania w służbie dobrej administracji<sup>24</sup>.

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej jest normotwórczą uchwałą organu międzyrządowej organizacji międzynarodowej i mógłby być klasyfikowany jako źródło PMP nieujęte w art. 38, jednak brak mu mocy wiążącej. Z tego powodu podpada więc pod kategorię *soft law*, przy czym na tle innych tego typu aktów jest aktem stosunkowo mocnym. Jest on mianowicie rezolucją Parlamentu Europejskiego, a więc organu kolegialnego, demokratycznie legitymowanego i posiadającego umocowanie traktatowe. Sam Kodeks co prawda nie został wydany z upoważnienia traktowego, ale wyraźnie zakorzeniony jest w przepisach rangi umowy międzynarodowej, a konkretnie w postanowieniach art. 41 Karty Praw Podstawowych, w odniesieniu do

---

22 Tekst na stronie internetowej Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: file:///C:/Users/BRYGID~1/AppData/Local/Temp/code\_2015\_PL-1.pdf (dostęp: 8 lutego 2019 r.).

23 Tamże.

24 Warto dodać, że prawo do dobrej administracji było i jest kształtowane także przez orzecznictwo sądów międzynarodowych, w szczególności Trybunału strasburskiego i Trybunału luksemburskiego. Kwestie te nie są jednak przedmiotem rozważań niniejszego opracowania, które koncentruje się na ujętych z perspektywy PMP formalnych źródłach pochodzenia prawa. Orzecznictwo, zgodnie z art. 38 statutu MTS, stanowi zaś „środek pomocniczy do stwierdzenia przepisów prawnych”, czyli klasyfikowane jest nie jako *fontes iuris oriundi*, lecz jako *fontes iuris cognoscendi*. Na temat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zob. np. D. Lilovska, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „e-Biuletyn” 2003, nr 4, s. 110–122, a na temat odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE zob. np. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 40–60.

których pełni funkcję *post-prawa*. Do tego dodać należy, że Kodeks ten choć pomyślany był jako akt znajdujący zastosowanie w instytucjach Unii Europejskiej<sup>25</sup>, znaczenie prawne posiada nie tylko w niej samej, ale także, będąc swoistą instrukcją, buduje standardy administracji w sposób szerszy. Stanowi źródło inspiracji w procesie opracowywania analogicznych regulacji prawa krajowego państw członkowskich Unii, jak również państw trzecich<sup>26</sup>.

Z materialnego punktu widzenia Kodeks ma ogromne znaczenie albowiem – jako *post-prawo* – porządkuje i rozszerza postanowienia zawarte w art. 41 Karty Praw Podstawowych, konstruując następujące zasady postępowania dotyczące relacji urzędników i instytucji UE z jednostką:

- zasada praworządności;
- zasada niedyskryminacji;
- zasada proporcjonalności;
- zasada zakazu nadużywania uprawnień władzy publicznej;
- zasada bezstronności i niezależności;
- zasada uprzejmości;
- zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela;
- zasada potwierdzania odbioru pism kierowanych do administracji publicznej;
- zasada przekazywania sprawy właściwemu organowi w sprawie w przypadku mylnego skierowania;
- zasada wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia;
- zasada terminowości;
- zasada pouczenia o możliwości odwołania;
- zasada doręczania rozstrzygnięcia;
- zasada ochrony danych;
- zasada uzasadniania decyzji;
- zasada udzielania informacji;
- zasada prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przycho-  
dzącej;
- zasada zaskarżania wszystkich zaniedbań instytucji publicznych do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>27</sup>.

---

25 Karta jest aktem wiążącym także instytucje państw członkowskich, jednak tylko w tym zakresie, w jakim stosują one prawo unijne, R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, r. XVI, nr 2(85), s. 58.

26 Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, „e-Biuletyn” 2003, nr 4, s. 43–44.

27 W. Hryniewicka, A. Jackiewicz, dz. cyt., s. 20–21.

Podsumowując, Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej ma na celu uszczegółowienie i wyjaśnienie prawa do dobrej administracji oraz dostarczenie wskazówek dotyczących wdrażania tego prawa w praktyce, tak by w efekcie uniknąć niewłaściwego działania organów administracji<sup>28</sup>.

Funkcję post-prawa w stosunku do Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej pełnią określone przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich standardy etyczne obowiązujące w administracji publicznej UE. Zostały one ustalone w czerwcu 2012 r. po przeprowadzonych konsultacjach społecznych. Mają one formę pięciu zasad służby cywilnej, którymi powinni się kierować urzędnicy UE:

- 1) oddanie Unii Europejskiej i jej obywatelom;
- 2) rzetelność;
- 3) obiektywność;
- 4) szacunek dla innych;
- 5) przejrzystość.

Zasady te obliczone są na to, by pomóc urzędnikom służby cywilnej w prawidłowym stosowaniu reguł w obszarze administrowania publicznego, w szczególności by w sytuacjach wymagających od nich dokonania oceny ułatwiać podejmowanie prawidłowych decyzji. Generalnie rzecz ujmując, zasady służą podnoszeniu jakości aktywności służby cywilnej. Wśród konkretnych postanowień zawarte są między innymi takie stwierdzenia dotyczące urzędników: „są uprzejmi” czy „powinni zawsze kierować się poczuciem przyzwoitości”. Dla skonkretyzowania tych wskazówek i odnalezienia ich praktycznego wymiaru, a w szczególności w środowisku o charakterze międzynarodowym i w aktywności na forum organizacji międzynarodowych, można sięgnąć do reguł kurtuazji międzynarodowej oraz do moralności międzynarodowej<sup>29</sup>, czyli ponownie – i to nie tylko co do formy, ale również treści – zaczerpnąć z zasobów związanych z PMP.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest prezentacja i analiza dyrektyw norm kurtuazyjnych, jednak dla lepszego zobrazowania poruszanej tematyki warto podać choć kilka ich przykładów. I tak, na

---

28 M. Batalli, A. Fejzullahu, *Principles of good administration under the European Code of Good Administrative Conduct*, “Pécs Journal of International and European Law” 2018, nr I, s. 28.

29 Normy moralności międzynarodowej dostarczają określonych wzorców zachowań; moralność międzynarodowa jest porządkiem bliskim PMP i silnie nań oddziałującym, zob. T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2009, s. 40–44.

gruncie protokołu dyplomatycznego splecionego z międzynarodowym *savoir-vivre*'m<sup>30</sup> wyrazem szacunku okazywanym otoczeniu, podczas wykonywania czynności urzędowych i w sytuacjach oficjalnych, jest np. strój, który nie powinien być zbyt ekstrawagancki lub niedbały, oraz najlepiej, żeby spełniał kanony stroju tzw. koordynowanego lub spacerowego<sup>31</sup>. T. Orłowski, polski znawca protokołu dyplomatycznego, pisze: „dbałość o wygląd i strój powinna [...] nastawiać pozytywnie [...] i pomagać odnaleźć przyjemność w codzienności. Szczególnie trzeba tego w urzędach, by przełamać pokutujący stereotyp staroświeckiej, zgorzkniałej i niezycliwej biurokracji publicznej. Niech będzie ona przy tym elegancka”<sup>32</sup>. Przejawami uprzejmości urzędnika jest także np. przestrzeganie zasad tzw. netykiety, czyli etykiety obowiązującej w pracy z wykorzystaniem internetu, w szczególności podczas prowadzenia korespondencji e-mailowej bądź komunikowania się przez telefon, które między innymi sprowadza się do przedstawiania się w chwili odbierania połączenia, prowadzenia rozmów w sposób zwięzły oraz zapewniający należyłą dyskrecję (np. nie zaleca się odbierania na raz kilku połączeń, jeśli prowadzi to do sytuacji, w której oczekująca na rozmowę osoba słyszy treść rozmowy prowadzonej równoległe). Ogólnie warto podkreślić, że reguły kurtuazyjne, w tym protokolarne, ulegają z biegiem lat uproszczeniu, jednak nie oznacza to, że całkiem wygasły. Regulują one oczywiście jedynie zewnętrzne formy współpracy, nie zaś jej głębsze treści, ale te drugie bywają zmarnowane, gdy lekkomyślnie zaniedbamy te pierwsze<sup>33</sup>. Wypada także dodać, że zasady służby cywilnej, którymi powinni się kierować urzędnicy UE (wraz z ewentualnym ich rozwinięciem i uszczegółowieniem w zasobach kurtuazji) mogą być z powodzeniem wykorzystywane także wewnątrz państw członkowskich Unii, a także przez państwa trzecie.

## 5. Podsumowanie

Prawo do dobrej administracji w jego wymiarze europejskim, a także po części i w wymiarze krajowym, zostało skonstruowane za pomocą

---

30 Na temat wzajemnej relacji między pojęciami: kurtuazja międzynarodowa, protokół dyplomatyczny, *savoir-vivre*, etykieta, zob. B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 108–109.

31 Zob. np. E. Pietkiewicz, *Protokół dyplomatyczny*, Warszawa 1990, s. 230–252.

32 T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny. Między tradycją a nowoczesnością*, Warszawa 2015, s. 436.

33 E. Pietkiewicz, dz. cyt., s. 37.

instrumentów prawnych charakterystycznych dla prawa międzynarodowego publicznego, w szczególności z pomocą traktatów. W procesie konkretyzowania, uzupełniania oraz urzeczywistniania prawa do dobrej administracji przydatność znajdują *para-źródła* prawa międzynarodowego publicznego, w postaci swoistej kaskady aktów typu *soft law*. Zarysowane zjawisko jawi się jako paralelne, a po części pochodne, względem multicentryczności będącej jedną z ważniejszych tendencji współczesnego prawa.



# Bibliografia

## Literatura

- Banaszak B., Bisztyga A., Complak K., Jabłoński M., Wieruszewski R., Wójtowicz K., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003.
- Batalli M., Fejzullahu A., *Principles of good administration under the European Code of Good Administrative Conduct*, "Pécs Journal of International and European Law" 2018, nr I.
- Bieś-Srokosz P. (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Kolasa J. (red.), *Istota źródła w porządku prawa międzynarodowego*, Wrocław 2016.
- Kustra A., *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 6.
- Kuźniak B., Ingelevič-Citak M. (red.), *Ius cogens – soft law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, Kraków 2017.
- Kuźniak B., *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2012.
- Kuźniak B., *Przestrzeń operacyjna prawa międzynarodowego publicznego. Perspektywa polska*, Warszawa 2012.
- Lilowska D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „e-Biuletyn” 2003, nr 4.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4.
- Michalska A., *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982.
- Niewiadomski Z., *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, „e-Biuletyn” 2003, nr 4.
- Olivier M., *The relevance of soft law as a source of international human rights*, "The Comparative and International Law Journal of Southern Africa" 2002, vol. 35, no. 3.
- Orłowski T., *Protokół dyplomatyczny. Między tradycją a nowoczesnością*, Warszawa 2015.
- Pietkiewicz E., *Protokół dyplomatyczny*, Warszawa 1990.
- Slabu E., *The right to good administration in the Court of Justice of the European Union case law*, "The USV Annals of Economics and Public Administration" 2017, vol. 17, no 1(25).
- Suwaj R., Perkowski M. (red.), *Przeciwdziałanie beczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, Białystok 2010.

- Sześciło D. (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Wasilewski T., *Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2009.
- Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, rok XVI, nr 2(85).

# Streszczenie

## Źródła i *quasi*-źródła prawa międzynarodowego w służbie dobrej administracji

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na źródła prawa, z pomocą których zostało skonstruowane prawo do dobrej administracji, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy wyznaczonej przez prawo międzynarodowe publiczne. Artykuł składa się z trzech części poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem. Część pierwsza poświęcona jest syntetycznemu omówieniu katalogu źródeł prawa międzynarodowego publicznego. Część druga zarysowuje problematykę wykorzystania traktatów dla skonstruowania prawa do dobrej administracji. Część trzecia koncentruje się na konkretnych przejawach *soft law*, które zarówno w wymiarze formalnym, jak i materialnym jest zdadne do wykorzystywania w służbie dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji w jego wymiarze europejskim, a także po części i w wymiarze krajowym, zostało skonstruowane za pomocą instrumentów prawnych charakterystycznych dla prawa międzynarodowego publicznego, w szczególności z pomocą traktatów. W procesie konkretyzowania, uzupełniania oraz urzeczywistniania prawa do dobrej administracji przydatność znajdują *para*-źródła prawa międzynarodowego publicznego, w postaci swoistej kaskady aktów typu *soft law*. Zarysowane zjawisko jawi się jako paralelne, a po części i pochodne, względem multicytryczności będącej jedną z ważniejszych tendencji współczesnego prawa.

**Słowa kluczowe:** prawo do dobrej administracji, prawo międzynarodowe publiczne, multicytryczność prawa, *soft law*.

## Summary

### Sources and *para*-sources of international law at the service of good administration

The purpose of this study is to draw attention to the sources of law, by means of which the right to good administration was constructed, while highlighting the perspective set by public international law. The

article consists of three parts preceded by an introduction and ended with a summary. The first part briefly discusses the catalog of sources of public international law whereas the second part outlines the issue of the use of treaties to construct the right to good administration. The third part focuses on specific manifestations of soft law, which both formally and materially can be used for the purposes of good administration.

The right to good administration on the European and also partly on the national ground, has been constructed while using legal instruments typical of public international law, in particular by means of treaties. In the process of specifying, supplementing and making the right to good administration a reality, para-sources of public international law in the form of soft law acts may prove useful. The outlined phenomenon appears as parallel and partly derivative, regarding multicentricity as one of the most important trends of contemporary law.

**Key words:** right to good administration, public international law, multicentricity of law, soft law.



# Rozdział VII



# Prawo do dobrej administracji w systemie ochrony zdrowia w Polsce

## 1. Karta Praw Podstawowych

Przepis art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, którą przyjęto w Nicei 7 grudnia 2000 r.<sup>1</sup>, pt. „Prawo do dobrej administracji” określa, 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.

---

\* Dr n. prawnych Marek Woch – pełnomocnik prezesa NFZ do spraw kontaktów z organizacjami pozarządowymi i organami władzy publicznej ustanowiony w 2016 r., radca Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ustanowiony w 2019 r., biegły sądowy z zakresu zarządzania oraz organizacji opieki zdrowotnej przy Sądzie Okręgowym Warszawa–Praga.

1 Kartę Praw Podstawowych sporządzono na podstawie tekstu opublikowanego w Dz.Urz.UE 2016 C 202, s. 1.



Biorąc pod uwagę dorobek doktryny<sup>2</sup>, należałoby wskazać, że zapisów dotyczących dobrej administracji należy doszukiwać się już w naukach chińskiego filozofa Konfucjusza, żyjącego w latach 551–479 p.n.e., który wiele uwagi poświęcił fundamentalnym relacjom społecznym, a wśród nich wskazywał na relacje między panującymi a poddanymi<sup>3</sup>.

Wioleta Hryniewicka-Filipkowska wskazuje także dzieła Platona (427–347 p.n.e.), gdzie filozoficzne rozważania koncentrują się głównie wokół idei dobra<sup>4</sup>.

Ponadto w zasadniczej kwestii należy zauważyć, że zagadnienia odnoszące się do dobrej administracji w sposób dorozumiany odnoszą się przeważnie do organów władzy lub instytucji publicznej.

Celem niniejszej publikacji jest wykazanie, że oprócz szeroko pojmowanej i definiowanej administracji<sup>5</sup> w państwie, nie tylko polskim, w strukturach występują podmioty lecznicze, a w nich pracownicy wykonujący zawody medyczne. Ponadto są zatrudniani lub współpracują także osoby, które niekoniecznie można jednoznacznie określić, iż należą *stricto* do danego zawodu medycznego (przynajmniej na poziomie normatywnym), jak np. lekarz. Pojawia się pytanie o rolę takich osób w relacjach z pacjentami i czy nie mogą wówczas występować także relacje administracyjne, oprócz medycznych<sup>6</sup>.

---

2 E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2010, Seria Prawnicza, Prawo 9, z. 64, s. 11 i n.

3 D.A. Jarema, *Wpływ konfucjanizmu na system społeczny i polityczny w Chinach*, Wrocław 2012, s. 49. Por. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Prawo do dobrej administracji, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań*, red. D. Kijowski, Warszawa 2008.

4 W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, Warszawa 1999, t. 1, s. 100–101.

5 M. Woch, *Prawa człowieka i ich ewolucja w aspekcie efektywności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, Radom 2012.

6 Zob. np. Rzecznik Praw Pacjenta, *Objaśnienia prawne RPP skutecznym narzędziem wsparcia przedsiębiorców prowadzących działalność leczniczą*, Warszawa, 20 lutego 2019 r., „Celem publikacji jest wsparcie wszystkich przedsiębiorców, wykonujących działalność leczniczą, w realizacji prawa pacjenta do dokumentacji medycznej i w konsekwencji zabezpieczenie interesów pacjentów. Dokument ten może stanowić również cenną wskazówkę dla innych podmiotów oraz pacjentów”.

## 2. Pracownicy na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami

Na podstawie art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>7</sup> wydano rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami<sup>8</sup>, a w załączniku wykaz pracowników działalności podstawowej.

Lp.	Stanowisko
1	Zastępca kierownika do spraw lecznictwa podmiotu leczniczego, jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego
2	Zastępca kierownika do spraw pielęgniarstwa (położnictwa): podmiotu leczniczego, jednostki organizacyjnej przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego, naczelną pielęgniarką, naczelną położną
3	Kierownik komórki organizacyjnej przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego, zastępca kierownika komórki organizacyjnej przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego
4	Kierownik zespołu techników elektroradiologii
5	Ordynator (lekarz kierujący oddziałem) i jego zastępca
6	Kierownik apteki szpitalnej lub zakładowej działającej w ramach podmiotu leczniczego
7	Zastępca kierownika apteki szpitalnej lub zakładowej działającej w ramach podmiotu leczniczego
8	Przełożona pielęgniarek, położnych, zastępca przełożonej pielęgniarek, położnych
9	Specjalista do spraw epidemiologii lub higieny i epidemiologii
10	Kierownik centralnej sterylizatorni
11	Inspektor do spraw gospodarki lekami
12	Inspektor ochrony radiologicznej
13	Starszy asystent lekarz lub lekarz dentyista
14	Lekarz lub lekarz dentyista (asystent, specjalista)
15	Starszy lekarz, specjalista (lekarz dentyista)
16	Lekarz lub lekarz dentyista (młodszy asystent)

<sup>7</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190).

<sup>8</sup> Dz.U. z 2011, nr 151, poz. 896.

17	Stażysta lekarz lub lekarz dentysta
18	Starszy koordynator pobierania i pobierania komórek, tkanek i narządów
19	Koordynator pobierania i pobierania komórek, tkanek i narządów
20	Starszy inżynier medyczny
21	Inżynier medyczny
22	Starszy asystent fizyki medycznej
23	Fizyk medyczny
24	Pielęgniarka oddziałowa, zastępca pielęgniarki oddziałowej
25	Położna oddziałowa, zastępca położnej oddziałowej
26	Pielęgniarka koordynująca i nadzorująca pracę innych pielęgniarek
27	Położna koordynująca i nadzorująca pracę innych położnych
28	Technik koordynujący i nadzorujący pracę innych techników elektroradiologii
29	Starszy asystent w dziedzinie pielęgniarstwa lub położnictwa
30	Asystent w dziedzinie pielęgniarstwa lub położnictwa
31	Młodszy asystent w dziedzinie pielęgniarstwa lub położnictwa
32	Specjalista pielęgniarka
33	Specjalista położna
34	Starsza pielęgniarka
35	Starsza położna
36	Pielęgniarka
37	Położna
38	Stażystka pielęgniarka
39	Stażystka położna
40	Starszy asystent farmacji szpitalnej lub klinicznej
41	Asystent farmacji
42	Młodszy asystent farmacji
43	Farmaceuta
44	Starszy technik farmaceutyczny
45	Technik farmaceutyczny
46	Starszy asystent fizjoterapii
47	Asystent fizjoterapii
48	Młodszy asystent fizjoterapii
49	Starszy fizjoterapeuta
50	Fizjoterapeuta
51	Starszy asystent dietetyki
52	Asystent dietetyki
53	Młodszy asystent dietetyki

54	Starszy dietetyk
55	Dietetyk
56	Starszy asystent diagnostyki laboratoryjnej
57	Asystent diagnostyki laboratoryjnej
58	Młodszy asystent diagnostyki laboratoryjnej
59	Diagnosta laboratoryjny
60	Starszy technik analityki medycznej
61	Technik analityki medycznej
62	Starszy laborant diagnostyki laboratoryjnej
63	Laborant diagnostyki laboratoryjnej
64	Starszy asystent logopedii
65	Asystent logopedii
66	Młodszy asystent logopedii
67	Logopeda
68	Starszy asystent psychologii klinicznej
69	Asystent psychologii klinicznej
70	Psycholog kliniczny
71	Starszy psycholog
72	Psycholog
73	Starszy asystent ratownik medyczny
74	Asystent ratownik medyczny
75	Młodszy asystent – ratownik medyczny
76	Starszy ratownik medyczny
77	Ratownik medyczny
78	Starszy asystent elektroradiologii
79	Asystent elektroradiologii
80	Młodszy asystent elektroradiologii
81	Starszy technik elektroradiolog
82	Technik elektroradiolog
83	Starszy asystent techniki dentystrycznej
84	Asystent techniki dentystrycznej
85	Młodszy asystent techniki dentystrycznej
86	Starszy technik dentystryczny
87	Technik dentystryczny
88	Starszy asystent protetyki słuchu
89	Asystent protetyki słuchu
90	Młodszy asystent protetyki słuchu

91	Starszy protetyk słuchu
92	Protetyk słuchu
93	Starszy asystent audiofonologii
94	Asystent audiofonologii
95	Młodszy asystent audiofonologii
96	Audiofonolog
97	Starszy asystent terapii zajęciowej
98	Asystent terapii zajęciowej
99	Młodszy asystent terapii zajęciowej
100	Starszy terapeuta zajęciowy
101	Terapeuta zajęciowy
102	Artterapeuta lub muzykoterapeuta
103	Starszy asystent
104	Asystent
105	Młodszy asystent
106	Starszy specjalista psychoterapii uzależnień
107	Specjalista psychoterapii uzależnień
108	Starszy instruktor terapii uzależnień
109	Instruktor terapii uzależnień
110	Starszy felczer
111	Felczer
112	Specjalista do spraw promocji zdrowia
113	Edukator do spraw diabetologii
114	Edukator do spraw laktacji
115	Starszy perfuzjonista
116	Perfuzjonista
117	Młodszy perfuzjonista
118	Starszy asystent higieny dentystycznej
119	Asystent higieny dentystycznej
120	Młodszy asystent higieny dentystycznej
121	Starsza higienistka dentystyczna
122	Higienistka dentystyczna
123	Starsza asystentka stomatologiczna
124	Asystentka stomatologiczna
125	Starsza opiekunka dziecięca
126	Opiekunka dziecięca
127	Starsza ortoptystka

128	Ortoptystka
129	Starszy technik masażysta
130	Technik masażysta
131	Starszy technik ortopeda
132	Technik ortopeda
133	Starszy opiekun medyczny
134	Opiekun medyczny
135	Starsza higienistka szkolna
136	Higienistka szkolna
137	Starszy dyspozytor medyczny
138	Dyspozytor medyczny
139	Starszy statystyk medyczny
140	Pracownik socjalny
141	Higienistka szpitalna
142	Starsza: sekretarka medyczna, rejestratorka medyczna
143	Statystyk medyczny, rejestratorka medyczna, sekretarka medyczna
144	Operator ciśnieniowych sterylizatorów gazowych i parowych
145	Preparator, dezynfektor
146	Przyuczeni: pomoc dentystyczna, dezynfektor i inni
147	Sanitariusz szpitalny
148	Starsza: salowa, pomoc laboratoryjna
149	Sanitariusz (noszowy), salowa, faszowaczka, pomoc laboratoryjna, pomoc apteczna

#### **Pracownicy administracyjni, techniczni i ekonomiczni**

1	Zastępca kierownika podmiotu leczniczego
2	Główny księgowy
3	Zastępca głównego księgowego
4	Główny specjalista, asystent kierownika podmiotu leczniczego
5	Radca prawny
6	Kierownik komórki organizacyjnej
7	Kierownik transportu wewnętrznego
8	Starszy specjalista, starszy informatyk
9	Specjalista, informatyk
10	Specjalista do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy
11	Inspektor do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy
12	Inspektor do spraw obronnych i rezerw

13	Inspektor ochrony przeciwpożarowej
14	Starszy: inspektor, rewident zakładowy, księgowy, mistrz, technik informatyk
15	Inspektor, księgowy, inspektor terapii pracą, mistrz, starszy kasjer
16	Starszy magazynier, intendent, kasjer
17	Magazynier
18	Kierownik świetlicy
19	Starszy bibliotekarz
20	Kierownik kancelarii, starszy referent
21	Bibliotekarz
22	Referent, archiwista, sekretarka

### Pracownicy gospodarczy

1	Laborant w kotłowni
2	Konserwator urządzeń technicznych
3	Starszy mistrz
4	Mistrz
5	Hydraulik, ślusarz, elektromechanik, tokarz, elektryk, spawacz, szef kuchni, operator oczyszczalni ścieków i inni
6	Palacz kotłów parowych o nadciśnieniu 0,07 MPa, wodnych wysokotemperaturowych wraz z urządzeniami pomocniczymi
7	Palacz kotłów wodnych nisko- i średniotemperaturowych wraz z urządzeniami pomocniczymi
8	Palacz pieców spalania odpadów organicznych, aparaturowy uzdatniania wody
9	Pomocnik palacza, robotnik nawęglania i odżużlowania
10	Starszy: dozorca, strażnik, portier
11	Pracownik ochrony
12	Dozorca, strażnik, portier, woźny, dźwigowy, szatniarz, powielaczowy i inni

Z kolei w ustawie z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych<sup>9</sup> wskazano, że pracownikiem wykonującym zawód medyczny jest osoba wykonująca zawód medyczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, która jest zatrudniona w ramach stosunku pracy w podmiocie leczniczym, czyli jest „osobą uprawnioną na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz osobę legitymującą się nabyciem fachowych kwalifikacji do

<sup>9</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1473.

udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub w określonej dziedzinie medycyny”.

### **3. Zmiana sposobu oraz form wykonywania pracy przez przedstawicieli zawodów medycznych, ale także tych, którzy nie są w świetle ustawodawstwa ich repelentami**

Marcin Kędzierski wskazuje, że „rewolucja technologiczna, zmiana sposobu oraz form wykonywania pracy sprawiły, że stajemy dziś przed koniecznością całkowitej zmiany systemów szkolnictwa funkcjonujących w niemal niezmiennym kształcie od 200 lat”<sup>10</sup>.

Już w 1972 r. opublikowano tzw. raport Faure’a, w którym wskazano na nieuchronny proces „deinstytucjonalizacji edukacji” i „descholaryzacji społeczeństwa”<sup>11</sup>.

Descholaryzacja społeczeństw – jedna z koncepcji pedagogicznych, która zakłada, że proces uczenia się jest tą aktywnością człowieka, która nie wymaga kierowania z zewnątrz przez innych, lecz przede wszystkim zapewnienia swobodnego dostępu do źródeł informacji i dobrowolności. Koncepcję tę sformułował po raz pierwszy Ivan Illich w 1971 r.<sup>12</sup>

Zdescholaryzowane społeczeństwo powinno w założeniu realizować trzy główne cele edukacyjne:

Każdy, kto chce się uczyć, w dowolnym momencie życia musi mieć zapewnione prawo do korzystania z zasobów informacji.

Każdy, kto chce się dzielić swoimi wiadomościami, jest upoważniony do wyszukiwania tych, którzy chcą się od niego uczyć.

---

10 M. Kędzierski, *Edukacja na rozdrożu*, „Rzeczpospolita” 8–9 grudnia 2018, s. 4.

11 Raport Faure’a – raport stworzony przez Międzynarodową Komisję ds. Rozwoju Edukacji powołaną w 1971 r., której przewodniczył Edgar Faure. Komisja stworzyła raport na podstawie wizytacji 23 krajów, odbyciu 6 sesji, przeprowadzeniu konsultacji z 13 międzynarodowymi organizacjami na 4 konferencjach. Raport przedłożony został inicjatorowi tego przedsięwzięcia dyrektorowi generalnemu UNESCO René Maheu 18 maja 1972 r. Raport *Learning to be. The World of education today on tomorrow* wydano w j. polskim w 1975 r., nosi tytuł *Uczyć się, aby być*.

12 Ivan Illich (ur. 4 IX 1926 r. w Wiedniu, zm. 2 XII 2002 r. w Bremie) – austriacki filozof i krytyk współczesnego społeczeństwa. Zyskał sławę, negując powszechnie uznane autorytety i stanowiska dotyczące takich problemów jak: edukacja, system opieki zdrowotnej, zatrudnienie, energetyka, rozwój ekonomiczny i pleć.



Każdy, kto chce przedstawić jakąś kwestię ogółowi, powinien mieć okazję, by to zrobić.

Pojawia się więc pytanie w kontekście zmian ustawowych, które zmieniły charakter orzekania o stanie zdrowia z definicji legalnej, tj. art. 42 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, który stanowi, że „lekarz orzeka o stanie zdrowia określonej osoby po uprzednim, osobistym jej zbadaniu, z zastrzeżeniem sytuacji określonych w odrębnych przepisach”<sup>13</sup>. Podobnie w Kodeksie Etyki Lekarskiej<sup>14</sup> – art. 9 „lekarz może podejmować leczenie jedynie po uprzednim zbadaniu pacjenta. Wyjątki stanowią sytuacje, gdy porada lekarska może być udzielona wyłącznie na odległość”.

Zmieniono na definicję art. 42. 1. Lekarz orzeka o stanie zdrowia określonej osoby po uprzednim osobistym jej zbadaniu lub zbadaniu jej za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, a także po analizie dostępnej dokumentacji medycznej tej osoby<sup>15</sup>.

Należy jednak zauważyć, że wcześniejsze brzmienie art. 42 to: „lekarz orzeka o stanie zdrowia określonej osoby po uprzednim, osobistym jej zbadaniu lub zbadaniu jej za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności”<sup>16</sup>.

Konkludując, ustawodawca w przypadku lekarzy usankcjonował orzekanie o stanie zdrowia za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, jednak po czasie dookreślając, że powinno się to odbywać po analizie dostępnej dokumentacji medycznej tej osoby.

Pojawia się więc pytanie o definicje systemów teleinformatycznych.

System teleinformatyczny – system teleinformatyczny w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>17</sup>.

System teleinformatyczny – zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie

---

13 Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 1997 r., Nr 28, poz. 152).

14 Uchwała Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 14 grudnia 1991 r. w sprawie Kodeksu Etyki Lekarskiej, z późn. zm.

15 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2018 r. poz. 617).

16 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2017 r. poz. 125).

17 Dz.U. z 2017 poz. 1219. Art. 3b. Na zasadach określonych przez przepisy odrębne swoboda świadczenia usług drogą elektroniczną może zostać ograniczona, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia, obronność, bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwo publiczne.

i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urzędnienia końcowego w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>18</sup> art. 2 pkt 43, który stanowi, że telekomunikacyjne urządzenie końcowe to urządzenie telekomunikacyjne przeznaczone do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do zakończeń sieci.

Należy zauważyć, iż określono, czym jest dziedzinowy system teleinformatyczny – system teleinformatyczny wspomagający określony obszar funkcjonowania systemu ochrony zdrowia<sup>19</sup>.

#### **4. Wdrażanie rozwiązania informatycznego Narodowego Funduszu Zdrowia wspierającego procesy elektronicznego weryfikowania i potwierdzania zlecenia na zaopatrzenie pacjenta w wyroby medyczne**

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup> wprowadza innowacyjny sposób postępowania ze zleceniem na zaopatrzenie w wyroby medyczne oraz zleceniem naprawy. Rozwiązanie informatyczne NFZ będzie wspierać procesy elektronicznego weryfikowania i potwierdzania zlecenia niewymagającego, co do zasady, odbycia wizyty w oddziale NFZ (2,5 mln rocznie). W konsekwencji stanowić będzie ono ułatwienie dla pacjentów, a w szczególności osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

W art. 6 wskazano, że w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>21</sup> wprowadza się następujące zmiany, m.in. „art. 38c. 1. Zlecenia mogą być wystawiane po uprzednim osobistym badaniu fizykalnym świadczeniobiorcy lub badaniu za pośrednictwem

---

18 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2018 r. poz. 1954).

19 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. z 2017 r. poz. 1845).

20 Dz.U. z 2018 r. poz. 1515.

21 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1844).

systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, a w przypadku zaopatrzenia w wyroby medyczne przysługujące comiesięcznie – także na podstawie dokumentacji medycznej świadczeniobiorcy”.

W art. 7 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej<sup>22</sup> wskazano na art. 15b ust. 1, który otrzymuje brzmienie: „1. Pielęgniarka i położna wykonują czynności zawodowe, o których mowa w art. 15a ust. 1, po uprzednim osobistym badaniu fizykalnym pacjenta lub badaniu za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, a także po analizie dostępnej dokumentacji medycznej pacjenta”.

## 5. Wnioski do dalszych rozważań

1. W którym miejscu kończy się medycyna, a w którym zaczyna administrowanie w procesie leczenia?

2. Prawa i obowiązki uczestników wdrażanych rozwiązań dla dwóch i pół miliona pacjentów korzystających rocznie z refundacji zaopatrzenia w wyroby medyczne, w kontekście świadczenia opieki zdrowotnej – procedura medyczna a czynność administracyjna, np. czy można uznać wystawianie zleceń na zaopatrzenia w wyroby medyczne?

2. Zmiana prawa odnoszącego się do lekarza, który dotychczas orzekał o stanie zdrowia określonej osoby po uprzednim, osobistym jej zbadaniu, która w tej materii się nie zmienia, jednak ustawodawca dopuścił orzekanie o stanie zdrowia określonej osoby za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, jak również dostrzeżono rolę dokumentacji medycznej.

3. Jak wykazał prof. Wojciech Glinkowski w czasie trwania konferencji „Telemedycyna i eZdrowie 2018”, która odbyła się w Instytucie Podstawowych Problemów Techniki w Warszawie 14–15 grudnia 2018 r., w przeglądzie dostępnych sylabusów obowiązujących na kierunkach lekarskich można stwierdzić brak jednoznacznego odniesienia do wiedzy i umiejętności w zakresie „badania pacjenta za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności”. W związku z tym należy zadać pytanie, na którym etapie edukacji formalnej powinno rozwijać się kompetencje odnoszące się do „badania pacjenta za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności”; czy

---

22 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 123).

może w minimalnym stopniu, a należałoby się koncentrować na edukacyjnej descholaryzacji przedstawicieli zawodów medycznych, czyli indywidualnego procesu uczenia wyróżniającego się aktywnością człowieka, jak również, czy nie należy wprost dookreślać form *stricte* administracyjnych, nakierowanych na dobre praktyki w procesie leczenia z dominującym obecnie położeniem nacisku na procedury medyczne<sup>23</sup>.

---

23 Zob. K. Kucharczyk, *2019 rokiem cyfryzacji służby zdrowia*, „Rzeczpospolita” 8 lutego 2019 r., s. A19, gdzie wskazano, że „rządowy projekt e-zdrowie, a także inwestycje firm prywatnych nabierają tempa”, a „niemal połowa mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej deklaruje, że korzysta lub rozważa używanie aplikacji zdrowotnych na urządzeniach mobilnych”.

# Bibliografia

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U.z 1997 r. Nr 28, poz. 152).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1473).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1515).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2017 r. poz. 125).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. z 2017 r. poz. 1845).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1844).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 123).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2018 r. poz. 617).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2018 r. poz. 1954).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190).

## Literatura

- Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2010, Seria Prawnicza, Prawo 9, z. 64.
- Jarema D.A., *Wpływ konfucjanizmu na system społeczny i polityczny w Chinach*, Wrocław 2012.
- Kędzierski M., *Edukacja na rozdrożu*, „Rzeczpospolita” 8–9 grudnia 2018 r.
- Kijowski D. (red.), *Prawo do dobrej administracji, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008.
- Rzecznik Praw Pacjenta, *Objaśnienia prawne RPP skutecznym narządkiem wsparcia przedsiębiorców prowadzących działalność leczniczą*, Warszawa 2019.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, Warszawa 1999, t. 1.
- Woch M., *Prawa człowieka i ich ewolucja w aspekcie efektywności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, Radom 2012.

# Streszczenie

## Prawo do dobrej administracji w systemie ochrony zdrowia w Polsce

Prawo do dobrej administracji co do zasady jest definiowane jako prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Ponadto w zasadniczej kwestii należy zauważyć, że zagadnienia odnoszące się do dobrej administracji w sposób dorozumiany odnoszą się przeważnie do organów władzy lub instytucji publicznej.

Celem niniejszej publikacji jest wykazanie, że oprócz szeroko pojmowanej i definiowanej administracji w państwie, nie tylko polskim, w strukturach występują podmioty lecznicze, a w nich pracownicy wykonujący zawody medyczne, co do których także w pewnych kwestiach stosowane są zagadnienia odnoszące się do dobrej administracji.

**Słowa kluczowe:** ochrona zdrowia, administracja publiczna, podmioty lecznicze.

## Summary

### The right to good administration in the healthcare in Poland

The right to good administration is, in principle, defined as a right to be impartial and fair consideration by the institutions and bodies within a reasonable time and organizational units. In addition, on the fundamental issue, it should be noted that issues relating to good administration implicitly refer to authorities or public institutions.

The purpose of this publication is to show that, in addition to being broadly understood

and defined administration in a country, not only in Poland, there are medicinal entities in the structures, and in them workers performing medical professions, for which, also in some matters, issues relating to good administration are applied.

**Key words:** health care, public administration, used curative.

## **Rozdział VIII**





# Prawo do dobrej administracji a demokratyczna kultura polityczna

„Demokracja to nie jedynie układ instytucji czy konstytucja, więc nie tylko konstytucja, nie tylko parlament, nie sam rząd, ani tylko sądy, wszystko to odgrywa bardzo ważną rolę. Jednak demokracja jest przede wszystkim kulturą współistnienia ludzi. Gdyby nie te czynniki kulturowe, funkcjonowanie tych instytucji nie byłoby w pełni możliwe, byłoby zapewne wypaczone. Przecież z każdą instytucją związane jest ryzyko, i jeżeli urzędy nie są prowadzone według wypracowanego systemu, porządnie, zgodnie z ich misją, wówczas następuje ich zepsucie”<sup>1</sup>.

## 1. Wstęp

Nowoczesne państwo stanowi pewną polityczną formę życia, która nie sprowadza się do abstrakcyjnych form instytucjonalizacji ogólnych zasad prawnych, pisał R. Dahrendorf. Ta forma życia tworzy polityczno-kulturowy kontekst, w którym muszą zostać uwzględnione podstawowe zasady konstytucyjne mające charakter uniwersalny. Tym kontekstem jest demokratyczna kultura polityczna<sup>2</sup>. Państwa Unii Europejskiej wykształciły w toku swojego rozwoju i procesów transformacji własne porządki prawne będące produktem szeregu procesów przyswajania i recepcji prawa. Na sposób postrzegania i rozumienia prawa, styl argumentacji i uzasadniania decyzji prawnych, na realizację jego wartości i zasad mają wpływ czynniki kulturowe, których oddziaływanie

---

\* Dr Jolanta Żółnowska – Wydział Bezpieczeństwa Cywilnego Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie.

1 G. Schwan, *Polityka i zaufanie*, [w:] *Na drodze do wspólnoty kultury prawnej II. Auf dem Wege zur Gemeinschaft der Rechtskultur II*, red. M. Lutter, W.-H. Roth., M. Wyrzykowski, Warszawa 2016, s. 110.

2 J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 33.

pozostaje ukryte, ich wpływ – często niezauważony, zwłaszcza wtedy, gdy poruszamy się tylko w obrębie narodowego porządku prawnego. Owe specyficzne dla danych kultur prawnych cechy dostrzega się wyraźnie dopiero w momencie konfrontacji z alternatywnymi porządkami prawnymi<sup>3</sup>. Zarówno kultura, jak i prawo odciskają swoje wzory na indywidualnych postawach i zachowaniach. Uczestnicy systemu politycznego z całą gamą swoich orientacji, przekonań, mitów, stereotypów czy przyzwyczajzeń, tworzą byt instytucjonalny tego systemu, wpływając na sposób i styl implementacji prawa. Ich zachowania w skali społecznej nie są jedynie wypadkową tych złożonych podskórnych elementów i struktur kultury dominującej, lecz także – stopnia dojrzałości ich politycznej świadomości. Wynikają one z określonych przekonań i ich systemu wartości; ze sposobu postrzegania i oceny otaczającego świata<sup>4</sup>. Pod płaszczyzną zachowań i podejmowanych działań kryje się jakże złożona struktura, od której zależy funkcjonowanie całego porządku społecznego i politycznego. To tu „zapadają decyzje”, to tu kryją się siły, które mogą wzmacniać system polityczny i prawny lub zagrażać jego funkcjonowaniu. „Prawo powstaje, rozwija się i przekształca w konkretnym społeczeństwie; siły działające w społeczeństwie mają decydujący wpływ na to, co prawo stanowi i jak jest stosowane” – głosił E. Durkheim<sup>5</sup>. Jakie to siły? Jakie jest ich oddziaływanie? Co sprzyja skuteczności prawa? Co decyduje o jego akceptacji i prestiżu?<sup>6</sup> Odpowiedzi na te pytania chcemy poszukiwać w sferze kultury, przede wszystkim w kulturze politycznej.

## 2. Kultura polityczna – konceptualizacja

Amerykańscy badacze G. Almond i S. Verba posłużyli się kategorią kultury politycznej, próbując dociec, co wpływa na powodzenie i stabilność

---

3 D. Grimm, *Jednolity porządek prawny – trwały postulat do urzeczywistnienia?*, [w:] M. Lutter, W.-H. Roth., M. Wyrzykowski (red.), dz. cyt., s. 239–240.

4 Por. M. Sobolewski, *Pisma nieznanne i rozproszone*, Kraków 2003, s. 114.

5 Cyt. za: A. Kojder, Z. Cywiński (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Warszawa 2014, s. 69.

6 W socjologii prawa ugruntowany jest pogląd o wzajemnej koincydencji zjawisk: duch, idee, uczucia oddziałują na materię, a z kolei materia wpływa na przekonania, idee i uczucia. Socjologia prawa rozumie prawo jako nie tylko system norm ustanowionych w sposób uznany przez władzę państwową za prawomocny, lecz także jako system przekonań, uczuć, idei i wartości, które choć nie pozostają w bezpośrednim związku z działalnością państwa, mają decydujący wpływ na rozwój gospodarczy, polityczny, moralny i umysłowy; Zob. *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, red. A. Kojder, Z. Cywiński, Warszawa 2014, s. 14.

systemu demokratycznego. Poddali oni analizie określone postawy jednostek stanowiących społeczność obywatelską, ich zachowania oraz umiejętności korzystania z instytucji demokratycznych, uznając, że pewne cechy kulturowe sprzyjają lub nie sprzyjają demokracji<sup>7</sup>. Niewątpliwie istnieje też zależność odwrotna. Instytucje demokratyczne mają wpływ na zmiany wzorów i wartości kultury politycznej jednostek i całych społeczności. Już Herder pisał, że „im lepsze jest państwo, z tym większym zaangażowaniem i z lepszym skutkiem realizowane jest w nim człowieczeństwo. Im mniej ludzkie jest państwo, tym gorzej o to i trudniej. Dotyczy to członków i instytucji państwa, począwszy od chaty aż do tronu”<sup>8</sup>. „Kluczem do zrozumienia zjawisk objętych nazwą kultura polityczna jest rozeznanie podstawowych poglądów na temat kultury w sensie ogólnym, funkcjonujących przede wszystkim w antropologii i socjologii” – pisze B. Krauz-Mozer i nazywa ją „psychologiczną infrastrukturą”<sup>9</sup>. Kultura polityczna rozciąga swój obszar naukowych eksploracji na pograniczu socjologii, psychologii, antropologii i nauk politycznych. Jej interdyscyplinarność jest cechą samego zjawiska kultury.

Kultura polityczna w rozumieniu G. Almonda to obszar badań nad subiektywną sferą polityki oraz cechami i wzorcami kultury poszczególnych społeczności. Zakres przedmiotowy tej kategorii i jej rozumienie budzą jednak wiele kontrowersji, stanowiąc przedmiot dyskusji naukowych i publikacji w polskiej literaturze przedmiotu<sup>10</sup>. Po zestawieniu i analizie licznych rozpraw, J. Garlicki zaproponował następującą definicję: Kultura polityczna to – zmienny w czasie, wytworzony głównie pod wpływem tradycji historycznej oraz struktury instytucji politycznych i zasad funkcjonowania danego systemu politycznego – całokształt orientacji społeczeństwa, grupy społecznej, jednostek wobec polityki. Jest to sfera subiektywna polityki znajdująca wyraz w konkretnych i werbalnych zachowaniach. Na kulturę polityczną składają się:

- komponent poznawczy (kognitywny): zainteresowanie polityką, wiedza i znajomość faktów politycznych;

---

7 G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

8 J.G. Herder, *Listy wzywające do krzewienia człowieczeństwa*, [w:] *Państwo a społeczeństwo. Wizje wspólnot niemieckich od oświecenia do okresu reformacji*, oprac. i tłum. T. Namowicz, Poznań 2001, s. 307.

9 B. Krauz-Mozer, *Kultura polityczna w ujęciu socjologicznym*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne problemy badań nad kulturą polityczną*, red. Z. Blok, Poznań 2005, s. 86.

10 Przegląd definicji kultury politycznej: M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 98–109; *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007, s. 63–68.

- komponent aksjologiczny: wartości odnoszące się do systemu politycznego i mechanizmów jego funkcjonowania;
- komponent ocenno-afektywny: oceny i sądy wartościujące na temat instytucji i zjawisk politycznych;
- komponent behawioralny: wzory zachowań i wypróbowane typy działań w sferze polityki<sup>11</sup>.

Kluczowymi składowymi pojęcia „kultura polityczna” i powszechnie uznanymi praktycznymi narzędziami analitycznymi do empirycznych badań nad kulturą polityczną są wartości i normy. W wymiarze empirycznym przekładają się one na społecznie (kulturowo) zdefiniowane postawy, zachowania i działania polityczne. P. Sztompka ujmuje rolę wartości i norm krótko: wartości wskazują, do czego ludzie powinni dążyć, a normy – jak powinni do tego dążyć<sup>12</sup>. Wartości funkcjonują jako zasady, według których dokonuje się wyboru spośród wielu możliwości; są moralnymi przekonaniami, do których ludzie odwołują się, aby ostatecznie uzasadnić swoje działanie. Są zatem wewnętrznymi kryteriami oceny. Normy natomiast są kryteriami ocen zewnętrznymi wobec jednostki, a ich skuteczne funkcjonowanie wymaga sankcji społecznych<sup>13</sup>, co jest domeną prawa.

### 3. Demokratyczna kultura polityczna, jej cechy i znaczenie

Demokratyczna kultura polityczna spaja w sobie różne typy kultur politycznych. Jest nośnikiem takich standardów i wartości, które kreują społeczeństwo obywatelskie. Oceniając ten typ kultury politycznej, stosuje się kryterium jej funkcjonalności. Będzie ona wysoko oceniana i pożądana przez system, gdy spełni eufunkcjonalną rolę wobec niego<sup>14</sup>. Tworzą ją obywatele świadomi swych praw, jak i świadomi swych obowiązków; obywatele interesujący się sprawami publicznymi, aktywni obywatelsko i uczestniczący w życiu publicznym. „Demokracja jest nie tylko formą państwa, ale również formą społeczeństwa”<sup>15</sup>.

11 J. Garlicki, *Kultura polityczna młodzieży studenckiej*, Warszawa 1991, s. 26.

12 P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 259.

13 E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 181.

14 Zob. G. Bokszańska, *Znaczenie kultury politycznej dla funkcjonowania systemu politycznego*, „Edukacja Polityczna” 1986, vol. 8, s. 24.

15 G. Meyer, *Kultura polityczna i demokratyzacja – podstawy, problemy i tezy*, [w:] *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech. Wybrane problemy*, red. G. Meyer, St. Sulowski, W. Łukowski, Warszawa 2007, s. 9.

Demokratyczny typ kultury politycznej obejmować musi uznanie podmiotowości obywateli, akceptację praw i swobód obywatelskich, poszanowanie wolnej gry sił politycznych w obrębie istniejącego zróżnicowania politycznego; obejmować musi także demokratyczne formy działalności obywateli w instytucjach państwowych i pozarządowych. Taka kultura pozwala na prezentację różnych poglądów i interesów, na czynny udział obywateli w sprawowaniu władzy we wszystkich instytucjach politycznych i społecznych, a wreszcie przyczynia się w sposób istotny do realizacji zasad praworządności i kontroli obywateli nad działalnością władzy<sup>16</sup>. Demokratyczna kultura polityczna stwarza klimat ochrony praw podmiotowych jednostki przed nadużyciami władzy, umożliwiając realizację uprawnień zawartych w prawie do dobrej administracji. Podstawowym elementem tej kultury jest poczucie podmiotowości osób składających się na społeczeństwo. Stanowi ona bowiem optymalne środowisko kształtowania pożądanych postaw obywateli, którzy w społeczeństwie otwartym są gotowi do podejmowania stosownych wyzwań związanych z ich rolami w swoich społecznościach, w tym również w strukturze szeroko pojętej administracji. Jest to kultura stanowiąca jednocześnie podstawowy czynnik podtrzymujący demokrację i zapewniający trwałość demokratycznych instytucji. Jej zadaniem jest także przekształcanie sfery życia społecznego, by eliminować z niej zjawiska patologiczne i zmieniać funkcjonujące nieprawidłowo mechanizmy władzy w mechanizmy panowania, oparte na świadomych działaniach politycznych uczestników życia społecznego, dla których najwyższym dobrem jest człowiek i tworzone przez niego państwo<sup>17</sup>.

Wskazując na znaczenie kultury politycznej o standardach demokratycznych, T. Filipiak wylicza liczne jej funkcje. Demokratyczna kultura polityczna strzeże wartości humanizmu i demokracji, by służyć pożytkowi ogółu obywateli, organizuje relacje ludzi z władzą oraz zabezpiecza dobrze rozumiany interes państwa, stojąc na straży takich standardów, które dbają o wypełnienie obywatelskich powinności względem państwa, jest też skuteczną bronią w zwalczaniu przesądów politycznych. Oczyszcza zachowania polityczne ze szkodliwych ideologicznych

---

16 T. Filipiak, *Kultura polityczna i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Metafory polityki*, red. B. Kaczmarek, t. 2, Warszawa 2003, s. 189.

17 Por. T. Filipiak, *Próba aksjomatyzacji kultury politycznej*, [w:] *Etyka i polityka*, red. E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2001, s. 127; Od demokratycznej kultury politycznej zależy trwałość instytucji demokratycznych; tę tezę sformułował R. Inglehart na podstawie danych empirycznych pochodzących z wielu krajów demokratycznych; R. Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton–New Jersey 1990.

naleciałości, sprzyja przyswajaniu szlachetnych właściwości i motywów postępowania. Oddziałuje na politykę, mając nad nią normatywną przewagę. Sprzyja więc rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, może reformować i udoskonalać jego organizację, a zatem sprzyja rozwojowi demokracji, od czego zależy ogólny rozwój społeczny.

Demokratyczna kultura polityczna rozszerza horyzonty późnonowoczesnych społeczeństw i kształtuje ich życie publiczne, wchodząc do „krwioobiegu społecznego”, czyli wprowadzając swoje wzory i wartości do społecznej świadomości. Tworzy podwaliny współczesnych państw demokratycznych wpływając na zachowania elit politycznych i przeciętnych obywateli, i wyznaczając ramy właściwego dialogu władzy i obywateli. Nadaje również demokratyczną formę łaadowi społecznemu, stanowiąc właściwe standardy dla podmiotów politycznych w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Zabezpiecza przed atrofią życia politycznego w kręgach elit politycznych i etatyzacją czy narzucaniem biurokratycznych metod; przekłada to, co „ponadpolityczne” na sferę woli politycznej, z której czerpane są przesłanki dla uprawianej polityki. Oferuje dobre zachowania i postawy obywatelskie w życiu publicznym i kształtuje postawy polityczne ludzi władzy.

Kultura polityczna o standardach demokratycznych stanowi kryterium oceny efektywności systemu politycznego, wspiera mądre organizowanie mechanizmów władzy, zmierza do uzyskania powszechnej zgody na wspólny, pożądaný system wartości oraz kształtuje relacje władzy i obywateli tak, by polityka była „skrojona” na miarę potrzeb społecznych, zatem prowadzi do aksjomatyzacji życia politycznego, co może się przyczynić do większej partycypacji politycznej obywateli, sprzyjając stabilizacji demokracji i jej rozwojowi<sup>18</sup>. Do powstania demokratycznej kultury politycznej i jej stabilizacji dochodzi już w życiu codziennym obywateli. G. Meyer uważa, że miernikami demokracji są: zachowania w rodzinie, miejscu pracy, szkole, sposób przekazywania wartości, sposób życia, sprawowania władzy, realizacji własnych interesów, regulowania konfliktów, branie odpowiedzialności za siebie i innych oraz zainteresowanie polityką i zaangażowanie polityczne<sup>19</sup>.

---

18 Por. T. Filipiak, *Próba aksjomatyzacji kultury politycznej*, [w:] E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), dz. cyt., s. 123–132.

19 Por. G. Meyer, *Kultura polityczna i demokratyzacja – podstawy, problemy i tezy*, [w:] G. Meyer, S. Sulowski, W. Łukowski (red.), dz. cyt., s. 9–10.

## 4. Socjalizacja i historyczne determinanty kultury politycznej

Wielu badaczy reprezentuje pogląd, że trzeba co najmniej dwóch pokoleń, by w społeczeństwie zakorzeniła się stabilna demokratyczna kultura polityczna – w głowach i sercach obywateli. Demokracja jest taka, jacy są jej twórcy, a tworzą ją ludzie, ze swoim kapitałem społecznym, ze swoją historią, przekonaniem, kulturą. „Ideał demokratyczny urzeczywistnia się o tyle, o ile jednostki podległe porządkowi państwowemu uczestniczą w jego kształtowaniu” – pisał H. Kelsen<sup>20</sup>. Jak zatem pozyskać takich członków społeczności obywatelskiej, którzy będą się czuli odpowiedzialni za swój udział w życiu społecznym, za swój wpływ na kształt rzeczywistości politycznej, za jakość demokracji? Temu zadaniu próbuje sprostać szeroko pojęta socjalizacja, a w szczególności socjalizacja polityczna. Socjalizacja polityczna jest konieczną formą wpływania na kształt kultury politycznej jednostek poprzez modelowanie ich orientacji wobec zjawisk politycznych. G. Almond i S. Verba uznali ją za niezbędny proces służący utrzymywaniu kultur politycznych i ich ewolucji<sup>21</sup>.

Socjalizacja odpowiada za międzypokoleniową transmisję obowiązujących wartości i norm. Z chwilą, gdy zostaną one zinternalizowane i stają się niejako „głosem sumienia”, cel socjalizacji zostaje osiągnięty<sup>22</sup>. Główna i pierwotna część socjalizacji dokonuje się w rodzinie. Socjalizacja jest wpływem zamierzonym, a jej celem jest ukształtowanie człowieka dojrzałego społecznie, czyli takiego, który w jej wyniku nabył umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie, przyswajając sobie obowiązujące w nim normy kulturowe. Normy te, zinternalizowane w postaci wzorów kulturowych i przekazywane z pokolenia na pokolenie, zobowiązują go do określonych zachowań. Niezwykle istotnym poligonem doświadczeń dla młodych członków demokratycznego społeczeństwa jest szkoła. To tu wykształcają się załączki postaw i zachowań społecznych, tu utrwalają się pewne wzory zachowań. Socjalizacja przebiega w okresie całego życia jednostki. „Minimum socjalizacji jest warunkiem każdej kultury, w tym wypadku kultury politycznej, albowiem kultura jest nie tylko zbiorem wartości, ale i przekazem wymagającym istnienia względnie trwałych

---

20 H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, tłum. F. Turynowa, Warszawa, b.r.w. (mat. powiel.), s. 14.

21 G.A. Almond, G.B. Powell, *Kultura polityczna*, [w:] *Socjologia polityki. Wybór tekstów pomocniczych do konwersatorium*, oprac. B. Gołębiowski, J. Szczupaczyński, Warszawa 1993, s. 315.

22 Zob. A. Kojder, Z. Cywiński (red.), dz. cyt., s. 55–57, 438–440.



więzi międzyludzkich. Lecz nie jest to warunek wystarczający. Drugim warunkiem jest posiadanie pewnego poziomu wiedzy politycznej, zezwalającej na rozsądne przewidywanie tego, co korzystne i osiągalne. Brak takiej wiedzy prowadzi – nawet przy wysokim stopniu socjalizacji – na manowce działań politycznych”<sup>23</sup>. Demokracja wymaga bowiem ludzi światłych, którzy są zdolni sprostać ogólnospołecznym problemom i wyzwaniom, wykorzystywać szanse i zwalczać przeciwności, ale i lokować własne losy w strumieniu historycznego rozwoju swego społeczeństwa. Jest to szczególnie ważne w miarę ewoluowania demokracji od form demokracji przedstawicielskiej w stronę demokracji partycypacyjnej, dyskursywnej i dialogowej, podkreśla P. Sztompka<sup>24</sup>. Społeczeństwo uczy swoich członków wspólnego języka porozumienia w demokratycznym świecie. Jest to język właściwego interpretowania i stosowania prawa; język rozumienia własnych ról społecznych i odpowiedzialnego ich wypełniania.

Przemiany wzorów kultury politycznej dokonują się nie tylko w wyniku socjalizacji politycznej. Kulturę polityczną należy postrzegać w jej dynamice zmian jako rezultat skomplikowanych oddziaływań historycznych. Kształtowanie się tejże kultury wymaga o wiele dłuższego czasu niż ustanowienie ładu instytucjonalnego. Tworzenie nowych instytucji musi zatem wyprzedzać kształtowanie się nowej kultury politycznej, której swoistość owe instytucje determinują<sup>25</sup>. Kultura polityczna jest bowiem wypadkową ciągu decyzji dotyczących wyboru tradycji. W procesach przemian zostaje zburzony całkowicie lub częściowo jeden porządek aksjologiczny i – zastąpiony nowym. W wyniku takiej powolnej zmiany społecznej nowe wartości łączą się ze starymi lub przechodzą przez „filtr” starych.<sup>26</sup> Społeczeństwo w okresie historycznego trwania przechodzi przez różne zmienne koleje dziejów; w wyniku owego procesu historycznego treści jego poszczególnych typów kultur (politycznych) mogą ulec niemal całkowitemu przekształceniu, jak i może dojść do zasadniczych zmian samych wzorów i norm postępowania<sup>27</sup>. Jak szybko instytucje Unii Europejskiej będą odciskały swoje ślady we

---

23 F. Ryszka (red.), *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego (1983–1985)*, część I, *Zagadnienia ogólne, teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 1987, s. 12.

24 Por. P. Sztompka, *Socjologia...*, s. 40.

25 Por. M.R. Lepsius, *O kulturze politycznej w Niemczech*, tłum. A. Żychliński, Poznań 2007, s. 228–229.

26 Por. J. Mariański, *Kryzys moralny czy transformacja wartości*, [w:] *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, Warszawa–Kraków 1999, s. 243–258.

27 T. Filipiak, *Ład społeczny: kultura państwowa elit politycznych i kultura obywatelska*, [w:] T. Bodio (red.), *Studia Politologiczne*, vol. 5, *Przywódstwo polityczne*, Warszawa 2001, s. 355.

wzorach kultury politycznej społeczeństw państw członkowskich? Jaki wpływ będą miały różne elementy kultury politycznej poszczególnych państw członkowskich na funkcjonowanie instytucji Unii z jej systemem prawnym? Na te pytania nie mamy dziś jeszcze gotowych odpowiedzi.

## 5. Instytucjonalna konfiguracja społeczeństwa i koncepcja dobrej administracji

System polityczny, prawny, administracyjny – każdy z nich zależy od czynników kultury stanowiących ich ukryte źródła, zależy od jakości owych wewnętrznych strumieni motywacji. Ład prawny musi mieć oparcie w funkcjonalnej kulturze politycznej. Wspólnota polityczna jest wspólnotą tylko w takim stopniu, w jakim podziela ona podstawowe wartości. Prawo musi uwidaczniać te podstawowe wartości i nadawać im moc obowiązującą<sup>28</sup>. Prawo wpisane w system prawny, jego normy, zasady i doktryny pozostaje w ciągłej interakcji z innymi podsystemami społecznymi za pośrednictwem osób występujących w różnych rolach społecznych. Każdy system prawny jest zatem rezultatem interakcji z układem instytucji pozaprawnych. Na kształt stosunków między instytucjami prawnymi i nieprawnymi, podkreśla W.M. Evan, wpływa owa „instytucjonalna konfiguracja danego społeczeństwa”<sup>29</sup>. Prawo, pokreślmy raz jeszcze, jest zakorzenione w kulturze politycznej społeczeństwa. Sposób i jakość implementacji prawa, w tym prawa do dobrej administracji, będą wypadkową dojrzałości społeczeństwa do uczestniczenia w życiu instytucji do tego powołanych.

Koncepcja dobrej administracji precyzuje trzy podstawowe zasady wynikające z dobrej praktyki funkcjonowania struktur administracji. Określają one, iż obywatele powinni być traktowani zgodnie z regulującymi to normami, sprawiedliwie i obiektywnie. Już M. Weber wskazał cechy solidnie przygotowanej do swych zadań nowoczesnej klasy urzędniczej, która „staje się specjalistycznie i fachowo wyszkoloną, wysoko wykwalifikowaną, intelektualną grupą pracowniczą. Ponieważ jej cechą musi być uczciwość, posiada ona wysoko rozwinięte poczucie stanowej godności, bez której zawisłoby nad nami jak zły los

---

28 Por. U. di Fabio, *Prawa podstawowe jako system wartości*, [w:] M. Lutter, W.-H. Roth., M. Wyrzykowski (red.), dz. cyt., s. 87.

29 Zob. więcej na temat społeczno-strukturalnego ujęcia prawa w koncepcji M.W. Evana w: A. Kojder, Z. Cywiński (red.), dz. cyt., s. 91–94.

niebezpieczeństwo straszliwej korupcji i pospolitego kołtuństwa. Byłaby także zagrożona czysto techniczna sprawność aparatu państwowego (...)”<sup>30</sup>. Byłyby zagrożone interesy obywatela – petenta i jego prawa.

## 6. Obywatelskość a bezpieczeństwo wobec świata instytucji

Żadne kodyfikacje prawne nie przemienią sfery rzeczywistości społecznej, jeżeli jej uczestnikami nie będą obywatele dojrzały do ich wcielenia, którzy potrafią podjąć odpowiedzialność za swoje działania jednostkowe, jak i społeczne. Dojrzałość tę określa się pojęciem obywatelskości. E. Wnuk-Lipiński rozumie przez nią określoną postawę człowieka, który ma świadomość swoich praw we wspólnocie, jak również obowiązków wobec niej. Poczucie obywatelskości legitymizuje rolę obywatelską oraz postawy i zachowania, stanowiące konsekwencję bycia obywatelem. Jest to postawa związana z implementacją prawa do dobrej administracji. Obywatelskość wiąże się bowiem z przekonaniem, że „coś ode mnie zależy”. Drugi aspekt obywatelskości daje jednostce poczucie bezpieczeństwa wobec świata instytucji<sup>31</sup>. Istotę uobywatelniania opisywali A. Siciński i W. Morawski, rozumiejąc przez to „procesy kształtowania się wzorców postępowania, obejmujących i implikujących: wzajemny szacunek i zaufanie, współodpowiedzialność, solidarność, respekt dla prawa i świadomość doniosłości regulacji życia społecznego przez prawo, szacunek dla pracy, świadomość potrzeby uczestnictwa w społeczeństwie i wynikające stąd poczucie odpowiedzialności, uznanie i wypełnianie obowiązków wobec państwa, wobec społeczeństwa oraz jego członków, bezpośrednie uczestnictwo obywateli w regulowaniu kluczowych instytucji społeczeństwa (...)”<sup>32</sup>.

Obywatelskość jest podstawową cnotą demokratycznej kultury politycznej. O jej wprowadzenie apelował R. Dahrendorf, podkreślając, że musi ona „stać się rzeczywistością w umysłach i sercach, a przede wszystkim w nawykach ludzi. Musi stać się instytucją w pełnym znaczeniu tego słowa, mianowicie normą przestrzeganą bez sankcji

---

30 M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Egel, M. Wander, Warszawa 1987, s. 9.

31 E. Wnuk-Lipiński, dz. cyt., s. 103.

32 Cyt. za: B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 71.

zewnątrznych, ponieważ stała się składnikiem społecznego zachowania ludzi<sup>33</sup>, elementem ich demokratycznej kultury politycznej.

## 7. Zakończenie i wnioski

Podstawy normatywno-prawne i instytucjonalne demokratycznej kultury politycznej stanowią prawa podstawowe i prawa człowieka, jego podstawowe prawa polityczne, praworządność, zasady ładu demokratycznego i demokratyczne instytucje. Wśród wartości podstawowych i norm stanowiących podwaliny demokratycznej kultury politycznej należy wymienić:

- godność człowieka (humanizm);
- swobodę rozwoju osobowości;
- wolność;
- demokrację;
- prawo obywatela do samostanowienia i współdecydowania;
- równość;
- sprawiedliwość;
- solidarność;
- uczciwość;
- ekonomiczne, ekologiczne i społeczne cele państwa;
- bezpieczeństwo fizyczne i socjalne;
- zaufanie społeczne;
- racjonalność;
- gotowość do kompromisu;
- tolerancję;
- otwartość na inne kultury i zdolność integracji;
- patriotyzm;
- pokój;
- porozumienie między narodami;
- współpracę międzynarodową<sup>34</sup>.

W katalogu praw podstawowych Unii Europejskiej z jej demokratyczną kulturą polityczną ważne miejsce przypadło prawu do dobrej administracji. Kultura stanęła zatem na straży realizacji tego prawa w procesie adaptacji umysłów i serc jednostek do jego implementacji. Po 1989 r. wszyscy, o wiele bardziej świadomie niż wcześniej, przechodzimy

---

33 R. Dahrendorf, *Zagrożone społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków–Warszawa 1994, s. 231–232.

34 Por. G. Meyer, *Kultura polityczna i demokratyzacja – podstawy, problemy i tezy*, [w:] G. Meyer, S. Sulowski, W. Łukowski (red.), dz. cyt., s. 16–20.

permanentną reformę, pisze G. Schwan i dodaje, że „reformy, jeżeli mają się powieść, wymagają ryzyka. Konieczna jest pomoc oferowana dobrowolnie, w nadziei, że razem damy sobie radę. Jednak na takie ryzyko mogą sobie pozwolić jedynie te społeczeństwa, w których ludzie odczuwają pewność, kompensującą strach. Wszyscy ludzie potrzebują pewności”<sup>35</sup>. Znaleźć ją można jedynie w obszarze kultury. Ta rola przypada eufunkcjonalnej kulturze politycznej. Niestety, zauważa T. Filipiak, w epoce powszechnego uznania zasad humanizmu i demokracji wzorom i wartościom kultury politycznej nie poświęca się zbyt wiele uwagi. Wspomina się o nich zazwyczaj w kontekście wydarzeń wyjątkowych, czy też skandali politycznych<sup>36</sup>.

Demokratyczna kultura polityczna i struktura muszą współistnieć ze sobą i współdziałać. W katalogu praw obowiązujących w demokratycznej kulturze politycznej nie może zabraknąć prawa do dobrej administracji. Demokratyczna kultura polityczna i prawo do dobrej administracji muszą stworzyć dobry duet.

---

35 Zob. G. Schwan, *Polityka i zaufanie*, [w:] M. Lutter, W.-H. Roth., M. Wyrzykowski (red.), dz. cyt., s. 112.

36 Por. T. Filipiak, *Polityka jako kultura polityczna – aspekty komparatystyczne*, [w:] B. Kaczmarek (red.), dz. cyt., s. 205.

# Bibliografia

## Literatura

- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- Blok Z. (red.), *Teoretyczne i metodologiczne problemy badań nad kulturą polityczną*, Poznań 2005.
- Bodio T. (red.), *Studia Politologiczne*, vol. 5, *Przywództwo polityczne*, Warszawa 2001.
- Bokszańska G., *Znaczenie kultury politycznej dla funkcjonowania systemu politycznego*, „Edukacja Polityczna” 1986, vol. 8.
- Chmaj M., Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996.
- Garlicki J., *Kultura polityczna młodzieży studenckiej*, Warszawa 1991.
- Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.
- Gołębiowski B., Szczupaczyński J. (opr.), *Socjologia polityki. Wybór tekstów pomocniczych do konwersatorium*, Warszawa 1993.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.
- Inglehart R., *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton–New Jersey 1990.
- Kaczmarek B. (red.), *Metafory polityki*, Warszawa 2003, t. 2.
- Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, tłum. F. Turynowa, Warszawa b.r.w., (mat. powiel.).
- Kojder A., Cywiński Z. (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Warszawa 2014.
- Lepsius M.R., *O kulturze politycznej w Niemczech*, tłum. A. Żychliński, Poznań 2007.
- Lutter M., Roth W.-H., Wyrzykowski M. (red.), *Na drodze do wspólnoty kultury prawnej II. Auf dem Wege zur Gemeinschaft der Rechtskultur II*, Warszawa 2016.
- Marciniak E.M., Moidawa T., Wojtaszczyk K.A. (red.), *Etyka i polityka*, Warszawa 2001.
- Meyer G., Sulowski St., Łukowski W. (red.), *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech. Wybrane problemy*, Warszawa 2007.
- Michalski K. (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków–Warszawa 1994.
- Namowicz T. (oprac. i tłum.), *Państwo a społeczeństwo. Wizje wspólnot niemieckich od oświecenia do okresu reformacji*, Poznań 2001.
- Ryszka F. (red.), *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego (1983–1985)*, część I, *Zagadnienia ogólne, teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 1987.
- Sobolewski M., *Pisma nieznanne i rozproszone*, Kraków 2003.

- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Sztompka P. (red.), *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, Warszawa–Kraków 1999.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Egel, M. Wander, Warszawa 1987.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W. (red.), *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007.

# Streszczenie

## Prawo do dobrej administracji a demokratyczna kultura polityczna

W artykule podjęto próbę ukazania prawa do dobrej administracji Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w kontekście demokratycznej kultury politycznej. Omówiono koncepcję kultury politycznej, jej zakres przedmiotowy i badawczy, jej elementy, determinanty historyczne oraz socjalizację jako proces jej kształtowania. Przedstawiono cechy i znaczenie demokratycznej kultury politycznej, której elementem jest prawo do dobrej administracji. Zaprezentowano również pojęcie obywatelskości w kontekście bezpieczeństwa jednostki wobec świata instytucji. Celem artykułu było wykazanie, że samo prawo nie może być gwarantem realizacji wartości i zasad, które głosi. Ich instrumentalizacja wymaga demokratycznej kultury politycznej.

**Słowa kluczowe:** kultura polityczna, demokratyczna kultura polityczna, prawo do dobrej administracji, socjalizacja, obywatelskość, bezpieczeństwo wobec instytucji.

## Zusammenfassung

### Das Recht auf eine gute Verwaltung und die demokratische politische Kultur

In diesem Beitrag wurde der Versuch unternommen, das Recht auf eine gute Verwaltung der Grundrechtscharta der EU im Kontext der demokratischen politischen Kultur zu betrachten. Dazu wurden das Konzept der politischen Kultur, ihr Gegenstand und Forschungsbereich, ihre Bestandteile, Determinanten sowie Sozialisation als Prozess ihrer Ausgestaltung behandelt. Aufgezeigt wurden die Merkmale der demokratischen politischen Kultur, zu deren Elementen das Recht auf eine gute Verwaltung zählt, und die Bedeutung, die ihr zukommt. Erläutert wurde auch der Begriff der Bürgerverantwortung im Kontext der Sicherheit des Individuums gegenüber den Institutionen. Das Ziel dieses Beitrags war es, aufzuzeigen, dass das Recht allein kein Garant der Umsetzung der von ihm verkörperten Werte und Prinzipien sein



kann. Ihre Institutionalisierung bedarf der demokratischen politischen Kultur.

**Schlüsselwörter:** politische Kultur, demokratische politische Kultur, Recht auf eine gute Verwaltung, Sozialisation, Bürgerverantwortung, Sicherheit gegenüber den Institutionen.

## **Rozdział IX**



# Prawo do dobrej administracji w świetle misji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

*Pragnąc służyć Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję sumienie i rzetelnie wypełniać obowiązki słuchacza Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, postępować zgodnie z zasadami etyki, a swoją postawą dawać świadectwo poszanowania prawa i godności innych.*

Ślubowanie słuchaczy

## 1. Założenia wstępne

Celem artykułu jest przedstawienie realizacji statutowych założeń w zakresie programowym i w obszarze współpracy międzynarodowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, która na terenie Polski stanowi podstawową agendę realizacji długofalowego projektu budowania profesjonalnych kadr administracyjnych wysokiego szczebla, zwracając uwagę nie tylko na prestiż grupy zawodowej, lecz przede wszystkim na jej merytoryczne przygotowanie. KSAP jest jedną z placówek, które tworzą na terenie Europy sieć współpracy, wspierając tendencje integracyjne regionu, ze szczególnym naciskiem na Unię Europejską, lecz nie wyłączając współpracy z podmiotami sąsiadującymi czy też nawet dosyć odległymi terytorialnie.

Kierunek wywodu wymaga wskazania: uwarunkowań i charakteru współczesnych stosunków międzynarodowych na poziomie regionalnej współpracy państw, cech integracyjnego projektu Unii Europejskiej oraz roli administracji w strukturze krajowej i europejskiej sieci administracyjnej. W zrealizowaniu celu pomocne będą akty prawne krajowe i europejskie, stanowiące podstawę działania dla wskazanych placówek, jak też porozumienia na poziomie bi- i multilateralnym dotyczące współpracy między placówkami, resortami, rządami i państwami dotyczące realizacji budowy sieci profesjonalnej obsługi administracyjnej.

## 2. Geneza oraz uwarunkowania współpracy administracji na platformie międzynarodowej

Genezą przemian, które w XX w. zyskały miano globalizacji, stały się odkrycia epoki późnego średniowiecza związane z uruchomieniem sieci transoceanicznych powiązań. W tym okresie pojawiła się druga chronologicznie forma relacji międzynarodowych – po jednorazowych misjach dyplomatycznych – stałe przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (następne dwie formy pojawiają się w XIX w.)<sup>1</sup>. W wieku następującym po odkryciu maszyny parowej w Europie nastąpił dynamiczny rozwój w zakresie przemysłu, rolnictwa (polityki, kultury), który niósł swoje konsekwencje w obszarze handlu, transportu, łączności i stosunków międzynarodowych. Wymiana handlowa na płaszczyźnie międzynarodowej wymagała wzmoczonego wysiłku ośrodków prawniczych, by dostosować zasady kodeksów narodowych do potrzeb przygotowywania umów handlowych lub też międzynarodowego arbitrażu. O ile na początku XIX w. największym prestiżem w ośrodkach uniwersyteckich cieszyła się historia, o tyle w okolicach połowy wieku pojawiła się konkurencja w postaci dziedzin nauk prawniczych, ścisłych i przyrodniczych<sup>2</sup>.

Znamienna ewolucja, jakiej poddana została administracja centralna i samorządowa, municypalna, stanowiąca wynik lawinowego rozwoju ośrodków miejskich, była odpowiedzią na konieczność realizacji zadań, które wymagały wyspecjalizowanej wiedzy. Dyplomata-arystokratę powoli zastępował wykształcony polityk; różnicę bardzo dobrze oddaje profil uczestników kongresu wiedeńskiego i kongresu wersalskiego. Przed prawnikami rysowało się zadanie rozwiązywania konkretnych zadań dotyczących przygotowywania traktatów dwu- lub wielostronnych. Zakres wyzwań administracji rządowej i municypalnej systematycznie wzrastał, w miarę jak np. miasta realizowały zadania w obszarze pomocy społecznej, instalacji sanitarnej i sieci wodociągowej. Już wtedy cechowały się koniecznością szerszego spojrzenia i przyjęciem perspektywy ponadnarodowej, ponieważ brakowało lokalnych lub krajowych specjalistów wielu dziedzin, czy też: proces kształcenia politechnicznego ruszył w połowie XIX w. Dość wspomnieć nazwisko

---

1 Por. Z. Cesarz, A. Dybczyński, *Formy przejawiania się stosunków międzynarodowych*, [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2010, s. 117–119.

2 Por. A. Chwałba, *Historia powszechna. Wiek XIX*, Warszawa 2010, zwłaszcza rozdz. 2: *Cywilizacja przemysłowa*, s. 59–90, rozdz. 3: *Człowiek: codzienność i jakość życia*, s. 91–128.

inż. Williama Lindleya, który zaprojektował (w niektórych wypadkach czynne do dziś) sieci wodociągowe i kanalizacyjne w najważniejszych miastach Europy<sup>3</sup>.

Od początku XIX w. nasilił się też proces wzrastania znaczenia kontaktów międzynarodowych, pozostając w powiązaniu z intensywną wymianą handlową, migracjami ze wsi do miast (ale też migracjami międzykontynentalnymi klasy robotniczej), oraz z wyzwaniem o charakterze politycznym, wśród których prym wiodły ruchy narodowo-wyzwoleńcze, francuski imperializm Napoleona, ponadregionalne konflikty, np. w rejonie Krymu, czy też agresywna polityka Bismarcka, stanowiąca przedmiot niepokoju w skali europejskiej<sup>4</sup>.

W XX w. przemiany cywilizacyjne doprowadziły do zjawiska, które określamy mianem globalizacji. Termin użyty pierwszy raz w 1961 r. w słowniku Webbsa prawdziwą karierę zrobił w latach 90. Globalizacja jest pojęciem wieloznacznym, wielopoziomowym i obejmuje obszary polityki, ekonomii, kultury i relacji społecznych. Głównymi cechami są: liberalizm, integracja, westernizacja, ekonomizacja życia. W stosunku do globalizacji można mieć stosunek afirmatywny, krytyczny bądź przy akceptacji istnienia zjawiska podejmować próbę realizacji interesów narodowych, korporacyjnych czy regionalnych. Za najmocniej zglobalizowaną płaszczyznę uznaje się życie gospodarcze. Istotną cechą globalizacji jest eksportowanie zadań z poziomu narodowego na poziom ponadnarodowy<sup>5</sup>.

Przyjmuje się, że kierunkowi globalnemu towarzyszy kierunek, który w równym stopniu wpływa na obecne stosunki międzynarodowe, tj. regionalizm. Regionalizm uznaje się za kluczowy obecnie czynnik regulujący relacje między państwowymi, niepaństwowymi czy pośrednimi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Przez region rozumie się przestrzeń podmiotów państwowych pozostających w bezpośrednim sąsiedztwie. Za główne czynniki wspierające skuteczność regionalną: pokrewieństwo systemów politycznych, podobny poziom rozwoju życia gospodarczego, wspólnotę wartości, tożsamość interesów. Regionalizm jest kierunkiem służącym interesom zaangażowanych stron i może być interpretowany jako swoisty wentyl bezpieczeństwa przeciw uznanym za niepożądane konsekwencjom globalizmu, znajdując na tę koincydencję odpowiednie określenie: glokalizm<sup>6</sup>.

---

3 Por. Przekrój przemian życia społecznego w pracy A. Skrzypka, *Historia społeczna Europy XIX i XX wieku*, Poznań 2009.

4 Tamże.

5 Por. A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.

6 Por. A. Dudek, *Globalizacja w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe...*, s. 421–451.

### 3. Misja École Nationale d'Administration (ENA) – efekt i impuls europejskich procesów integracji

Przyjmuje się, że procesy integracyjne obszaru Europy są najbardziej zaawansowane i cieszą się dużym wsparciem społecznym. Były one wynikiem układu sił okresu II wojny światowej i podstawowego celu, którym stało się budowanie zbiorowego układu bezpieczeństwa w regionie<sup>7</sup>. Zapoczątkowane w 1947 r. konwencją o unii celnej (14 maja 1947 r. – Belgia, Holandia, Luksemburg), dalej powstaniem Organizacji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (16 kwietnia 1948 r. – 16 państw sygnatariuszy, do których rychło dołączyła RFN, Jugosławia, Hiszpania), Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (5 maja 1950 r.), zostały rozwinięte przez podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (wejście w życie 1 lipca 1987 r.). Projekt o wyraźnym rysie gospodarczym ewoluował z czasem w kierunku integracji politycznej, który uznaje się za najbardziej zaawansowaną formę integracji. Począwszy od 1959 r. (spotkania ministrów spraw zagranicznych), polityczny aspekt ulegał rozwinięciu przez lata 70. (Komitet Polityczny, przyjęcie w Stuttgarcie w 1983 r. deklaracji o Unii Europejskiej, umowy z Schengen (I, II), aż po podpisany 7 lutego 1992 r. Traktat z Maastricht, stanowiący kamień milowy nowego etapu integracji.

Ogromny zakres zadań ujęty zapisami w Maastricht stał się istotnym impulsem do rozwoju współczesnej formy nowoczesnej biurokracji, której pracownicy wysokich szczebli realizują zadania nie tylko resortowe, lecz wymagające znajomości struktur Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego i języków obcych, co pozostaje ujęte w odpowiednich dokumentach statutowych poszczególnych uczelni. Swoboda poruszania się w wyróżnianych obszarach wyposaża krajową biurokrację w narzędzia, dzięki którym może ona realizować cele i interesy wspólnoty poziomu państwowego, regionalnego i globalnego.

Cechą francuskiego systemu politycznego jest tradycja rozbudowanej służby cywilnej, sięgająca epoki Napoleona Bonaparte. (Nazwisko Bonaparteego związane jest także z początkami nowoczesnych służb bezpieczeństwa wewnętrznego, których zasady transferowano także m.in. na teren Polski pod zaborami z polecenia Aleksandra I.) Struktura służby cywilnej ma charakter sformalizowany, zaś rozbudowany korpus służby cywilnej tworzy spójną i nieco odporną na szybkie reformy

---

7 Por. K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń–Warszawa 2000, s. 13–53.

grupę zawodową. Charakterystycznym rysem francuskiej administracji publicznej jest hierarchizacja, centralizm i segmentacja. W modelu francuskim elitarność służby cywilnej stanowi konstytutywną część aparatu administracyjnego<sup>8</sup>.

Najważniejszą (najbardziej znaną) uczelnią obszaru Francji od momentu założenia pozostaje ENA (*École Nationale d'Administration*), którą w 1945 r. powołał Ch. de Gaulle. ENA od początku miała elitarny charakter i cel: kształtowanie najwyższej kadry urzędniczej. Selekcja kandydatów wyłaniała jednego na dziesięciu. Absolwenci ENA (zwani „enarchami”) zajmują najwyższe stanowiska we francuskich strukturach władzy i w firmach. ENA pełni również istotną funkcję na poziomie Unii Europejskiej, na przełomie wieków podejmując szereg inicjatyw realizujących założenie, m.in. przenosząc siedzibę uczelni do Strasburga<sup>9</sup>. Na przestrzeni lat wyraźna staje się tendencja do umiędzynarodowienia działalności i zakresu oddziaływania szkoły, w zamierzeniu kierownictwa uczelnia ma ambicje stać się centrum europejskim kształcenia i relacji w ramach Unii Europejskiej.

Kształcenie opiera się na tradycji francuskiej, zaś nowe trendy przenikają do francuskiego powoli, choć ostatnie lata wskazują na pewne zmiany<sup>10</sup>. W obszernym raporcie z 2004 r. zwraca się uwagę na pojawiające się wyzwania, wymagające korekty programowej<sup>11</sup>.

Misja ENA obejmuje cztery obszerne grupy aktywności, dotyczące formowania wysokich urzędników krajowych i zagranicznych, kształtowania relacji bi- i multilateralnych, działania w obszarze współpracy europejskiej<sup>12</sup>.

Partnerzy ENA stanowią placówki francuskie, francuskojęzyczne, europejskie i międzynarodowe. Szkoła wyróżnia wśród nich:

---

8 Por. T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.

9 <https://www.ena.fr/L-ENA-se-presente/Qui-sommes-nous/Histoire>.

10 A. Płoszaj, *Doświadczenia administracji we Francji*, [w:] *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, red. S. Mazur, A. Płoszaj, Warszawa 2010, s. 39–54.

11 <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000617.pdf>.

12 “Le recrutement et la formation initiale des hauts fonctionnaires français et étrangers; La formation continue et le perfectionnement de fonctionnaires français et étrangers, dans le cadre de sessions de courte ou de longue durée; Les relations européennes et internationales bilatérales et multilatérales en matière de gouvernance publique et d’administration; La formation aux questions européennes et la préparation aux concours d’entrée dans les institutions européennes”. <https://www.ena.fr/L-ENA-se-presente/Qui-sommes-nous/Missions-de-l-ENA>.



- Conference des grandes ecoles,
- Réseau des écoles de service public,
- Group européen d'Administration in Central and Eastern Europe,
- Association Internationale des Écoles.

W 2017 r. szkoła przyjęła 49 delegacji zagranicznych, 294 wizyty o różnych specjalistycznych profilach; w tym samym roku szkoła gościła 56 słuchaczy zagranicznych. Sumując, na koniec 2017 r., a począwszy od 1949 r., ENA przyjęła 3657 studentów zagranicznych ze 134 krajów i ponad 6500 słuchaczy kursów specjalistycznych (od 2002 r.)<sup>13</sup>.

ENA prowadzi działalność edukacyjną, ekspercką i badawczą. Każda z promocji ma swojego patrona – wyboru dokonują sami słuchacze<sup>14</sup>. Patronami edycji uczelni francuskiej zostają nie tylko nazwiska francuskie, lecz istotne, czy też znaczące w kontekście dokonań europejskich (W. Brandt, M. Koernik, Awerroes, W. Churchill). Uczelnia bardzo umiejętnie prowadzi działalność marketingową i *public relations*, kreując profil ośrodka sprofesjonalizowanego, stanowiącego centrum wymiany doświadczeń w obszarze nauk administracyjnych i środowisk eksperckich. Przyjęta strategia zarządzania wizerunkiem i zasobami uczelni stanowi użyteczny materiał i cenne narzędzie prowadzenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

#### **4. Misja Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – główne założenia**

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej z siedzibą w Warszawie powstała w 1990 r., powołana w trakcie funkcjonowania rządu T. Mazowieckiego. Rok później przyjęła pierwszy rocznik słuchaczy. W regionie postkomunistycznym Europy Środkowo-Wschodniej jest to pierwsza placówka o wskazanym profilu.

Podstawą prawną funkcjonowania szkoły jest ustawa o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, uchwalona przez Sejm 14 czerwca 1991 r.<sup>15</sup>. Jeszcze w tym samym roku Prezes Rady Ministrów nadał szkole

13 <https://www.ena.fr/Europe-International/Strategie-europeenne-et-internationale/Chiffres-cles>.

14 <https://www.ena.fr/L-ENA-se-presente/Qui-sommes-nous/Histoire/noms-promotions>.

15 Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (Dz.U. 2015 r. poz. 242, z późn. zm.).

statut. Obecnie obowiązujący statut szkoły otrzymała rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 1999 r. W statucie określono ustrój szkoły, strukturę organizacyjną, zasady kształcenia, prawa i obowiązki słuchaczy<sup>16</sup>. Szkoła podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, który dysponuje prawem mianowania dyrektora.

Oferta szkoły skierowana jest do absolwentów studiów wyższych; podobnie zresztą jak prestiżowe europejskie placówki (np. Wyższa Szkoła Nauk Administracyjnych w Seyer). W ten sposób wdraża się model zarządzania wiedzą na wysokim poziomie profesjonalizacji, który z powodzeniem funkcjonował w Europie po II wojnie światowej, odpowiadając na wyzwania dotyczące integracji i współpracy w regionie.

Nabór studentów prowadzi się w drodze konkursowej rekrutacji, stawiając tak na wiedzę, jak i odpowiednią postawę kandydata. Kształcenie trwa dwadzieścia miesięcy. Absolwentów zobowiązuje się do podjęcia pracy w administracji publicznej na okres pięciu lat, na stanowiskach przedstawionych przez Prezesa Rady Ministrów. Aktywność szkoły nie ogranicza się do kształcenia w trybie stacjonarnym, oferta obejmuje liczne szkolenia skierowane do pracowników i urzędników służby cywilnej. Szkoła prowadzi ponadto postępowania kwalifikacyjne w służbie cywilnej, zakończone mianowaniem na stopień urzędników służby cywilnej.

Coraz istotniejszą rolę odgrywa współpraca międzynarodowa w obszarze projektów modernizacyjnych, innowacyjnych i innych (np. bliźniaczych), z partnerami krajowymi, rządowymi i pozarządowymi. KSAP w wymienionym obszarze staje się liderem kreowania płaszczyzny współpracy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Misją KSAP jest profesjonalizacja przygotowania kadry urzędniczo-administracyjnej, urzędników służby cywilnej, kadr kierowniczych dla Rzeczypospolitej Polskiej, ale również delegowanych w struktury urzędnicze Unii Europejskiej. Kompetencje uznane są za tak samo ważne jak odpowiednia postawa, łącząca odpowiedzialność z neutralnością poglądom. Warto wspomnieć o polityce szkoły, która akcentuje konieczność wykorzystywania potencjału przywódczego i umiejętności zarządzania na płaszczyźnie aktywności zawodowej wyższej kadry urzędniczej. Oferta KSAP w zamierzeniu kadry kierowniczej ukierunkowana jest na odbiorcę aktywnego, z potencjałem, którym zainteresowana byłaby kadra menedżerska korporacji rynkowych. KSAP konkuruje z podmiotami rynkowymi o przyszłego pracownika administracji, realizując politykę ubiegania się o utalentowane i wybijające się poziomem wiedzy jednostki.

---

16 Dz.U. Nr 82, poz. 920, z 2000 r. Nr 5, poz. 68, z 2001 r. Nr 13, poz. 108.

Tak sformułowane pryncypia odpowiadają kierunkowi rozwoju, któremu podlega współczesna administracja; obok merytorycznego przygotowania (znajomość prawa, procedur) istotną rolę odgrywają instrumenty typu *soft*, tzw. miękkie kompetencje, związane z umiejętnością pracy w zespołach, ale też dotyczące opanowania metod komunikowania się z obywatelami, interesantami spoza struktury organizacyjnej jednostki. Pod wieloma względami struktura i organizacja administracji zdradza pewne powinowactwo ze strukturami organizacyjnymi dużych firm komercyjnych ukierunkowanych na efektywność pracy i stosujących metody komunikowania organizacyjnego, tworzącego indywidualną i dopasowaną do profilu firmy kulturę organizacyjną<sup>17</sup>.

Zarysowane priorytety odpowiadają wskazanemu przez M. Webera modelowi nowoczesnego państwa, w którym istotną funkcję pełni profesjonalna kadra urzędnicza. Przygotowanie merytoryczne i postawa służebności wobec państwa składają się na wizerunek pracownika, który niezależnie od zmian rządowych lub też modyfikowania polityki wewnętrznej i zagranicznej, zapewnia ciągłość realizowanych zadań, tak w zakresie procedur szczebla lokalnego, jak i międzynarodowego.

Architektura zmian społecznych na przestrzeni ostatnich dwóch wieków dotknęła również zawodowej warstwy dyplomatycznej. Dyplomacja, której cele określa się jako polityczne i symboliczne, stanowi zewnętrzny organ realizacji polityki zagranicznej państwa. Akredytowany dyplomata realizuje zadanie inicjowania, podtrzymywania oraz rozwijania dobrych kontaktów z państwem goszczącym, dbałości o realizację celów państwa i jego obywateli, pieczy nad wizerunkiem reprezentowanego państwa i jego prestiżem. Współcześnie to zadanie nie jest zarezerwowane wyłącznie dla akredytowanych pracowników ambasad, lecz przynależy każdemu pracownikowi, który reprezentuje państwo na zewnątrz, w relacjach międzynarodowych. Wysokie wymagania, które nakłada KSAP kandydatom i słuchaczom ukierunkowane są również i na realizację tego celu, co stanowi potwierdzenie uwzględniania istotnych przemian w relacjach międzynarodowych.

Zgodnie z analizą M. Webera, biurokracja pełni i będzie pełniła w strukturze służb państwowych istotną funkcję; dbałość o tę sferę działania państwa można uznać za strategiczną w perspektywie dziesięcioleci, zarówno w odniesieniu do spraw wewnętrznych, jak i zewnętrznych, choć – jak się uznaje – strefy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego stanowią obecnie nakładające się na siebie zakresy.

---

17 Por. B. Dobek-Ostrowska, *Systemy komunikowania społecznego*, [w:] *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 2004, s. 109–159.

O randze szkoły świadczy zaangażowanie w uroczystości najważniejszych osób w państwie. Jubileusz 25-lecia istnienia w 2015 r. objął honorowym patronatem prezydent Bronisław Komorowski<sup>18</sup>.

W 2016 r. Sejm RP nadał szkole imię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego<sup>19</sup>; uroczystości nadania imienia towarzyszyła sesja naukowa. Owocem wydarzenia stała się publikacja *Etos państwowca. Prezydent Lech Kaczyński Patron Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*<sup>20</sup>. W przemówieniu przygotowanym przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego z okazji 20-lecia szkoły przedstawiona została ewolucja pojęcia „państwa prawa” w europejskiej myśli politycznej, poczynsz od filozofii Arystotelesa, niemieckiego filozofa i prawnika Roberta von Mohla aż po dwudziestowieczne doświadczenia związane z łamaniem zasady państwa prawnego.

Uczelnia prowadzi własną działalność wydawniczą, której tematyka wynika bezpośrednio z profilu szkoły; co istotne, warto podkreślić popularyzatorski walor prac, pozostają one w większości w wolnym dostępie na stronie internetowej szkoły. Publikacje mają wieloraki charakter: monograficzny, okazjonalny, analityczny; wśród autorów występują także słuchacze szkoły. Tematyka publikacji nie została zawężona do kręgu wewnętrznych spraw polskich; moduł powiązań europejskich stanowi istotny kontekst wielu podejmowanych zagadnień. Dostępne tytuły publikuje się w języku polskim i angielskim, co stanowi bardzo dobrą podstawę upowszechniania wiedzy na temat funkcjonowania szkoły i kierunków międzynarodowej współpracy<sup>21</sup>.

Program kształcenia ulega ewaluacji, dostosowaniu do bieżących potrzeb i zmian w obrębie życia społecznego. W latach 2013–2015 wprowadzono moduł obejmujący wyposażanie słuchaczy w umiejętności

---

18 20-lecie KSAP i konferencja NISPACEE; wersja cyfrowa: [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/ksap\\_20\\_lecie.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/ksap_20_lecie.pdf).

19 Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (Dz.U. 2015, poz. 242, z późn. zm.).

20 *Etos państwowca. Prezydent Lech Kaczyński Patron Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, Warszawa 2016.

21 Por. np. *The European Union Presidency: A Practical Perspective*, red. T. Husak, F. Jasiński, Warszawa 2011; *Nowe wyzwania dla współpracy państwa. Raporty słuchaczy KSAP Promocji „Wiesław Chrzanowski” ze staży zagranicznych*, red. Ł. Chimiak, Warszawa 2014; *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, (wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji), Warszawa 2011.

komunikacji interpersonalnej i zarządzającej<sup>22</sup>. Dokonując podsumowania, dyrektor KSAP, dr hab. J. Czaputowicz podkreślił najistotniejsze kierunki ewaluacji programu KSAP:

- 1) mniejsze grupy słuchaczy, system podwojonej rekrutacji w roku,
- 2) wprowadzenie zajęć specjalistycznych, również przez platformę e-learningu,
- 3) rozwijanie znaczenia międzynarodowego wymiaru kształcenia – wprowadzenie wykładów po angielsku, francusku i niemiecku,
- 4) wzmacnianie zaplecza eksperckiego.

## 5. Misja KSAP w wymiarze współpracy międzynarodowej

Współpraca regionalna uznawana jest obecnie za jeden z kluczowych czynników kształtujących stosunki międzynarodowe. Za wspierające trwałość współpracy uznaje się np. podobny poziom rozwoju gospodarki, podobieństwo systemu politycznego, położenie, integrujące doświadczenia historyczne (w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej były to np. dramatyczne doświadczenia dotyczące utraty niezawisłości politycznej, zależność od mocarstw epoki rywalizacji bipolarnej)<sup>23</sup>. Przyjmuje się, że na szerszej płaszczyźnie – międzynarodowej – wspomniane czynniki nie pozostają nadal bez znaczenia, lecz kluczowe pozostają cele oparte na hierarchii interesów podmiotów stosunków międzynarodowych. Powstające intensywnie od początku XIX w. sieci współzależności przymuszają niejako państwa do kooperacji, nakładając obowiązek wypracowania procedur współpracy. Regionalizm pełni zasadniczo cztery funkcje:

1. Integrującą, stanowiącą konsekwencję wspólnych celów i wartości,
2. Porządkującą, związaną z tworzeniem norm, reguł i instytucji,
3. Przymuszającą, dotyczącą wzajemnego zobowiązania do przestrzegania utworzonych reguł,
4. Dynamizującą – podmioty do aktywnego poszukiwania efektywnych i skutecznych form działania i współpracy.

---

22 Raport KSAP 2013–2015: [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/web\\_pojedyncze\\_ksap\\_raport2013-2015\\_ostateczny.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/web_pojedyncze_ksap_raport2013-2015_ostateczny.pdf), s. 14. 20-lecie KSAP, dz. cyt., s. 11.

23 Por. P. Wandycz, *Cena wolności. Historia Europy Środkowo-Wschodniej od średniowiecza do współczesności*, tłum. T. Wyrozumski, Kraków 1995.

Powołanie i obszary aktywności KSAP ukierunkowane są do wewnątrz i na zewnątrz polskiego systemu politycznego. Bliższe terytorialnie otoczenie polskiego systemu stanowi pozostający wciąż w fazie tworzenia europejski system Unii Europejskiej, w stosunku do którego subregiony porządku światowego pozostają otoczeniem zewnętrznym. KSAP podejmuje również szeroką współpracę z państwami regionów odległych, w tym np. odległego Pacyfiku. (Podjęcie współpracy z regionem Pacyfiku jest strategicznie rozważnym krokiem – zwłaszcza w kontekście wzrastającego znaczenia wskazanego obszaru.).

Współpraca z podmiotami zewnętrznymi obejmuje nie tylko wymianę doświadczeń i współpracę o charakterze integracyjnym, lecz również przekazywanie nabytych umiejętności w ramach współpracy resortowej podmiotom państwowym, które zmagają się z wyzwaniem pozostałymi w wyniku transformacji ustrojowej. Doświadczenia strony polskiej uznać można w tym kontekście za szczególnie przydatne. Misję KSAP można więc ująć w trzech punktach, jeśli idzie o kierunki aktywności:

- 1) obszar państwa, na terenie którego prowadzone są kształcenie i szkolenia,
- 2) geograficznie rozległy obszar subregionów światowych wraz z regionem europejskim, z którego KSAP czerpie doświadczenia służące adaptacji do warunków systemu polskiego,
- 3) geograficznie węższy region państw byłego bloku komunistycznego, w którym aktywność KSAP można ująć jako przekazywanie korzystnych społecznie i politycznie wzorców modeli administracji. Trzecia wyróżniona funkcja stanowi element szerszej polityki budowania sieci relacji, co stanowi element strategii bezpieczeństwa państwowego i zbiorowego.

Międzynarodowe projekty KSAP obejmują: szkoleniowe projekty krótko – i długofalowe, wizyty, szkolenia oraz tzw. projekty bliźniacze<sup>24</sup>.

KSAP na stałe współpracuje z partnerami o podobnym lub takim samym profilu aktywności (uczelnie, resorty, jednostki administracji publicznej), jak też bierze – jak zaznaczono – czynny udział w projektach wspierających dziedzinę nauk administracyjnych, jak np.:

- International Institut of Administrative Sciences (IIAS),
- International Association of Schools and Institut of Administration (IASIA),
- Directors of Institutes and Schools of Public Administration (DISPA).

---

24 Patrz: <http://ksap.gov.pl/ksap/ksap/wspolpraca-miedzynarodowa>.

Elementem realizującym wyróżniony punkt numer trzy jest strategiczna współpraca z państwami bloku postkomunistycznego, która zaowocowała powołaniem z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych Programu Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego. Powołanie nastąpiło w drodze przyjęcia deklaracji końcowej Szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie 30 września 2011 r. Inicjacja programu nastąpiła 2 lipca 2012 r., rozpoczynając pierwszy z trzech modułów szkoleniowych, w którym brali udział uczestnicy z Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Pierwszy moduł dotyczył zagadnienia „zarządzania przez wartości”. Naczelnym celem Akademii jest wspieranie procesu budowania demokratycznego państwa prawa przez organizację szkoleń dla kadry urzędniczej i budowanie zaplecza eksperckiego. Finansowanie programu pochodzi ze środków przeznaczonych na pomoc rozwojową Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Realizację programu Partnerstwa Wschodniego zaplanowano w następującym porządku tematycznym:

- partnerstwo publiczno-prywatne,
- komunikacja społeczna,
- ekonomia sektora publicznego,
- zarządzanie w administracji publicznej,
- samorząd,
- integracja europejska,
- instytucje i prawo Unii Europejskiej,
- służba cywilna.

W 2011 r. przeprowadzono dwa szkolenia, w 2012 i 2013 – po trzy, od 2014 do 2017 – po cztery.

Programy bliźniacze odnoszą się do partnerskiej współpracy na platformie instytucji publicznych państw Unii Europejskiej. Źródłem finansowania programu są środki Komisji Europejskiej. Program powstał w 1998 r. jako inicjatywa Komisji. Naczelnym celem jest wsparcie modernizacji instytucji publicznych przez propagowanie nowoczesnych rozwiązań, narzędzi i modeli administracji.

Na obecnym etapie współpraca obejmuje wsparcie dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej lub też nowo przyjętych. Projekty realizowane są na terenie państw przyjmujących wsparcie. Do tej pory zrealizowano trzy rozbudowane projekty bliźniacze, dotyczące Ukrainy i Albanii.

Poniżej przedstawiono trzy wybrane projekty KSAP; jeden o charakterze pomocniczym, jeden dotyczący najwyższej kadry administracji rządowej i jeden wspierający polską kadrę zarządzającą średniego szczebla.

Jednym z programów, realizowanym na szerokiej platformie współpracy z CPM Consulting Group (Łotwa, Estonia), Ecole Nationale d'Administration (Francja), SIPU Swedish Institute for Public Administration (Szwecja) i EURECNA (Włochy) jest projekt Support to Comprehensive reform of Public Administration in Ukraine. Program wspiera rządowe zadanie realizacji ukraińskiej Strategii Reformy Administracji Publicznej w latach 2016–2020, dotyczący poprawy jakości polityki i zwiększenia profesjonalizmu oraz neutralności politycznej służby cywilnej. Jednym z głównych celów projektu jest również poprawa jakości usług publicznych i uproszczenie procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw. Program ma charakter rządowo-resortowy i obejmuje Sekretariat Gabinetu Ministrów Ukrainy, Narodową Agencję Ukrainy ds. Służby Cywilnej, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu, Ministerstwo Sprawiedliwości.

Programem skierowanym do polskiej kadry zarządzającej jest ARGO, projekt realizowany z IESE Business School w Hiszpanii. Naczelnym celem jest podnoszenie kompetencji i wdrażanie dobrych praktyk dotyczących zarządzania. Realizacja projektu obejmuje trzy bloki dotyczące tzw. miękkich kompetencji w relacjach interpersonalnych:

- kompetencje przywódcze,
- kompetencje zarządcze,
- kompetencje negocjacyjne.

Ciekawym rysem programu jest jego zamknięty charakter: uczestnikami programu są pracownicy administracji rządowej (włączając kadrę zarządzającą) i najwyższe organy państwa. Zajęcia prowadzone są w języku angielskim, na terenie Polski i za granicą.

Międzynarodowy Program Akademia Zarządzania w Administracji Publicznej obejmuje szkolenie w Polsce i za granicą, skierowany jest do osób, które objęły nowe stanowiska na poziomie średniego szczebla (naczelnicy, zastępcy dyrektorów departamentów). Program zawiera przedmioty o charakterze praktycznym, związane z doskonaleniem umiejętności zarządzania, podniesieniem jakości i efektywności. Realizacja przebiega we współpracy z Finnish Institute of Public Management, National University of Public Service. Projekt zaplanowany został na lata 2019–2021.

## 6. Podsumowanie

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej od momentu powstania konsekwentnie realizuje długofalową strategię kształcenia przygotowanej



merytorycznie, profesjonalnie i neutralnej politycznie kadry, której działalność ma zapewnić ciągłość realizacji celów poszczególnych resortów w Polsce i za granicą. Na przestrzeni lat szkoła notuje tendencję wzrastającą, jeśli idzie o liczbę absolwentów i realizowanych programów współpracy zagranicznej. Partnerzy należą do kręgu placówek uznanych za elitarne i znaczące w wymiarze światowym. Zadania szkoły nie ograniczają się do postawy biorcy w stosunku do bardziej doświadczonych partnerów europejskich czy światowych; szkoła realizuje ambitny program kreowania obszarów współpracy w regionie państw byłego bloku komunistycznego. Dynamiczny rozwój szkoły obejmuje również metody i przedmioty, które odpowiadają zmiennym potrzebom współczesnego świata i charakterowi integracji Unii Europejskiej. Powstanie i prowadzenie polityki rozwoju szkoły można jednoznacznie ocenić jako korzystne zarówno jeśli chodzi o podnoszenie jakości administracji na terenie Polski, jak i współpracy międzynarodowej.

# Bibliografia

## Literatura

- Chimiak Ł. (red.), *Nowe wyzwania dla współpracy państwa. Raporty słuchaczy KSAP Promocji „Wiesław Chrzanowski” ze staży zagranicznych*, Warszawa 2014.
- Chwalba A., *Historia powszechna. Wiek XIX*, Warszawa 2010.
- Dobek-Ostrowska B., *Systemy komunikowania społecznego*, [w:] *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 2004.
- Etos Państwowca. Prezydent Lech Kaczyński Patron Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, Warszawa 2016.
- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.
- Maciejewski T., *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.
- Płoszaj A., *Doświadczenia administracji we Francji*, [w:] *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, red. S. Mazur, A. Płoszaj, Warszawa 2013.
- Raport KSAP, Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. nauk. W. Federczyk, Warszawa 2018.
- The European Union Presidency, A Practical Perspective*, red. T. Husak, F. Jasiński, Warszawa 2011.
- Wandycz P., *Cena wolności. Historia Europy Środkowo-Wschodniej od średniowiecza do współczesności*, tłum. T. Wyrozumski, Kraków 1995.
- Wiaderny-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń–Warszawa 2000.
- Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, (wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji), Warszawa 2011.

## Źródła internetowe

- 20-lecie KSAP i konferencja NISPACEE, [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/ksap\\_20\\_lecie.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/ksap_20_lecie.pdf).
- Raport dotyczący statutu ENA, 2004, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000617.pdf>.

Raport KSAP 2013–2015, [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/web\\_pojedyncze\\_ksap\\_raport2013-2015\\_ostateczny.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/web_pojedyncze_ksap_raport2013-2015_ostateczny.pdf).

[www.ksap.pl](http://www.ksap.pl).

[www.ena.fr](http://www.ena.fr).

[http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/files/ustawa\\_ksap\\_1\\_o.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/files/ustawa_ksap_1_o.pdf).

[www.cge.asso.fr](http://www.cge.asso.fr).

[www.resp-fr.org](http://www.resp-fr.org).

[www.iias-issa.org](http://www.iias-issa.org).

[www.eapaa.eu](http://www.eapaa.eu).

# Streszczenie

## **Prawo do dobrej administracji w świetle misji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej**

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej powstała jako placówka kształcąca polskie elity administracji rządowej i samorządowej, od momentu powołania (1990 r.) konsekwentnie realizuje długofalową strategię kreowania profesjonalnej i neutralnej politycznie kadry urzędniczej. Czerpiąc z wzorców europejskich (m.in. francuska ENA), oferuje program skierowany do pracownika sekcji polskich i zagranicznych placówek. Ponadto inicjuje lub bierze udział w licznych programach międzynarodowych, obejmujących kadry średniego i najwyższego szczebla. Celem szkoły jest formacja pracownika kompetentnego, o odpowiedniej postawie, wyposażonego w narzędzia i umiejętności, które odpowiadają współczesnym potrzebom (wzbogacenie oferty o kursy dotyczące kompetencji zarządczych), sprawnej obsługi interesantów, realizowania zadań resortowych czy też obszaru szeroko pojętej dyplomacji. Szkoła z roku na rok poszerza ofertę edukacyjną, obszary współpracy zagranicznej i prowadzi działalność wydawniczą, dotyczącą realizacji prawa do dobrej administracji w Polsce i w interesie Polski za granicą.

**Słowa kluczowe:** administracja, demokratyczne państwo prawa, służba publiczna, służba cywilna, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, dobra administracja, Unia Europejska.

## Summary

### **The right to good administration in the light of National School of Public Administration**

National School of Public Administration was established as an institution educating polish elites in the fields of government administration, as well as local government administration, from the moment of its conception (1990) it consequently realizes long-term strategy of creating professional and politically neutral clerical staff. Borrowing from European standards (e.g. French ENA) it offers a program directed at employees of polish sections and international institutions. Moreover,

the school initiates or takes part in many international programs which include personnel of middle as well as highest level. Goal of the school is formation of a competent employee with correct attitude, equipped with tools and skills which correspond to modern-day needs (enriching our offer with management competence courses), efficient customer service, realizing resort tasks as well as areas of widely understood diplomacy. Year after year, our school enriches its educational offer, international cooperation areas and runs a publishing business concerning positive administration in Poland and Polish interests abroad.

**Key words:** administration, democratic country of law, public service, civil service, National School of Public Administration, good administration, European Union.

# Rozdział X



# *Good governance* w służbie dobrej administracji w Polsce

## 1. Wprowadzenie

W związku z komercjalizacją funkcjonowania podmiotów gospodarczych doskonalenie procesów zarządczych realizowanych w instytucjach sektora publicznego prowadzone jest już od lat 90. ubiegłego wieku. Programy poprawy jakości zarządzania działających ponadnarodowo organizacji, agend rządowych, krajowych i regionalnych instytucji administracji państwowej polegają głównie na implementacji tzw. dobrego zarządzania określanego także jako dobre rządzenie tj. zarządzanie organizacją na podstawie koncepcji *good governance*<sup>1</sup>. Głównym celem poprawy jakości rządzenia realizowanej według tej koncepcji ma być poprawa efektywności sprawowania władzy w instytucjach administracji publicznej, czego finalnym efektem powinna być poprawa systemu świadczenia usług publicznych względem obywateli i innych podmiotów<sup>2</sup>.

Obecnie dominująca w literaturze formuła definiowania *good governance* identyfikuje to pojęcie jako dobre rządzenie lub dobra administracja podmiotami sektora publicznego lub przedsiębiorstwami. Obecnie dominuje pogląd, że zarządzanie oparte na *good governance* stanowi obok podejścia tradycyjnego i nowego zarządzania publicznego jedną z trzech kluczowych koncepcji zarządzania podmiotami sektora publicznego bądź przedsiębiorstwami funkcjonującymi we współczesnych gospodarkach. W sytuacji gdy zarządzanie organizacją realizowane jest

---

\* Dr Dariusz Prokopowicz – Wydział Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

1 V. van Doeveren, *Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles*, "Public Integrity", Fall 2011, vol. 13, no. 4, p. 302–303.

2 *What is Good Governance?* [w:] witryna internetowa „UNESCAP”, lipiec 2009, <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.



według koncepcji *good governance*, która jest identyfikowana z pojęciem efektywnego i sprawnego rządzenia, to wówczas cały ten proces zarządzania zdeterminowany jest między innymi podejmowaniem i sprawnym wprowadzaniem w życie określonych decyzji dotyczących bieżącego lub perspektywicznego funkcjonowania danej organizacji<sup>3</sup>. W takim ujęciu efektem zarządzania opartego na koncepcji *good governance* powinien być docelowo efektywny rozwój danej organizacji tj. określonej instytucji publicznej, w tym samorządowej, przedsiębiorstwa lub innego rodzaju podmiotu gospodarczego. Zarządzanie oparte na koncepcji *good governance* może także odnosić się do wymienionych rodzajów podmiotów, które występują względem siebie w określonych relacjach kooperacji, w konsorcjum, w klastrach lub w innych formach współpracy<sup>4</sup>.

W kontekście sprawnego funkcjonowania i zarządzania organizacjami szczególne znaczenie przypisywane jest kwestii aktywizacji współpracy podmiotów sektora publicznego, w tym samorządów z podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi w warunkach rynkowych w Polsce. Potrzeba rozwoju tej współpracy zdeterminowana jest potencjalnie pozytywnymi efektami w zakresie poprawy sytuacji ekonomicznej, finansowej i w konsekwencji oczekiwanej poprawy wzrostu gospodarczego regionu, na którym działają określone współpracujące ze sobą jednostki samorządowe i przedsiębiorstwa. Jednym z kluczowych instrumentów wspomagających rozwój tej współpracy jest aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości osób i podmiotów funkcjonujących na obszarze danej gminy czy powiatu<sup>5</sup>.

Zarządzanie prowadzone według koncepcji *good governance* opartej na pojęciu dobrego rządzenia interpretowane jest jako podejmowanie decyzji i realizacja działań, w trakcie których zaangażowane są wszystkie współpracujące ze sobą podmioty i instytucje. Szczególnie istotną kwestią tej współpracy jest to, że wszystkie zaangażowane w dane przedsięwzięcia podmioty realizują określone działania zgodnie z zasadami praworządności, wiarygodności, przejrzystości i w pełnej korelacji

---

3 A. Kwasek, D. Prokopowicz, *Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula, Vistula University Working Papers. Raport o stanie finansowym państwa 2015–2016”, Warszawa 2017, *Ekonomia XIV*, nr 55(4), s. 178–179.

4 J. Wilkin, *Koncepcje dobrego rządzenia – przegląd problematyki i kierunków badań*. Seminarium pt. „Instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce i rola środowisk naukowych w tym procesie”, 24 lutego 2012 r., <http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive>.

5 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 62.

z potrzebami i oczekiwaniami danej społeczności lokalnej i potencjalnych klientów usług publicznych oferowanych przez instytucje samorządowe i oferty rynkowej przedsiębiorstw<sup>6</sup>.

Kwestią szczególnie postulowaną jest prospołeczne podejście samorządów charakteryzujące się wiarygodnością w zakresie realizacji funkcji społecznych i publicznych, dążeniem do konsensusu w zakresie współpracy samorządów z przedsiębiorstwami, jak również uwzględnianiem głosów mniejszości danej społeczności lokalnej oraz sprawnością i efektywnością zastosowanych procesów zarządzania. W kontekście narastających potrzeb poprawy efektywności i sprawności działania jednostek samorządowych oraz ich współpracy z lokalnym biznesem, z przedsiębiorstwami, z pomocą przychodzi właśnie zarządzanie oparte na koncepcji *good governance*<sup>7</sup>.

Z treści literatury fachowej wynika, że w polskich realiach praktyki działania instytucji publicznych oraz kształtowania normatywów prawnych dotyczących kwestii efektywności, sprawności, etyki, kultury świadczenia usług publicznych i współpracy z innymi rodzajami podmiotów nie jest dobrze. Normatywne regulacje dotyczące zasad dobrego rządzenia wymagają dopracowania i permanentnej nowelizacji wobec zmieniających się oczekiwań lokalnej społeczności i podmiotów gospodarczych działających głównie w obszarze danej gminy czy powiatu<sup>8</sup>.

Na podstawie koncepcji Fukuyamy potwierdzono już tezę o związku doskonalenia procesów zarządczych prowadzonych według *good governance* z poprawą efektywności ekonomicznej funkcjonowania organizacji, w której zastosowano poprawę systemu zarządzania<sup>9</sup>. Z przeprowadzonych w różnych krajach badań wynika, że występuje wyraźna korelacja między jakością realizowanego w danej instytucji procesu zarządzania a efektami społecznymi np. w zakresie świadczenia

---

6 M.S. Grindle, *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, "Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions" 2004, vol. 17, no. 4, p. 527–528.

7 D. Murzyn, *Koncepcja good governance i jej rozwój w Grupie Wyszehradzkiej poprzez wsparcie polityki spójności UE*, [w:] „Program Jean Monet”, Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, maj 2017 r., <http://politologia.up.krakow.pl/jeanmonnet/publikacje?download=22:good-governance...>

8 T. Markowski, B. Banachowicz, *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 4.

9 D. Prokopowicz, *Znaczenie implementacji good governance w jednostkach samorządu terytorialnego w kontekście aktywizacji innowacyjności i efektywnego współdziałania z obywatelami i podmiotami gospodarczymi*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula. Vistula University Working Papers. Raport o stanie finansowym państwa 2015–2016”, Warszawa 2017, *Ekonomia* XV, nr 56(5), s. 112–113.

usług publicznych obywatelom danej społeczności. Poza tym w tych za-  
ważonych już korelacjach zidentyfikowano także poprawę wyników  
ekonomicznych danej organizacji, która zaimplementowała do swych  
systemów zarządczych koncepcję *good governance*. Jeżeli zamiast kon-  
kretnej organizacji do analizy tej korelacji przyjmowano całe kraje, ich  
gospodarki i rządy, to wówczas w sytuacji wprowadzenia zasad *good  
governance* do aparatu władzy centralnej oraz lokalnych ośrodków ad-  
ministracji państwowej, do jednostek samorządu terytorialnego, po-  
zytywne efekty wyrażone we wzroście gospodarczym i rozwoju mogą  
dotyczyć całej krajowej gospodarki.

## **2. Determinanty powstania i rozwoju koncepcji za- rządzenia opartej na *good governance* w instytucjach administracji państwowej**

Sformułowanie *good governance* definiowane jest jako dobre zarządzanie  
lub dobre rządzenie. Pojęcie *good governance* odnosi się zwykle do pro-  
blematyki doskonalenia procesów zarządczych w instytucjach sektora  
publicznego, podmiotów administracji państwowej, organizacji mię-  
dzynarodowych agend rządowych, organizacji pozarządowych dzia-  
lających w różnej skali, tj. w zakresie międzynarodowym, krajowym  
lub lokalnym. W ostatnich latach problematyka doskonalenia procesu  
zarządzania zgodnie z koncepcją *good governance* odnoszona jest także  
do podmiotów gospodarczych działających w warunkach rynkowych.

Na powstanie pierwszych definicji pojęcia *good governance*, tj. do-  
brego zarządzania realizowanego w instytucjach działających w ujęciu  
międzynarodowym, największy wpływ wywarły organizacje między-  
narodowe i agendy rządowe działające ponadnarodowo, Bank Światowy  
czy Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodo-  
wego (United States Agency for International Development – USAID)<sup>10</sup>.

Z dokonanego przeglądu literatury naukowej wynika, że Bank  
Światowy podał swoją definicję dobrego zarządzania międzynarodowy-  
mi organizacjami i krajowymi instytucjami sektora publicznego  
już na początku lat 90. ubiegłego wieku<sup>11</sup>. Według Banku Światowego  
potrzeba doskonalenia zarządzania instytucjami sektora publicznego

---

10 *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, [w:] witryna  
internetowa „Elementarz Biznesu”, maj 2017 r., [www.elementarzbiznesu.pl](http://www.elementarzbiznesu.pl).

11 *Governance and Development*, The World Bank, Washington DC, 1992.

i organizacjami międzynarodowymi, rozwoju w tych organizacjach zasad dobrego rządzenia pojawiła się, gdy zidentyfikowano wysoką nieefektywność działania realizowanych internacjonalnie programów pomocy dla krajów rozwijających się, pomocy finansowej i materialnej przyznawanej biedniejszym regionom świata przez kraje rozwinięte. Jednak niejednokrotnie zdarzało się, że udzielana pomoc finansowa dla rządów krajów rozwijających się lub pomoc materialna, żywnościowa dla ludności zamieszkującej kraje charakteryzujące się niską dochodowością nie trafiała do osób najbardziej tej pomocy potrzebujących. Niejednokrotnie związane było to z określonym systemem politycznym kraju rozwijającego się, charakteryzującego się brakiem w pełni demokratycznego systemu sprawowania władzy na poziomie krajowym lub lokalnym. Brak pełnej demokratyzacji systemu politycznego determinował często także brak stosownie rozwiniętego potencjału administracji państwowej, w tym instytucji samorządowych, dzięki którym możliwe byłoby efektywne wykorzystanie zewnętrznej pomocy finansowej i materialnej.

Wobec powyższego zaistniała potrzeba rozwoju instrumentów i sposobów podwyższenia potencjału organizacyjnego instytucji administracji państwowej i jakości realizowanych procesów zarządczych. Początkowo głównym determinantem poprawy zarządzania instytucjami sektora publicznego stała się implementacja zasad *good governance* do praktyki funkcjonowania systemów administracji oraz poprawy efektywności działania międzynarodowych programów pomocowych. Obecnie jednym z warunków przyznania pomocy finansowej lub materialnej dla kraju rozwijającego się jest uprzednie stworzenie w danym kraju dobrze rozwiniętego systemu administracji państwowej, zdolnego do przeprowadzenia właściwej alokacji przyznanej pomocy. W sytuacji budowania w danym kraju sprawnie działającej administracji pomocnym instrumentem okazuje się właśnie dobre zarządzanie, oparte na koncepcji *good governance*.

Wprowadzanie zasad *good governance* do procesu zarządzania podmiotami sektora publicznego przyczynia się do podnoszenia sprawności i efektywności funkcjonowania systemu administracji państwowej na poziomie krajowym i regionalnym. W kraju rozwijającym się, w którym instytucje administracji państwowej zarządzane są zgodnie z zasadami *good governance* przyznana pomoc ekonomiczna jest znacząco efektywniej alokowana w porównaniu z krajami, które nie rozwinęły jeszcze w takim stopniu swych sektorów administracji. Efektywnie alokowana pomoc finansowa lub materialna przyczynia się do poprawy sytuacji makroekonomicznej danego kraju, czego wskaźnikami są takie

czynniki jak poprawa dochodowości, wzrost inwestycji, spadek bezrobocia, zmniejszanie biedy, społecznego wykluczenia, co w konsekwencji prowadzi do poprawy wzrostu gospodarczego i rozwoju ekonomicznego danego kraju<sup>12</sup>.

Z danych pochodzących z wielu krajów wynika, że w kolejnych fazach implementacji zasad *good governance* i rozwoju koncepcji dobrego zarządzania pojawiały się nowe elementy procesu doskonalenia sektora administracji, do których zalicza się przede wszystkim warunki polityczne oraz dodatkowe warunki ekonomiczne. W zakresie kształtowania warunków politycznych w kierunku zasad *good governance* realizowane są procesy demokratyzacji państwa z uwzględnieniem poszanowania praw człowieka i znoszenia barier dla funkcjonowania organizacji pozarządowych. Natomiast dodatkowe warunki ekonomiczne zdeterminowane są zwykle oczekiwaniami zagranicznych inwestorów, którzy lokują swój kapitał inwestycyjny w kraju rozwijającym się.

Na tle opisanych powyżej procesów, które dokonywały się już w wielu krajach rozwijających się, ubiegających się o pomoc finansową z Banku Światowego, lub krajów, które tę pomoc otrzymały i dokonały mniej lub bardziej efektywnej alokacji otrzymanych środków finansowych, Bank Światowy podał własną definicję zasad *good governance*, które powinny być implementowane do procesów zarządzania instytucjami administracji państwowej krajów rozwijających się. Zgodnie z definicją Banku Światowego, pojęcie *governance* określono ogólnie jako procesy i instytucje współtworzące proces podejmowania decyzji i sprawowania władzy w danym kraju lub w określonej organizacji międzynarodowej. Tak ujęte pojęcie *governance* wykorzystywane jest do określania procesu rządzenia w następujących dwóch sferach<sup>13</sup>:

- a) funkcjonowania instytucji administracji państwowej i organów władzy politycznej na różnych szczeblach aparatu władzy, tj. na poziomie centralnych podmiotów sektora publicznego, jak również na poziomie lokalnie działających jednostek samorządu terytorialnego;
- b) sukcesywnego włączania w procesy decyzyjne kolejnych podmiotów, w tym organizacji społecznych i pozarządowych.

---

12 W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 245.

13 *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, [w:] witryna internetowa „Elementarz Biznesu”, maj 2017 r., [www.elementarzbiznesu.pl](http://www.elementarzbiznesu.pl).

Zgodnie z zaleceniami Banku Światowego zasady *good governance* powinny być badane i rozwijane w zakresie trzech następujących determinantów<sup>14</sup>:

- a) procesu przeprowadzania wyborów osób, które będą zajmowały stanowiska na różnych szczeblach administracji państwowej oraz prowadzenia bieżącego monitoringu i zmiany ekip rządzących danym krajem,
- b) zdolności systemu administracji państwowej do projektowania i efektywnej realizacji określonych polityk publicznych oraz permanentnego doskonalenia jakości dostarczanych społeczeństwu usług publicznych<sup>15</sup>,
- c) rozwoju partycypacji, tj. zwiększania udziału obywateli w prowadzonych pracach administracyjnych, koordynowanych przez podmioty sektora publicznego odpowiedzialne za realizację polityki społeczno-gospodarczej w ujęciu krajowym i lokalnym z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Obiektywne opisanie istoty koncepcji dobrego zarządzania opartego na zasadach *good governance* zaproponowane przez Bank Światowy niestety nie jest w pełni tożsame z interpretacjami tego nowego podejścia do zarządzania organizacjami sektora publicznego oraz propozycjami definiowania *good governance* przez inne organizacje międzynarodowe. Na przykład w programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) terminem *governance* określa się sprawowanie władzy w zakresie kształtowania i realizacji polityki społeczno-gospodarczej oraz dotyczącej kwestii administracyjnych w odniesieniu do wszystkich szczebli administracyjnych danego kraju.

Kolejną ponadnarodowo działającą organizacją, która podaje podobną w treści merytorycznej definicję dobrego zarządzania jest Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (ang. United States Agency for International Development – USAID). Instytucja ta łączy pojęcie *governance* ze zdolnością i efektywnością systemu administracji państwowej, w tym centralnych instytucji aparatu władzy do wydajnej, oszczędnej i monitorowanej polityki społeczno-gospodarczej, uwzględniającej partycypację obywateli społeczności krajowej lub lokalnej celem sukcesywnego, permanentnego doskonalenia demokratycznego systemu sprawowania władzy w danym kraju.

---

14 M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3(9).

15 P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Warszawa 2009, s. 37.

Wobec powyższego pojęcie *governance* zostało zdefiniowane przez różne działające ponadnarodowo instytucje. Przedstawione powyżej definicje mają cechy wspólne w kluczowych aspektach. Do tych cech wspólnych zalicza się zasadnicze determinanty procesu dobrego zarządzania: kwestię efektywności sprawowania władzy na poziomie krajowym i lokalnym poprzez samorządy, poprawę wzrostu gospodarczego i aktywizację rozwoju gospodarki oraz kontynuację procesów demokratyzacji.

### **3. Znaczenie *good governance* w kontekście doskonalenia administracji w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

W ostatnich latach rośnie znaczenie poprawy efektywności i sprawności działania jednostek samorządowych oraz ich współpracy z lokalnym biznesem, z przedsiębiorstwami. Kluczową kwestią jest implementowanie do organizacji nowatorskich koncepcji zarządzania, które będą spełniały wymogi dokonującego się dynamicznie postępu technologicznego w teleinformatyce i cyfryzacji instytucji sektora publicznego<sup>16</sup>. Wspomniany postęp technologiczny determinuje także potrzebę dokonywania permanentnego doskonalenia procedur i dostosowywania regulacji prawnych do zmieniających się uwarunkowań otoczenia gospodarczego i oczekiwań społeczności lokalnej<sup>17</sup>.

Szczególnie istotne jest także bezustanne doskonalenie systemów zarządczych poprzez implementowanie nowatorskich koncepcji zarządzania. Jedną z nowych koncepcji zarządzania elastycznie dostosowujących się do dynamicznie dokonujących się zmian wewnątrz jak i w otoczeniu organizacji jest zarządzanie oparte na zasadach dobrego rządzenia, tj. rozwijane według koncepcji *good governance*. Zgodnie z treścią literatury przedmiotu wyróżniono kluczowe zasady dobrego rządzenia stanowiące istotę zarządzania opartego na koncepcji *good governance*. Do zasad tych zalicza się<sup>18</sup>:

---

16 G. Schöler, C. Walther, *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003.

17 F. Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, New York 2014.

18 *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, [w:] witryna internetowa „Ombudsman”, maj 2017 r., [www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces).

- a) powszechna i nieograniczona partycypacja, tj. wszyscy obywatele i podmioty lokalnej i regionalnej społeczności oraz instytucje działające w zakresie ogólnokrajowym mają pełną normatywnie nieograniczoną możliwość uczestniczenia w procesie zarządzania lub wywierania wpływu, zgłaszania swych intencji i postulatów, które są brane pod uwagę w procesie zarządzania daną organizacją, instytucją publiczną, w tym jednostką samorządu terytorialnego;
- b) wiarygodność i praworządność polegająca na tym, że zarządzanie prowadzone jest wyłącznie w ramach zakreślonych przez obowiązujące regulacje prawne; normatywy prawne nowelizowane są w systemie demokratycznego modelu władzy państwowej zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami i oczekiwaniami obywateli;
- c) przestrzeganie praw człowieka, które realizowane jest poprzez prospołeczne podejście w procesie zarządzania realizowane przez służby porządku publicznego jak np. policję oraz instytucje systemu prawnego, tj. niezależne sądy; instytucje sektora publicznego i administracji państwowej systemu prawa pełnią swoje funkcje publiczne, realizując prospołeczne podejście w zakresie obowiązujących normatywów prawnych, w tym także poprzez respektowanie praw człowieka w odniesieniu do mniejszości etnicznych i innych;
- d) transparentność wobec społeczeństwa, tj. proces zarządzania, w tym podejmowanie decyzji prowadzone jest zgodnie z obowiązującymi ogólnokrajowymi normatywami prawa oraz według ustalonych zasad i procedur określonych w regulaminach, zarządzeniach i innych wewnętrznych dokumentach danych organizacji, instytucji publicznych lub podmiotów gospodarczych; dostępna dla społeczeństwa informacja jest jawna, a prowadzona działalność instytucji publicznych w pełni transparentna dla obywateli; udostępniane przez jednostki samorządu terytorialnego informacje dla społeczności lokalnej prezentowane są w sposób przejrzysty, nieskomplikowany, tak aby były zrozumiałe dla obywateli<sup>19</sup>;

---

19 W. Szumowski, *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu” 2012, nr 4 (13), s. 75–84, [www.academia.edu/7098504/Koncepcja\\_good\\_governance\\_w\\_doskonaleniu\\_systemu\\_zarz%C4%85dzania\\_urz%C4%99du\\_administracji\\_samo-rz%C4%85dowej](http://www.academia.edu/7098504/Koncepcja_good_governance_w_doskonaleniu_systemu_zarz%C4%85dzania_urz%C4%99du_administracji_samo-rz%C4%85dowej).



- e) permanentne nowelizowanie obowiązujących standardów i procedur realizowanych w podmiotach sektora publicznego oraz innych instytucjach; bezustanne doskonalenie procesów zarządczych i operacyjnych podmiotów sektora publicznego, tak aby w pełni odpowiadały na potrzeby, oczekiwania obywateli; podmioty sektora publicznego, w tym jednostki samorządu terytorialnego, współpracując z ośrodkami badawczo-rozwojowymi i podmiotami gospodarczymi, na bieżąco doskonalą procedury i zasady prowadzonej działalności celem zwiększania efektywności świadczenia usług publicznych wobec obywateli danej społeczności lokalnej i dostosowują swe media informacyjne w ślad za dokonującym się dynamicznie postępem technologicznym w teleinformatyce i cyfryzacji podmiotów, z którymi współpracują<sup>20</sup>;
- f) otwartość na współpracę i konsensus, ponieważ w związku z postulowaną od lat potrzebą rozwoju współpracy między różnymi rodzajami podmiotów i instytucji ważne jest, aby tworzone były stosowne warunki dla rozwoju współpracy, w tym także dla tworzenia konsorcjów, klastrów i wspólnych przedsięwzięć społecznych i inwestycyjnych; rozwój współpracy między podmiotami sektora publicznego, instytucjami naukowo-badawczymi i podmiotami gospodarczymi działającymi w warunkach rynkowych przyczynia się do zwiększania efektywności ekonomicznej i innowacyjności poszczególnych podmiotów, zwiększa zakres możliwości wypracowywania rozwiązań adekwatnych względem potrzeb społeczeństwa oraz może także przyczyniać się do aktywizowania przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego danego regionu oraz w ujęciu krajowym<sup>21</sup>;
- g) partycypacja obywateli społeczności lokalnej w kontekście procesu zarządzania prowadzonego w instytucjach sektora publicznego, tj. wszyscy członkowie społeczności lokalnej mogą wpływać na proces podejmowania decyzji w instytucjach administracji państwowej i podmiotach samorządowych i mają świadomość tej możliwości obywatelskiego wpływu na proces rządzenia w sektorze usług publicznych świadczonych dla obywateli<sup>22</sup>;

---

20 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2014, s. 36.

21 J. Sarnowski, D. Prokopowicz (red.), *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Ciechanów 2016, s. 171–172.

22 A. Podgórnjak-Krzykacz, *Dobre rządzenie w teorii i praktyce strategicznego zarządzania publicznego w regionach*, [w:] Uniwersytet Łódzki, witryna internetowej bazy publikacji naukowych, maj 2017 r., <http://www.ue.katowice.pl/>

- h) analiza i zwiększanie efektywności prowadzonej w instytucjach sektora publicznego działalności, w tym świadczenia usług publicznych wobec społeczeństwa, tak aby sukcesywnie poprawiana była efektywność procesu zarządzania; determinantem tej efektywności w zakresie podejmowania decyzji w instytucjach administracji państwowej, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jest odpowiedź na pytanie: czy proces zarządzania prowadzony jest w korelacji ze zgłaszanymi przez obywateli postulatami, czy jest skorelowany z potrzebami społecznymi, czy realizowany proces zarządzania prowadzi do efektywnej alokacji dostępnych zasobów i koreluje się z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska<sup>23</sup>;
- i) zapewniona jest prawnie unormowana i realnie funkcjonująca odpowiedzialność podmiotów sektora publicznego i zatrudnionych w tych instytucjach osób za podejmowane decyzje; podmioty sektora publicznego, instytucje administracji państwowej i samorządy, organizacje społeczne oraz przedsiębiorstwa działające w warunkach rynkowych odpowiadają za podejmowane decyzje i prowadzoną działalność przed obywatelami lokalnej i krajowej społeczności<sup>24</sup>.

Wobec powyższego opisana koncepcja tzw. dobrego rządzenia oparta na implementowanych do systemu zarządczego zasadach *good governance* stanowi istotę doskonalenia programów poprawy jakości zarządzania instytucjami sektora publicznego.

#### **4. Implementacja zasad dobrego zarządzania według koncepcji *good governance* w instytucjach sektora publicznego w Polsce**

Proces doskonalenia zasad i standardów zarządzania instytucjami sektora publicznego poprzez implementację zasad *good governance* rozwija się w Polsce od niemal kilkunastu lat. Już 23 września 2008 r. w Warszawie odbyła się konferencja, podczas której omówiona

---

fileadmin/\_migrated/content\_uploads/15\_A.Podgorniak-Krzykacz\_\_Dobre\_rzadzenie\_w\_teorii\_i\_praktyce....pdf.

23 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 127.

24 K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 39.

została problematyka zarządzania opartego na koncepcji *good governance* tłumaczonego z j. angielskiego jako dobre rządzenie, dobre zarządzanie w instytucjach sektora publicznego<sup>25</sup>. Podczas tej konferencji omówiono kwestię istoty i znaczenia dobrego rządzenia w kontekście instrumentów systemowych polityki spójności oraz przedstawione zostały główne tezy przygotowanego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego dokumentu pt. „Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji”<sup>26</sup>. Podczas konferencji wskazano na potrzebę rozwijania zasad *good governance* w zarządzaniu instytucjami administracji państwowej oraz przedstawiono główne bariery wdrażania zasad *good governance* w Polsce. Prelegenci zwrócili uwagę przede wszystkim na następujące bariery implementacji dobrego zarządzania podmiotami sektora publicznego opartego na koncepcji *good governance*<sup>27</sup>:

- a) duża i stale rosnąca liczba niespójnych ze sobą dokumentów administracyjnych i regulacyjnych, w których zdarzają się często powielające się wzajemnie zapisy, brak systemu rzetelnej weryfikacji generowanych nowych dokumentów z uwzględnieniem podejmowanych na ich podstawie decyzji i realizowanych zadań,
- b) krótkowzroczność w procesach zarządczych, charakteryzująca się brakiem wypracowania strategicznego, kluczowego i umocowanego normatywnie dokumentu określającego zasady *good governance* oraz proces ich implementacji w perspektywie minimum kilkuletniej do instytucji sektora publicznego,
- c) brak systemowego podejścia i ustanowienia zintegrowanej wiodącej, spójnej strategii, która dotyczyłaby procesu implementacji zasad dobrego zarządzania w instytucjach sektora publicznego,
- d) brak jednej, kluczowej instytucji w sektorze administracji państwowej, która koordynowałaby działania w zakresie wprowadzania zasad *good governance*,

---

25 Konferencja poświęcona wprowadzaniu zasady *good governance* w Polsce, [w:] witryna internetowa „Ministerstwo Rozwoju Regionalnego”, maj 2017 r., [www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/strona\\_glowna/Strony/Konferencja\\_poswiecona\\_wprowadzaniu\\_zasady\\_goodgovernance\\_w\\_Polsce2409.aspx](http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/strona_glowna/Strony/Konferencja_poswiecona_wprowadzaniu_zasady_goodgovernance_w_Polsce2409.aspx).

26 *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, [w:] witryna internetowa „Elementarz Biznesu”, maj 2017 r., [www.elementarzbiznesu.pl](http://www.elementarzbiznesu.pl).

27 I.J. Stolarek, *Zasada dobrego rządzenia w przedsiębiorstwie jest szczególnie istotna*, [w:] witryna internetowa dziennika „Rzeczpospolita”, 17 lutego 2017 r., [www.rp.pl/Firma/302179992-Zasada-dobrego-rzadzenia-wprzedsiębiorstwie-jest-szczegolnie-istotna.htm](http://www.rp.pl/Firma/302179992-Zasada-dobrego-rzadzenia-wprzedsiębiorstwie-jest-szczegolnie-istotna.htm).

- e) w funkcjonowaniu i podejmowanych działaniach instytucji administracji państwowej dominuje podejście resortowe,
- f) brak przeprowadzenia badań, które dostarczyłyby aktualne dane ilościowe przedstawiające kondycję administracji publicznej w Polsce.

Poza tym podczas wspomnianej Konferencji przedstawione zostały również wyniki przeprowadzonych badań dotyczące tzw. dobrego rządzenia, tj. doskonalenia procesów zarządczych opartych na koncepcji *good governance*. Zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez dwie instytucje:

- a) Europejski Instytut Administracji Publicznej, który zaprezentował raport o przygotowaniu polskiej administracji publicznej do wdrożenia budżetu zadaniowego oraz wprowadzania zarządzania poprzez cele,
- b) firma konsultingowa ECORYS, która przedstawiła wyniki prac analitycznych dotyczących problematyki systemu wskaźników pozwalających ocenić jakość rządzenia w Polsce na tle innych państw europejskich.

Na podstawie przeprowadzonej analizy przedstawionych powyżej wyników badań potwierdzono tezę o związku doskonalenia zarządzania, wprowadzania tzw. dobrego rządzenia według koncepcji *good governance* do procesów podejmowania decyzji w instytucjach sektora publicznego z poprawą efektywności ekonomicznej funkcjonowania organizacji, w której zastosowano poprawę systemu zarządzania. Zaprezentowane podczas konferencji raporty potwierdziły, że występuje wyraźna korelacja między jakością stosowanego w danej organizacji procesu zarządzania a efektami społecznymi i wynikami ekonomicznymi danego podmiotu, który zaimplementował zasady *good governance*. Zidentyfikowane korelacje dotyczyły także poprawy wyników ekonomicznych danej organizacji, która zaimplementowała do swych systemów zarządczych koncepcję *good governance*.

W ostatnich latach problematyka *good governance* jest także analizowana w kontekście funkcjonowania organów instytucjonalnych Unii Europejskiej. Od lat 90. ubiegłego wieku problematyka poprawy jakości zarządzania w instytucjach sektora publicznego koordynowana, badana i rozwijana jest także w instytucjach centralnych Unii Europejskiej. Polityka konwergencyjnego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej uwzględnia implementację zasad *good governance* do instytucji administracji państwowej poszczególnych krajów członkowskich ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania polityki rozwojowej określonej dla

krajów, których gospodarki charakteryzują się najwolniejszym tempem rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>28</sup>.

Na podstawie zdefiniowanego kalendarza określonego dla instytucji centralnych UE koordynujących projekcje polityk rozwojowych na kolejne lata najpierw zasady *good governance* implementowane są do procesów zarządczych instytucji sektora publicznego w krajach najsłabiej rozwijających się i w krajach akcesyjnych, a następnie rozwijane mają być we wszystkich państwach członkowskich UE<sup>29</sup>. Implementacja tzw. dobrego rządzenia opartego na koncepcji *good governance* do instytucji sektora publicznego poszczególnych krajów UE oraz krajów akcesyjnych odbywa się ze wsparciem programów pomocowych, ze wsparciem z dotacji finansowych UE w ramach realizacji programów polityki spójności. W Polsce za realizację polityki spójności odpowiada przede wszystkim Europejski Fundusz Społeczny, który jest istotnym instrumentem Unii Europejskiej w procesie przeprowadzania reformy polityki krajowej w obszarze administracji publicznej funkcjonującej w państwie polskim<sup>30</sup>.

## 5. Doskonalenie *good governance* w zakresie rozwoju współpracy samorządów z podmiotami gospodarczymi i aktywizacji innowacyjności

Z treści literatury naukowej wynika, że jednostki samorządowe, w tym przede wszystkim gminy, pełnią kluczową funkcję w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa obywatelskiego. Procesy decyzyjne dotyczące gospodarki finansowej samorządów wpływają znacząco na rozwój społeczno-gospodarczy kraju<sup>31</sup>. Efektywność zarządzania finansami istotnie przekłada się na jakość życia mieszkańców danej gminy. Szczególnie istotne jest więc to, aby samorzady tak

---

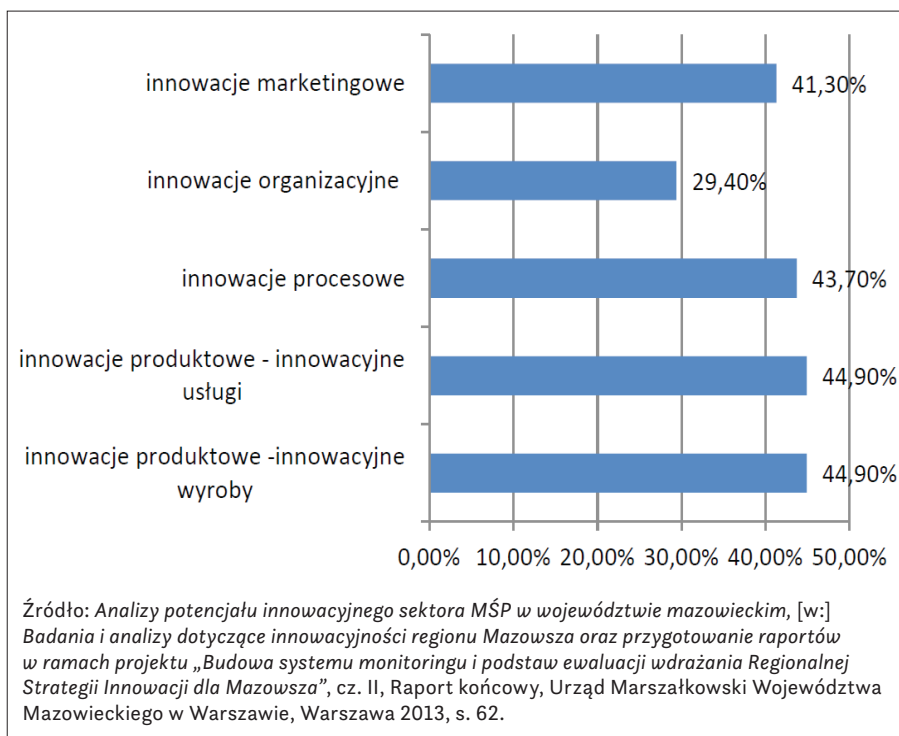
28 J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 58.

29 M. Małecki, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 43.

30 D. Murzyn, *Koncepcja good governance i jej rozwój w Grupie Wyszehradzkiej poprzez wsparcie polityki spójności UE*, [w:] „Program Jean Monnet”, Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, maj 2017 r., <http://politologia.up.krakow.pl/jeanmonnet/publikacje?download=22:good-governance...>

31 J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 118.

**Wykres 1. Rodzaje wprowadzonych innowacji przez przedsiębiorstwa w województwie mazowieckim w latach 2010–2012**



kształtowały swe finanse i procesy decyzyjne, by w możliwie najefektywniejszym stopniu aktywizować przedsiębiorczość i innowacyjność w odniesieniu do podmiotów gospodarczych i społeczności lokalnych<sup>32</sup>.

Zgodnie z powyższym jednostki samorządowe powinny sprawnie funkcjonować w zmiennym otoczeniu społeczno-gospodarczym, mając na względzie kwestię aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji. W tym miejscu warto dodać, że w nowej perspektywie funduszy dotacji Unii Europejskiej 2015–2020 skierowanych na rynek polski znaczna część tych funduszy ma na celu właśnie aktywizację przedsiębiorczości i innowacji<sup>33</sup>.

W ostatnich latach czynnikiem utrudniającym realizację celów proinnowacyjnych jest jednak niejednokrotnie kwestia dotacji z budżetu

32 Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2013, s. 72.

33 D. Prokopowicz, *Determinanty innowacyjności i przedsiębiorczości w zakresie działalności jednostek samorządowych współpracujących z lokalnymi przedsiębiorcami*, [w:] *25 lat samorządności w Polsce – bilans decentralizacji władzy i zmiany gospodarczej*, Warszawa 2016, s. 176–177.

centralnego finansów publicznych<sup>34</sup>. Problem ten sprowadza się do tego, że centralna administracja państwowa nakłada kolejne nowe zadania do realizacji na podmioty sektora samorządowego, jednak często zdarza się tak, że dzieje się to bez przekazania stosownych środków finansowych, za które te dodatkowe cele mają być zrealizowane.

Z drugiej strony organy władzy samorządowej powinny wychodzić naprzeciw rosnącemu zapotrzebowaniu na dobra i usługi publiczne zgłaszane przez społeczności lokalne. W okresie ostatnich lat, szczególnie po globalnym kryzysie finansowym z 2008 r. wiele samorządów w Polsce musiało radzić sobie także z problemem rosnącego długu publicznego<sup>35</sup>. Jednak poprawa koniunktury, jaka pojawiła się od 2015 r., powinna przyczynić się znacząco do zmniejszenia skali tych problemów.

Szczególnie istotnym segmentem procesów wspierania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji są podmioty gospodarcze. Dużą grupę podmiotów działających lokalnie stanowią instytucje administracyjne, oświatowe oraz służby zdrowia. Zdarzające się w perspektywie wieloletniej wahania koniunktury, umiarkowany poziom bezrobocia oraz łatwość podejmowania działalności gospodarczej to czynniki sprzyjające znacznej fluktuacji liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON<sup>36</sup>. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego jednostki samorządowej istotny jest jednak fakt, że w ostatnich kwartałach więcej nowych przedsiębiorców rejestrowało działalność, niż ją kończyło. Kierunek zmian w gospodarkach lokalnych, a także szerzej: Polski, daje się zaobserwować, gdy analizujemy zmianę liczby podmiotów w poszczególnych sekcjach.

Poza instytucjonalnymi organami władz samorządowych na terenie gminy funkcjonują także inne podmioty, które mogą odgrywać znaczącą rolę w kwestii aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji w sektorze przedsiębiorstw i względem społeczności lokalnej<sup>37</sup>. Są to zwykle instytucje pełniące funkcję zaplecza dla biznesu, w tym różnych rodzajów przedsiębiorstw<sup>38</sup>. Między innymi to instytucje typu Cech Rzemiosł Różnych. Cech reprezentuje interesy rzemiosła wobec organów władzy

---

34 M. Dylewski i in., *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006, s. 115.

35 M.A. Saar, *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, Warszawa 2011, s. 38.

36 A. Miszczuk i in., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 43.

37 D. Rzeczkowski, *Potencjał innowacyjności sektora administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 41.

38 A. Miszczuk i in., *Gospodarka samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 58.

państwowej i samorządowej oraz dba o dobre imię rzemiosła wobec odbiorców jego działalności.

W tego typu instytucjach można uzyskać pomoc w następujących kwestiach prowadzenia podmiotów gospodarczych, w tym zakładów usługowych:

- a) poradnictwo podatkowe i pomoc w sporządzaniu deklaracji podatkowych,
- b) wszelkie informacje niezbędne do prawidłowego funkcjonowania zakładu,
- c) informacje na temat mistrzów szkolących w zawodzie, wolnych miejsc w zakładach, zawieranie umów na szkolenie uczniów i refundacje kosztów szkolenia,
- d) porady w zakresie bhp.

## **6. Rozwój *e-government* jako istotny czynnik rozwoju *good governance* w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

Wiele jednostek samorządowych w Polsce ma szczególne, wyjątkowe walory pozytywnie wpływające na rozwój danej jednostki samorządowej, powiatu, gminy, aglomeracji miejskiej. Często są to także determinanty mające istotny wpływ na możliwości kreowania innowacji i rozwoju przedsiębiorczości w sektorze podmiotów gospodarczych<sup>39</sup>.

W zakresie szczególnie istotnych czynników warunkujących efektywny rozwój lokalnej gospodarki zalicza się przede wszystkim:

- a) położenie w regionie wobec innych aglomeracji miejskich i regionów charakteryzujących się określonym profilem rozwoju społeczno-gospodarczego,
- b) stopień rozwinięcia połączeń komunikacyjnych w ujęciu regionalnym i krajowym,
- c) ewentualność posiadania prawnie chronionych naturalnych stanowisk przyrodniczych w obrębie gminy, powiatu oraz o zasięgu regionalnym,
- d) relatywnie wysokie zasoby przyrodnicze miasta oraz walory geograficzne gminy, powiatu wyróżniające się pod tym względem na tle innych regionów,

---

39 Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Dom organizatora*, Toruń 2011, s. 63.



- e) uwarunkowania historyczne, które kształtują także pozytywny wizerunek danego regionu w świadomości mieszkańców,
- f) poziom rozwoju przemysłu, jego skala i specyfika.

W związku z powyższym efektywny społeczno-gospodarczy rozwój określonej jednostki samorządowej zdeterminowany jest wystąpieniem czynników zewnętrznych:

- a) wysokie tempo wzrostu gospodarczego kraju, wzrost szacowany w kolejnych latach powyżej 4% PKB,
- b) przeprowadzenie reform gospodarczych, w tym decentralizacja finansów publicznych umożliwiającą gminom generowanie większych dochodów budżetowych,
- c) społeczno-gospodarczy rozwój pobliskich powiatów i aglomeracji miejskich<sup>40</sup>,
- d) znaczący udział państwa we wspieraniu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, np. poprzez preferencyjne kredyty i ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw deweloperskich,
- e) systemowy rozwój w zakresie kwestii ochrony środowiska przyrodniczego, wsparcie ze strony państwa, większa dostępność preferencyjnych kredytów dla podmiotów gospodarczych w procesie implementacji nowoczesnych, przyjaznych środowisku technologii.

Poza tym tempo rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy lub powiatu zdeterminowane jest także następującymi czynnikami wewnętrznymi<sup>41</sup>:

- a) rozwój przedsiębiorczości i aktywizacja innowacyjności<sup>42</sup> podmiotów gospodarczych oraz wzrost kooperacji między przedsiębiorstwami, tworzenie klastrów, w skład których wchodzić mogą także inne podmioty, np. ośrodki badawczo-rozwojowe, uczelnie, inkubatory przedsiębiorczości, centra doradztwa zawodowego, biznesowego oraz instytucje samorządowe,
- b) rozwój koncepcji systemowej ochrony środowiska przyrodniczego, walorów uzdrowiskowych oraz turystycznych i rekreacyjnych miasta, ładu przestrzennego i polepszania warunków życia,
- c) wzrost aktywności i integracji społeczności lokalnej celem wspólnego, efektywnego rozwiązywania problemów rozwoju miasta oraz w zakresie realizacji przedsięwzięć gospodarczych,

---

40 M. Nowak, *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, Warszawa 2012, s. 72.

41 Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2013, s. 117.

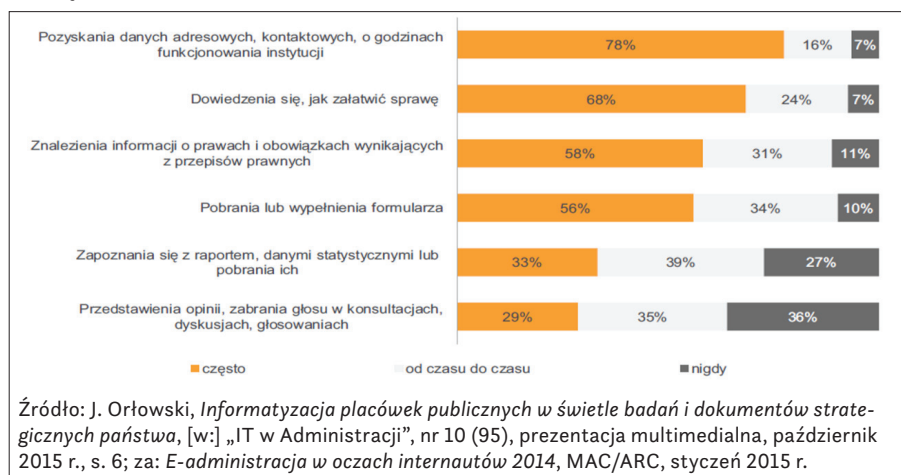
42 *Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji*, komunikat prasowy, KPMG 2014, s. 38.

d) rozwój *e-government* zdeterminowany sukcesywną informatyzacją instytucji samorządowych i rosnącym wykorzystaniem internetu w różnych obszarach pracy i egzystencji społeczności lokalnej<sup>43</sup>.

Ostatni z wymienionych powyżej czynników, tj. rozwój *e-government* zalicza się do jednych z kluczowych determinantów innowacyjności procesów i działalności urzędów publicznych i instytucji samorządowych w Polsce. Rozwój *e-government*, tj. instytucji administracji publicznej świadczącej usługi poprzez elektroniczne środki komunikacji powiązany jest inicjatywami i działaniami realizowanymi w celu sukcesywnego przestawiania krajowej gospodarki w kierunku społeczeństwa informacyjnego i informatyzacji sektora publicznego<sup>44</sup>. Równocześnie z tymi procesami niezbędne jest dostosowanie obowiązujących aktów prawnych, na których podstawie samorzady wykonują swoje zadania, do zmieniających się standardów w zakresie technologii teletransmisji danych i komunikacji elektronicznej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że sukcesywnie rośnie liczba użytkowników internetu, którzy zaglądają na strony internetowe urzędów administracji państwowej i organów administracji samorządowej. Z poniższego wykresu wynika, jakie są główne cele odwiedzania stron internetowych e-urzędów w Polsce przez internautów.

**Wykres 2. W jakim celu użytkownicy internetu zaglądają na strony internetowe e-urzędów?**



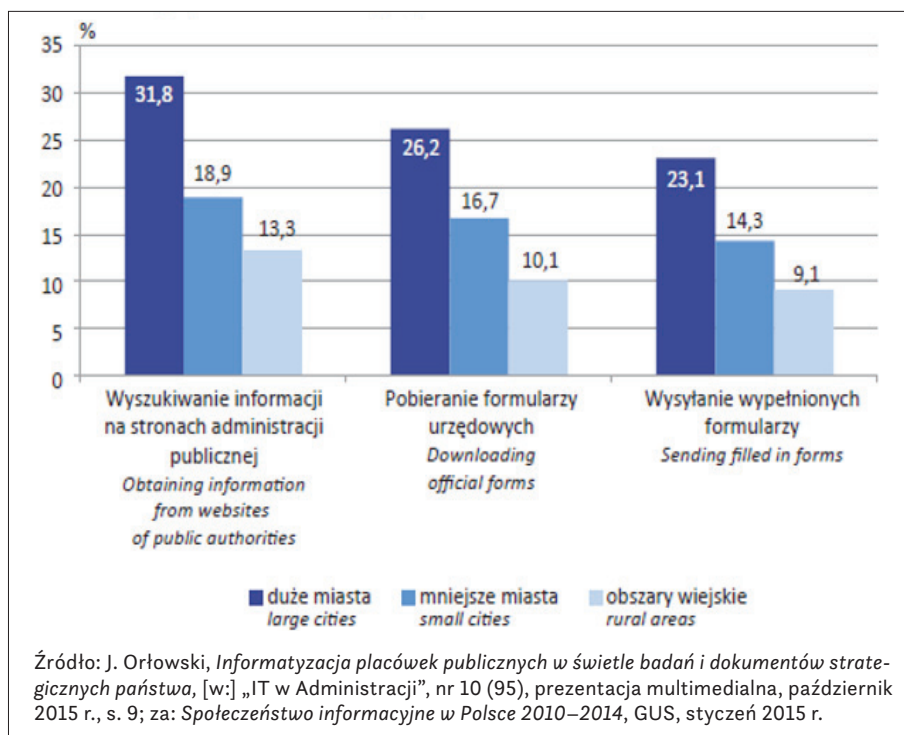
43 D. Prokopowicz, *Rola samorządów w procesie aktywizacji przedsiębiorczości i poprawy sytuacji na rynku pracy na przykładzie powiatu ciechanowskiego*, [w:] *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. D. Prokopowicz, J. Sarnowski, Ciechanów 2016, s. 114–115.

44 T. Jeruzalski, *Efektywność i skuteczność wdrażania systemów IT w administracji publicznej. Wspomaganie procesów podejmowania decyzji*, Warszawa 2009, s. 47.

Z powyższego wykresu wynika, że prawie 1/3 obywateli zaglądnących na strony e-urzędów nigdy nie zapoznaje się z raportami i ponad 1/3 internautów nie zabiera głosu w dyskusjach. Wyniki z tych badań powinny posłużyć dla doskonalenia procesu rozwoju *e-government* w urzędach administracji państwowej, w tym systemu administracji centralnej i samorządowej.

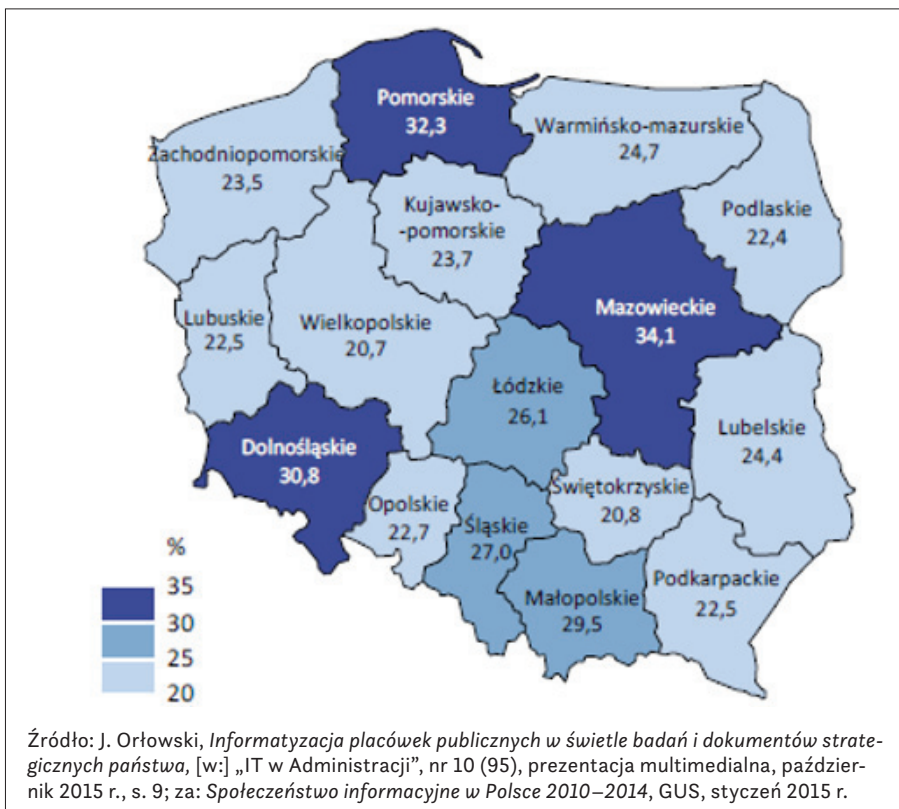
Oczekiwany już od lat przez klientów działających w Polsce instytucji administracji postęp w rozwoju *e-government*, tj. elektronicznego oferowania usług publicznych dokonywać się powinien poprzez odchodzenie od świadczenia usług dotyczących wyłącznie udostępniania informacji i sukcesywny rozwój usług doradczych oraz coraz bardziej zaawansowanych sposobów zdalnej realizacji spraw urzędowych. Z procesem tym skorelowana powinna być tzw. cyfryzacja<sup>45</sup>, czyli sukcesywna zamiana tradycyjnej dokumentacji papierowej na elektroniczną w urzędach, co powinno się przyczynić w dłuższym terminie do redukcji kosztów prowadzonej działalności oraz jest istotne w kontekście kształ-

**Wykres 3. Główne cele korzystania przez obywateli z usług administracji publicznej za pomocą internetu z podziałem na wielkość zamieszkiwanego miasta w 2014 r.**



45 D. Chromicka, D. Descours, A. Kaucz, M. Madejczyk, E. Perłakowska, B. Pękalski, *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Warszawa 2013, s. 37.

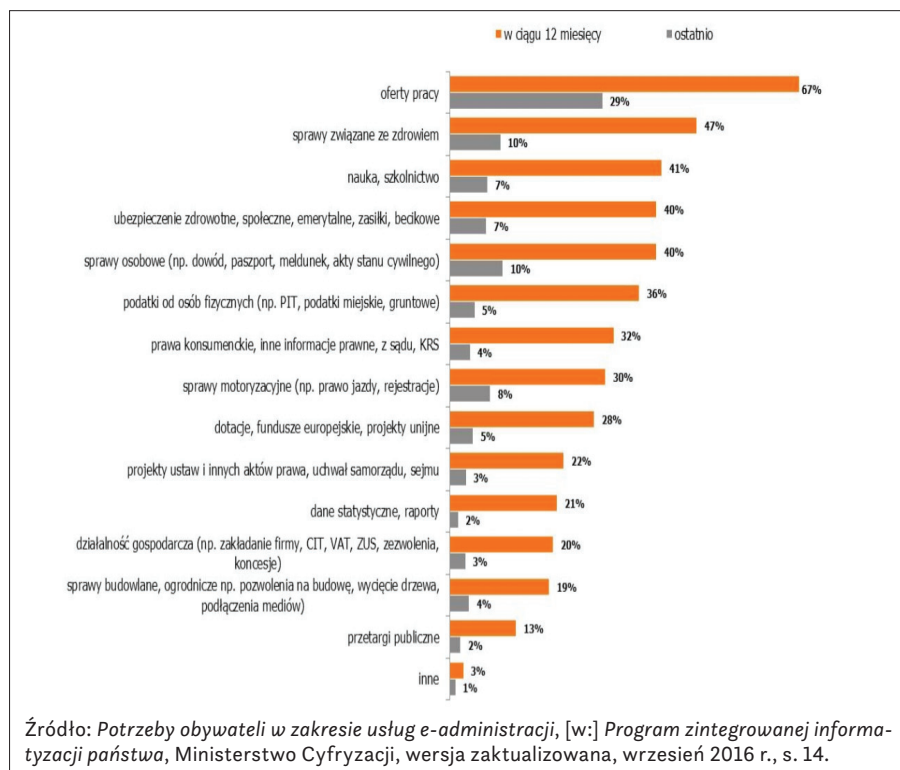
**Wykres 4. Skala korzystania z usług administracji publicznej przez obywateli za pomocą internetu według podziału administracyjnego kraju w 2014 r.**



towania światopoglądu społeczeństwa i propagowania w ten sposób stosowania podejścia proekologicznego.

Z powyższych wykresów wynika, że jedna czwarta populacji (użytkownicy internetu w wieku 16–74 lata) korzystała w 2014 r. z usług e-administracji. Wówczas odnotowany został wzrost o 4,3 p. proc. w tej kwestii wobec roku poprzedniego. Najczęściej internauci wyszukiwali informacje różnej kategorii na stronach administracji publicznej. Większość obywateli korzystających z usług e-urzędów jest mieszkańcami większych miast. Wyniki badań powinny posłużyć dla doskonalenia oferty usług informacyjnych e-urzędów oraz promocji potrzeby rozwoju *e-government* w urzędach administracji państwowej, w tym systemu administracji centralnej i samorządowej. W trakcie doskonalenia oferty usług informacyjnych e-urzędów należy wziąć pod uwagę między innymi wyniki przeprowadzonych badań dotyczących określenia profilu informacji wyszukiwanych przez obywateli na internetowych stronach urzędów administracji państwowej oraz na stronach instytucji samorządowych. Wyniki tego typu badań prezentuje poniższy wykres.

**Wykres 5. Informacje wyszukiwane przez obywateli na stronach urzędowych w 2016 r.**



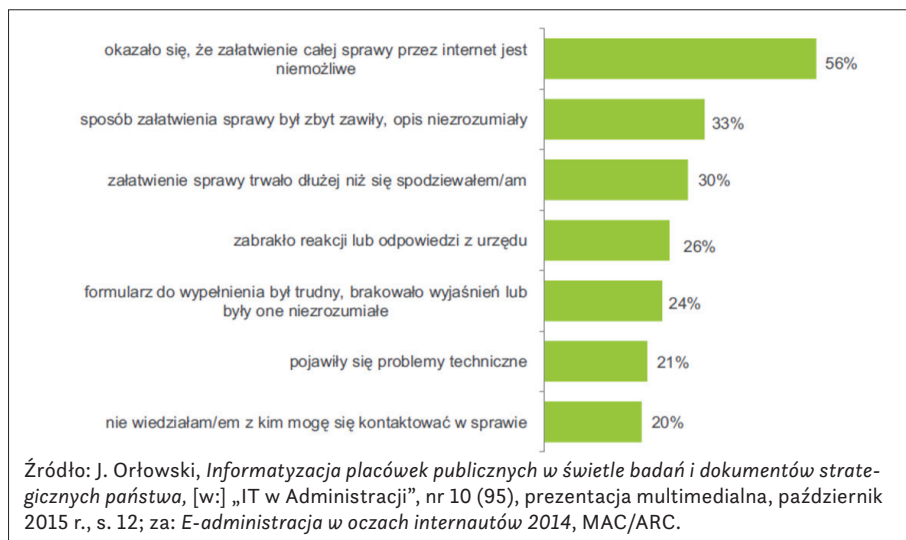
Proces sukcesywnego, permanentnego doskonalenia elektronicznie świadczonych usług powinien polegać na wdrażaniu nowych metod zarządzania w jednostkach samorządowych, uwzględniających zmieniające się potrzeby społeczności lokalnej i ułatwienia ich zdalnego świadczenia z wykorzystaniem systemów informatycznych i internetu. W zakresie racjonalizowania wydatków na implementację do samorządów nowoczesnych systemów informatycznych powinny być wykorzystane dotacje finansowe UE, które od 2016 r. będą udostępnione jednostkom samorządowym na realizację tych projektów. Podstawy prawne dla realizacji tego typu projektów informatyzacji urzędów ustanowione zostały już w 2005 r. na mocy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W 2006 r. opracowany został pierwszy w historii Polski plan informatyzacji państwa ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów administracji publicznej, w tym także jednostek samorządowych<sup>46</sup>.

46 A. Kaczorowska, *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania*, Łódź 2013, s. 82.

Analizując problematykę zróżnicowania merytorycznego projektów realizowanych w sektorze publicznym, także skalę zaangażowanych dotacji unijnych, znaczącego jeszcze zapóźnienia Polski w procesie implementacji e-usług w samorządach względem innych krajów, kluczową kwestią jest wypracowanie spójnej i uniwersalnej dla poszczególnych typów jednostek samorządowych metodyk zarządzania projektami w kwestii ich implementacji do projektów związanych z rozwojem *e-government*. W związku z tym niezbędne jest także rozwijanie systemu wsparcia organizacyjno-informatycznego dla procesu implementacji tych metodyk w instytucjach administracji publicznej, w tym także z wykorzystaniem dofinansowania z dotacji UE<sup>47</sup>.

Wobec powyższego niezbędne jest kontynuowanie procesu doskonalenia oferty usług informacyjnych e-urzędów oraz promocji potrzeby rozwoju *e-government* w urzędach administracji państwowej, w tym systemu administracji centralnej i samorządowej. W trakcie doskonalenia oferty usług informacyjnych e-urzędów należy wziąć pod uwagę między innymi wyniki przeprowadzonych badań dotyczących określenia głównych barier w dostępie obywateli do usług oferowanych przez e-urzędy. Wyniki tego typu badań prezentuje poniższy wykres.

**Wykres 6. Bariery w dostępie do usług oferowanych obywatelom przez e-urzędy**



Z powyższego wykresu wynika, że głównym powodem niezadowolenia z usług oferowanych i świadczonych obywatelom przez e-urzędy

47 E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012, s. 148.

jest niemożność załatwienia wszystkich formalności przez internet. Kolejną najczęściej przez internautów wymienianą barierą efektywnego korzystania ze stron internetowych e-urzędów był zbyt zawily, zbyt skomplikowany sposób lub procedura załatwienia określonych spraw poprzez strony internetowe urzędów administracji państwowej i samorządowej, a zawarte na stronach e-urzędów opisy i charakterystyki procedur często były niezrozumiałe dla obywateli. Kolejna kwestia wskazywana przez internautów to czas niezbędny dla załatwienia określonej sprawy w e-urzędzie.

Rozwój e-urzędów wpisujący się w formułę *e-government* powinien przyczynić się do znacznego skracania czasu realizacji spraw w trybie online. Jednak z przeprowadzonych badań wynika, że czas załatwienia określonej sprawy w e-urzędzie był znacznie dłuższy niż oczekiwania w tej kwestii zgłaszane przez obywateli. Kolejne bariery rozwoju *e-government* i zgłaszane przez obywateli kwestie wymagające poprawy na stronach internetowych e-urzędów to:

- a) brak odpowiedzi urzędników na zadawane pytania i zgłaszane sugestie na stronach internetowych e-urzędów,
- b) niezrozumiałe, zbyt skomplikowane formularze oraz brak wyjaśnień i instrukcji ich poprawnego wypełniania,
- c) brak informacji kontaktowych do urzędników zajmujących się określonymi sprawami oraz zdarzające się problemy techniczne w funkcjonowaniu stron internetowych e-urzędów.

Wyniki tych badań powinny posłużyć dla doskonalenia oferty usług informacyjnych e-urzędów oraz promocji potrzeby rozwoju *e-government* w urzędach administracji państwowej, w tym systemu administracji centralnej i samorządowej.

## 7. Podsumowanie

Od lat 90. XX w. rozwijane są współczesne koncepcje efektywnego zarządzania organizacjami *good governance* definiowane jako dobre rządzenie lub dobra administracja podmiotami sektora publicznego, instytucjami samorządowymi i współpracującymi z nimi podmiotami gospodarczymi. W zakresie aktywizacji tej współpracy pomocne może być zastosowanie nowatorskich koncepcji zarządzania organizacjami określane jako tzw. dobre rządzenie lub dobre zarządzanie. Zaimplementowanie i rozwijanie nowoczesnej koncepcji zarządzania organizacjami sektora publicznego opartej na formule *good governance*, tj. dobre rządzenie, może okazać się rozwiązaniem potrzeb w zakresie poprawy

efektywności działania i sprawności współpracy instytucji sektora publicznego z innymi podmiotami w Polsce.

Koncepcja *good governance* interpretowana jako dobre zarządzanie lub dobra administracja może być implementowana indywidualnie do poszczególnych podmiotów sektora publicznego lub podmiotów gospodarczych albo może być także rozwijana systemowo jednocześnie w różnych organizacjach występujących względem siebie w określonych relacjach kooperacji, w konsorcjach, w klastrach lub w innych formach współpracy<sup>48</sup>. Scharakteryzowana w niniejszym artykule koncepcja tzw. dobrego rządzenia oparta na implementowanych do systemu zarządczego zasadach *good governance* stanowi istotę doskonalenia programów poprawy jakości zarządzania instytucjami sektora publicznego. Na podstawie przeprowadzonych analiz potwierdzono tezę o związku doskonalenia procesów zarządczych według koncepcji *good governance* z poprawą efektywności ekonomicznej funkcjonowania organizacji, w której zastosowano poprawę systemu zarządzania. Poza tym wskazano, że występuje wyraźna korelacja między jakością realizowanego w danej instytucji procesu zarządzania a efektami społecznymi np. w zakresie świadczenia usług publicznych obywatelom danej społeczności. Poza tym w tych zauważonych już korelacjach zidentyfikowano także poprawę wyników ekonomicznych danej organizacji, która zaimplementowała do swych systemów zarządczych koncepcję *good governance*.

Istotnym czynnikiem implementacji *good governance* do systemów zarządzania instytucjami sektora publicznego jest rozwój *e-government* zdeterminowany sukcesywną informatyzacją instytucji samorządowych i rosnącym wykorzystaniem internetu w różnych obszarach pracy i egzystencji społeczności lokalnej. W ramach rozwoju *e-government* od kilkunastu lat sukcesywnie ulega przyśpieszeniu proces internetyzacji urzędów administracji państwowej i jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie tego procesu zakładane są kolejne strony dla e-urzędów, dzięki którym obywatele wiele spraw urzędowych mogą załatwiać przez internet. Z drugiej strony z przeprowadzonych badań wynika, że jest jeszcze wiele kwestii wymagających poprawienia na stronach internetowych e-urzędów. Wyniki z tych badań powinny posłużyć dla doskonalenia oferty usług informacyjnych e-urzędów oraz promocji potrzeby rozwoju *e-government* w urzędach administracji państwowej, w tym systemu administracji centralnej i samorządowej.

---

48 J. Sarnowski, D. Prokopowicz (red.), *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Ciechanów 2016, s. 181–182.



# Bibliografia

## Literatura

- Analizy potencjału innowacyjnego sektora MŚP w województwie mazowieckim*, [w:] *Badania i analizy dotyczące innowacyjności regionu Mazowsza oraz przygotowanie raportów w ramach projektu „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza”* cz. II, Raport końcowy, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, czerwiec 2013.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] *Dom organizatora*, Toruń 2011.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2012.
- Chromicka D., Descours D., Kaucz A., Madejczyk M., Perłakowska E., Pękalski B.,  *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Warszawa 2013.
- Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Doeveren V. van, *Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles*, “Public Integrity”, Fall 2011, vol. 13, no. 4.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2014.
- Dylewski M. i in., *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006.
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, [w:] witryna internetowa „Ombudsman”, maj 2017, [www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces).
- Fukuyama F., *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, New York 2014.
- Gliniecka J., Juchniewicz E., Sowiński T., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Governance and Development*, The World Bank, Washington DC, 1992.
- Grindle M. S., *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, “Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions”, October 2004, vol. 17, no. 4.
- Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia 2013.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Jeruzalski T., *Efektywność i skuteczność wdrażania systemów IT w administracji publicznej. Wspomaganie procesów podejmowania decyzji*, Warszawa 2009.
- Kaczorowska A., *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania*, Łódź 2013.

- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, [w:] witryna internetowa „Elementarz Biznesu”, maj 2017, [www.elementarzbiznesu.pl](http://www.elementarzbiznesu.pl).
- Konferencja poświęcona wprowadzaniu zasady good governance w Polsce*, [w:] witryna internetowa „Ministerstwo Rozwoju Regionalnego”, maj 2017, [www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/strona\\_glowna/Strony/Konferencja\\_poswiecona\\_wprowadzaniu\\_zasady\\_goodgovernance\\_w\\_Polsce2409.aspx](http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/strona_glowna/Strony/Konferencja_poswiecona_wprowadzaniu_zasady_goodgovernance_w_Polsce2409.aspx).
- Kornberger-Sokołowska E. (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
- Kwasek A., Prokopowicz D., *Rozwój koncepcji good governance w instytucjach administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula. Vistula University Working Papers. Raport o stanie finansowym państwa 2015–2016”, Warszawa 2017, *Ekonomia XIV*, nr 55(4).
- Małecki M., Mołdawa T., Wojtaszczyk K.A., (red.) *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Markowski T., Banachowicz B., *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 4.
- Miszczuk A. i in., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Warszawa 2009.
- Murzyn D., *Koncepcja good governance i jej rozwój w Grupie Wyszehradzkiej poprzez wsparcie polityki spójności UE*, [w:] „Program Jean Monet”, Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, maj 2017, <http://politologia.up.krakow.pl/jeanmonnet/publikacje?download=22:good-governance...>
- Nowak M., *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, Warszawa 2012.
- Orłowski J., *Informatyzacja placówek publicznych w świetle badań i dokumentów strategicznych państwa*, [w:] „IT w Administracji”, nr 10 (95), prezentacja multimedialna, październik 2015; za: *E-administracja w oczach internautów 2014*, MAC/ARC.
- Podgórnjak-Krzykacz A., *Dobre rządzenie w teorii i praktyce strategicznego zarządzania publicznego w regionach*, [w:] Uniwersytet Łódzki, witryna internetowej bazy publikacji naukowych, maj 2017, [http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/15\\_A.Podgorniak-Krzykacz\\_-\\_Dobre\\_rzadzenie\\_w\\_teorii\\_i\\_praktyce....pdf](http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/15_A.Podgorniak-Krzykacz_-_Dobre_rzadzenie_w_teorii_i_praktyce....pdf).
- Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji*, komunikat prasowy, KPMG 2014.
- Potrzeby obywateli w zakresie usług e-administracji*, [w:] *Program zintegrowanej informatyzacji państwa*, Ministerstwo Cyfryzacji, wersja zaktualizowana, Warszawa 2016.
- Prokopowicz D., *Determinanty innowacyjności i przedsiębiorczości w zakresie działalności jednostek samorządowych współpracujących z lokalnymi przedsiębiorcami*, [w:] *25 lat samorządności w Polsce – bilans decentralizacji władzy i zmiany gospodarczej*, Warszawa 2016.
- Prokopowicz D., *Rola samorządów w procesie aktywizacji przedsiębiorczości i poprawy sytuacji na rynku pracy na przykładzie powiatu ciechanowskiego*, [w:] *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. D. Prokopowicz, J. Sarnowski, Ciechanów 2016.

- Prokopowicz D., *Znaczenie implementacji good governance w jednostkach samorządu terytorialnego w kontekście aktywizacji innowacyjności i efektywnego współdziałania z obywatelami i podmiotami gospodarczymi*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula. Vistula University Working Papers. Raport o stanie finansowym państwa 2015–2016”, Warszawa 2017, *Ekonomia* XV, nr 56(5).
- Rudolf W., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica” 2010, nr 245.
- Rutkowski M., *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3(9).
- Rzeczkowski D., *Potencjał innowacyjności sektora administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Saar M.A., *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, Warszawa 2011.
- Sarnowski J., Prokopowicz D. (red.), *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Ciechanów 2016.
- Schöler G., Walther C., *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003.
- Stolarek I.J., *Zasada dobrego rządzenia w przedsiębiorstwie jest szczególnie istotna*, [w:] witryna internetowa dziennika „Rzeczpospolita”, 17 lutego 2017 r., [www.rp.pl/Firma/302179992-Zasada-dobrego-rzadzenia-wprzedsiębiorstwie-jest-szczegolnie-istotna.htm](http://www.rp.pl/Firma/302179992-Zasada-dobrego-rzadzenia-wprzedsiębiorstwie-jest-szczegolnie-istotna.htm).
- Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2013.
- Szumowski W., *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu” 2012, nr 4 (13), [www.academia.edu/7098504/Koncepcja\\_good\\_governance\\_w\\_doskonaleniu\\_systemu\\_zarz%C4%85dzania\\_urz%C4%99du\\_administracji\\_samorz%C4%85dowej](http://www.academia.edu/7098504/Koncepcja_good_governance_w_doskonaleniu_systemu_zarz%C4%85dzania_urz%C4%99du_administracji_samorz%C4%85dowej).
- What is Good Governance?*, [w:] witryna internetowa „UNESCAP”, lipiec 2009, <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.
- Wilkin J., *Koncepcje dobrego rządzenia – przegląd problematyki i kierunków badań*. Seminarium pt. „Instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (good governance) w Polsce i rola środowisk naukowych w tym procesie”, 24 lutego 2012 r., <http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive>.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.

# Streszczenie

## ***Good governance* w służbie dobrej administracji w Polsce**

Od przeprowadzenia w latach 90. XX w. reformy systemu administracji terytorialnej państwa sukcesywnie doskonalone są zasady i procedury funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego celem dostosowania instytucji sektora centralnej i regionalnej administracji państwowej do warunków nowoczesnego, rozwijającego się państwa. W ramach doskonalenia zasad, procedur i normatywów prawa dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego budowane są podstawy organizacyjne i formalne efektywnego zarządzania organizacjami *good governance*. Od II połowy lat 90. XX w. rozwijane są współczesne koncepcje efektywnego zarządzania organizacjami *good governance* definiowane jako dobre rządy lub dobra administracja podmiotami sektora publicznego, instytucjami samorządowymi i współpracującymi z nimi podmiotami gospodarczymi. W zakresie aktywizacji tej współpracy pomocne może być zastosowanie nowatorskich koncepcji zarządzania organizacjami określane jako tzw. dobre rządy lub dobre zarządzanie. Zaimplementowanie i rozwijanie nowoczesnej koncepcji zarządzania organizacjami sektora publicznego opartej na formule *good governance*, tj. dobrego rządu, może okazać się rozwiązaniem potrzeb w zakresie poprawy efektywności działania i sprawności współpracy instytucji sektora publicznego z innymi podmiotami w Polsce. Koncepcja *good governance* interpretowana jako dobre zarządzanie lub dobra administracja może być implementowana indywidualnie do poszczególnych podmiotów sektora publicznego lub podmiotów gospodarczych lub może być także rozwijana systemowo jednocześnie w różnych organizacjach w określonych relacjach kooperacji, w konsorcjach, w klastrach lub w innych formach współpracy. Scharakteryzowana w niniejszym artykule koncepcja tzw. dobrego rządu oparta na implementowanych do systemu zarządczego zasadach *good governance* stanowi istotę doskonalenia programów poprawy jakości zarządzania instytucjami sektora publicznego. Jednym z kluczowych instrumentów wspomagających rozwój tej współpracy jest aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości osób i podmiotów funkcjonujących na obszarze danej gminy czy powiatu. Na podstawie przeprowadzonych analiz potwierdzono tezę o związku doskonalenia procesów zarządczych według koncepcji *good governance* z poprawą efektywności ekonomicznej funkcjonowania organizacji, w której zastosowano poprawę systemu

zarządzania. Poza tym wskazano, że występuje wyraźna korelacja między jakością realizowanego w danej instytucji procesu zarządzania a efektami społecznymi np. w zakresie świadczenia usług publicznych obywatelom danej społeczności. Poza tym w tych zauważonych już korelacjach zidentyfikowano także poprawę wyników ekonomicznych danej organizacji, która zaimplementowała do swych systemów zarządczych koncepcję *good governance*. Istotnym czynnikiem implementacji *good governance* do systemów zarządzania instytucjami sektora publicznego jest rozwój *e-government* zdeterminowany sukcesywną informatyzacją instytucji samorządowych. W ramach rozwoju *e-government* od kilkunastu lat sukcesywnie ulega przyspieszeniu proces internetyzacji urzędów administracji państwowej i jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie tego procesu zakładane są kolejne strony dla e-urzędów, dzięki którym obywatele wiele spraw urzędowych mogą załatwiać przez internet.

**Słowa kluczowe:** *good governance*, dobre rządzenie, zarządzanie, administracja publiczna, *e-government*, e-administracja, e-urząd, podmioty sektora publicznego, instytucje administracji publicznej, instytucje administracji państwowej, jednostki samorządu terytorialnego, Bank Światowy.

## Summary

### **Good governance at the service of good administration in Poland**

Since the reform of the territorial administration system of the state in the 1990s, the rules and procedures for the functioning of local government units have been gradually improved in order to adapt the institutions of the central and regional state administration to the conditions of a modern, developing state. As part of the improvement of the rules, procedures and norms of law regarding the operation of local government units, the organizational and formal foundations for effective management of good governance organizations are being built. From the second half of the 1990s, contemporary concepts of effective management of good governance organizations are being defined as good governance or good administration of public sector entities, local government institutions and economic entities cooperating with them. In terms of the activation of this cooperation, it may be helpful to use innovative organizational management concepts referred to as so-called good governance or good

management. Implementation and development of a modern concept of managing public sector organizations based on the formula of good governance, i.e. good governance, may prove to be a solution to the needs in terms of improving the efficiency of operations and the efficiency of cooperation between public sector institutions and other entities in Poland. The concept of good governance interpreted as good management or good administration can be implemented individually to individual entities of the public sector or business entities or it can also be developed systemically in different organizations that appear in relation to each other in specific relations of cooperation, in consortia, in clusters or in other forms of cooperation. The concept of the so-called good governance based on the principles of good governance implemented into the management system is the essence of improving programs to improve the quality of management of public sector institutions. One of the key instruments supporting the development of this cooperation is the activation of innovation and entrepreneurship of persons and entities operating in the area of a given commune or powiat. On the basis of the conducted analyzes, the thesis on the relationship between improvement of management processes according to the concept of good governance and the improvement of the economic efficiency of the organization functioning in which the improvement of the management system was implemented was confirmed. In addition, it was indicated that there is a clear correlation between the quality of the management process implemented in a given institution and social effects, e.g. in the scope of providing public services to the citizens of a given community. In addition, in these already noticed correlations, an improvement in the economic results of an organization was also identified, which implemented the concept of good governance in its management systems. An important factor in the implementation of good governance in the management systems of public sector institutions is the development of e-government determined by the successive computerization of local government institutions. As part of the development of e-government, the process of internetisation of state administration offices and local government units has been accelerating rapidly for over ten years. In the scope of this process, further websites for e-offices are set up, thanks to which citizens can handle many official matters remotely via the internet.

**Key words:** good governance, management, public administration, e-government, e-office, public sector entities, public administration institutions, state administration institutions, local government units, World Bank.



# Spis treści

Przedmowa . . . . .	3
ROZDZIAŁ I	
Anna Gołębiowska – <i>Prawo do dobrej administracji w świetle art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej</i> . . . . .	9
Bibliografia . . . . .	18
Streszczenie . . . . .	19
ROZDZIAŁ II	
Katarzyna Szczepańska – <i>Zasady dobrego rządzenia w wybranych standardach</i> . . . . .	23
Bibliografia . . . . .	46
Streszczenie . . . . .	48
ROZDZIAŁ III	
Izabela Zawislińska – <i>Partnerstwo Otwartego Rządu (OGP) a dobra administracja</i> . . . . .	53
Bibliografia . . . . .	76
Streszczenie . . . . .	77
ROZDZIAŁ IV	
Joachim Osiński – <i>New Public Governance a prawo do dobrej administracji</i> . . . . .	81
Bibliografia . . . . .	108
Streszczenie . . . . .	110
ROZDZIAŁ V	
Izabela Lewandowska-Malec – <i>Prawo do zawodowego, bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy administracyjnej na wybranym przykładzie</i> . . . . .	115
Bibliografia . . . . .	127
Streszczenie . . . . .	128
ROZDZIAŁ VI	
Brygida Kuźniak – <i>Źródła i quasi-źródła prawa międzynarodowego w służbie dobrej administracji</i> . . . . .	131
Bibliografia . . . . .	144
Streszczenie . . . . .	146



## ROZDZIAŁ VII

Marek Woch – <i>Prawo do dobrej administracji w systemie ochrony zdrowia w Polsce</i> . . . . .	151
Bibliografia . . . . .	164
Streszczenie . . . . .	166

## ROZDZIAŁ VIII

Jolanta Żółnowska – <i>Prawo do dobrej administracji a demokratyczna kultura polityczna</i> . . . . .	169
Bibliografia . . . . .	181
Streszczenie . . . . .	183

## ROZDZIAŁ IX

Anna Makuch – <i>Prawo do dobrej administracji w świetle misji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej</i> . . . . .	187
Bibliografia . . . . .	201
Streszczenie . . . . .	203

## ROZDZIAŁ X

Dariusz Prokopowicz – <i>Good governance w służbie dobrej administracji w Polsce</i> . . . . .	207
Bibliografia . . . . .	232
Streszczenie . . . . .	235

ISBN 978-83-65711-57-1