

Rozważania o dobrej administracji

Abstrakt

W rozdziale podjęto zagadnienie dobrej administracji. Czym jest dobra administracja? Co jest jej celem? Już etymologia słowa „administracja” wskazuje na służbę. Administracja jest służbą. Służbą wobec kogo? Człowieka. Celem działania administracji ma być człowiek i jego dobro skorelowane z dobrem wspólnym. Bowiem to człowiek jest dobrem godziwym (*bonum honestum*), „dobrem samym w sobie”. Bez respektowania tego dobra (celu obiektywnego) nie ma dobra wspólnego społeczności zorganizowanej w państwo. Dlatego też wszelkie przejawy dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa (w tym uznanie administracyjne) nakierowane winny być właśnie na to dobro.

W tej perspektywie prawo do dobrej administracji nabiera innego czy też – jak się wydaje – głębszego, pełniejszego znaczenia. Prawo to na ogół formułowane jest normatywnie i analizowane jako prawo do dobrej procedury, w aspektach formalno-proceduralnych, w świetle prawa procesowego. Jednakże dobra administracja nie może być postrzegana tylko przez pryzmat aspektów proceduralnych. Sformalizowane procedury są ważne, jednak nie są w stanie zapewnić, zagwarantować materialnie-treściowo dobrego prawa ani dobrych decyzji w procesach stosowania prawa.

1. Zarysowany w tytule temat dobrej administracji obejmuje bardzo wiele zagadnień i generuje wiele szczegółowych problemów. Z konieczności trzeba wybrać to, co wydaje się najbardziej rudymen tarne, najistotniejsze.

Rozważania dotyczyć będą administracji publicznej, nie zaś prywatnej. I zasadniczo chodzić będzie o tę formę działania, jaką jest podejmowanie decyzji administracyjnych.

W literaturze podkreśla się, że dobra administracja to administracja sprawna¹, efektywna, skuteczna, przejrzysta (transparentna), niekiedy ekonomiczna – oszczędna (tania)², i oczywiście przestrzegająca prawa, praworządna, działająca legalnie. Na ogół napotyka my następujące miary dobrej administracji: praworządność działania, społeczna efektywność i sprawność organizacyjna. Dominują stanowiska, że dobra administracja to administracja przestrzegająca prawa, działająca legalnie, oraz że dobra administracja to przede wszystkim dobra procedura³.

¹ Sprawne działanie także w wielu wypowiedziach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej było utożsamiane z dobrą administracją.

² Tendencja do ekonomizacji działania (np. tani ość) administracji publicznej nie może przesłaniać podstawowego celu jej działania.

³ J. Jendrośka podkreślił, że: „dobra administracja to przede wszystkim dobra procedura. Wyraził zadowolenie, że pogląd taki podzielali w zasadzie wszyscy dyskutanci”. J. Jendrośka, głos w dyskusji, [w:]

Czy to rzeczywiście są właściwe miary dobrej administracji?

Sprawnie, skutecznie, efektywnie, zgodnie z prawem, legalnie może działać administracja w państwie totalitarnym czy też różnego typu dyktaturach. Czy to będzie (ma być) dobra administracja? Sprawnie, skutecznie, legalnie można czynić zło.

2. Prowadząc rozważania o dobrej administracji, trzeba zapytać o cel, do którego ta ma zdążać. Co jest celem działań administracji? Zacznijmy od podstaw, od etymologii słowa „administracja”, a ta wskazuje na służbę⁴. Administracja jest służbą. Służbą wobec kogo? Wobec człowieka.

Administracja nie służy (nie ma służyć) panującemu, systemowi czy też takiemu, czy innemu ustrojowi ani partii, lecz człowiekowi. To jest miara właściwa.

Administracja ma być zwrócona ku człowiekowi, co wiąże się z tym, że ma ona iść z pomocą człowiekowi, ma go wspierać w rozwoju. Warto dodać, że słowo „służba” w jednym ze znaczeń to „zabieganie o czyjeś dobro”⁵.

Celem działania administracji ma być człowiek i jego dobro skorelowane z dobrem wspólnym. Bowiem to człowiek jest dobrem godziwym (*bonum honestum*), „dobrem samym w sobie”⁶. Człowiek jest zawsze dobrem godziwym, czyli takim dobrem, które jest celem obiektywnym, bezwzględny. Bez respektowania tego dobra nie ma dobra wspólnego społeczności zorganizowanej w państwo. W działaniu, postępowaniu podmioty tworzące prawo i je stosujące mają kierować się dobrem godziwym, podejmując decyzje należy wybierać właśnie to dobro. Ono jest miarą właściwą. Człowiek nie może zostać zredukowany do wymiaru dobra użytecznego (*bonum utile*) czy przyjemnego (*bonum delectabile*). Gdy tak się dzieje, człowiek tym samym zostaje zinstru-

Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, (red.), *Prawo do dobrej administracji, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 105.

⁴ Słowo to ma co najmniej kilkanaście znaczeń, lecz niemal wszystkie pozostają w związku z jego źródłosłowem, tj. połączeniem łacińskiego *ministrare* – „służyć” z umacniającym elementem służebności czy charakteru wykonawczego przedrostkiem „ad”. Podkreślmy też, że słowo „minister” pochodzi od łacińskiego *minister* oznaczającego sługę (pomocnika, wykonawcę), zaś polskie słowo „ministerialny” czyli dotyczący urzędu pochodzi od *ministerium*, oznaczającego służbę, urząd, posługę. Por. J. Filek, *Co to jest dobra administracja?*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007, s. 18; *Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1979, s. 310; *Słownik łacińsko-polski*, red. M. Plezia, t. III, Warszawa 2007, s. 499.

⁵ A. Dylus, *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, [w:] D. Bąk (red.), *op. cit.*, Warszawa 2007, s. 28.

⁶ Nawijujemy tutaj do klasycznego w tradycji filozoficznej rozróżnienia (chodzi o wyróżnienie trzech wielkich dziedzin dobra), a podział ten ma już też charakter etyczny, zgodnie z którym pierwszym i podstawowym wymiarem dobra jest dobro godziwe (*bonum honestum*). I przyjmujemy, że jest nim człowiek. Dobro użyteczne (*bonum utile*) to dobro środka, środka do realizacji jakiegoś celu. *Bonum utile* – to byt pozaosobowy, będący środkiem do celu, którym jest byt osobowy (człowiek) – cel sam w sobie. Bycie środkiem do celu to bycie użytecznym dla podmiotu. Jeśli człowiek wybiera *bonum utile*, wówczas celem jest korzyść czerpana przez podmiot. Z kolei dobro przyjemne (*bonum delectabile*) to dobro celu osobistego. Ma ono na względzie samą funkcję pożądaną, jego celem jest sama funkcja działania.

mentalizowany, zreicyzowany. W działaniach administracji człowiek nie może być traktowany jako narzędzie, jako środek w celu uzyskania jakiejś korzyści, nie może być też traktowany jako środek do jakichś celów w działaniach społecznych. Człowiek, będąc dobrem godziwym, domaga się bezwarunkowej afirmacji. Człowiek jest dobrem ponadużytecznym. Jest celem sam w sobie. Dlatego też wszelkie przejawy dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa (w tym uznanie administracyjne) nakierowane winny być właśnie na to dobro. Dyskrecjonalność, swoboda decyzyjna organu administracyjnego⁷ wiąże się z wyborem⁸ i wybór ten ma być wyznaczony dobrem godziwym. Ono ukierunkowuje, ale i ogranicza możliwości decyzyjne organu.

Precyzując nieco, gdy mówimy o dobru, należy rozróżnić dobro – cel, a więc dobro samo w sobie – jak wiemy, jest nim człowiek – dobro godziwe (*bonum honestum*), od dobra człowieka, a więc od tego, co służy jego rozwojowi. Idzie o to, co służy wszechstronnemu, pełnemu rozwojowi człowieka (rozwojowi biologicznemu, psychicznemu i duchowemu)⁹. I właśnie administracja ma organizować, zapewniać warunki i środki, które przyporządkowane mają być pełnym możliwościom rozwoju człowieka. Oczywiście rozwój ten wiąże się m.in. ze zdrowiem, wiedzą, wykształceniem, pracą i godziwym za nią wynagrodzeniem, wolnością, własnością, bezpieczeństwem. Dobro człowieka warunkowane jest jego życiem (istnieniem) i wiąże się z rozwojem we wszystkich płaszczy-

⁷ Swoboda decyzyjna jest czymś nieuniknionym w procesach stosowania prawa. Uniwersalną cechą (właściwością) tych procesów jest istnienie luzów decyzyjnych (swobody decyzyjnej). Organ nie działa w sposób czysto mechaniczny, ma pewien, mniejszy lub większy, często ukryty zakres wolnej przestrzeni w wyborze decyzyjnym. Potwierdzają to następujące wypowiedzi: J. Zimmermann pisze: „nawet przy bardzo ścisłym rozumieniu praworządności, rządów prawa, legalności czy państwa prawa, w którym – wydawałoby się – nie może być żadnego odstępstwa od normy prawnej – immanentnymi cechami administracji publicznej są elastyczność jej działania i pewna swoboda rozstrzygnięcia, zwłaszcza w zakresie [...] aktu administracyjnego”. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 353; M. Oleś pisze: „Ostateczny byt i kształt działania organu administracji publicznej, podjętego w prawem przewidzianej formie, nie jest w pełni normatywnie zdeterminowany”. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 70; A. Błaś i J. Jendrośka piszą: „We wszystkich fazach stosowania prawa zderza się w sposób nieunikniony imperium organu ze sferą praw i wolności jednostki, wszystkie fazy stosowania prawa w istocie implikują jakiś zakres dyskrecjonalnej aktywności administracyjnej” [za:] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, *System prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 266.

⁸ M. Zdyb stwierdza: „Każdą decyzją człowieka, bez względu na to, czy będzie to decyzja dotycząca najdrobniejszych spraw życiowych, czy np. decyzje prawne podejmowane w zgodzie ze ściśle określoną, prawną procedurą działania i przy konieczności uwzględniania różnych uwarunkowań, będzie zawierać w sobie element wolnego wyboru, nawet jeżeli będzie to decyzja o tym, czy działać czy nie działać, czy wydać decyzję czy też nie, czy uznać, np. w sferze prawa, jakiś stan za wypełniający dyspozycję normy prawnej, czy też nie”. M. Zdyb, *Istota decyzji*, Lublin 2003, s. 9.

⁹ Rozwojowi temu służą rzecz jasna podstawowe prawa i wolności człowieka rozumiane integralnie, a więc także prawa ekonomiczne i socjalne.

znach materialno-duchowych. Chodzi o rozwój w stanie życia embrionalnego, następnie zaś po narodzeniu dalszy rozwój intelektualny, moralny, twórczy¹⁰.

3. Czy można nazwać dobrą administracją tę, która działa zgodnie z prawem, praworządnie, legalnie, ale prawo to jest niesprawiedliwe, niegodziwe, niesłuszne, choć ustanowione zgodnie z formalnymi wymogami legislacji (tj. przez odpowiedni organ, w odpowiednim trybie, w odpowiedniej formie, z zachowaniem zasad prawidłowej promulgacji)?

Dobra administracja ma być nastawiona na merytorycznie dobre rozstrzygnięcia.

Kwestią zasadniczą jest to, że można mówić o dobrej administracji, jeśli samo prawo będzie treściowo, substancjalnie dobre i gdy administracja działając będzie na podstawie takiego prawa, oczywiście z zachowaniem wymogów proceduralnych. Dobre prawo ma być nakierowane na dobro godziwe – dobro właściwe, rzeczywiste. Takie prawo powoduje, że łatwiej jest działać administracji jako dobrej administracji. Z pewnością łatwiej podjąć decyzję dobrą, gdy samo prawo jest treściowo dobre, a procedury jasne i uczciwe.

Przejdźmy do kwestii spornej, do rzeczywiście trudnych decyzji. Co wtedy, gdy przepisy prawne, które miałyby być podstawą decyzji, są amoralne, złe? I podjęta decyzja też taką byłaby? Czy należy podjąć niemoralną, złą decyzję? Czy poszukiwać trzeba decyzji dobrej, właściwej moralnie. Ale jak? Choćby poprzez wykładnię celowościową¹¹ i uwzględnianie *ratio legis*, jak i *ratio iuris*¹², poprzez reguły systemowo-aksjologiczne¹³, bardzo ważna jest wykładnia prokonstytucyjna (zgodność z konstytucyjną metaza-

¹⁰ Rozwój osobowy człowieka – ta kategoria nie jest wyrazem jakiegoś partykularnego myślenia właściwego dla pewnych nurtów filozofii, to nie jest jakaś abstrakcja. Mówią o tym regulacje normatywne z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka na czele. Szerzej W. Dziędziak, *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015, s. 65-66.

¹¹ Ustalenie znaczenia przepisu (tekstu prawnego) zawsze powinno wiązać się z odwołaniem do reguł celowościowych. Prymat wykładni celowościowej w prawie administracyjnym akcentuje W. Jakimowicz w pracy *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006. Czyż działanie organu zgodne z literalnym brzmieniem przepisów, jeśli nie realizuje celów, dla których ustanowiono daną regulację, bądź też cel ten ewidentnie narusza, jest działaniem legalnym, czy będzie to decyzja zgodna z prawem? *Ratio legis est anima legis*. A cel ustawy jest przecież częścią większej całości – a więc celu prawa, którego w wykładni nie można ignorować. Na pełny sens, pełną treść, składa się też cel. I ważne jest to, by pamiętać, że niekiedy słowa niestety zaciemniają istotę rzeczy, słowa zasłaniają sens. Argumenty celowościowe mogą, rzecz jasna, korygować i weryfikować rezultaty wykładni językowej i zasadniczo właśnie o tę ich rolę tutaj chodzi.

¹² *Ratio iuris* całego systemu prawa jest człowiek. W prawie polskim wysłowiona w art. 1 Konstytucji RP zasada dobra wspólnego wskazuje, jak pisze M. Piechowiak, że: „integralny rozwój jednostek stanowi *ratio iuris* całego systemu prawnego”. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 281. Ponadto cel ten można odczytać także z art. 30 Konstytucji RP.

¹³ Reguły systemowo-aksjologiczne odwołują się do aksjologii systemu prawa. Chodzi o wykorzystanie zasad prawa do wykładni, jak i wykorzystanie spójności aksjologicznej systemu prawa. Por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 129-130. Szerzej o regułach systemowych w wykładni prawa administracyjnego i ich roli weryfikującej oraz uzupełniająco-korygującej por. L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:]

sadą prawa, zasadą dobra wspólnego¹⁴ z art. 1)¹⁵. Oczywiście poza wykładnią do dobrej decyzji prowadzić mogą wybory walidacyjne¹⁶ (decyzja walidacyjna)¹⁷, gdzie współpodstawą decyzji może być konstytucyjna metazasada dobra wspólnego (z art. 1 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (z art. 2 Konstytucji) i zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (z art. 30 Konstytucji)¹⁸. Istotną będzie właściwie rozumiana klauzula odsyłająca: słuszny interes obywateli (z art. 7 k.p.a.)¹⁹. Umieszczenie tej konstrukcji wśród zasad kodeksowych powoduje, że nakaz uwzględniania tego kryterium odnosi się do każdego aktu zastosowania materialnego i proceduralnego przepisu prawa administracyjnego²⁰. W ramach decyzji walidacyjnej mogą mieć znaczenie

R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, *System prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 231 i n.

¹⁴ O rozumieniu dobra wspólnego M. Piechowiak, *op. cit.*

¹⁵ Interpretacji dokonujemy w każdym przypadku stosowania prawa. W nauce prawa administracyjnego i orzecznictwie wywodzi się, że należy stosować wszystkie reguły (dyrektywy) wykładni, tj.: językowe, systemowe i celowościowe. Por. M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 4, *System prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 227; por. także W. Jakimowicz, *Determinanty wykładni w prawie administracyjnym w aspekcie problematyki stosowania prawa miejscowego*, [w:] P. Kaczmarek (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Lokalny a uniwersalny charakter interpretacji prawniczej*, Wrocław 2009, s. 61.

¹⁶ Organ na tym etapie dokonuje selekcji przepisów i może wybrać właściwy, taki a nie inny przepis (przepisy). Podkreślić trzeba, że dla prawa administracyjnego charakterystyczne jest występowanie wielu rodzajów źródeł prawa o różnej mocy, o różnym zakresie szczególności, wydanych przez różne organy. Szerzej B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2009, s. 46. Jak podkreśla L. Leszczyński: „do rzadkości należą procesy decyzyjne, w których decyzja stosowania prawa podjęta jest na podstawie rekonstrukcji normy z jednego tylko przepisu materialnego”. L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów...*, s. 243. Regułą przy stanach faktycznych bardziej złożonych jest odwoływanie się do kilku przepisów podstawowych, w stosunku do których inne przepisy mogą pełnić rolę uzupełniającą, dopełniającą i korygującą. Por. *ibidem*, s. 243-244.

¹⁷ Może zdarzyć się tak, że okoliczności danego przypadku wywołają potrzebę rozciągnięcia bądź też zawężenia zakresu zastosowania, czy też normowania innej normy niż ta, która „rutynowo” była stosowana w podobnych, typowych sytuacjach.

¹⁸ Art. 30 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka. Także Preambuła „wzywa” wszystkich stosujących Konstytucję, „aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”, a poszanowanie jej mieli za jedną z niewzruszonych podstaw Rzeczypospolitej Polskiej, por. Wstęp do Konstytucji RP.

¹⁹ Nie ma wątpliwości, że konstrukcja ta może odnosić się do obywatela, choć w przepisie mowa jest o interesie obywateli. W art. 154 i 155 k.p.a. przy nadzwyczajnych sposobach wzruszania decyzji administracyjnych występuje „interes strony”. Odesłanie to, odniesione do danego stanu faktycznego, z uwagi na kryterium słuszności należałoby rozumieć nie jako odniesione do korzyści, użyteczności, lecz nakierowane na dobro człowieka (konkretne dobro człowieka). O rozumieniu słuszności i prawa słusznego: W. Dziendziak, *op. cit.*

²⁰ Por. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 4, *System prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 118; por. także A. Szot, *Słuszność a uznanie administracyjne*, „Studia Iuridica Lublinsensia” 2011, t. XV, s. 181. Ponadto gdy zmierzamy do decyzji dobrej, pomocą mogą być metaklauzule odsyłające: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Te wykorzystane (zastosowane) jako konstytucyjne metaklauzule odsyłające, jak i klauzula słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.) nadają aksjologiczny wymiar decyzji i mogą być znakomitą drogą prowadzącą do decyzji dobrej.

inne wcześniejsze decyzje stosowania prawa (argument *per rationem decidendi*)²¹, a także źródła prawa międzynarodowego²² (również zwyczaj)²³, czy też odpowiednie normy prawa unijnego. Również luz związany z wyborem konsekwencji może być wykorzystany tak, by decyzja była dobra.

Oczywiście wymienione możliwości zostały jedynie zasygnalizowane.

Co jednak w przypadku, gdyby w prawie: w konstytucji, w aktach normatywnych, przepisach prawnych ani w aktach orzeczniczych nie było wyznaczników dających możliwość podjęcia decyzji dobrej? Dochodzimy do kwestii najtrudniejszej i najbardziej spornej. Wtedy decyzja także powinna być (ma być) dobra, oparta na wartościach niewyrażonych w prawodawstwie, ale istniejących jako wartości w takiej sytuacji zewnętrzne. Dobro godziwe – człowiek i jego przyrodzona (wrodzona) godność osobowa, nieutralna, niezniszczalna, od niego nieoddzielna, którą ma na mocy zaistnienia – i ona właśnie jest źródłem wolności i prawa człowieka – mają charakter przedprawny. Są one pierwotne wobec stanowionego prawa. Wówczas będą to kategorie spoza systemu prawa, wpływające z zewnątrz na ostateczny rezultat działania organu. Ale i tu, dodajmy, można mówić o elemencie legalności (zachowany jest element legalności) w postaci oparcia procesu decyzyjnego na obowiązujących przepisach prawnych (norma kompetencyjna i normy proceduralne).

4. Działalność administracyjna posiada również wymiar moralny. Nie jest neutralna wobec wartości i to wartości rozumianych substancjalnie. Stosowanie prawa wiąże się z koniecznością przestrzegania uniwersalnych, elementarnych wartości i norm moralnych. Trzeba pamiętać, że człowiek jest podmiotem moralnym i z odpowiedzialności tego rodzaju (tj. moralnej)²⁴ nie zwalnia go zasłona przepisów prawnych²⁵. Nie można

²¹ Chodzi zarówno o decyzje administracyjne, jak i decyzje (orzeczenia) sądowe: WSA, NSA, SN, TK, a także orzeczenia ETPC i TSUE.

²² Może chodzić o odwołanie się do zasad tego prawa, jak również zastosowanie przepisów prawa międzynarodowego dotyczących podstawowych praw i wolności człowieka.

²³ Por. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania...*, s. 109.

²⁴ Dodajmy, że odpowiedzialność moralna określana jest często „etyką sumienia”. Por. T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 130. Ale pamiętać trzeba, że sumienie jest też terminem prawnym. Znaczenie odpowiedzialności moralnej, odpowiedzialności przed własnym sumieniem w odniesieniu do administracji publicznej akcentuje T. Barankiewicz. Autor ten podkreśla „pierwotne poczucie odpowiedzialności moralnej”, trafnie też zauważa, że: „jakikolwiek zastępowanie indywidualnej odpowiedzialności moralnej odpowiedzialnością zawodową czy prawną, w duchu kodyfikacji i legalizmu, byłoby niezgodne z powszechnym faktem pierwotnego doświadczenia odpowiedzialności moralnej”. *Ibidem*, s. 134. Píše również: „Posłuszeństwo wobec różnego rodzaju standardów odpowiedzialności nigdy nie zwalnia urzędnika od odpowiedzialności osobistej przed własnym sumieniem”. *Ibidem*, s. 134. Przytoczmy jeszcze jedną myśl T. Barankiewicza: „Profesję wykonuje konkretna osoba, która działając zawodowo, szczególnie zaś rozstrzygając zawodowe dylematy moralne, musi jednocześnie zawsze pytać: kim jestem? Jaki jest sens mojej pracy w kontekście całego życia? Jaki jest cel mojego zawodowego działania”. *Ibidem*, s. 187.

²⁵ Istotne jest też to, że człowiek nie żyje w próżni i jego decyzje podlegają osądom moralno-etycznym.

tej odpowiedzialności także komuś innemu przekazać. I można by tutaj mówić o odpowiedzialności za decyzję i wobec innych, jak i przed samym sobą. W tym kontekście warto przytoczyć także myśl Davida Lyonsa: „Przede wszystkim nie możemy zakładać, że dany urzędnik ma jakikolwiek obowiązek wierności prawu. Zależy to np. od tego, czy dobrowolnie podjął się on stosowania prawa. Jeśli urzędnik został zmuszony do służby przez opresywny reżim, który chce wykorzystać poważanie, jakim się on cieszy, to zapewne nie złożył ważnej moralnie obietnicy bycia wiernym prawu, nawet jeśli został zmuszony, by dać słowo. Z tego, że ktoś zajmuje urząd publiczny, nie można wnioskować, iż jest on moralnie zobowiązany do bycia wiernym prawu. Jeśli tak, to urzędnik, który ma wyegzekwować niesprawiedliwe prawo, może nie mieć żadnego dylematu moralnego. Może narazić się na ryzyko, jeśli zdecyduje się podważyć niesprawiedliwe prawo, lecz jego odejście od prawa nie naruszy automatycznie jakiegś zasady moralnej, w tym także zasady sprawiedliwości. [...] jeśli urzędnik ma ogólny obowiązek posłuszeństwa prawu, to możemy zakładać, że ma ono moralne granice. Jeżeli prawo, które ma on egzekwować, jest w dostatecznym stopniu niemoralne, to nie ma moralnych argumentów na rzecz tego, aby musiał go przestrzegać – nawet jeśli szczerze podjął się stosować prawo w jego istniejącym kształcie”²⁶.

5. Urzędnik musi poszukiwać dobrej decyzji. Ma być otwarty na człowieka. Ta otwartość jest istotnym wymogiem zawodowego profesjonalizmu. Praca w administracji powinna być rozumiana i traktowana jako służba drugiemu człowiekowi. I skoro administracja jest służbą, to jej działania nie mogą być tylko automatycznym, mechanicznym stosowaniem prawa²⁷. Urzędnik powinien realizować swoje powołanie życiowe, pracę traktować jako powierzoną misję i ma podejmować decyzje, które służą życiu i rozwojowi człowieka. Oczywiście podjęcie w trudnych sytuacjach decyzyjnych dobrej decyzji nie jest łatwe, wymaga wysiłku. Jednakże poprzez takie decyzje podejmujący je realizuje się, spełnia się jako człowiek.

Prowadząc rozważania o dobrej administracji, zwrócić trzeba uwagę na odpowiedni dobór osób do pełnienia funkcji urzędniczych, bardzo ważny jest również proces kształcenia kadr administracji²⁸. Urzędnik musi mieć wysokie kwalifikacje osobowo-

²⁶ D. Lyons, *Etyka i rzędy prawa*, przeł. P. Maciejko, Warszawa 2000, s. 81-82.

²⁷ J. Zimmermann pisze, że organ administracyjny: „nie jest automatem i zmuszony jest zawsze podjąć rozstrzygnięcie w jakiejś, nigdy niemogącej się powtórzyć sytuacji faktycznej i prawnej”. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 353.

²⁸ Jak podkreślają H. Izdebski i M. Kulesza: „Sposób rekrutowania, kształcenia oraz status kadr urzędniczych należy do najistotniejszych problemów administracji publicznej. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że najlepiej nawet zorganizowana administracja nie będzie zdolna do sprawnego działania, jeżeli stanowiska w niej nie zostaną obsadzone przez odpowiednio wykwalifikowane i umotywowane osoby, których status formalny i materialny odizoluje je, w miarę możliwości, od sfery bieżącej polityki, a jeszcze bardziej od

moralne. I tutaj trzeba nawiązać do odradzającej się etyki cnót²⁹. Urzędnik w podejmowaniu dobrych decyzji powinien być usprawniony pewnymi cnotami, zespołem cnót³⁰, przede wszystkim wskazać trzeba na cnotę roztropności. Cnota ta zgodnie z tradycją klasyczną jest sprawnością dotyczącą rozumu (poznawczą), jak i sprawnością dotyczącą woli. Roztropność jest cnotą intelektualną i moralną zarazem, usprawnia zarówno rozum, jak i wolę w ich współdziałaniu, którego efektem jest roztropna i uwzględniająca dobro decyzja³¹. Roztropność³² pozwala rozpoznać dobro i wybrać sposób jego osiągnięcia. Drugą zaś naczelną cechą osobowo-moralną urzędnika powinna być sprawiedliwość³³ nakazująca oddać każdemu to, co mu należne. Obie te cnoty są szczególnie ważne dla dobrego pełnienia zawodu urzędnika i dla podejmowania dobrych decyzji.

Administracja ma przedkładać dobro człowieka nad interes osobisty, jednostkowy, partykularny. Trzeba podkreślić, że w pracy urzędniczej bardzo niebezpieczna jest postawa relatywizmu moralnego, co, bywa, że wiąże się także z nadmiernym ekspozowaniem różnych interesów i ich konfliktów. To często przeciwstawianie osób, grup, a nie myślenie o dobru wspólnym. To widzenie prawa, państwa jako struktur konfliktów interesów.

Urzędnik ma podejmować dobre decyzje, a decyzja to akt wyboru, akt intelektu i woli. Decyzja ma służyć dobru człowieka. A skoro tak, to pozytywna relacja kosztów i korzyści nie jest najważniejsza, nie o to chodzi w działaniu administracji. Granica między decyzją dobrą a złą winna być wyraźna. Ale decyzja może niestety być zła. A kiedy jest decyzją złą? Gdy u podstaw jej podjęcia leży negacja dobra godziwego. Zanegowanie tego celu, wykluczenie dobra rzeczywistego.

Podmiot stosujący prawo (urzędnik), a w rzeczy samej człowiek (byt myślący) ma działać dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Ma mieć na względzie dobro zainteresowanego podmiotu i uwzględniać jednocześnie dobro wspólne. Zatem naczelną zasadą wszelkiej aktywności organów administracji publicznej jest działanie dla dobra człowieka i jednocześnie dobra wspólnego. W istocie przecież nie są one kontardyktoryjne. Powoływanie się na dobro wspólne nigdy automatycznie nie wyłącza, nie neguje dobra

sfer prywatnej przedsiębiorczości". H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 207.

²⁹ Przez cnotę można rozumieć „stałą skłonność i sprawność woli w czynieniu dobra”. Por. A. Szostek, *Pogadanki z etyki*, Częstochowa 2008, s. 111. Cnota jest efektem wysiłku. Skłonność powoduje usprawnienie w danej dziedzinie.

³⁰ Szerzej na temat modelu aretologicznego (personalnego) w administracji publicznej: T. Barankiewicz, *op. cit.*, s. 181-247. Autor ten wyróżnia naczelną cechy osobowo-moralne urzędnika, do nich należą: uczciwość, uprzejmość, życzliwość, odpowiedzialność i gotowość przyjęcia krytyki. Natomiast wśród cech pomocniczych wymienia: rzetelność, sumienność, dążenie do rozwoju zawodowego.

³¹ Por. A. Szostek, *op. cit.*, s. 116.

³² Cnota ta bywa określana „woźnicą wszelkich cnót” (*auriga virtutum*).

³³ Roztropność i sprawiedliwość, jak wiadomo, należą do cnót kardynalnych (od łac. *cardo* – zawias), a więc takich, na których niejako zawisły inne.

człowieka i jego niezbywalnych praw. Zaakcentujmy, że dobro wspólne znajduje swoje wyjaśnienie i uzasadnienie ostatecznie w dobru człowieka. Należy zgodzić się z Mariannem Zdybem, który pisze: „Na treść dobra wspólnego należy zawsze patrzeć przez pryzmat pojedynczego człowieka, albowiem państwo, społeczeństwo, grupa społeczna itd., są wprawdzie układami społecznymi koniecznościowymi lub takimi mogą być, są też układami niezbędnymi dla pełnej realizacji człowieka, ale przy tym zawsze tylko tworam relacyjnymi”³⁴. A człowiek (osoba ludzka) jest bytem samoistnym, pełnym i niepozwartzalnym. Człowiek posiada własne suwerenne istnienie.

W perspektywie prowadzonych rozważań prawo do dobrej administracji³⁵ nabiera innego, czy też – jak się wydaje – głębszego, pełniejszego znaczenia. Prawo to na ogół formułowane jest normatywnie i analizowane jako prawo do dobrej procedury, w aspektach formalno-proceduralnych, w świetle prawa procesowego. Jednakże dobra administracja nie może być postrzegana tylko przez pryzmat aspektów proceduralnych. Sformalizowane procedury są ważne, jednak nie są w stanie zapewnić, zagwarantować materialnie – treściowo – dobrego prawa ani dobrych decyzji w procesach stosowania prawa. Określone procedury są środkiem prowadzącym do celu, nie celem samym w sobie i jako wartości typu formalnego nie określają, nie wskazują celu działania.

W konkluzji zaakcentujmy, że działanie administracji ma być bezinteresowne i skierowane na dobro godziwe. To człowiek i jego dobro skorelowane z dobrem wspólnym jest racją działania i celem prawa. Podkreślmy, administracja ma służyć człowiekowi.

³⁴ M. Zdyb, *op. cit.*, s. 30.

³⁵ Prawo do dobrej administracji, wyrażone w Karcie Praw Podstawowych UE i rozwinięte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, jak uznaje się powszechnie w doktrynie, ma przede wszystkim charakter proceduralny.

