

Michał Stachurski***KULTURA PRAWNA A PRAWO
DO DOBREJ ADMINISTRACJI
– ETYCZNA ANALIZA PROBLEMU****Streszczenie**

Definicja administracji publicznej zmieniała się wskutek zmian politycznych i geopolitycznych. We współczesnej literaturze przedmiotu kładzie się nacisk na wymiar przedmiotowo-podmiotowy administracji. Perspektywa przedmiotowości nakierowuje na kwestie formalnoprawne, takie jak: podstawa prawna wydawanych decyzji czy proces wydawania decyzji administracyjnych. Kwestia podmiotowości natomiast dotyczy relacji między obywatelem a urzędem, a także między obywatelem a urzędnikiem. Takie podejście pozwoliło również na wprowadzenie w sposób trwały pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego. Oba pojęcia aksjologicznie naprowadzają na wskazanie, iż celem administracji publicznej powinna być głównie troska o sprawną i zgodną z obowiązującym prawem obsługę obywatela. Obszar dotyczący administracji nie dotyczy tylko interpretacji suchych aktów prawa, lecz także dotyka kwestii stosunków między obywatelem a urzędnikiem, a także między samymi urzędnikami oraz między urzędnikiem a przełożonym w ramach stosunku pracy. Na dobrą administrację składa się całość tych relacji. Celem artykułu jest refleksja na temat możliwości rozwoju dobrej administracji na gruncie etyki oraz próba odpowiedzi na pytanie o warunki, jakie powinny zaistnieć, aby dobra administracja była nie tylko teoretycznym terminem, ale była także praktycznie realizowana w życiu codziennym.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, kultura prawna, prawo, urzędnik, obywatel

Wstęp

Każdy człowiek na mocy prawa naturalnego, ale także przepisów prawa międzynarodowego¹, przynależy do jakiegoś państwa. Mając obywatelstwo danego kraju, mamy nałożone zarówno pewne obowiązki,

* E-mail: michal.stachurski@poczta.onet.pl, ORCID: 0000-0002-2877-3895.

¹ Por. art. 15, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl> (13.01.2021).

jak i posiadamy prawa, które mają chronić przed rodzajem niesprawiedliwości, w tym także niesprawiedliwości prawnej oraz społecznej. Obywatel, mając obowiązek płacenia podatków oraz innych danin, nabywa jednocześnie prawo do pewnych oczekiwań względem państwa zarówno tych pisanych, jak i niepisanych. Jednym z takich oczekiwań jest prawo do dobrej administracji².

Definicja administracji publicznej (gdyż w takim kontekście będzie przedstawiona ta refleksja) zmieniała się na skutek zmian politycznych i geopolitycznych. We współczesnej literaturze przedmiotu kładzie się nacisk na wymiar przedmiotowo-podmiotowy administracji. Perspektywa przedmiotowości nakierowuje na kwestie formalnoprawne, takie jak: podstawa prawna wydawanych decyzji czy proces wydawania decyzji administracyjnych. Kwestia podmiotowości natomiast dotyczy relacji między obywatelem a urzędem, a także między obywatelem a urzędnikiem. Takie podejście pozwoliło również na wprowadzenie w sposób trwały pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego. Oba pojęcia aksjologicznie naprowadzają na wskazanie, iż celem administracji publicznej powinna być głównie troska o sprawną i zgodną z obowiązującym prawem obsługę obywatela.

Powyższa refleksja pokazuje, że temat ten jest ważny nie tylko z perspektywy prawnej, lecz także etycznej. Obszar dotyczący administracji nie dotyczy tylko interpretacji suchych aktów prawa, lecz także dotyka kwestii stosunków między obywatelem a urzędnikiem, a także między samymi urzędnikami oraz między urzędnikiem a przełożonym w ramach stosunku pracy. Na dobrą administrację składa się całość tych relacji. Celem tego artykułu jest refleksja na temat możliwości rozwoju dobrej administracji na gruncie etyki oraz próbą odpowiedzi na pytanie o warunki, jakie muszą zaistnieć, aby dobra administracja była nie tylko teoretycznym terminem, ale była także praktycznie realizowana w życiu codziennym.

Wprowadzenie metodologiczno-definityjne

Zanim zostaną omówione główne zagadnienia, ważne jest, aby w sposób jasny przedstawić i wyjaśnić terminy oraz wskazać na pewne powiązania etyczne. Warto zwrócić uwagę na relacje między terminem „kultura prawna” a prawem do dobrej administracji. Poprzez kulturę

² Por. E.T. Szuber-Bednarz, *Status prawny bezpaństwowców i cudzoziemców w aspekcie zmian terytorialnych*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2016, nr 1, s. 168.

prawną rozumie się nie tylko pewien sposób mówienia o prawie czy sposób jego stanowienia, lecz także ogólny stosunek, jaki człowiek wyraża do prawa, także w aspekcie jego przestrzegania. Kultura prawna obejmuje także zakres dotyczący relacji międzyludzkich w obrębie prawa, tzn. relacji między obywatelem i instytucjami państwowymi, a także odwrotnie, między urzędnikiem reprezentującym państwo a obywatelem³. Można zatem uznać, iż jakość kultury prawnej przekłada się na to, czy w danym państwie można mówić o dobrej administracji, gdzie zarówno obywatel, jak i urzędnik nie tylko znają swoje prawa oraz obowiązki, ale działają w ramach określonych wartości (przyjętego aksjomatu). Taka intuicja aksjologiczna ma odwzorowanie w świecie filozofii społecznej i politycznej. Szerokie odwołanie w tej kwestii widać np. w literaturze obcojęzycznej⁴.

Przykładem refleksji etycznej w tym zakresie może być propozycja Jürgena Habermasa, który swoją teorię komunikacji przełożył także na perspektywę państwa i relacji wewnątrz państwa. W książce *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego* ten niemiecki socjolog i filozof wskazuje, że wartością dodaną procedur demokratycznych jest właściwy sposób komunikacji różnych spraw między obywatelem a państwem (urzędnikiem). Habermas tę kwestię charakteryzuje w ten sposób: „Procedura demokratyczna, która instytucjonalizuje formy komunikacji niezbędne do rozumnego kształtowania politycznej woli, musi jednocześnie uwzględniać różne warunki komunikacji. Ustawodawstwo dokonuje się w złożonej sieci procesów dochodzenia do porozumienia i praktyk negocjacyjnych [...]. Jeśli pominiemy organizację napływu i opracowywania tych informacji, istotne dla rozumnego charakteru debat parlamentarnych są przede wszystkim: uczciwe wyważanie interesów, etyczne samoporozumiewanie się i moralne uzasadnienie regulacji”⁵. W powyższym cytacie na uwagę zasługuje fakt, iż Habermas uważa komunikację za element etyczny życia społecznego i politycznego. Jak podkreśla emerytowany profesor prawa i znawca teorii prawa Raymond Wacks, Habermas postrzega komunikację w aspekcie prawa dużo szerzej niż by się to mogło wydawać. Łączy on bowiem – w ocenie Wacksa – prawo i etykę z komunikacją w tym celu, aby pokazać ich nierozłączność w aspekcie bu-

³ Por. W.J. Wołpiuk. *Kultura prawna z perspektywy dystynkcji między cywilizacją a kulturą*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, t. 31, s. 180–184.

⁴ Zob. P.J. Sheeran, *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Praeger Publishers 1993.

⁵ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 195.

dowania więzi międzyludzkich oraz tzw. solidarności społecznej⁶. Rozszerzając tę myśl, można pokusić się o postawienie tezy, iż – w ujęciu Habermasa – im wyższa kultura komunikacyjna (informacyjna) wśród przedstawicieli państwa, tym można liczyć na większą kulturę polityczną w ogóle. Kultura polityczna zaś dotyczy wszystkich stron tej specyficznej relacji, jaką tworzy się w ramach uprawiania polityki i realizowania zadań administracji publicznej: zarówno czynnych polityków, jak i zwykłych obywateli, gdyż jednym z jej aspektów jest realizacja czynnego prawa wyborczego, a zatem udział w wyborach. Jak pokazują niektóre badania socjologiczne, obecnie wyższą frekwencję w wyborach odnotowuje się w tych krajach, w których jednocześnie rośnie pewna świadomość polityczna, a ta zaś niewątpliwie jest związana z kulturą polityczną⁷. Komunikacja zatem odgrywa istotną rolę w procesie budowania właściwych relacji między obywatelem a instytucjami państwa. Na marginesie warto dodać, iż założenia te są także wpisane w akty normatywne polskiego porządku prawnego. Przykładem może być katalog zasad wyrażony w *Kodeksie postępowania administracyjnego*, takich jak zasada pogłębionego zaufania⁸ czy zasada udzielania informacji⁹.

Innym pojęciem etyczno-społecznym, który mógłby pełnić funkcję spójnika między terminem „kultura prawna” a prawo do dobrej administracji, jest dobro wspólne. Zakres dobra wspólnego dotyczy zarówno wymiaru teologicznego, jak i filozoficznego. Ze względu na charakter tej refleksji zostanie krótko omówione to zagadnienie z perspektywy filozoficznej. Jak podkreśla krakowski etyk Tadeusz Ślipko, zasada dobra wspólnego wynika z pewnej teleologii istnienia społeczeństwa, w tym także społeczeństwa mieszczącego się w ramach struktury państwowej. Zaznacza on bowiem, że „kategoria celu jako wartość instrumentalna i służebna powinna być zastąpiona przez kategorię dobra wspólnego zorientowaną treściowo ku osobie ludzkiej i jej duchowo-moralnym wartościom. Dobro wspólne stanowi też zasadę (rację) formalną zbiorowego bytu społeczeństwa”¹⁰. Dobro wspólne tworzy zatem fundament, wokół którego powinny być nakierowane wszystkie wysiłki zarówno obywateli, jak i instytucji państwa. Zasada ta także ujawnia ciekawą intuicję, która w dyskusjach publicznych często znika z pola widzenia.

⁶ W. Wacks, *Philosophy of Law – A Very Short Introduction*, Oxford 2006, s. 89.

⁷ M. Cześnik, R. Miśta, M. Żerkowska-Balas, *Uczestnictwo i mobilizacja w wyborach parlamentarnych 2019 roku*, „Studia Socjologiczne”, 2020, nr 4, s. 115–116.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, art. 8 (Dz.U. 2021, poz. 735).

⁹ *Ibidem*, art. 9.

¹⁰ T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, t. 2, Kraków 2010, s. 110.

Za działalność państwa odpowiadają wszyscy uczestnicy życia społecznego i publicznego. Każdy obywatel (i tutaj nie ma znaczenia, czy jest się tzw. zwykłym Kowalskim, czy pracownikiem urzędu skarbowego) jest zobowiązany na sposób etyczny do działania na rzecz rozwoju państwa. Rozwój ten wynika zarówno z postaw indywidualnych, jak i zbiorowych. O takim praktycznym przełożeniu zasady dobra wspólnego pisał także współczesny personalista Jacques Maritain w książce *Człowiek i państwo*. Myśliciel ten opisuje to zagadnienie w taki sposób: „Polityka jest gałęzią etyki, ale swoiście odrębną od innych gałęzi tego samego pnia. Życie ludzkie bowiem ma dwa cele ostateczne, jeden podporządkowany drugiemu: ostateczny cel porządku, który jest nam dany, a którym jest ziemskie dobro wspólne, czyli *bonum vitae civilis*; i absolutny cel ostateczny, którym jest transcendentne, wieczne dobro wspólne. Etyka indywidualna uwzględnia podrzędny cel ostateczny, ale bezpośrednio dąży do celu absolutnie ostatecznego; podczas gdy etyka polityczna uwzględnia absolutny cel ostateczny, ale bezpośrednio dąży do podrzędnego celu ostatecznego, dobra istoty rozumnej w jej poczynaniach doczesnych”¹¹. Oczywiście, powyższa myśl dotyczy o wiele bardziej złożonej perspektywy dobra wspólnego. Niemniej tym, co w kontekście omawianego zagadnienia rzuca się w oczy, jest przekonanie Maritaina o istnieniu etyki indywidualnej i etyki zbiorowej, których celem w wymiarze doczesnym jest realizacja zasady dobra wspólnego. Podsumowując, zarówno pomysł Habermasa, jak i Maritaina mogą pomóc w filozoficznym zrozumieniu relacji istniejących między kulturą prawną a prawem do administracji. Od strony obywatela jest to kwestia nie tylko domagania się respektowania praw, ale także właściwego wypełniania obowiązków. Od strony państwa i jego instytucji pojawia się perspektywa realizacji pewnego minimum (stanowienie i egzekwowanie stanowionego prawa), lecz także próba zrozumienia obywatela oraz jego sytuacji, w jakiej mógł się znaleźć. Powyższe wprowadzenie wskazuje na możliwe trzy perspektywy etycznego rozumienia prawa do dobrej administracji: legislacyjną, urzędniczą i obywatelską, które właśnie zostaną omówione.

Etyczne wymiary prawa do dobrej administracji

1. Perspektywa legislacyjna (stanowienie prawa)

Pierwsza perspektywa etyczna dotycząca prawa do dobrej administracji wiąże się z samym prawem oraz jego stanowieniem. Przypatrując się tylko polskiemu porządkowi prawnemu, należy zwrócić uwagę na

¹¹ J. Maritain, *Człowiek i państwo*, Kraków 1993, s. 70.

dwa akty prawa w kontekście administracji – *Konstytucję RP* oraz wspomniany *Kodeks postępowania administracyjnego*. W *Konstytucji RP* art. 5 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela”¹². W art. 7 natomiast czytamy, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”¹³. Z cytowanych artykułów można wyciągnąć nie tylko przesłankę prawną dotyczącą zasady praworządności, ale także przesłankę etyczną. Władza państwowa poprzez ustawę zasadniczą jest zobligowana do tworzenia prawa, które jest dobre dla obywateli, ale też jest dobrem samym w sobie. W tym przypadku dobre prawo zapewnia bezpieczeństwo zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne¹⁴. Tworzenie zatem aktów prawnych będących swoistym zaprzeczeniem tego stanu rzeczy może być traktowane jako zerwanie zasady opisanej w *Konstytucji RP*¹⁵.

Jednocześnie stanowienie dobrego prawa, tzn. wskazującego na wyraźne prawa i obowiązki obywateli, jest gwarantem właściwej realizacji zadań przez urzędników występujących w imieniu państwa. Ta etyczna intuicja wynikająca z przepisów w ustawie zasadniczej znajduje uzasadnienie również na gruncie *Kodeksu postępowania administracyjnego* będącego „biblią” w postępowaniach między obywatelem a urzędnikiem. W art. 6 *Kodeksu postępowania administracyjnego* czytamy, że „organy administracyjnej publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Od strony etycznej ujawniają się dwa elementy. Pierwszy dotyczy zakresu odpowiedzialności władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Stanowienie złego prawa, w którym są luki interpretacyjne, powoduje, iż organy administracji publicznej mogą wydawać szkodliwe z perspektywy obywatela decyzje. Odpowiedzialność za stanowienie prawa dotyka konkretnego człowieka, wobec którego stosowane jest złe prawo i który poprzez decyzję wydaną na podstawie złego prawa – pomimo iż w ramach obowiązujących przepisów – ponosi jej pełne skutki. Drugi element odnosi się do relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą a administracją publiczną. Z perspektywy etycznej można nazwać to zasadą wzajemnego działania. Jeśli organy administracji publicznej nie sygnalizują władzy ustawodawczej i wykonawczej, że dany przepis należałoby zmienić bądź usunąć, wówczas trudno mówić o wza-

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., art. 5 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

¹³ *Ibidem*, art. 7.

¹⁴ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 177.

¹⁵ Por. Konstytucja..., art. 1.

jemności oraz chęci realizowania zasady dobra wspólnego bądź dobra publicznego. Również pojawia się wątpliwość, gdy władza ustawodawcza bądź wykonawcza nie chce wsłuchiwać się w głos tych, którzy na co dzień stykają się z obywatelami oraz ich codziennymi sprawami, mającymi dla nich wagę spraw ważnych. Oczywiście istnieją narzędzia wypracowane na drodze rozwoju demokracji, które kontrolują działania władzy w aspekcie stanowienia władzy. Jak zaznacza Ewa Łętowska, „kontrola dyskrecjonalności czy ograniczanie arbitralności władzy to nic innego, jak droga od absolutyzmu ku państwu prawa, rozumianemu jako powściągnięcie i miarkowanie użycia siły państwa. Na tej drodze lokuje się aksjologia wszelkich procedur (sądowych, ale i administracyjnych)”¹⁶. Niemniej etyka nie ogranicza się tylko do nadziei związanej z tym, że złe prawo zostanie poddane kontroli. Perspektywa etyczna rozszerza pole działania na człowieka i jego rolę oraz jego odpowiedzialność także w opisywanym zakresie.

Trzeci wątek stanowi jakby podsumowanie powyższej refleksji. Prawo do dobrej administracji samo w sobie stało się aktem prawnym, które jest również częścią praw człowieka. Jak czytamy w *Encyklopedii administracji publicznej*, prawo to zostało wpisane do *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* i merytorycznie wiąże się z szerszą zasadą dobrego rządzenia. Nie jest to zatem zachęta, lecz zapewnienie ze strony organów Unii Europejskiej, iż jej obywatel powinien spodziewać się, że jego sprawa w kraju Unii Europejskiej będzie zrealizowana na podstawie dobrego prawa i na podstawie zasad aksjologicznie uznanych za dobre: praworządności, niedyskryminacji itd.

2. Perspektywa urzędnicza (rola urzędnika)

Powyżej zaznaczono, że kultura prawna niewątpliwie łączy się z prawem do dobrej administracji ze względu na specyficzną relację między obywatelem a urzędnikiem. Rola urzędnika w zakresie rozwoju administracji jako dobrej dla obywatela i dobrej dla państwa jest niekwestionowana. Wynika to z przekonania, iż to właśnie urzędnik pracujący w organach administracji publicznej zespolonej i niezespolonej reprezentuje państwo wobec każdego obywatela. Przekonanie to potwierdzają także zapisy różnych aktów prawnych formujących wymogi stawiane przed kandydatami do objęcia konkretnych stanowisk np. w administracji samorządowej. W *Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych* wskazano kryteria, jakie należy stosować przy wyborze takiego kandydata. Art. 6 określa m.in., że pracownikiem samorządowym może być osoba niekarana, czy że powinna posiadać co naj-

¹⁶ E. Łętowska, *Prawo – miecz czy tarcza?* [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówska, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 537.

mniej wykształcenie średnie¹⁷. Wymogi te określają zasady minimalne, co oznacza, że przy ogłaszaniu konkursu na stanowisko urzędnice dany organ może podwyższyć standardy i oczekiwania, tym bardziej że w administracji rozwija się także pojęcie etosu pracownika administracji publicznej¹⁸.

Powyższe założenia wskazują, że państwo w rozumieniu władzy oczekuje od urzędnika zarówno kompetencji merytorycznych, jak i kompetencji społecznych. Kompetencje społeczne zaś wpływają na ocenę obsługi petenta przez urzędnika. Coraz częściej w literaturze przedmiotu odchodzi się od stereotypowego przekonania o sztywnej relacji obywatel – urzędnik na rzecz upodmiotowienia zarówno obywatela, jak i urzędnika. Upodmiotowienie dotyka nie tylko nazewnictwa, ale także sposobu obsługi i jej jakości w konkretnych urzędach. Zaznacza się, że obywatel w organach administracji publicznej może liczyć obecnie na realizację usług. Usługa zaś kojarzy się z pewną możliwością wyboru, ale także wydaniem oceny wobec wykonanych zadań na rzecz obywatela¹⁹.

Z perspektywy etycznej pojawiają się co najmniej dwie wątpliwości. Realny wpływ urzędnika na kształtowanie dobrej administracji może być zaburzony w pierwszej kolejności brakiem godziwego wynagrodzenia. Wydawałoby się, że kwestia ta ma charakter typowo ekonomiczny, gdyż dotyczy problemów rynku pracy czy zarządzania zasobami ludzkimi. W mojej ocenie problem godziwego wynagrodzenia w administracji publicznej jest również problemem etycznym. Po pierwsze godziwe czy sprawiedliwe wynagrodzenie przez niektórych etyków nazywane jest także prawem. Jak podkreśla cytowany już Tadeusz Ślipko, sprawiedliwa płaca wynika z prawa naturalnego, gdyż człowiek powinien posiadać odpowiednie środki konieczne do życia i rozwoju²⁰. Postulat ten wynika z poglądów współczesnego personalizmu, niemniej warto o nim pamiętać. W przypadku urzędników państwowych wynagrodzenie wpływa nie tylko na sposób jakości ich prywatnego życia, ale także jest czynnikiem motywującym bądź demotywującym do właściwej realizacji powierzonych zadań oraz obowiązków. Z jednej strony wymaga się od nich szerokich kompetencji merytoryczno-społecznych, z drugiej zaś strony poziom wynagrodzeń w administracji publicznej nie odbiega w sposób nadzwyczajny od propozycji sektora prywatnego. W niektórych bada-

¹⁷ Por. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, art. 6 (Dz.U. 2019, poz. 1282).

¹⁸ Por. M. Suchanek, *Etos w administracji publicznej*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 10–20.

¹⁹ Por. N. Banaszak, *Usługi świadczone przez administrację publiczną*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 54–58.

²⁰ T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, t. 1, Kraków 2005, s. 410.

niach wskazuje się na różne przyczyny tego stanu rzeczy. Gabriela Grotkowska z Uniwersytetu Warszawskiego, badając tę rzeczywistość, zaznacza, że „wskazać można kilka czynników ograniczających dynamikę wynagrodzeń w sektorze publicznym. Po pierwsze, płace w jednostkach publicznych poddane są kontroli społecznej, która w szczególności przekłada się na niechęć do oferowania bardzo wysokich wynagrodzeń osobom zajmującym stanowiska kierownicze czy mającym szczególnie wysokie kwalifikacje. Po drugie, na niektórych lokalnych rynkach pracy, zwłaszcza małych, sektor publiczny dysponuje siłą monopolistyczną, która pozwala utrzymywać płace na umiarkowanym poziomie”²¹. Niemniej wynagrodzenie jest jednym z najważniejszych czynników, które motywują pracownika do wykonywania w sposób rzetelny swojej pracy. Sprawiedliwa płaca jest także czynnikiem, który sprawia, że urzędnik administracji publicznej może mieć chęć do podnoszenia poziomu swojej wiedzy, co wpływa jakościowo np. na rzetelne wydawanie decyzji administracyjnych. Powyższa refleksja pozwala na podkreślenie dwóch ważnych elementów. Pierwsza kwestia dotyczy zależności między postawą urzędnika a realizacją postulatów wynikających z prawa do dobrej administracji. Druga odnosi się do faktu, iż ta postawa jest uzależniona od kilku czynników, ale głównie od poziomu wynagrodzenia w organach administracji publicznej.

3. Perspektywa obywatelska (rola obywatela)

Oprócz perspektywy prawnej i roli urzędnika w procesie realizacji prawa do dobrej administracji trzecim i najważniejszym podmiotem jest obywatel. Szukając odpowiedzi, kim jest obywatel, można sięgnąć do różnych koncepcji. W starożytności Arystoteles postrzegał człowieka jako istotę polityczną, a zatem obywatelem jest każdy, kto w jakiś sposób angażuje się w życie społeczno-polityczne swojej społeczności. Z tej tradycji zresztą czerpią republikanie. W nowożytności natomiast podkreślano autonomię obywatela i jego pozycję jako równego „gracza” sceny politycznej, gdyż opiera się to na przekonaniu wolności wynikającej z rozumnego działania człowieka²². Wobec zaproponowanej tematyki w ujęciu problemu kultura prawa a prawo do dobrej administracji zostanie omówiony zupełnie inny wątek dotyczący działania obywatela wobec państwa.

Najczęściej w opisach relacji między obywatelem a państwem czy organami administracji państwowej wskazuje się na tzw. przegraną rolę obywatela, który jest krzywdzony czy to błędnymi decyzjami, czy opie-

²¹ G. Grotkowska, *Premia placowa z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 292, s. 36.

²² Por. K. Rozmarynowska, *Podmiotowe źródła obywatelstwa*, „Seminare. Poszukiwania naukowe”, 2018, nr 2, s. 36–37.

szałością urzędniczą. Dla perspektywy etycznej ważny jest także sam obywatel i jego działanie. Występują tutaj dwa elementy, które bezpośrednio wpisują się w omawiane we wprowadzeniu pojęcie kultury politycznej. Pierwszy dotyczy przestrzegania prawa przez obywatela. Warto zauważyć, iż prawo do dobrej administracji nie jest prawem do łamania przepisów, gdy one na sposób subiektywny nie podobają się obywatelowi. Na negatywną ocenę działania urzędników w opinii publicznej wpływa często subiektywne odczucie człowieka o jego krzywdzie, co znajduje odzworowanie m.in. w statystykach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jak pokazuje zestawienie z roku 2020, wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły w sumie 1855 spraw odwoławczych różnego typu, z czego w 1450 przypadkach oddalono zażalenie (Naczelny Sąd Administracyjny). Zatem należy zwrócić uwagę, iż również postawa obywatela wobec prawa wpływa na rozwój prawa do dobrej administracji. Obowiązek przestrzegania prawa natomiast nie wynika tylko z zapisów normatywnych aktów prawnych, takich jak np. art. 83 *Konstytucji RP*. Obowiązek ten wynika również z pewnej intuicji filozoficznej i etycznej. Tomasz z Akwinu w swojej refleksji wskazywał na dwie ważne cechy prawa: racjonalny charakter i związek z dobrem wspólnym. Oznacza to zatem, że respektowanie zasad prawnych wpisuje się w głębokie rozumienie troski o sprawy publiczne i jest wyrazem świadomego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym²³.

Dru ga kwestia dotyczy sposobu zachowania obywatela wobec urzędnika. Kultura prawna, tak jak zasygnalizowano to powyżej, dotyka także relacji międzyludzkich. Każdy człowiek, będąc jednocześnie obywatelem poprzez uczestnictwo w życiu społecznym, politycznym, a szerzej publicznym, wnosi swoje wartości bądź antywartości do tej swoistej społeczności. Oznacza to, że obywatel wobec urzędnika jest tak samo zobowiązany do przestrzegania zasad kultury osobistej jak urzędnik. Zasada wzajemności powinna być tutaj stosowana w sposób analogiczny, jak w przypadku relacji urzędnik – zwierzchność. Kultura osobista jest częścią zarówno kultury prawnej, jak i kultury obywatelskiej, którą rozumie się także jako chęć działania na rzecz dobra wspólnego²⁴. Nie chodzi tu zatem tylko o znajomość prawa i przepisów, co również jest mile widziane po stronie obywatela, ale także o przestrzeganie podstawowych zasad wychowania, których brak także rzutuje na obniżenie realizacji prawa do dobrej administracji przez danego urzędnika.

²³ Por. A. Szostek, *Obowiązek przestrzegania prawa* [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówa, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 677.

²⁴ Por. K. Czerwiński, *Kultura obywatelska w ponowoczesności. Wybrane konteksty edukacyjne*, „Studia Edukacyjne”, 2019, nr 55, s. 190.

Zakończenie

Refleksja dotycząca relacji między kulturą prawną a prawem do dobrej administracji okazuje się tematem niezwykle inspirującym. Populistycznie często zakłada się, że najczęściej wszelkim złym nawykom istniejącym w administracji publicznej winny jest konkretny urzędnik. Jak pokazuje powyższa analiza, perspektywa etyczna otwiera szereg wątpliwości w tym zakresie – począwszy od odpowiedzialności za stanowienie prawa poprzez właściwe wynagrodzenie urzędnika, skończywszy na kulturze osobistej obywatela. Nasuwa się zatem jeden podstawowy i wydaje się – najważniejszy wniosek. Za realizację postulatów prawa do dobrej administracji odpowiedzialny jest każdy uczestnik życia publicznego, gdyż każdy odgrywa w tym procesie istotną i właściwą dla siebie rolę. Oczywiście podjęta problematyka nie zostaje wyczerpana. Pozostaje szereg innych wątpliwości. Jednak na pewno artykuł ten wpisuje się w pewną etyczną i społeczną dyskusję na temat stanu współczesnej administracji publicznej oraz zachęca do dalszej pogłębionej analizy i dyskusji.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak N., *Usługi świadczone przez administrację publiczną*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 51–73.
- Czerwiński K., *Kultura obywatelska w ponowoczesności. Wybrane konteksty edukacyjne*, „Studia Edukacyjne”, 2019, nr 55, s. 183–204.
- Cześćnik M., Miśta R., Żerkowska-Balas M., *Uczestnictwo i mobilizacja w wyborach parlamentarnych 2019 roku*, „Studia Socjologiczne”, 2020, nr 4, s. 91–121.
- Grotkowska G., *Premia płacowa z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 292, s. 32–52.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005.
- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Łętowska E., *Prawo – miecz czy tarcza?* [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 535–568.
- Maritain J., *Człowiek i państwo*, tłum. A. Grobler, Kraków 1993.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl> (13.01.2021).
- Rozmarynowska K., *Podmiotowe źródła obywatelstwa*, „Seminare. Poszukiwania naukowe”, 2018, nr 2, s. 35–44.

- Sheeran P.J., *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Praeger Publishers 1993.
- Statystyki NSA, Naczelny Sąd Administracyjny, <http://www.nsa.gov.pl> (13.01.2021).
- Suchanek M., *Etos w administracji publicznej*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 5–29.
- Szostek A., *Obowiązek przestrzegania prawa* [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 675–688.
- Szuber-Bednarz E.T., *Status prawny bezpaństwowców i cudzoziemców w aspekcie zmian terytorialnych*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2016, nr 1, s. 167–176.
- Ślipko T., *Zarys etyki szczegółowej*, t. 1, Kraków 2005.
- Ślipko T., *Zarys etyki szczegółowej*, t. 2, Kraków 2010.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).
- Wacks W., *Philosophy of Law – A Very Short Introduction*, Oxford 2006.
- Wołpiuk W.J., *Kultura prawna z perspektywy dystynkcji między cywilizacją a kulturą*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, t. 31, s. 179–189.

Legal culture and the right to good administration – ethical problem analysis

Abstract

The definition of public administration has evolved due to political and geopolitical changes. In the contemporary literature on the subject, emphasis is placed on the objective and subjective dimension of administration. The perspective of the subjectivity points to such formal and legal concerns as the legal basis of decisions issued or the very process of issuing administrative decisions. The topic of subjectivity, on the other hand, focuses on the relationship between the citizen and the office, as well as between the citizen and the official. This approach also allowed for a permanent introduction of the notions of public good and public interest. Both notions, axiologically, indicate that the main goal of public administration should be to provide efficient and legal service to citizens. The area of administration is not only about the interpretation of dry acts of law, but it also deals with the relationship between the citizen and the official, as well as between the officials themselves, and between the official and the superior under the employment relationship. Good administration consists of all these relationships. The aim of the article is to reflect on the possibilities of developing good administration in terms of ethics as well as to attempt to answer the question about the conditions that should exist for good administration to be not only a theoretical term, but also a daily implemented practice.

Keywords: public administration, legal culture, law, official, citizen