

Cz. III Poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji a jej sprawność

Vol. III Level of satisfaction with the functioning of the administration and its efficiency

Mariola Pytlak; Katarzyna Ołdak – Jaczyńska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

Streszczenie

Cel: Określenie poziomu zadowolenia mieszkańców powiatu pruszkowskiego z funkcjonowania i sprawności działania administracji publicznej

Materiał i metody: Udział w badaniu wzięło 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. Badanie trwało w okresie od 24 sierpnia do 9 października 2020 roku. Kwestionariusze przekazywane były losowo przez zaprzyjaźnionych pracowników urzędów i instytucji administracji powiatowej, podczas bezpośredniego kontaktu z osobą załatwiającą sprawę.

Wyniki: Wyniki uzyskane w badaniu są na ogół zgodne z dotychczasowym stanem wiedzy na temat sprawności funkcjonowania administracji.

Wnioski: Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mają neutralny stosunek do funkcjonowania administracji publicznej i uznają, że o sprawności administracji decyduje jej zdolność do świadczenia usług wysokiej jakości, przyjazne nastawienie do petenta oraz stosowanie przejrzystych i zrozumiałych dla mieszkańców procedur.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zadowolenie mieszkańców, sprawność działania administracji

Summary

Objective: Determining the level of satisfaction of the inhabitants of the Pruszków district with the functioning and efficiency of public administration.

Material and methods: 800 inhabitants of the Pruszków district took part in the study. The study lasted from August 24 to October 9, 2020. The questionnaires were submitted randomly by friendly employees of offices and district administration institutions, during direct contact with the person handling the matter.

Results: The results obtained in the study are generally consistent with the current state of knowledge about the efficiency of administration.

Conclusions: Residents of the Pruszków district have a neutral attitude towards the functioning of public administration and believe that the efficiency of the administration is determined by its ability to provide high-quality services, friendly attitude towards the customer and the use of transparent and understandable procedures for residents.

Keywords: public administration, residents' satisfaction, efficiency of administration.

Wprowadzenie

Dokonana analiza dorobku doktryny pozwala stwierdzić, że o sprawności administracji decyduje: (1) ustrój państwa i obowiązujące rozwiązania prawne – administracja działa wyłącznie w granicach prawa (Mill 1984), (2) poziom dostosowania rozwiązań instytucjonalno-prawnych do obowiązującego systemu wartości i tzw. kontekstu społecznego (Strategia 2017), (3) posiadane zasoby wewnętrzne – w tym poziom kapitału społecznego oraz szeroki kontekst społeczno-kulturowy (Wójtowicz 2008), a także (4) system zarządzania (Potoczek 2001). Jak podkreśla A. Gołębiowska i P.B. Zientarski (2016) sprawne i skuteczne zarządzanie możliwe jest tylko w przypadku zapewnienia dobrze przygotowanych kadr, które będą w stanie szybko reagować na zmiany w otoczeniu i korzystać z dostępnej wiedzy w celu poprawy jakości działania. Jakość ta wyznaczana jest przez postawę do realizowanych zadań (służenie) oraz upraszczanie stosownych procedur. Można zatem stwierdzić, że o sprawności administracji publicznej z punktu widzenia obywateli decyduje przede wszystkim jej zdolność do świadczenia nie tylko usług wysokiej jakości, ale również wdrażania przejrzystych procedur i realizowania racjonalnej polityki (Pogorzelski 2011).

Material i metody

W analizie zbiorczej wykorzystane zostały wyniki wyjściowe z ośmiu typów kwestionariuszy ankietowych pozwalających na ocenę jednej z ośmiu cech administracji publicznej. Na podstawie wypełnionych ankiet utworzono jedną tabelę zbiorczą dla każdego pytania, następnie przeprowadzono analizę i dyskusję uzyskanych wyników.

Zadowolenie mieszkańców powiatu pruszkowskiego z funkcjonowania administracji publicznej mierzono przy wykorzystaniu pięciopunktowej dwubiegunowej (z biegunami bardzo niezadowolony – bardzo zadowolony) skali Likerta z neutralnym stwierdzeniem „ani niezadowolony, ani zadowolony” (Jezior 2013).

Ocena czynników warunkujących sprawność działania administracji wiązała się z koniecznością dokonania wyboru tego czynnika z przedstawionej w kwestionariuszu listy uwarunkowań wskazywanych w literaturze przedmiotu. Każdy z uczestników ankiety mógł wybrać tylko jeden czynnik, a zestawienie czynników z największą liczbą wskazań stało się podstawą do określenia uwarunkowań sprawnego funkcjonowania administracji publicznej.

Wyniki

Zadowolenie mieszkańców było zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych cech. W tabeli 1 przedstawiono uzyskane wyniki w skali 5-punktowej z uwzględnieniem rozkładu odpowiedzi w każdej z 8 analizowanych ankiet. Suma wartości uzyskanych na każdym z poziomów zadowolenia stanowi podstawę określenia zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej całej badanej populacji.

Tabela 1. Zadowolenie mieszkańców z funkcjonowania administracji publicznej.

	bardzo niezadowolony	raczej niezadowolony	ani zadowolony, ani niezadowolony	raczej zadowolony	bardzo zadowolony
wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne	6	17	37	23	17
wyodrębnienie kompetencyjne	2	7	37	31	23
władztwo i przymus administracyjny	-	7	53	29	11
trwałość decyzji administracyjnej	10	19	23	37	11
stabilność i pewność istnienia	8	12	22	31	27
apolityczność	2	10	43	37	8
legalizm	8	17	39	27	9
poszanowanie interesu publicznego	11	8	57	17	7
Razem	47	97	311	232	113
% (N=800)	5,9	12,1	38,9	29,0	14,1

Tabela 2. Ocena punktowa zadowolenia mieszkańców powiatu pruszkowskiego z funkcjonowania administracji publicznej z uwzględnieniem poszczególnych cech.

cecha	Liczba punktów
wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne	3,28
wyodrębnienie kompetencyjne	3,66
władztwo i przymus administracyjny	3,44
trwałość decyzji administracyjnej	3,2
stabilność i pewność istnienia	3,57
apolityczność	3,39
legalizm	3,12
poszanowanie interesu publicznego	3,01
przeciętna dla administracji publicznej	3,33

Ocena zadowolenia dokonywana była w skali punktowej (gdzie 1 oznaczało bardzo niezadowolony, a 5 bardzo zadowolony), możliwe było obliczenie średniej oceny punktowej zadowolenia mieszkańców powiatu z funkcjonowania administracji publicznej. Wskazano poziom zadowolenia z każdej z ocenianych cech oraz przeciętny poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji.

Na podstawie analizy literatury sporządzono listę czynników, które – w oparciu o prowadzone analizy – decydują o sprawności funkcjonowania administracji. Lista czynników – w odniesieniu do każdej analizowanej cechy – umieszczona została w kwestionariuszach. Na podstawie największej liczby wskazań w poszczególnych subpopulacjach sporządzona została tabela zbiorcza, zawierająca 8 najczęściej wskazywanych przez uczestników cech decydujących o sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

Tabela 3. Czynniki warunkujące sprawność działania administracji z uwzględnieniem poszczególnych cech.

Cecha	Czynniki	Odpowiedzi (%)
wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne	Jasny podział kompetencji i przejrzysty podział zadań.	31
wyodrębnienie kompetencyjne	Określenie zakresu działania i obowiązków, które realizowane są przez poszczególne organy administracji.	37
władztwo i przymus administracyjny	Prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwe zajęcie się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu.	83
trwałość decyzji administracyjnej	Poczucie pewności, że nawet w sytuacji zmiany prawa nie dojdzie do zmiany przyznanych praw - zasada trwałości praw nabytych w drodze decyzji administracyjnej.	27
stabilność i pewność istnienia	Prawidłowe ukształtowanie struktur administracji oraz ich stabilność wynikająca z prawnego określenie właściwości organów.	17
apolityczność	Jednakowe traktowanie wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych.	43
legalizm	Odpowiedni poziom wykształcenia urzędników.	31
poszanowanie interesu publicznego	Stosowanie obowiązującego prawa przy uwzględnieniu powszechnie obowiązujących norm etycznych i wartości wyznaczających granice dobra wspólnego.	41

Dyskusja

Zadowolenie z funkcjonowania administracji wyraził co trzeci mieszkaniec powiatu pruszkowskiego biorący udział w ankiecie (33,1%), przy czym bardzo zadowolonych było 14,1% osób. Swoje niezadowolenie wyraziło łącznie 18,0% uczestników badania, w tym 5,9% było bardzo niezadowolonych. Pozostałe 38,9% osób wyraziło neutralny stosunek do administracji. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w lipcu 2018 roku (Cybulska 2018) wynika, że z funkcjonowania urzędów administracji publicznej nie było zadowolonych 9,0% Polaków¹. Z punktu widzenia niniejszego badania istotne jest, że oceny te w niewielkim stopniu uwarunkowane były przez miejsce zamieszkania – zadowolenie wyraziło 9,0% mieszkańców wsi, 7,0% mieszkańcy miast do 20 tys. i 8,0% miast do 100 tys. Kwestia zamieszkania nie była również zmienną różnicującą wyniki w przeprowadzonym badaniu ankietowym.

Przeciętna ogólna ocena dla całej populacji biorącej udział w badaniu osiągnęła wielkość 3,33 punktu (na pięć możliwych). W poszczególnych subpopulacjach wyniki znajdowały się w granicach wartości od 3,01 (ocen poszanowania interesu publicznego) do 3,66 (ocena wyodrębnienia kompetencyjnego). Przyjmując zatem zależność, zgodnie z którą 1-1.5 punktu oznacza bardzo niezadowolony, a 4,51-5 punktów bardzo zadowolony, **mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mają neutralny stosunek do funkcjonowania administracji publicznej.**

Ocena sprawności działania administracji dokonana została w odniesieniu do poszczególnych cech administracji. Najwięcej osób (83,0%) wyraziło przekonanie, że o skuteczności realizacji władztwa i przymusu administracyjnego decyduje *prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy, wnikliwe zajęcie się sprawą, zastosowanie prostych rozwiązań, informowanie o działaniach i zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu*. Nieznacznie mniej osób (78,0%) wyraziło przekonanie, że o skuteczności działania decyduje *szybkie załatwienie sprawy, bez podejmowania przedłużających czynności związanych z włączeniem stron i tłumaczeniem wszystkich kwestii przy jej załatwianiu*. Obydwa stwierdzenia nawiązują do kształtowania warunków do składania oświadczeń woli przez strony i ich wpływu na stosunek administracyjnoprawny. Cechą administracji jest władcze i jednostronne rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach obywateli.

¹ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (335) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganymi komputerowo (CAPI) w dniach 5–12 kwietnia 2018 roku na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

Nie oznacza to jednak, że przed wydaniem decyzji administracyjnej, nie ma miejsca na udział stron i składanie przez nie oświadczeń woli – nawet jeśli nie są one definitywne. Udział stron nie powinien kończyć się na złożeniu podania o wszczęcie sprawy, ale dotyczyć również czynności procesowych (wniosek o zawieszenie lub umorzenie postępowania) lub materialnoprawnych (ograniczenie zakresu sprawy). Władztwo powinno zatem ograniczać się do ograniczenia prób wywierania nacisku przez strony w celu uzyskania korzystnej decyzji oraz determinowanie przez organ treści końcowego aktu woli i kształtowania treści stosunku prawnego w drodze podejmowanej decyzji (Borkowski 1972).

Pozostałe rozwiązania wskazywane były przez uczestników ankiety znacznie rzadziej. Mieszkańcy powiatu oceniający apolityczność administracji publicznej podkreślali najczęściej (49,0%), że o sprawności funkcjonowania administracji decyduje *nabór na stanowiska w administracji publicznej na podstawie kryterium merytorycznego*. Wyjaśnieniu tej kwestii należy poświęcić nieco miejsca. Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP zadania państwa powinny być realizowane przez administrację publiczną w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Zapewnienie takiego poziomu usług możliwe jest poprzez zapewnienie stabilności zatrudnienia (ograniczenie zmian personalnych) oraz zatrudnianie pracowników w oparciu o ich merytoryczne kwalifikacje (Winczorek 2008). Kwalifikacje te jednak nie zapewnią neutralności politycznej i apolityczności administracji publicznej. Wysokie kwalifikacje mogą być traktowane jedynie jako jeden z elementów zapewniania odpowiedniej jakości świadczonych usług i równego traktowania przez urzędników wszystkich obywateli (Śledzińska-Simon 2010). Tym samym o skuteczności i sprawności działania administracji z punktu widzenia jej apolityczności w znacznie większym stopniu decyduje wskazane przez 43,0% uczestników badania *jednakowe traktowanie wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych*. Na organy administracji publicznej nałożony został obowiązek stosowania wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady niedyskryminacji oraz niestosowania jakichkolwiek preferencji – zwłaszcza politycznych – w procesie wykonywania zadań publicznych. Jednakowe traktowanie oznacza wyeliminowanie jakiegokolwiek wpływu przynależności politycznej lub sympatii w stosunku do którejkolwiek partii politycznej. Obowiązki służbowe powinny być zatem wykonywane niezależnie od własnych poglądów lub preferencji politycznych stron (Kudrycka 1998, Szewczyk 2011)

Zapewnienie odpowiednich kwalifikacji urzędników, co gwarantuje prawidłową działalność administracji publicznej wskazało 33,0% mieszkańców powiatu oceniających funkcjonowanie administracji publicznej w aspekcie jej stabilności i pewności istnienia. O połowę mniej osób (17,0%) uznało, że o sprawności administracji decyduje *ukształtowanie struktur administracji oraz ich stabilność wynikająca z prawnego określenie właściwości organów*. Spróbujmy odpowiedzieć na pytania, dlaczego dla ankietowych większe znaczenie mają kwalifikacje pracowników niż właściwa struktura administracji i dlaczego dla sprawności funkcjonowania administracji w kontekście jej stabilności większe znaczenie ma ten drugi czynnik. Odpowiedź na pytanie pierwsze wydaje się prosta – dla poczucia bezpieczeństwa i pewności sytuacji prawnej osoby załatwiającej swoje sprawy większe znaczenie ma kompetentny (odpowiednio przygotowany) urzędnik, niż struktury w których on funkcjonuje. Struktura administracji publicznej na szczeblu lokalnym – a taki był przedmiotem badań – jest stosunkowo trwała, nie dochodzi do ciągłych przeobrażeń struktur organizacyjnych, znoszenia organów lub przenoszenia ich kompetencji. Z tego powodu może być ona uznawana za stabilną, co po stronie uczestników badania nie wiąże się z poczuciem niepewności. Tymczasem właśnie ta stabilność jest gwarantem sprawności działań podejmowanych przez organy administracji. Ustrojowe prawo administracyjne reguluje zasady budowy administracji publicznej i jej kompetencji, z uwzględnieniem podziału terytorialnego. Takie rozwiązanie wpływa na poczucie pewności sytuacji prawnej oraz pewności, jaki organ administracji publicznej będzie właściwy do załatwienia sprawy. Braki w normach organizacyjnych mogą wiązać się z beczynnością administracji publicznej lub nadmierną koncentracją funkcji administracji w kompetencjach jednego organu. Podobne efekty rodzić mogą częste zmiany struktur organizacyjnych i przenoszenie lub przekształcanie kompetencji (Filipek 2003).

W przypadku poszanowania interesu publicznego 41,0% mieszkańców uznało, że o skuteczności działania administracji decyduje *stosowanie obowiązującego prawa przy uwzględnieniu powszechnie obowiązujących norm etycznych i wartości wyznaczających granice dobra wspólnego*. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że interes publiczny powinien zostać powiązany z wartościami danej społeczności. A. Żurawik (2012) podkreśla, że „pojęcie interesu publicznego stanowi normatywną wskazówkę powinnością wyznaczającą zakres i treść wartości uznawanych przez daną społeczność za zasługujące na ochronę bez względu na indywidualne przekonania jednostek. Jest też granicą dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w wolności obywateli, a z punktu widzenia obywateli stanowi granicę swobody działalności jednostek”.

Administracja publiczna została wyposażona w kompetencje, które pozwalają na kształtowanie relacji między interesem jednostki a interesem publicznym oraz rozwiązywanie konfliktów zachodzących między tymi interesami. Istota działania administracji publicznej zamyka się w przekonaniu, że realizacja interesu publicznego i dobra wspólnego nie może stanowić podstawy do naruszania innych wartości (Wołpiuk 2006). Stosunkowo duża grupa osób (37,0%) uznała, że o sprawności administracji decyduje *wybór rozwiązań, które są niezbędne dla ukształtowania ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych*. Jest to jednak zbyt wąskie zawężenie zasad rządzących w administracji, na co zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny w dniu 26 kwietnia 1995 roku stwierdzając, że w kształtowaniu przez administrację praw indywidualnych oraz wynikających z nich ograniczeń niezbędne jest uwzględnienie ukształtowania ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych, ale powinny zostać również uwzględnione podstawowe standardy prawne wyrażające istotę praw, określenie ich niezbędności dla ochrony interesu publicznego oraz ustalenie proporcjonalności ograniczeń do ciężarów nakładanych na obywatela.

O sprawności funkcjonowania administracji decyduje również *określenie zakresu działania i obowiązków, które realizowane są przez poszczególne organy administracji*. Takie przekonanie wyraziło 37% osób dokonujących oceny administracji publicznej w aspekcie jej wyodrębnienia kompetencyjnego. Jest to twierdzenie zgodne z ogólnym pojęciem kompetencji i upoważnieniem administracji publicznej do dokonywania określonych czynności. Kompetencje są niczym innym niż zestawem określonych praw i obowiązków organu administracji publicznej, a ich wyłączność wynika z ustawowego rozdzielenia kompetencji administracyjnych pomiędzy poszczególne organy. Oznacza to, że do rozstrzygnięcia sprawy w określonej formie działania właściwy jest tylko jeden organ administracji publicznej (Dobkowski 2008). Nieznacznie mniej osób (35,0%) uznało, że na sprawność funkcjonowania administracji wpływa *udzielanie informacji niezbędnej do ustalenia organu właściwego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy*. W tym kontekście podkreślić należy, że zgodnie z art. 19 kpa na organy administracji publicznej nałożony został obowiązek kontroli swojej właściwości z urzędu. Jak podkreśla WSA w Poznaniu w wyroku z 14 października 2009 roku dotyczy to zarówno ustawowej właściwości organów, jak też właściwości określanej na podstawie aktów wykonawczych do ustawy lub zawartych na jej podstawie porozumień. Na organ nałożony został obowiązek zapewnienia właściwości od chwili podjęcia czynności materialno-technicznych przed wszczęciem postępowania (właściwość miejscowa, rzeczowa i instancyjna), poprzez wszczęcie tego postępowania, aż po jego zakończenie.

Właściwości nie można przekazać innemu organowi, poza sytuacjami, które przewidują przepisy szczególne (Wyrok WSA z 5 marca 2008). W przypadku stwierdzenia, że organ nie jest właściwy w sprawie może mieć miejsce zwrot podania do wnoszącego podanie lub przekazanie podania według właściwości. W pierwszym przypadku organ przekazuje wnoszącemu podanie informacje w zakresie wynikającym z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (minimum stanowi tożsamość urzędnika i dane kontaktowe). W przypadku przekazania podania według właściwości innemu organowi, zawiadomienie o powodach uznania właściwości innego organu zostaje przekazane nie tylko organowi właściwemu, ale również wnoszącemu podanie. Kwestia informowania strony ma zatem swoje podstawy ustawowe, a określenie właściwości organu leży zarówno w jej własnym interesie (wyeliminowanie zbędnych działań i sporów kompetencyjnych), jak też w interesie obywatela. Problem powstaje w momencie, kiedy organ, do którego trafia podanie, nie jest właściwy w sprawie i nie jest w stanie ustalić organu właściwego. W takiej sytuacji podanie jest zwracane stronie w formie postanowienia. W takim przypadku powinna również zostać przekazana informacja o prawie do zaskarżenia i złożenia skargi do sądu administracyjnego (Wyrok WSA z 20 marca 2007).

Dla uczestników badania oceniających wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne administracji publicznej o sprawności jej działania decydują dwie cechy: *jasny podział kompetencji i przejrzysty podział zadań* (31,0%) oraz *wyraźnie wyodrębnione zależności między stanowiskami* (33,0%). W przypadku administracji publicznej wyodrębnienie organizacyjnemu towarzyszy wyodrębnienie funkcjonalne. Pierwsze z nich ma miejsce wówczas, kiedy prawo ustrojowe wskazuje konkretny organ administracji, drugie opiera się na gruncie przepisów materialnych i proceduralnych i powierzeniu organowi kompetencji do realizacji określonych zadań (Boć 2000, Niemczuk 2011). Struktura organizacyjna administracji publicznej prowadzi do jasnego podziału kompetencji oraz specjalizacji zadań – można w niej wyróżnić organy zawodowe i społeczne oraz jednoosobowe i kolegialne, które wyposażone zostały w kompetencje o charakterze generalnym lub specjalnym. W każdym przypadku organy administracji działają według określonych zasad, a sprawność zarządzania wynika ze struktury złożonej z powiązanych ze sobą i współpracujących oraz uzupełniających się komórek organizacyjnych. Bez wyodrębnienia tych zależności możliwe byłoby nie tylko rywalizowanie między poszczególnymi komórkami, ale również tworzenie równoległych stosunków władzy oraz dążenie do realizacji interesów grupowych w ramach administracji (Mazurkiewicz 2012).

Jasny podział kompetencji i zadań jest gwarancją skupiania uwagi administracji publicznej na interesie publicznym. Sprawność administracji publicznej w aspekcie legalizmu wiązana jest przez uczestników badania z *odpowiednim poziom wykształcenia urzędników* (31,0%) oraz *postępowaniem zgodne z etyką obowiązującą urzędników administracji publicznej* (33,0%). Taki rozkład wypowiedzi wymaga wyjaśnienia. Legalizm (praworządność) wiąże się z działaniem zgodnie z prawem i w granicach prawa, czyli wyłącznie w granicach przyznanych przez prawo kompetencji (Ziembiński 1980). Podstawą zabezpieczenia realizacji zasady praworządności w praktyce są nie tylko gwarancje instytucjonalne (instytucje prawne powołane do ochrony prawa w procesie jego stanowienia i stosowania), ale również – podkreślane przez mieszkańców – gwarancje personalne. Są one związane z ilością i z jakością pracowników pracowników powoływanych na stanowiska organów władzy publicznej. Jakość tę wyznacza zarówno odpowiedni poziom wykształcenia, jak też gwarancje etyczne. Oznacza to, że gwarancje działań praworządnych stanowią gwarancje formalne (instytucje i obowiązujące prawo) i gwarancje materialne (kultura prawna, kultura polityczna i kultura moralna) (Jamróż 1993).

O ile jednak w literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie kompetencji pracowników administracji, to kwestie etyczne – zwłaszcza w ujęciu etyki pozazawodowej – stanowią przedmiot sporu. Jak podkreśla J. Koperek (1997), w takim przypadku zachodzi obawa uznawania norm wynikających z obowiązującego prawa za mniej ważne (lub nieobowiązujące) i dostosowania działań administracji do kryteriów ponad prawnych, w tym założeń polityczno-ustrojowych lub zasad wypływających ze stosunków społecznych. Rezygnacja z prymatu prawa jest w takim przypadku zagrożeniem dla idei praworządności. Nieco inne znaczenie mają natomiast normy wynikające z etyki zawodowej, bowiem zawierają one reguły postępowania pracowników administracji publicznej (Stawecki 2011). Są to regulacje oparte na prawie i przypominające prawo, tworzone przez organy administracji publicznej w celu normatywizacji życia zawodowego. Zawierają one nie tylko normy prawne, ale również normy etyczne (Tokarczyk 2005). Wynikające z kodeksów normy etyczne nie stają się częścią systemu prawa, ale tworzą odrębny porządek normatywny, stanowiąc swoistą legitymację dla norm prawnych (Łabieniec 2008).

Osoby oceniające trwałość decyzji administracyjnej uznały, że o sprawności administracji decyduje *poczucie pewności, że nawet w sytuacji zmiany prawa nie dojdzie do zmiany przyznanych praw (zasada trwałości praw nabytych w drodze decyzji administracyjnej)*

oraz fakt, że wydana decyzja administracyjna pozwala na stabilizację sytuacji prawnej obywatela, a wynikające z decyzji uprawnienia lub obowiązki są trwałe. Każde z tych dwóch stwierdzeń wskazało 27,0% uczestników badania. Trwałość decyzji administracyjnej zapobiega destabilizacji obrotu prawnego i eliminuje poczucie nietrwałości praw nabytych przez jednostkę. Nie oznacza to jednak, że każda decyzja ostateczna jest trwała i nie istnieje możliwość jej wzruszenia. Podstawę prawną wzruszalności ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi art. 16 § 1 kpa oraz art. 156 § 1 pkt 3 kpa. W pierwszym z nich ustawodawca wskazał, że uchylenie, zmiana lub stwierdzeniu nieważności decyzji ostatecznej może mieć miejsce jedynie w przypadkach przewidzianych przez prawo, w drugim – możliwe jest uznanie nieważności każdej decyzji administracyjnej, o ile stanowi ingerencję w stabilność sytuacji prawnej jednostki. Ustawodawca stworzył gwarancje dla prowadzenia postępowania administracyjnego i trwałości decyzji w odniesieniu do indywidualnie określonych spraw, ale jednocześnie decyzja, na mocy której jednostki nabywają prawa lub zostają obciążone określonym obowiązkiem może zostać wzruszona, ale tylko w wyjątkowych – wskazanych w drodze ustawy – okolicznościach. Takie oddziaływanie decyzji administracyjnej wiąże się bezpośrednio z zasadą zaufania do państwa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego obywateli (Woś 2015). Wskazane w art. 16 kpa nadzwyczajne tryby wzruszania ostatecznej decyzji administracyjnej wynikają z zasady legalizmu i koniecznością zapewnienia rozwiązań pozwalających na weryfikację decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej w określonych okolicznościach. Dotyczy to w szczególności decyzji pozostających w sprzeczności ze standardami państwa prawa, ponieważ są dotknięte kwalifikowanymi wadami. Przewidziana została zatem: (1) dla wad proceduralnych – instytucja wznowienia postępowania oraz dla (2) wad naruszających prawo materialne – instytucja stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji (Borkowski, Krawczyk 2014).

Bibliografia

1. Augustyniak W. (2006), *Myśl społeczno-filozoficzna Edwarda Abramowskiego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
2. Boć J. (2000), *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 126-157.
3. Borkowski J. (1972), *Pojęcie władztwa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, nr 167, s. 43-51.
4. Borkowski J., Krawczyk A. (2014), *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, C.H.Beck, Warszawa, s. 257- 294.
5. Cybulska A. (2018), *Co zmieniło się w naszej miejscowości? Komunikat z badań Nr 92/2018*, CBOS, Warszawa, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_092_18.PDF

6. Dobkowski J. (2008), *Kompetencja administracyjna*, Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea nr. 1, s. 109-116.
7. Filipek J. (2003), *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Zakamycze, Kraków, s. 72.
8. Gołębiowska A., Zientarski P.B. (2016), *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, s. 11-29.
9. Jamróz A. (1993), *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Temida2, Białystok, s. 122-124.
10. Jezior J. (2013), *Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia*, Przegląd socjologiczny, nr 62, s. 117-138.
11. 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).
12. Koperek J. (1997), *Demokratyczne państwo prawne w świetle dialogu personalistyczno-liberalnego*, Saeculum Christianum nr 4/1, s. 173-188.
13. Kudrycka B. (1998), *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, s. 49.
14. Łabieniec P. (2008), *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej* [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*. LexisNexis, Warszawa, s. 45-55.
15. Mazurkiewicz A. (2012), *Zasady budowy struktury organizacyjnej administracji publicznej. Struktura wewnętrzna*. [w:] J. Gierszewski (red.), *Administracja publiczna. Skrypt*, PWSH Pomerania, Warszawa, s. 41-42.
16. Mill J. (1984), *Essey on Government*, [w:] J. Lively, J. Rees (red.), *Utilitarian Logic and Politics*, New York, s. 73-77.
17. Niemczuk P. (2011), *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, nr 1 (22), s. 75-93.
18. Pogorzelski K. (2011), *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, IBS, Warszawa.
19. Potoczek A. (2001), *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń, s. 121-161.
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04 maja 2016, str. 1, z późn. zm.).
21. Śledzińska-Simon A. (2010), *Prawa polityczne urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, s. 223.
22. Stawecki T. (2011), *Od perfekcjonizmu moralnego do ścisłych reguł odpowiedzialności zawodowej: droga ku globalnej etyce prawniczej?* [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*. LexisNexiss, Warszawa, s. 131-156.
23. Szewczyk H. (2011), *W sprawie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 11, s. 75-86.
24. Tokarczyk R. (2005), *Etyka prawnicza czy prawo etyczne*, Państwo i Prawo nr. 4, s. 83-89.
25. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256).
26. Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa, s. 312.
27. Wójtowicz D. (2008), *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, MBA 2009, nr 3, s. 87-99.
28. Wołpiuk W.J. (2006), *Dobro wspólne a interes publiczny*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie z. 1 (4), s. 9-24.
29. Woś T. (2015), *Prawo administracyjne procesowe w systemie norm prawa administracyjnego* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 29-42.
30. Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12).
31. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 października 2009 r. I SA/Po 569/09, LEX nr 571360.
32. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 marca 2008 r., III SAB/Po 23/07, www.nsa.gov.pl (20.10.2020).
33. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r., VII SA/Wa 2460/06, LEX nr 337011.
34. Ziemiński Z. (1980), *Problemy podstawowe prawoznawstwa*. PWN, Warszawa, s. 476.
35. Żurawik A. (2012), *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, Europejski Przegląd Sądowy nr 12, s. 24 -30.

© Autors and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

wydawnictwo@ans.pruszkow.pl

Adres autora: m.pytlak@onet.pl, k.oldak_jaczynska@kancelaria-koj.pl