

dr Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz

Sprawozdanie z konferencji „W poszukiwaniu dobrej administracji”

W dniach 29-30 listopada 2007 roku odbyła się w Warszawie Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. W poszukiwaniu dobrej administracji. Organizatorem konferencji była Rada Europy oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Konferencja odbywała się w ramach święta Uniwersytetu Warszawskiego.

W obradach udział wzięli eksperci z większości krajów członkowskich Rady Europy, naukowcy reprezentujący europejskie środowiska akademickie oraz przedstawiciele administracji Rady Europy. Ze względu na międzynarodowy charakter spotkania, obrady toczyły się w języku polskim, angielskim i francuskim, organizatorzy zaś zapewnili symultaniczne tłumaczenie obrad dla wszystkich uczestników.

Dwudniowe obrady podzielone zostały na trzy panele, z których dwa odbyły się pierwszego dnia konferencji.

29 listopada, witając wszystkich znamienitych gości, obrady otworzył prof. Tadeusz Tomaszewski, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UW.

Słowo wstępne do uczestników konferencji wygłosiła Danuta Wiśniewska-Cazals, Szefowa Działu Prawa Administracyjnego Rady Europy. Konferencja miała być zasadniczo dyskusją wokół ostatniej Rekomendacji Rady Europy CM/Rec.(2007)7 odnoszącej się do wymogów dobrej administracji. Pani Wiśniewska-Cazals, jako uczestnik zespołu legislacyjnego zreferowała proces pracy nad Rekomendacją w Komitecie Ekspertów, któremu przewodniczył prof. Pierre Devolve.

Następnie raport wprowadzający przedstawił prof. Hubert Izdebski z Wydziału Prawa i Administracji UW. Wystąpienie to skupiało się przede wszystkim na ujęciu kierunków rozwoju zarządzania publicznego w Europie. Profesor Izdebski prowadził dyskurs od modelu weberowskiego administracji, przez *new public management*, aż po najnowszą teorię *public government*, podkreślając przede wszystkim relacje między administracją a obywatelami.

Panel pierwszy moderowała prof. Teresa Górczyńska z Instytutu Nauk Prawnych

PAN. Panel ten dotyczył znaczenia dobrej administracji dla dobrego rządzenia w demokratycznym społeczeństwie.

Jako pierwszy referat wygłosił Philippe Gerber, Szef Działu Legislacyjnego w Federalnym biurze Prawnym, Departamencie Sprawiedliwości i Policji Szwajcarii. Pan Gerber podkreślił, że CM/Rec (2007)7 stanowi modelowy kodeks dobrej administracji, zakłada prawo obywateli do dobrej administracji oraz wylicza zasady dobrego zarządzania. Prezentacja Gerbera zakładała także omówienie zasad włączonych do Rekomendacji CM (2007)7 oraz zasad z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji UE, do których Rekomendacja wprost się odwołuje.

W kolejnym merytorycznym wystąpieniu prof. Günter Schmidt z Wyższej Szkoły Administracji Publicznej z Niemiec, wskazywał na ostatnie zmiany w prawie administracyjnym landu Nadrenia Północna Westfalia, które prowadziły do ograniczenia biurokracji. Prof. Schmidt dokonał także przeglądu niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego (*das Verwaltungsverfahrensgesetz*) pod kątem jego zgodności z zasadami ostatniej Rekomendacji Rady Europy oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji Unii Europejskiej.

Trzeci referat wygłosił prof. Thierry Tanquarrel z Wydziału Prawa Administracyjnego i Podatkowego Uniwersytetu Genewskiego w Szwajcarii. Pan profesor odniósł się w swoim wystąpieniu do prawa do dobrej administracji w aspekcie realiza-

cji wyborów demokratycznych. Tanquarrel podkreślił, że dobre zarządzanie definiuje się przez wskazanie kryteriów, z których niektóre są środkami, a niektóre celami. Nawiązując do Rekomendacji CM (2007)7, postawił tezę, że jej filarami są: prawa podstawowe i demokratyczne wybory.

Pierwszy panel zakończył się dyskusją nad referatami. Dr Michał Marcinkowski z UW zadał pytanie prof. Izdebskiemu czy prawo do dobrej administracji jest publicznym prawem podmiotowym. Prof. Izdebski podkreślił w swojej odpowiedzi, że jest to prawo tzw. III generacji, podobnie jak prawo do dobrego środowiska, także nie daje bezpośredniego roszczenia obywatelowi. Następnie głos zabrała ekspert ze Słowenii, która mówiła, że administracja słoweńska przeżywa teraz zasadniczą „rewolucję” w odniesieniu do relacji z obywatelami, staje się bardziej skupiona na potrzebach klientów działań administracji. Dr Marcinkowski zauważył jeszcze, że dobra administracja to nie tylko aspekt procedury czy zarządzania, ale także aspekt struktury administracji, a co do tego Rekomendacja CM (2007)7 nie wyznacza żadnych standardów. W odpowiedzi na ten zarzut prof. Devolve podkreślił, że w Preambule Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest zapisana zasada ochrony jednostek przed działaniami administracji, stąd Komisja skupiła się na działaniu, a nie na strukturze administracji.

Drugi panel dotyczył konkretnych przykładów wdrażania zasad dobrej administracji.

Jako pierwsza wystąpiła Lesley Bainsfair, Szef Biura Polityki i Badań w Biurze Ombudsmana Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii. Referat ten wspomagany prezentacją multimedialną odnosił się do roli Ombudsmana w Anglii w odniesieniu do walki z tzw. *maladministration*. Biuro Ombudsmana w marcu 2007 roku opracowało sześć zasad, w oparciu o które świadczyć będzie usługi administracyjne. Ten swoisty kodeks jest wynikiem czterdziestoletniego doświadczenia pracy Biura. Pani Bainsfair wymieniła te zasady: dobra praca, koncentracja na potrzebach klienta, otwartość i odpowiedzialność, uczciwość, poprawa błędów, ciągłe doskonalenie.

Jako następna głos zabrała Cristina Juarez de la Fuente, dyrektor Centrum Współpracy Instytucjonalnej w Narodowym Instytucie Administracji Publicznej w Hiszpanii. Pani de la Fuente zaprezentowała innowacje wprowadzone w hiszpańskim sektorze publicznym, które są odpowiedziami na pytanie o dobrą administrację. Prezentacja ta odnosiła się głównie do zasad zatrudnienia w służbie publicznej Hiszpanii i trudności, jakie wynikają z autonomii niektórych terytoriów, bo to w nich zatrudnionych jest 50% wszystkich urzędników, a jedynie 24% to urzędnicy samorządowi i 26% to urzędnicy administracji państwowej.

Trzeci referat wygłosiła Marta Hirsch-Ziemińska z, prawnik z Biura Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Wystąpienie to dotyczyło Europejskiego

Kodeksu Dobrej Administracji z 2001. Prelegentka zauważyła przede wszystkim, że art. 41 Europejskiej Karty Praw Podstawowych włączony został do tego dokumentu na wyraźną prośbę ówczesnego Europejskiego Ombudsmana. Przepis ten proklamuje prawo do dobrej administracji. Rozwinięciem tego przepisu była Rezolucja Parlamentu Europejskiego, wspomniany Kodeks. Pani Hirsch-Ziemińska wskazała, że podzielony jest on na dwie grupy zasad: merytoryczne odnoszące się do sposobu procedowania oraz niemerytoryczne odnoszące się do relacji jednostka – administracja (wśród tych ostatnich poczesne miejsce ma zasada uprzejmości czy zasada odpowiadania w ojczystym języku wnioskodawcy). Wystąpienie to zakończyło się ciekawym zdaniem, że EKDA jest jedynie przypomnieniem, zasady w nim wpisane nie są przezeń tworzone.

Obrady w trzecim panelu odbyły się 30 listopada, mottem tego dnia było „Ku dobrej administracji – od wizji do działania”.

Andrzej Arendarski, Prezes Krajowej Izby Gospodarczej w swoim referacie podkreślił znaczenie dobrej administracji dla rządu w sprawach gospodarczych, nawiązywał przede wszystkim do terminowego działania w tej niezwykle ważnej z punktu widzenia sytuacji gospodarczej materii.

Prof. Janusz Trzciński, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego odniósł się do zasadniczej kompatybilności polskich uregulowań zawartych przede wszystkim

w polskim kodeksie postępowania administracyjnego do zasad opracowywanych przez Radę Europy czy też Parlament Europejski. Prof. Trzeciński wskazał także na stosowanie orzecznictwa w zakresie zasad dobrej administracji.

Jako następna wystąpiła Magdalena Mierzewska, prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Referat ten traktował o znaczeniu zasad dobrej administracji i prawa do dobrej administracji w dorobku orzecznictwym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Otóż, co podkreśliła w wystąpieniu pani Mierzewska, w odniesieniu do *maladministration* (nieudolna administracja) skargi najczęściej dotyczą nieterminowego załatwienia spraw, kiedy to zainteresowani czekają latami na wyrok administracji i są tym samym często

zawieszeni w możliwości korzystania ze swoich praw.

Raport generalny oraz wnioski z obrad przedstawił prof. Pierre Devolve, który z radością przyjął głosy płynące od ekspertów z krajów członkowskich Rady Europy, że w ich administracjach podejmowane są próby wcielenia w życie zasad dobrej administracji, a tam gdzie zasady te są już częścią kultury prawnej – są stale udoskonalane.

Bez wątpienia konferencja *W poszukiwaniu dobrej administracji*, dzięki głosom wielu znakomitych uczonych z różnych ośrodków naukowych, była dla jej uczestników cennym doświadczeniem naukowym. Nie do przecenienia jest także jej praktyczny wymiar, a to dzięki wystąpieniom praktyków prezentujących metody wdrażania zasad dobrej administracji.