

Irena Lipowicz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa ochrony praw obywatela

Streszczenie: Artykuł opisuje stan prawa administracyjnego z punktu widzenia ochrony praw człowieka i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Prawo administracyjne jest przedmiotem ciągłych i szybkich zmian w sferze publicznej, w szczególności w związku z transformacją ustrojową Polski, nowymi problemami społecznymi i rozwojem technologicznym. Perspektywa Rzecznika i ponad siedemdziesięciu tysięcy skarg składanych przez obywateli polskich rocznie wskazuje na trudności z tym związane. Ze względu na rosnącą świadomość praw człowieka i obywatela wśród jednostek, widoczną między innymi w przypadku osób niepełnosprawnych, konieczne jest, aby sektor publiczny zwiększał wysiłki w postrzeganiu obywateli jako równorzędnych partnerów. W konkluzjach artykuł wskazuje, że prawo administracyjne powinno być bardziej kompleksowe i elastyczne, aby skutecznie reagować na dzisiejszych wyzwania.

Słowa kluczowe: Prawa człowieka i obywatela, prawo administracyjne, administracja publiczna, Rzecznik Praw Obywatelskich

Prawo administracyjne podlega stałym zmianom, szczególnie burzliwie następują one w sytuacji transformacji ustrojowej – co jest już fenomenem podejmowanym w nauce prawa administracyjnego – oraz w przypadku przyspieszonych zmian technologicznych i społecznych, których to zmian jesteśmy świadkami obecnie. Misją i obowiązkiem administracji jest stawianie, dla dobra wspólnego, czoła zróżnicowanym, nowym wyzwaniom ekonomicznym i zmieniającej się sytuacji społecznej. To administracja musi więc reagować np. w sytuacji kryzysu ekonomicznego, depopulacji całych obszarów dotkniętych nową emigracją ludzi młodych, jak i w przypadku nowych zagrożeń dotyczących podsłuchów i możliwości nagrania dźwięku i obrazu, będących w możliwościach obywateli, ale

i wyspecjalizowanych służb, czy też w przypadku nagłych zagrożeń ekologicznych.

O sprawności i innowacyjności, twórczym charakterze działań administracji danego kraju świadczy najlepiej sposób, w jaki podejmuje te nowe wyzwania. W przypadku Polski do zjawisk wymagających analizy możemy też zaliczyć burzliwą prywatyzację zadań publicznych. Ofensywa nowych technologii czyni zbędnym szereg kategorii dawnej „pracy umysłowej” oraz powoduje postępującą globalizację zagrożeń, zarówno gospodarczych jak i społecznych, w tym zdrowotnych. Z drugiej strony stwarza nowe zagrożenie, na które administracja winna reagować.

Perspektywa RPO jest tu szczególna: jest to bowiem perspektywa ponad 70 tys. skarg, które w roku 2013 zostały złożone przez obywateli. Są one przy tym traktowane dwojako. Z jednej strony załatwiane są jako indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej w trybie indywidualnym, w taki sposób, aby maksymalnie pomóc skarżącemu. Z drugiej strony traktowane są jako ważne sygnały w sprawach ustrojowych i systemowych, prowadzące w przypadku ich nasilenia do opracowywania wystąpień generalnych, a nawet wniosków do Trybunału Konstytucyjnego – jest to więc szczególnie „lustro” działania polskiej władzy publicznej.

Jakie nowe tendencje w zakresie prawa administracyjnego dostrzegamy z tej perspektywy? To po pierwsze zmiana, w której „podmiot administrowany” nabiera coraz więcej samoświadomości i oczekuje bycia rzeczywistym „partnerem”. „Podmiot administrowany” nie tylko nabiera samoświadomości swojej sytuacji prawnej – to coraz częściej człowiek oczekujący rzeczywistego partnerstwa ze strony administracji lub grupa osób zorganizowana np. w ruchy miejskie. Zmieniła się bowiem całkowicie baza informacyjna podejmowanych rozstrzygnięć. Obywatel – dzięki instytucjom jawności działania administracji – jest w stanie zaopatrzyć się w ogromną ilość informacji na temat będący przedmiotem relacji z organem administrującym. Zwiększone jest więc zapotrzebowanie na racjonalne uzasadnienie rozstrzygnięcia, możliwość mediacji i negocjacji. Całkowita akceptacja „na wyrost” jest udzielana niechętnie i pod warunkiem przekonania o racjonalności działań. Równocześnie jest ona stanem o wiele bardziej pożądanym niż w przeszłości. Klasyczne stosunki administracyjno-prawne nie utraciły nic ze swojej władczości, ale są obecnie interpretowane i rozumiane inaczej przez strony tego stosunku administracyjno-prawnego. Szersze oczekiwania zderzają się jednak ze sztywnością ustrojową i funkcjonalną istniejącej administracji. Wybuchają zwiększone konflikty w obszarach, w których poprzednio przyjmowano praktycznie bez dyskusji prawo do określania treści

władczych rozstrzygnięć – od szczepliń po lokalizację dróg lub granice parków narodowych, a nie tylko np. lokalizację oczyszczalni ścieków w sąsiedztwie.

Dobrym obszarem referencyjnym do badań, z punktu widzenia RPO są prawa osób niepełnosprawnych. Z pokornej rzeszy „podopiecznych” organów państwa wdzięcznych za jakąkolwiek pomoc publiczną, wyłoniły się świadome grupy osób niepełnosprawnych i ich rodziców walczących nie tylko o zwiększenie np. zasiłków, ale kwestionujących samą postać świadczeń, proporcje i alokacje środków np. do pracodawców – całość polityki publicznej. Stowarzyszenia takie jak Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym poprzez długoletnie, blisko 50-letnie, działanie w skrajnie nieprzyjanych warunkach, zysały nie tylko wysoką kompetencję w sprawach osób niepełnosprawnych intelektualnie w skali całego kraju, ale (jak wykazała debata w sprawie deinstytucjonalizacji w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich) również w skali europejskiej. Daje im to poczucie zdolności wytyczania prawidłowych kierunków działań administracji publicznej, współokreślenia parametrów prawa do dobrej administracji. Jest to niemal chęć współadministrowania, a nie tylko wykonywania, jak było w przeszłości, zleconych zadań administracji publicznej. Długoletnia obserwacja działań PSOUU z perspektywy RPO pokazuje głęboką racjonalność proponowanych działań z punktu widzenia prawa administracyjnego i nauki administracji. Nie jest to już rozszczeniowa organizacja w dawnym stylu walcząca o to, aby zdobyć jak największy kawałek „tortu” świadczeń społecznych. To silny podmiot planujący, organizujący i zmieniający działania otwartych na to jednostek samorządu terytorialnego motywujący do innowacji społecznych opieszałą administrację publiczną. Świadczy o tym najlepiej tzw. model stargardzki – wsparcia osób niepełnosprawnych w Stargardzie Szczecińskim mający charakter innowacji społecznej.

Przykład „stargardzkiego modelu” pokazuje najważniejsze cechy aktywności całego środowiska. Są to jednocześnie te cechy, którym zarówno „model stargardzki” jak i całe PSOUU zawdzięcza sukces mierzony stopniową poprawą jakości życia osób z niepełnosprawnością intelektualną. Wskazać należy najistotniejsze cechy tego systemu:

- punktem wyjścia w planowaniu i działaniach są potrzeby osób z niepełnosprawnością intelektualną. Jednocześnie uwaga skupia się na potencjałach osób z niepełnosprawnościami oraz wzmacnianiu tych potencjałów; to pokazuje wybór strategii działania: identyfikujemy ograniczenia i mocne strony, ale we wsparciu

- koncentrujemy się na silnych stronach, umiejętnościach, talentach;
- celem działań jest poprawa jakości życia (a nie samo dostarczenie wsparcia); celem jest rozwój osoby skupiony na maksymalnym rozwoju potencjałów, mocnych stron, talentów tak, aby osiągała ona jak największą samodzielność, mogła o sobie stanowić, sama decydować o własnym życiu, w taki sposób i w takim zakresie, jaki tylko może jej być dostępny,
 - w planowaniu działań i ich realizacji osoby z niepełnosprawnością intelektualną i ich rodziny są i pozostają podmiotem, partnerem, z którymi należy współpracować, a nie podopiecznymi, za których rozwiązuje się problemy,
 - kompleksowość rozwiązań wspierających wg zasady; nikt nie pozostanie wykluczony, żadna potrzeba nie pozostanie niezaspokojona. Oznacza to ciągłe poszukiwania nowych rozwiązań, podążanie za zmieniającymi się potrzebami – Warsztaty Terapii Zajęciowej, Środowiskowy Dom Samopomocy, Zakład Aktywności Zawodowej, system mieszkań wspomaganych – to elementy kompleksowego systemu rehabilitacji, wsparcia społecznego i zawodowego np. w Stargardzie Szczecińskim. Analiza i ocena tego systemu identyfikuje nowe potrzeby, pozwala sformułować wnioski co do poszukiwania nowych form działania, rozwoju obecnego modelu.
 - wielosektorowość, długofalowość działań, realizowanych zgodnie z zasadą pomocniczości. Aby utworzyć, prowadzić i rozwijać model stargardzki konieczna była współpraca wielu instytucji, organizacji, firm i ludzi dobrej woli. To pokazuje, jaki kapitał społeczny został uruchomiony. Zadania realizowane były i są zgodnie z zasadą pomocniczości – to dobry wzór współpracy między organizacjami społecznymi a władzą publiczną. Wymaga to stałej dobrej współpracy, umiejętności słuchania się nawzajem i realizacji różnych ról. Przykład jak najbardziej godny upowszechnienia i naśladowania.

Wszystkie wymienione cechy powodują, że system wsparcia musi się ciągle rozwijać, stale odpowiadać na nowe potrzeby. Badanie wskazuje, że tak też jest w przypadku modelu stargardzkiego polityki społecznej. Cechy te – to jednocześnie cechy skutecznych, nowoczesnych polityk publicznych, wskazywanych przez naukowców, ekspertów i dokumenty międzynarodowe,

które powinny być przeniesione na inne obszary np. działań wobec osób chorych psychicznie. Tym bardziej warto wziąć pod uwagę wnioski i rekomendacje z przeprowadzonych badań. Autorzy raportu (M. Anasz i in. 2012) wskazują między innymi na bariery prawne, które hamują skuteczne działania lub wręcz zagrażają funkcjonującym już dziś rozwiązaniom.

Opis stargardzkiego modelu wart jest uważnej lektury i analizy. Mogę go polecić wszystkim, którzy odpowiadają za politykę rozwoju, zarówno na poziomie lokalnym jak i centralnym oraz wszystkim zainteresowanym mądrymi społecznymi rozwiązaniami. Wspomniana debata o deinstytucjonalizacji pokazała wyjątkowo jaskrawo zderzenie zachowawczej, archaicznej struktury i funkcjonowania resortów pracy i zabezpieczenia społecznego oraz zdrowia z dojrzałą i wcale nie bardziej kosztowną koncepcją proponowaną przez Krystynę Mrugalską, w obecności przedstawicieli Komisji Europejskiej. Wobec tych zjawisk – gotowości do współdziałania, pro obywatelskich fundacji i stowarzyszeń, nauka prawa administracyjnego nie dostarcza jeszcze propozycji właściwych form działania. Najwyższy czas w pełni zaaprobować mediacje i negocjacje także w klasycznej administracji publicznej, odnowić stosowanie instytucji ugody, jako metody rozwiązywania konfliktu stron o spornych interesach, ale także w systemie planowania i tworzenia polityk publicznych wyjść poza – dość już staroświecki w dobie Internetu – kanon konsultacji.

Drugą taką fundacją, której współdziałanie dostarczyło nowych inspiracji, jest Fundacja Dzieci Niczyje. To właśnie ona przecież, a nie resortowo odpowiednia administracja państwowa dokonała w Polsce przełomu w zakresie metod i organizacji przyjaznego przesłuchiwania dzieci oraz systematycznych działań z zakresu administracji publicznej przeciwdziałających zagrożeniu pedofilią. Również to ta fundacja, po 20 latach działania, wykształciła nowatorskie sposoby pracy i współpracy z administracją w zakresie ochrony dzieci przed przestępczością internetową. W dotychczasowej strukturze pozostaje jednak ciągle pełentem klasycznych urzędów, w których kompetencjach leży przeciwdziałanie krzywdzeniu dzieci. Brak uznania przez administrację rządową ogromnego potencjału takich podmiotów i znalezienia im właściwego miejsca w funkcjonowaniu współczesnej administracji stało się dla mnie inspiracją do stworzenia Rady Społecznej i Komisji Ekspertów przy RPO, aby proponowane w duchu partnerskim rozwiązania propagować i wykorzystywać w działalności Rzecznika. Tymczasem wiele powołanych przez ustawy, (po to aby pozostawać w zgodzie ze standardami europejskimi), rad albo innych organów doradczych ministrów pozostaje w praktyce ciałami martwymi, bo w sztywnej strukturze i rozdziale zadań dotychczasowych resortów nie znajdują one właściwie dla siebie miejsca,

stają się formą nagradzania zasłużonych co prawda, ale posłusznych działaczy a nie miejscem publicznej, czasem burzliwej, debaty nad wyborem najlepszych rozwiązań. Jest interesującym zjawiskiem, że innowacje w polskiej administracji publicznej są często wymuszane przez organizacje pozarządowe. Oczywiście tylko nieliczne z nich zdobyły aż taką renomę i zaufanie, ale stają się przez to nowym rodzajem pośrednika, „mediatora” między społeczeństwem a administracją – osłabiając także czasami siłę ewentualnego społecznego protestu. Jest to równocześnie sygnał koniecznej reformy centralnej administracji rządowej.

Zdecydowanie nowym zjawiskiem jest masowość i szybkość dokonujących się zmian społecznych. Nowym zjawiskiem, wobec którego stoi polska administracja jest szybka depopulacja całych obszarów kraju, lub ekstremalne zmiany struktury demograficznej z powodu migracji krajowej lub zagranicznej. Administracja publiczna może z założenia przyglądać się biernie nagłym zmianom, tak jak czyniła to administracja niemiecka w nowych landach niemieckich w latach 90., wychodząc z założenia, że (mimo depopulacji) korzystne jest przemieszanie społeczeństw wschodnich i zachodnich Niemiec oraz swoiste „doświadczenie Zachodu” dla młodych ludzi z nowych landów wschodnich. Można również jak czyni to w Polsce np. Rzeszów czy Opole oraz odpowiednio województwa Podkarpackie i Opolskie aktywnie, poprzez wiązkę działań samorządowych i wsparcie administracji rządowej dążyć do odwrócenia niekorzystnych trendów demograficznych i gospodarczych. Rzeszów odniósł tu unikalny sukces. Nowym doświadczeniem administracji była w tych przypadkach wymuszona kompleksowość działania, innowacyjność oraz uświadomienie sobie roli czynników pozapłacowych w zakresie migracji. Jako motywy decyzji zapobiegającej opuszczeniu miasta czy gminy podawano jakość życia, przyjazność administracji, stworzenie przestrzeni miejskiej dla ludzi młodych. Równocześnie „nieprzyjazność” polskiej administracji wobec interesantów i niepewna sytuacja przedsiębiorców znajduje się, obok poziomu płac, w czołówce rankingu deklarowanych przyczyn wyjazdu podawanych przez młodych Polaków migrujących do Wielkiej Brytanii. Prawo administracyjne próbuje ująć te działania w prawie materialnym, ale są one rozproszone i incydentalne. Ranking powodów emigracji dostarcza nam ważnej informacji. Adresaci działań administracji samodzielnie porównują poziom i sposób świadczenia usług administracyjnych w różnych krajach, od zasiłków rodzinnych przez opiekę społeczną, po poziom bezpieczeństwa publicznego. Prawo administracyjne i administracja w Polsce nie ma jeszcze odpowiedzi na związane z tym wyzwania, a aktywne, indywidualne strategie życiowe współczesnych

„nomadów” kumulują potrzebę zmiany w państwach macierzystych. Stawiają pod znakiem zapytania sens kształcenia np. lekarzy dla innych krajów i jak to się stało w przypadku Węgier, programują rozwiązania przewidujące zwrot kosztów najdroższych kierunków studiów w przypadku trwałej emigracji. Z punktu widzenia ograniczenia wolności osobistej to poważne zagrożenie, argumenty budżetowe i polityki administracyjne będą zapewne sprzyjać rozpowszechnianiu takich rozwiązań. Wzmoczone migracje często oznaczają pozostawienie osamotnionych rodziców, a czasami i dzieci bez odpowiedniego zabezpieczenia na miejscu. Odpowiedzialność za opiekę instytucjonalną spada wtedy na administrację publiczną. Również ten fenomen nie znalazł jeszcze odpowiedzi w rozwiązaniach prawnych, poza mechanizmami odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.

Przykłady te tylko wrywkowo wskazują, że prawo administracyjne przyszłości w większym stopniu powinno uwzględniać rozwiązania kompleksowe, a nauka prawa administracyjnego badania interdyscyplinarne. Splot czynników prawnych, ekonomicznych i społecznych jest obecnie niezwykle silny i wymaga nowego podejścia do złożonych polityk publicznych. Cała dotychczasowa teoria prawnych form działania administracji przewiduje jednak raczej klasyczne, sektorowe działanie. Nauka prawa administracyjnego powinna znaleźć pomost teoretyczny dla praktycznej realizacji zwiększonych aspiracji ludzi, ich mobilności poczucia partnerstwa i równości wobec organów administrujących. Konieczność ocalenia podstawowego zakresu władztwa administracyjnego i możliwości efektywnego działania na rzecz dobra wspólnego wymaga nowych form współdziałania w ramach prawnych z pobudzonym żywiołem obywatelskim.

Literatura

Anasz M., Mrugalska K., Wojtyńska J., Ferenc M.M. (2012) *Życie w integracji. Starogardzki model lokalnego systemu rehabilitacji i wsparcia społeczno-zawodowego osób z niepełnosprawnością intelektualną*, Wyd. Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa.

Abstract: The article describes the condition of administrative law seen from the perspective of human rights protection and the Ombudsman activity. Administrative law is subject to constant and rapid changes in the public sphere, especially due to

Polish system transformation, new social problems and technological development. The perspective of the Ombudsman and over seventy thousand complaints filed by Polish citizens every year is rather challenging. Due to an increasing human and civil rights awareness among citizens, noticeable among others in the case of people with disabilities, it is necessary that the public sector enhances its efforts in perceiving citizens as equal partners. In its conclusions the article points out that administrative law should be more complex and flexible in order to efficiently react to today's tests.