

*Adam Jakuszewicz**

WYMÓG BEZSTRONNOŚCI PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI JAKO ZASADA PRAWA

Wstęp

Na mocy nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r.¹ do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego dodano kilka nowych zasad, a także zmodyfikowano brzmienie niektórych z nich. Jedną z zasad wprowadzonych do kodeksu jest zasada bezstronności. Zgodnie z art. 8 § 1 k.p.a. „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. W zamierzeniu ustawodawcy rezultatem realizacji zasady bezstronności (oraz zasad proporcjonalności i równego traktowania) ma być stworzenie relacji zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej. Nie ulega wątpliwości, że bezstronność – obok neutralności politycznej, profesjonalizmu i rzetelności – jest jedną z najbardziej pożądaných reguł administrowania sprawami publicznymi. Nie tylko bowiem stanowi gwarancję ochrony praw strony postępowania administracyjnego wobec ewentualnych nadużyć ze strony organu lub pracownika administracji, lecz także wzmacnia wizerunek profesjonalizmu i kompetencji samej administracji².

Pojęcie bezstronności odnoszone jest często do konkretnego postępowania administracyjnego i łączone z instytucją wyłączenia pracownika lub organu administracji (pojęcie bezstronności w znaczeniu węższym). Ustawodawca, formułując obowiązek postępowania w sposób bezstronny w przepisach mających charakter zasad prawa, posłużył się natomiast pojęciem bezstronności

* dr prawa, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

¹ T.j. z dnia 8 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

² P.J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 16.

w znaczeniu szerszym, rozumianym jako ogólna dyrektywa działania administracji w sposób uczciwy i sprawiedliwy. W takim znaczeniu bezstronność to zaangażowanie podmiotu podejmującego dane rozstrzygnięcie w poznanie prawdy obiektywnej oraz oparcie się wyłącznie na argumentach merytorycznych we wszystkich działaniach administracji, a zwłaszcza w postępowaniu administracyjnym. Ostatecznym wyznacznikiem tych działań jest prawnie zidentyfikowany i uzasadniony interes publiczny lub słuszny interes obywatela (nigdy zaś nieuzasadniony interes publiczny, niesłuszny interes strony, a w szczególności interes osób podejmujących działanie)³.

Włączenie wymogu bezstronności do katalogu zasad postępowania administracyjnego daje asumpt do podjęcia rozważań na temat istoty bezstronności jako obowiązku prawnego oraz wskazania jego konstytucyjnych źródeł. Istotne jest także ustalenie faktycznych możliwości skutecznego zagwarantowania bezstronnego postępowania organów i pracowników administracji za pomocą instrumentów prawnych. Bezstronność jest však określoną postawą jednostki, kategorią należącą do wewnętrznego świata przeżyć, sądów i ocen podmiotu podejmującego określone rozstrzygnięcie, a więc wymykającą się bezpośredniej regulacji i kontroli prawnej. Poniższe rozważania stanowią próbę odpowiedzi na pytanie, na ile tworzenie przepisów prawnych, zwłaszcza o charakterze zasad ogólnych, może przyczynić się do umacniania tej postawy wśród pracowników administracji.

Pojęcie i istota bezstronności

Bezstronność jest immanentną cechą procesu poznania prawdy, co zakłada uznanie niezależności wiedzy od podmiotu poznającego. Synonimem pojęcia bezstronności jest termin „obiektywizm”, przy czym posługiwanie się którymś z nich w języku prawnym i prawniczym jest kwestią konwencji terminologicznej, czasem też kwestią wyboru użytkownika języka opartego na racjach subiektywnych⁴. Istotą bezstronności jest podejście zobiektywizowane oraz działanie z równą miarą (i dystansem), szanujące regułę egalitaryzmu i obiektywnej sprawiedliwości, bez żadnej faworyzacji i dyskryminacji⁵. „Bezstronny organ rozstrzyga sprawę według kryteriów merytorycznych, bez przyjmowania interesów własnych lub osób bliskich, realnych lub hipotetycznych, obecnych

³ Wskazane sposoby rozumienia pojęcia bezstronności przytaczam za: P.J. Suwaj, op. cit., s. 18 i n.

⁴ Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 136.

⁵ D. Dudek, *Omówienie art. 153*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.

lub przyszłych, za kryterium rozstrzygające⁶. Urzeczywistnieniu zasady bezstronności w postępowaniu administracyjnym służy wymóg dokładnego ustalenia wszystkich relewantnych faktów oraz starannego przygotowania rozstrzygnięcia⁷.

Ponadto bezstronność to wolność od preferencji politycznych, światopoglądowych czy religijnych⁸. Dochowanie tak rozumianej bezstronności jest kwestią wewnętrzną postawy osoby pełniącej funkcję publiczną (sędziego czy urzędnika), którą cechuje „brak uprzedzeń lub niechęci wobec stron postępowania, tak by nie kierować się ani emocjami, ani politycznymi uprzedzeniami, ani nie działać pod wpływem presji opinii publicznej czy prasy”⁹. Źródłem owych „uprzedzeń” przekreślających konieczny obiektywizm może być własny interes decydenta, jego powiązania bądź osobisty stosunek (nastawienie) do strony (np. powiązania rodzinne, uczuciowe, towarzyskie, wyznaniowe czy organizacyjne) lub do przedmiotu załatwianej sprawy, intencjonalne działania podmiotów zewnętrznych przyjmujące postać prośby, perswazji, groźby czy korupcji, a także czynniki czysto wewnętrzne, np. osobiste przekonania, negatywne doświadczenia czy nawet niedyspozycje zdrowotne. Ponadto stronnicza postawa decydenta może wiązać się z ogólnymi uprzedzeniami czy niechęcią do określonej osoby lub grupy, do której osoba ta przynależy (np. mniejszości narodowej lub etnicznej, wyznaniowej czy seksualnej).

Swego rodzaju „testem”, za pomocą którego można zweryfikować przestrzeganie postawy bezstronności w konkretnej sprawie jest to, czy rozstrzygnięcie byłoby takie samo, gdyby stronami postępowania były inne podmioty, lub te same, ale zamienione miejscami. Postawa bezstronności polega więc na wyłączeniu z procesu decyzyjnego wszelkich racji i względów dotyczących tego, kto jest zaangażowany w daną sprawę lub zainteresowany jej wynikiem¹⁰.

Wymóg bezstronności oznacza wykluczenie określonych względów, które z jakichś powodów nie powinny być brane pod uwagę jako czynniki wpływające na treść rozstrzygnięcia. To natomiast, jakie racje zostaną uznane za relewantne dla danej decyzji, a jakie wykluczone, zależy od aksjologii oceniającego.

⁶ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf#page=8&zoom=200,15,366> [dostęp: 2.09.2017], s. 5.

⁷ J.P. Terhechte, *Recht auf eine gute Verwaltung, Artikel 41 GCH*, [w:] M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, t. 1, Tübingen 2017, s. 1502.

⁸ M. Mazuryk, *Omówienie art. 17*, [w:] M. Mazuryk (red.), *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 86.

⁹ K. Kowalik-Bańczyk, *Omówienie art. 41*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1112.

¹⁰ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 221.

„W tym sensie treść pojęcia bezstronności stanowi wyraz akceptacji określonej ideologii, w zależności od której poszczególne decyzje, podjęte z takich czy innych względów, nazywane zostaną bezstronnymi lub stronniczymi. Trzeba zatem dojść do wniosku, iż dokonanie oceny «x jest (był) bezstronny» zakłada tożsamość akceptowanych przez oceniającego i ocenianego norm, określających, jakie względy zadecydują o zróżnicowaniu sytuacji podmiotów, których dotyczy rozstrzygnięcie”¹¹.

Przestrzeganie obowiązku bezstronności ma szczególne znaczenie w przypadku korzystania przez organ z uznania administracyjnego oraz w sytuacji, gdy ze względu na „otwarty” charakter przepisów prawnych proces ich stosowania zbliża się do modelu argumentacyjnego (dyskursywnego). Podjęcie rozstrzygnięcia polega wówczas na dokonaniu wyboru pomiędzy różnymi prawnie akceptowalnymi opcjami. Innymi słowy o treści rozstrzygnięcia (jego słuszności i zasadności) decyduje sam organ, określając, który interes obywatela jest „słuszny” oraz jaki interes publiczny jest „uzasadniony”. W tej sytuacji rozstrzygnięcie spełniające warunek legalności, czyli podjęte na podstawie i w granicach prawa, nie musi być jednocześnie rozstrzygnięciem bezstronnym¹². Inaczej jest natomiast w sytuacji, gdy treść rozstrzygnięcia jest całkowicie zdeterminowana przepisami prawa, czyli gdy proces stosowania prawa zbliża się do modelu sylogistycznego (dedukcyjnego)¹³. Wówczas obowiązek bezstronności sprowadza się do rzetelnego stosowania prawa wobec wszystkich podmiotów bez względu na ich indywidualne cechy. Innymi słowy legalne działania administracji są zasadniczo jednocześnie działaniami bezstronnymi.

Warto także zauważyć, że wobec obszernego katalogu spraw załatwianych w trybie administracyjno-prawnym przestrzeganie zasady bezstronności jest szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Zasada bezstronności wraz z gwarancjami jej przestrzegania stanowi jeden z mechanizmów pozwalających na zrównoważenie silniejszej pozycji organu z ewidentnie słabszą pozycją jednostki¹⁴. Bezstronność działań administracji jest również wyrazem służebnej, świadczącej, opartej na prawie postawy administracji w stosunku do jednostki. Stanowi odwrócenie ugruntowanej w świadomości przeciętnego obywatela tendencji do utożsamiania istoty administrowania z wykonywaniem wobec niego władzy. Dochowanie postawy bezstronności

¹¹ Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Roszczenie do bezstronności*, [w:] J. Stelmach (red.), *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków 2003, s. 67.

¹² P.J. Suwaj, op. cit., s. 68.

¹³ Na temat sylogistycznego i argumentacyjnego modelu stosowania prawa vide J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 5, Warszawa 2016, s. 248 i n.

¹⁴ P.J. Suwaj, op. cit., s. 14.

jest ponadto czynnikiem sprzyjającym tworzeniu i umacnianiu prestiżu zawodu urzędnika¹⁵. Z drugiej jednak strony „wśród licznych apeli o bliskość, zbliżanie administracji do obywatela pomija się fakt, że rośnie wtedy niebezpieczeństwo stronniczości – zanika bowiem dystans organizacyjny. Żądamy więc od administracji rzeczy wewnętrznie sprzecznych: aby była jak najbliżej jednostki, a równocześnie aby emocjonalnie odseparowała się od jej sytuacji”¹⁶.

Regulacja zasady bezstronności w Konstytucji RP

Wymóg bezstronności został wyraźnie uregulowany jako obowiązek szczegółowy w aktach prawnych różnego szczebla – Konstytucji RP, ustawach ustrojowych, pragmatykach służbowych, rozporządzeniach – skierowanych do poszczególnych grup urzędniczych¹⁷. Pojawia się on w katalogach podstawowych obowiązków urzędniczych, czasem także w rocie ślubowania składanego przed objęciem określonej funkcji. W większości państw europejskich ogólną zasadę bezstronności administracji publicznej wyprowadza się z postanowień konstytucji, zwłaszcza z przepisów regulujących zasady rzetelnego postępowania, państwa prawa oraz równości¹⁸. Pojawia się więc pytanie, czy możliwość taka dotyczy także Konstytucji RP. Wymóg bezstronności został wprawdzie wyraźnie uregulowany w tekście polskiej ustawy zasadniczej, odnosi się on jednak wyłącznie do urzędników służby cywilnej, ustanowionej „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP)¹⁹. Wskazane ograniczenie zakresu podmiotowego zasady bezstronności podyktowane jest zapewne przyjętą przez ustrojodawcę systematyką Konstytucji RP, w której brak przepisów poświęconych ogólnym zasadom funkcjonowania administracji publicznej²⁰. Konstytucyjnego źródła zasady bezstronności obej-

¹⁵ Ibidem, s. 14 i n.

¹⁶ I. Lipowicz, op. cit., s. 5.

¹⁷ Na przykład art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1511); art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 902); art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz. 524); art. 43 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2017 r., poz. 786).

¹⁸ Z. Kmiecik, op. cit., s. 138.

¹⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

²⁰ W konstytucjach niektórych państw zasada bezstronności obejmująca swoim zakresem całą administrację publiczną została uregulowana *expressis verbis*. Tytułem przykładu art. 97 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej stanowi, że „Urzędy publiczne są tworzone zgodnie z przepisami ustawy w taki sposób, aby zapewnić należyte funkcjonowanie i bezstronność administracji”. Natomiast zgodnie z art. 103 ust. 1 Konstytucji Królestwa Hiszpanii „Admi-

mującej swoim zakresem wszystkie rodzaje organów administracji publicznej należy więc poszukiwać w niepisanych normach konstytucyjnych.

Bogusław Banaszak definiuje niepisane normy konstytucyjne jako normy, które można wyprowadzić z postanowień konstytucji, mimo iż w jej tekście nie zostały one wyrażone wprost. Mają one moc równą normom konstytucji i włączane są do całego kompleksu norm konstytucyjnych²¹. Autor jednocześnie zauważa, że w odróżnieniu od tych krajów, w których istnienie niepisanych norm konstytucyjnych dopuszczono przez orzecznictwo i doktrynę prawniczą, w Polsce nie ma podstaw, aby normy tego rodzaju mogły zostać uznane²². Trudno jednak ten pogląd podzielić; dla wykładni konstytucji zabiegiem charakterystycznym jest wszak częste wywodzenie z obowiązujących norm konstytucji lub ich zespołów innych norm, którym przypisuje się walor konstytucyjnego obowiązywania. Jednym ze sposobów wnioskowań tego rodzaju jest rozumowanie określane mianem instrumentalnego uzasadnienia obowiązywania norm. W myśl tego rozumowania dla realizacji celu C1 wynikającego z obowiązującej na gruncie konstytucji normy N1 należy przyjąć obowiązywanie norm N2, N3 i N4, gdyż są one konieczne dla zrealizowania celu C1²³.

Przyjmując za podstawę wskazany sposób wnioskowania, należy uznać, że wymóg bezstronności znajduje silne oparcie w art. 2 Konstytucji RP określającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Do podstawowych składników tej zasady należy zaufanie, przewidywalność rozstrzygnięć organów władzy publicznej oraz ochrona praw słusznie nabytych i uzasadnionych oczekiwań. Urzeczywistnienie wskazanych standardów demokratycznego państwa prawnego nie jest zaś możliwe bez realizacji zasady bezstronności. Podobnie wymóg bezstronności należy wiązać z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Bezstronność administracji powinna być wszak utożsamiana z działaniem na podstawie i w granicach prawa²⁴. Wszelkie działania administracji posiadające znamiona stronniczości, a więc kierowanie się przy wykonywaniu władzy publicznej racjami i kryteriami innymi niż przewidziane przez prawo, stanowią *ipso facto* naruszenie zasady legalizmu. Ponieważ przywołana

nistracja publiczna służy interesom ogólnym w duchu bezstronności i działa zgodnie z zasadami skuteczności, hierarchii, decentralizacji, dekoncentracji i koordynacji, przy pełnym podporządkowaniu się ustawom i prawu”.

²¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 83.

²² Ibidem.

²³ T. Tuleja, *Specyfika wykładni Konstytucji RP*, [w:] P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 51.

²⁴ P. Zuzankiewicz, *Omówienie art. 17*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 343.

zasada odnosi się do całokształtu działań administracji publicznej, należy przyjąć, że obowiązek bezstronności obejmuje swoim zakresem nie tylko postępowanie administracyjne, lecz także wszelkie czynności zawodowe urzędnika, w tym czynności o charakterze wewnętrznym (jak np. działania związane z udzielaniem awansu, przyjęciem do pracy, nagradzaniem pracowników bądź też rozdzielaniem wszelkiego innego rodzaju korzyści lub obciążeń)²⁵.

Oprócz powiązań z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą legalizmu, zasada bezstronności wykazuje też ścisły związek z zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji (art. 32 i 33 Konstytucji RP). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „zasada równości wobec prawa i równości w prawie polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”²⁶. O ile zasada bezstronności zakłada w ogólności brak uprzedzeń ze strony organu wobec przedmiotu sprawy lub obywatela, o tyle zasada równości kładzie nacisk na skutki rozstrzygnięcia podjętego pod wpływem owych uprzedzeń, jakimi są dyskryminacja lub uprzywilejowanie w oparciu o nierелеwantne (pozamerytoryczne) kryteria. W tym sensie zasada równości stanowi konkretyzację zasady bezstronności²⁷.

Kwestię bezstronności pracowników administracji należy także rozważać w kontekście art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że władze publiczne zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając wolność ich wyrażania w życiu publicznym. Na podstawie przywołanego przepisu należy uznać, że bezstronność pracowników administracji publicznej powinna obejmować również i te aspekty funkcjonowania państwa²⁸.

Z powyższych rozważań wynika, że zasada bezstronności stanowi niepiśaną normę konstytucyjną, posiadającą „zakotwiczenie” w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zasadzie legalizmu oraz zasadzie równości i zakazie dyskryminacji. Nie wydaje się jednak, aby konstytucjonalizacja

²⁵ Ze względu na leżącą u podstaw funkcjonowania administracji publicznej wartość profesjonalizmu, szczególnie wrażliwą sferą, w której dochowanie postawy bezstronności ma kluczowe znaczenie, jest podejmowanie rozstrzygnięć w kwestii przyjęć do pracy oraz udzielania awansów na wyższe stanowiska merytoryczne. Vide I. Bogucka, T. Pietrzykowski, op. cit., s. 242.

²⁶ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1987 r. (U 7/87, OTK 1988, cz. I poz. 1). Trybunał podtrzymał to stanowisko w kolejnych orzeczeniach.

²⁷ P.J. Suwaj, op. cit., s. 23 i n.

²⁸ P. Zuzankiewicz, op. cit., s. 343.

zasady bezstronności oznaczała możliwość wyprowadzenia z konstytucji prawa podmiotowego jednostki do bezstronnego załatwienia sprawy²⁹. Regulacją, w której zasada bezstronności otrzymała kształt prawa podmiotowego jako jeden z elementów prawa do dobrej administracji, jest natomiast art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³⁰. Zgodnie z tym przepisem „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej”. Obowiązki organów UE wynikające z prawa do bezstronnego załatwienia sprawy zostały uszczegółowione w art. 8 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej³¹.

Oprócz tego obowiązek zachowania bezstronności ujmowany jest jako podstawowa zasada postępowania w kodeksach etyki tworzonych dla poszczególnych grup zawodowych³². Zdaniem Elżbiety Ury bezstronność, podobnie jak sprawiedliwość, poszanowanie drugiego człowieka, wiarygodność czy uczciwość, jest wartością etyczną należącą do zbioru wartości etyki uniwersalnej (a więc nie *stricte* zawodowej) i jako taka powinna być realizowana przez każdego w życiu codziennym, w tym przez pracowników administracji w toku wykonywania przez nich zadań publicznych³³. Na poparcie tej tezy przemawia fakt, że podstawowe dyrektywy moralnego postępowania formułowane przez wiodące teorie z zakresu etyki normatywnej, jak chociażby

²⁹ J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 71.

³⁰ Dz.Urz.UE.C z 2016 r. nr 202, s. 389.

³¹ Artykuł 8 Kodeksu ma następującą treść: „Urzędnik działa bezstronnie i niezależnie. Urzędnik powstrzyma się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację pojedynczych osób, oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. 2. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy”. Vide Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U.UE.C.2011.285.3).

³² Na szczególną uwagę zasługuje unormowanie wymogu bezstronności w § 18 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych z zakresu przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r., nr 93 poz. 953), zgodnie z którym zasada bezstronności wyraża się w szczególności w:

- 1) niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym;
- 2) niepodejmowaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- 3) jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom;
- 4) niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu.

³³ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 201.

imperatywu kategoryczny Immanuela Kanta czy zasada maksymalizacji użyteczności Johna Stuarta Millera, opierają się na założeniach racjonalności, obiektywizmu oraz uniwersalności, ze swej istoty mają więc być stosowane w sposób bezstronny, niedopuszczający żadnych wyjątków³⁴. W świetle tych teorii postępowanie stronnicze, motywowane miłością czy troską o osoby, z którymi łączą nas szczególnie bliskie więzy, może okazać się moralnie problematyczne. Z tego względu postulowany przez nie wymóg bezstronności jako warunek moralnego postępowania został poddany krytyce jako niewzględniający w sposób należyty doniosłości osobistych relacji podmiotu moralnego i przez to niemożliwy do praktycznego zastosowania ze względów psychologicznych. Trudno bowiem zakładać, że ludzie, dokonując wyborów moralnych, będą postrzegali własne interesy oraz związki z innymi ludźmi jako jednakowo ważne w porównaniu z interesami i relacjami innych osób³⁵.

Wobec powyższego, pogląd, iż wymóg bezstronności należy do zbioru dyrektyw etyki uniwersalnej, można zaakceptować jedynie z zastrzeżeniem, że nie ma on charakteru absolutnego, czyli że nie można oczekiwać bezstronności od każdego i w każdych okolicznościach. Istnieją bowiem sytuacje, w których postawa stronniczości wobec określonej kategorii osób będzie rozumiała i moralnie uzasadniona (np. w sytuacji, gdy rodzic staje przed wyborem, czy udzielić pomocy swojemu dziecku, czy osobie obcej)³⁶. Należy więc przyjąć, że etyczny (i prawny) obowiązek postępowania w sposób bezstronny dotyczy jedynie ograniczonej kategorii osób i wynika z pełnionej przez nie roli społecznej, polegającej na podejmowaniu określonych rozstrzygnięć czy ferowaniu werdyktów. Obowiązki temu odpowiada uzasadnione oczekiwanie jego spełnienia, istniejące zarówno u osób, których dane rozstrzygnięcie dotyczy, jak i ze strony całego społeczeństwa. Oczekiwanie to określane bywa jako „roszczenie do bezstronności”³⁷.

Gwarancje zasady bezstronności

Obowiązek bezstronnego załatwienia sprawy wymaga stworzenia określonych warunków instytucjonalnych, organizacyjnych lub proceduralnych, mających na celu wyeliminowanie najbardziej typowych lub możliwych

³⁴ R. Burnor, Y. Ralay, *Ethical Choices: an introduction to moral philosophy with cases*, New York 2011, s. 241.

³⁵ C.A. Stark, *Decision Procedures, Standards of Rightness and Impartiality*, „*Nous*” 1997, nr 31 (4), s. 478.

³⁶ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, op. cit., s. 221.

³⁷ Z. Tobor, T. Pietrzykowski, op. cit., s. 60.

do przewidzenia źródeł stronniczości. Całokształt takich warunków określić można jako „sytuację bezstronności”³⁸. Stworzenie owej sytuacji ułatwia lub wręcz umożliwia zachowanie bezstronności przez decydenta oraz przyczynia się do wzmocnienia ochrony zaufania do działań administracji zarówno stron postępowania, jak i osób trzecich³⁹. Do typowych mechanizmów prawnych wykorzystywanych do stworzenia sytuacji bezstronności należą przepisy o wyłączeniu pracownika administracji, niepołączalności niektórych urzędów, zakazy i ograniczenia podejmowania zatrudnienia lub działalności gospodarczej, obowiązek uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia wraz z podaniem argumentów, które zaważyły na jego treści, kolegialność niektórych decyzji, tryb weryfikacji rozstrzygnięć przez osoby trzecie, gwarancje osobistej niezależności decydenta (np. trwałość stosunku pracy, niezawisłość sędziowska), a także przejrzystość (transparentność) podejmowanych przez administrację działań realizowana poprzez zapewnienie możliwości dostępu stron oraz opinii publicznej do informacji i dokumentów dotyczących sprawy oraz obowiązek niektórych urzędników ujawnienia stanu majątkowego oraz osiągniętych korzyści.

Poszczególne gwarancje bezstronności opatrzone zostały różnego rodzaju sankcjami, przez co realizują funkcję represyjną prawa rozumianą jako oddziaływanie normy prawnej na jej adresatów polegające na wzbudzeniu w nim obawy przed ewentualnymi dolegliwościami związanymi z jej naruszeniem. Proklamowanie wymogu bezstronności jako zasady prawa lub apelu ustawodawcy pod adresem urzędnika (np. w rocie ślubowania czy też w katalogu podstawowych obowiązków urzędników) ma natomiast pełnić funkcję wychowawczą, czyli przyczyniać się do wyrobienia u jej adresatów trwałych nawyków, skłonności i przekonań⁴⁰.

Oprócz wskazanych mechanizmów prawnych w celu stworzenia i ochrony sytuacji bezstronności niezbędny jest także nakaz powstrzymywania się przez samego urzędnika od manifestowania własnych sympatii czy antypatii politycznych (poprzez publiczne wypowiedzi, publiczne wyrażanie własnych emocji czy ocen wydarzeń, osób, zamierzeń, czy programów politycznych) oraz demonstrowania zażyłości z osobami znanymi z działalności politycznej, gospodarczej, religijnej czy lobbystycznej. Nakaz dyskrecji, o którym mowa, nie ogranicza się więc do sfery polityki, lecz odnosi się do wszelkich działań publicznych, które mogą rzutować na postrzeganie urzędnika jako osoby zaangażowanej w sprawy pozazawodowe, mogące skłaniać go do kierowania się

³⁸ Ibidem.

³⁹ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, op. cit., s. 222 i n.

⁴⁰ Na temat funkcji represyjnej i wychowawczej prawa, vide T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winiczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 10, Warszawa 2016, s. 180.

w wykonywaniu swoich obowiązków prywatnymi interesami czy emocjami⁴¹. Kluczowe dla zachowania zasady bezstronności jest więc „świadome eliminowanie z własnego postępowania w ramach wykonywania obowiązków służbowych wszelkich racji odwołujących się do osobistych poglądów, sympatii, związków bądź afiliacji politycznych, religijnych, środowiskowych, towarzyskich”⁴².

Należy jednak zauważyć, że stworzenie sytuacji bezstronności nie stanowi ani koniecznego, ani wystarczającego warunku dochowania w konkretnym przypadku postawy bezstronności. Możliwe jest bowiem, że dana osoba zachowa się w sposób bezstronny, mimo że nie pozostaje w sytuacji bezstronności, i odwrotnie, że osoba pozostająca w sytuacji bezstronności postąpi w sposób stronniczy. Dla zachowania się w sposób bezstronny rozstrzygające jest to, czy podejmując dane rozstrzygnięcie, decydent zachował postawę świadomego wyłączenia wszelkich racji mogących skłaniać go do preferowania interesów jednych podmiotów względem innych, niezależnie od merytorycznej wartości przemawiających za nimi argumentów. O tym, czy i w jakim stopniu dane rozstrzygnięcie zostało podjęte rzeczywiście bezstronnie, może wiedzieć jedynie osoba, która je podejmuje. A i w tym przypadku wiedza ta obarczona jest niepewnością, ze względu na możliwość oddziaływania na treść rozstrzygnięcia nieuświadomionych lub nie w pełni uświadomionych stereotypów lub uprzedzeń decydenta⁴³.

Gwarancje i środki ochrony bezstronności stanowią natomiast istotny element zapobiegający konfliktom interesów i zjawisku korupcji w administracji. Zdaniem Kennetha Kernaghana „konflikt interesów może być definiowany jako sytuacja, w której funkcjonariusz publiczny ma jakiś prywatny lub personalny interes wystarczający do tego, aby wpływać lub zakłádający prawdopodobieństwo, że wpłynie na obiektywne wykonywanie przez niego obowiązków służbowych”⁴⁴. Cytowany autor zaproponował następujący katalog sytuacji konfliktu interesów:

- a) korupcja;
- b) wpływ na urzędnika podmiotów zewnętrznych (np. organizacji, z którą urzędnik się identyfikuje);
- c) wykorzystywanie informacji, dostępu do których nie mają „zwykli” obywatele;

⁴¹ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, op. cit., s. 248 i n.

⁴² Ibidem, s. 249 i n.

⁴³ Ibidem, s. 223.

⁴⁴ K. Kernaghan, *Ethical Conduct: Guidelines for Government Employees*, Toronto 1975, s. 35, cyt. za: M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 193.

- d) sytuacja, w której urzędnik ma wpływ na podjęcie decyzji przynoszących mu – pośrednio lub pośrednio – określone korzyści;
- e) drobne upominki (sytuacja w swej istocie podobna do korupcji, lecz wyodrębniona w oparciu o kryterium stosunkowo niewielkiej wartości upominku, a także przy założeniu, że intencją wręczającego upominek nie musi być wywarcie wpływu na treść konkretnej decyzji, ile raczej wykreowanie ogólnego pozytywnego nastawienia urzędnika do jego osoby);
- f) zatrudnienie zewnętrzne, o ile może kolidować z obowiązkami służbowymi;
- g) spodziewane przyszłe zatrudnienie po ustaniu stosunku pracy w administracji;
- h) współpraca z krewnymi (w tym nepotyzm).

Ponadto w piśmiennictwie występuje rozróżnienie pomiędzy rzeczywistym oraz potencjalnym konfliktem interesów. Konflikt rzeczywisty powstaje w sytuacji, gdy urzędnik realizuje własny interes kosztem interesu uczestnika postępowania lub interesu publicznego. Z kolei potencjalny konflikt interesów ma miejsce w przypadku, gdy zachodzi prawdopodobieństwo lub uzasadniona obawa, że interes publiczny lub interes uczestnika postępowania zostanie zdominowany przez interes prywatny. Zaufanie stron postępowania oraz całego społeczeństwa do prawidłowego funkcjonowania administracji jest zagrożone zarówno w sytuacji faktycznego, jak i potencjalnego konfliktu interesów. Z tego względu naruszenie zasady bezstronności nastąpi zarówno w sytuacji faktycznego wykorzystywania przez urzędnika swojej pozycji dla własnych interesów, jak i dopuszczenia do takiej możliwości⁴⁵.

Warto w tym miejscu zauważyć, że przekształcaniu się potencjalnych konfliktów interesów w konflikty rzeczywiste sprzyja mechanizm psychologiczny określany mianem zasady wzajemności. Funkcjonując zgodnie z tym mechanizmem, mamy tendencję do odwzajemniania się dobrem za wyświadczone nam dobro oraz do odpłacania złem za doznane zło. Zachowanie tego rodzaju wynika z potrzeby zaprowadzenia pewnego stanu równowagi korzyści i strat we wzajemnych relacjach⁴⁶. Jest też istotne, że ludzie nie tylko kierują się potrzebą odwzajemniania doznanego dobra i zła, lecz potrafią umyślnie aranżować pewne sytuacje, aby wykorzystać imperatyw zobowiązania lub wdzięczności do osiągnięcia określonych celów.

Funkcjonowanie zasady wzajemności sprawia, że relacje oparte na poczuciu zobowiązania nie pozostawiają ludzi bezstronnymi nawet w sytuacji, gdy

⁴⁵ M. Kulesza, M. Niziołek, op. cit., s. 196.

⁴⁶ E. Aronson, T.D. Wilson, R. Akert, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań 1997, s. 90.

oni sami mają takie poczucie. Zachowanie zgodne z regułą wzajemności często bowiem nie jest w pełni uświadomione, zaś sama reguła wzajemności, jak i inne głęboko zakorzenione normy kulturowe, odczuwana jest najsilniej w momencie jej naruszenia. Z tego względu rzetelna wiedza dotycząca funkcjonowania tej zasady powinna stanowić podstawę kształtowania polityki ograniczania konfliktów interesów w różnych sferach życia społecznego⁴⁷.

Zakończenie

Rozumienie bezstronności jako nakazu wykluczenia z procesu decyzyjnego określonych motywów jest przydatne dla dokonania moralnej oceny zachowania decydenta, nie jest zaś operatywne z punktu widzenia bezstronności jako normy prawnej. Proces podejmowania rozstrzygnięcia, czyli wybór racji i motywów leżących u jego podstaw, nie poddaje się bowiem kontroli prawnej. Nie jest wszak możliwe ustalenie, jakimi racjami i motywami decydent kierował się w konkretnym przypadku stosowania prawa. Ponadto część tych motywów może być nieuświadomiona, a więc niedostępna nawet dla samego decydenta i przez to niepoddana jego kontroli⁴⁸.

Wobec tego przedmiotem regulacji prawnych dotyczących wymogu bezstronności są jedynie okoliczności zewnętrzne mogące budzić wątpliwości co do tego, czy podmiot podejmujący decyzję nie będzie brał pod uwagę racji uznawanych za wykluczone z punktu widzenia nakazu bezstronności. Ich celem jest zaś wyeliminowanie okoliczności, z których rozsądny człowiek, kierując się doświadczeniem życiowym, mógłby wnioskować, że decydent przypuszczalnie lub prawdopodobnie okazałby lub okazał nadmierną (nieakceptowaną na gruncie przyjętych standardów) przychylność jednej stronie kosztem drugiej.

Oprócz tego kontroli zewnętrznej, a więc możliwej z punktu widzenia prawnego, podlega uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia, czyli racje podane na jego poparcie. Gwarancje prawne bezstronności ograniczają się więc do stworzenia instrumentów pośrednich jak eliminacja sytuacji bezstronności, której istnienie mogłoby zwiększyć ryzyko podjęcia przez decydenta rozstrzygnięcia stronniczego, a także wymóg należytego uzasadnienia podjętej decyzji, w oparciu o argumenty obiektywne (akceptowalne prawnie). Sam proces podejmowania rozstrzygnięcia (motywy leżące u podstaw zachowania decydenta, uwzględnianie i wyważenie przez niego poszczególnych racji) nie poddaje się

⁴⁷ M. Kulesza, M. Niziołek, op. cit., s. 199.

⁴⁸ Z. Tobor, T. Pietrzykowski, op. cit., s. 68.

natomiast kontroli prawnej. Z tego względu dochowanie bezstronności w trakcie podejmowania rozstrzygnięcia nie może być przedmiotem egzekwowalnego obowiązku prawnego. Może ono być zabezpieczone jedynie poprzez zinternalizowanie przez decydenta określonych norm moralnych. Ponadto skuteczność mechanizmów prawnych mających na celu zapewnienie podejmowania rozstrzygnięć w sposób bezstronny jest na tyle ograniczona, że mogą one jedynie zwiększyć prawdopodobieństwo, że w danym przypadku decydent dochowa postawy bezstronności, nie są jednak w stanie w pełni tego zagwarantować. Możliwe jest wszak podjęcie rozstrzygnięcia stronniczego, czyli opartego na okolicznościach irrelevantnych z punktu widzenia przyjętych standardów, mimo że decydent pozostawał w sytuacji bezstronności, a następnie jego „poprawne” uzasadnienie. Tak więc rozstrzygnięcie, któremu z punktu widzenia bezstronności jako obowiązku prawnego nie można zarzucić żadnego uchybienia, może być kwalifikowane jako całkowicie stronnicze z punktu widzenia moralnego (na podstawie rzeczywistych a nieujawnionych motywów decydenta)⁴⁹. Dochowanie postawy bezstronności jest więc jedynie pewnym ideałem moralnym, zaś normy prawne przewidujące zasadę bezstronności należy postrzegać przede wszystkim jako swego rodzaju apel ustawodawcy skierowany do podmiotów stosujących prawo, aby dążyli do jego urzeczywistnienia.

BIBLIOGRAFIA

- Aronson E., Wilson T.D., Akert R., *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań 1997.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Burnor R., Ralay Y., *Ethical Choices: an introduction to moral philosophy with cases*, New York 2011.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 10, Warszawa 2016.
- Dudek D., *Omówienie art. 153*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kowalik-Bańczyk K., *Omówienie art. 41*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Mazuryk M., *Omówienie art. 17*, [w:] M. Mazuryk (red.), *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁴⁹ Ibidem, s. 70.

- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 5, Warszawa 2016.
- Stark C.A., *Decision Procedures, Standards of Rightness and Impartiality*, „Nous” 1997, nr 31 (4).
- Suwaj P.J., *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004.
- Terhechte J.P., *Recht auf eine gute Verwaltung, Artikel 41 GCH*, [w:] M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, t. 1, Tübingen 2017.
- Tobor Z., Pietrzykowski T., *Roszczenie do bezstronności*, [w:] J. Stelmach (red.), *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków 2003.
- Tuleja T., *Specyfika wykładni Konstytucji RP*, [w:] P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.
- Wakefield J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007.
- Zuzankiewicz P., *Omówienia art. 17*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Ur.UE.C z 2016 r. nr 202, s. 389).
- Decyzja w sprawie Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U.UE.C.2011.285.3).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1511).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz. 524).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2017 r., poz. 786).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 902).
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych z zakresu przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. 2011 nr 93 poz. 953).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1987 r. (K 7/87, OTK 1988, cz. I, poz. 1).

Źródła internetowe

Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf#page=8&zoom=200,15,366> [dostęp: 2.09.2017].

Abstract**REQUIREMENT OF IMPARTIALITY OF ADMINISTRATION
EMPLOYEES AS A LEGAL PRINCIPLE**

An impartial decision in a legal sense is a decision taken in a situation where an agent is prevented, to the highest extent possible, from being influenced by typical factors that are substantially irrelevant to its subject-matter. Whereas the law-maker is able to regulate external circumstances that are likely to ensure impartial behaviour of administration employees, the very internal process of an officer's arriving at a decision in a given case of law application remains beyond legal control. The fairness and objectivity of a decision may only be rendered probable ex post by arguments advanced by an officer in its justification. Given its limited enforceability, the primary role of the general legal duty of impartiality of public administration is to entrench in officers a moral ideal to be striven after in their daily course of action.

Keywords: principle of impartiality, safeguards of impartiality, situation of impartiality