

Część I. Zagadnienia ogólne

1. Administracja wrażliwa – pojęcie i uwarunkowania normatywne

Maciej Berek

§ 1. Wprowadzenie

Funkcjonowanie struktur państwowych poddawane jest analizie wg różnych, częściowo zmiennych kryteriów. Struktura organów państwa stanowi przedmiot badań nauki prawa konstytucyjnego, w szczególności pod kątem efektywności realizacji zdeterminowanych w zasadniczych elementach przepisami Konstytucji RP funkcji tych organów. Nauka prawa administracyjnego, poza elementami ustrojowymi państwa, przedmiotem zainteresowania czyni strukturę organizacyjną i sposób działania jednostek powołanych do obsługi organów państwa oraz do bezpośredniego zaspokajania potrzeb jednostek. Wielość dotychczasowych wątków badawczych nie pozbawia zasadności poszukiwania nowych, potencjalnie interesujących ujęć. W artykule podjęto próbę zdefiniowania pojęcia administracji wrażliwej. Przyjęte założenie, że cecha wrażliwości jest pożądana w funkcjonowaniu struktury państwowej, pozwoliło na wyodrębnienie etapów działania tej struktury, w ramach których wrażliwość ta powinna być wykazywana. Dla każdego z tych etapów przedstawione zostały odpowiednie sposoby realizacji postulowanej cechy. Ostatnim elementem prezentowanej analizy jest wykazanie konstytucyjnego umocowania tezy o potrzebie działania administracji w sposób zgodny z kryterium wrażliwości.

Podjmując próbę wyjaśnienia pojęcia administracja wrażliwa, trzeba uczynić zastrzeżenie metodologiczne. Wydaje się uzasadnione, aby wrażliwości poszukiwać w kompleksowo postrzeganej aktywności struktur publicznych. Z tego względu „administracja” w ramach omawianej frazy „administracja wrażliwa” rozumiana jest szeroko: od organów państwa ustalających politykę państwa, poprzez organy prawodawcze, po urzędy i urzędników stosujących prawo i zajmu-

jących się bezpośrednim prowadzeniem indywidualnych spraw¹. Uzasadnieniem dla takiego założenia jest potrzeba całościowego postrzegania funkcjonowania podmiotów publicznych w relacji z adresatami prawa, szczególnie z adresatami, na których potrzeby państwo powinno zwracać szczególną uwagę. Przyjęta koncepcja pozwoli na szerszą analizę obszarów oraz metod, za pomocą których wrażliwość administracji powinna być wykazywana.

§ 2. Wrażliwość jako cecha administracji?

Wrażliwość w języku powszechnym to zdolność przeżywania wrażeń, emocji, ale też zdolność do reagowania na bodźce zewnętrzne i wewnętrzne². W codziennym życiu tę zdolność odnosimy do przeżywania i wyrażania emocji własnych, ale także do umiejętności zrozumienia sytuacji, odczuć, emocji innej osoby. Odpowiedni poziom wrażliwości jest niezbędny dla prawidłowego ukształtowania relacji społecznych. Osoba, która wykazuje bardzo ograniczoną wrażliwość na potrzeby innych albo nie wykazuje jej wcale, jest z reguły postrzegana jako źle funkcjonująca w społeczeństwie. To dzięki wrażliwości na potrzeby innych uruchamiane jest całe spektrum zachowań polegających na udzieleniu pomocy, wsparcia, szczególnie kiedy życie lub zdrowie innej osoby jest zagrożone.

W funkcjonowaniu organów państwa oraz urzędników państwowych punktem wyjścia do osiągnięcia oczekiwanej wrażliwości będzie zdolność przyjmowania perspektywy adresatów prawa. Wprawdzie ogólną zasadą, która musi być respektowana przez prawodawcę, jest analizowanie przyszłego prawa w kontekście jego stosowania – jednak w omawianym przypadku od struktur publicznych oczekujemy bardziej pogłębionego podejścia. O potrzebie wrażliwości organów państwa i przedstawicieli tego państwa mówimy bowiem w kontekście działań publicznych podejmowanych wobec osób w sposób szczególnie poszukujących wsparcia. Grupy społeczne w trudniejszej niż ogół społeczeństwa sytuacji życiowej, ale także jednostki, które z określonych powodów napotykają przejściowe, czy stałe trudności i wyzwania życiowe – mogą adresować wobec państwa oczekiwanie, aby państwo to dysponowało narzędziami i skierowało do nich narzędzia, które adekwatnie będą pomagały tym osobom wyjść z takiej sytuacji życiowej lub zabezpieczały potrzeby tych osób, jeżeli ich sytuacja nie ma charakteru

¹ Por. podmiotowe znaczenia pojęcia administracja przyjmowane w nauce prawa administracyjnego np. J. Jagielski, *Zagadnienia wstępne*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 27–35.

² Zob. np. PWN Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wrazliwosc;2537748.html> (dostęp: 1.8.2025 r.); PWN Encyklopedia, <https://encyklopedia.pwn.pl/encyklopedia/wrazliwosc;1.html> (dostęp: 1.8.2025 r.).

tymczasowego. Wrażliwość będzie oznaczała umiejętność identyfikowania tego typu grup i jednostek, trafnego ustalania ich potrzeb i zapewniania im najbardziej efektywnego wsparcia, jeśli udzielenie tego wsparcia jest także obiektywnie uzasadnione. Można więc stwierdzić, że ta umiejętność powinna stanowić jedną z zasad działania organów państwa oraz urzędników państwowych, w tym znaczeniu wrażliwość możemy uznać za jedną z zasad funkcjonowania administracji.

Dla jasności należy zastrzec, że oczywiście wrażliwość nie może być traktowana jako jedyne czy główne kryterium, którym administracja ma i może się kierować. Sprawowanie władztwa publicznego wymaga uwzględnienia licznych i różnorodnych uwarunkowań. Powinnością piastunów urzędów publicznych jest umiejętne wyważenie tych uwarunkowań przy podejmowaniu konkretnych rozstrzygnięć dotyczących sytuacji jednostki. Podobnie wielość zasad ustrojowych nie prowadzi do kolizji poszczególnych wartości, ale tworzy system wymagający umiejętnego godzenia i wążenia zasad. Uzasadnione jest, aby wrażliwość była jednym z czynników, które uwzględniane są w programowaniu oraz realizowaniu działań państwa. W ujęciu ustrojowym chodzi więc o umiejętność harmonizowania dobra partykularnego z dobrem wspólnym, co zawsze stanowi powinność władz publicznych³.

W analizowanym wyrażeniu „administracja wrażliwa” wrażliwość będzie miała nieco inne znaczenie w poszczególnych obszarach funkcjonowania tej szeroko rozumianej administracji. Na potrzeby opracowania przyjmujemy, że obszary te obejmują najpierw kształtowanie założeń programowanych państwa, stanowienie prawa realizującego te założenia, a następnie stosowanie prawa polegające w szczególności na rozpatrywaniu spraw poszczególnych osób ubiegających się o wsparcie albo do tego wsparcia uprawnionych.

§ 3. Działania państwa a perspektywa wrażliwości

Rozwiązania prawne powinny stanowić pochodną świadomie kształtowanej polityki w poszczególnych obszarach. I to już na tym etapie należy oczekiwać od struktur państwa wykazywania należycie rozumianej wrażliwości. Postulat ten adresowany będzie przede wszystkim do Rady Ministrów oraz jej członków, jako organów odpowiedzialnych za kształt polityk publicznych. Zgodnie z art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i należą do niej sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych

³ W. Sokolewicz, M. Zubik, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wstęp, Art. 1–29, t. 1, s. 71–73 i 79–83 oraz źródła tam przywołane.

i samorządu terytorialnego. Zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania to zadanie Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 4 Konstytucji RP). Artykuł 7 ust. 1 Rada Ministrów wskazuje, że członek Rady Ministrów uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji RP, w ustalaniu polityki państwa, a art. 7 ust. 2 Rada Ministrów zobowiązuje członka rządu do inicjowania i opracowywania polityki rządu. Całość regulacji prawnej wskazuje więc na powinność ministra do przedstawiania propozycji ustanowienia lub zmiany polityki rządu, która po jej przyjęciu przez Radę Ministrów jest przez członków rządu realizowana pod nadzorem premiera. Kreacja polityki rządu albo weryfikacja treści istniejącej polityki stanowi pierwszy etap, na którym oczekiwane jest wykazanie się przez administrację wrażliwością. W omawianym zakresie aktywności państwa pojęciem „administracja” należy objąć ministra, wiceministrów oraz urzędników zaangażowanych w opracowanie projektu oraz przedstawienie Radzie Ministrów projektu polityki państwa.

Przyjmując założenie, że projekty aktów normatywnych powinny mieć swoje źródło w ustalonej polityce państwa – ten etap prac będzie kluczowy dla prawidłowego wdrożenia pojęcia administracji wrażliwej. Minister jako organ państwa oraz obsługujący go aparat wspierający odpowiedzialni są za kształtowanie polityki w taki sposób, by uwzględniała ona m.in. aspekt owej wrażliwości. Co to oznacza? Przede wszystkim umiejętność prawidłowego zidentyfikowania grupy lub grup wymagających wsparcia lub zaadresowania do tych grup innego rozwiązania prawnego. Identyfikacja taka powinna być oparta o dane ekonomiczne, badania społeczne i inne wiarygodne źródła. Dobór grupy, do której kierowane jest wsparcie, jest w bardzo wielu przypadkach pochodną konieczności dokonywania wyboru spośród szerszego spektrum potencjalnych beneficjentów. Podjęcie tej decyzji ma fundamentalne znaczenie dla rezultatów społecznych, które mają być osiągnięte dzięki wdrożeniu przyszłego aktu prawnego. Osoba decydująca o zdefiniowaniu kręgu adresatów polityk państwa powinna kierować się obiektywnymi kryteriami. Powinny to być kryteria możliwe do wytłumaczenia opinii publicznej, np. w ramach prowadzonych konsultacji publicznych. Odwoływanie się do wrażliwości w ramach tego procesu musi być dokonywane ze świadomością licznych towarzyszących uwarunkowań.

Państwo swoje polityki, w szczególności polityki społeczne, z istoty adresuje do grup oczekujących wsparcia. Odrzucając ewentualne populistyczne kierowanie mechanizmów wsparcia do grupy, która obiektywnie go nie wymaga, mamy więc niemal w każdym przypadku do czynienia z grupami, które w pewnym sensie rywalizują o dostęp do określonych dóbr, czy rozwiązań prawnych. Rywalizacja ta w uwarunkowaniach budżetowych odbywa się w sytuacji konieczności rozsądnego limitowania wydatków na te poszczególne cele. Od ministra odpowiedzialnego za ten etap prac trzeba więc oczekiwać umiejętnego określe-

nia przyszłych adresatów prawa. Nie byłoby wystarczające ustalenie grupy beneficjentów na podstawie otrzymywanych sygnalizacji. Urząd obsługujący ministra musi aktywnie rozpoznawać uwarunkowania społeczne, umieć współpracować z zewnętrznymi podmiotami, które mogą dostarczyć wiedzy eksperckiej. Analiza pozyskanych danych powinna być oparta o rzetelnie określone kryteria. Ustalenie obszarów i kierunków badawczych musi wynikać także z dobrze ukształtowanej wrażliwości. Wrażliwość będzie tutaj oznaczała zdolność precyzyjnego określenia grup, które powinny uzyskać wsparcie lub wobec których narzędzia wsparcia wymagają zmiany. Wyzwaniem będzie umiejętność odróżnienia impulsów płynących np. z osobistego doświadczenia lub z osobistej wrażliwości od wyników dobrze ukształtowanego badania obszaru społecznego.

Najtrudniejszym zadaniem wydaje się konieczność dokonywania wyboru pomiędzy grupami wymagającymi wsparcia. Z perspektywy jednostki oraz grupy, do której ona przynależy, zawsze jej sytuacja wystarczająco uzasadnia oczekiwania adresowane do państwa. Funkcjonariusze tego państwa muszą jednak umieć zbudować bardziej kompleksowy obraz, który uwzględni także inne, porównywalne grupy, także te, które np. nie mają dostatecznej reprezentacji w przestrzeni publicznej. Wrażliwość, której od przedstawicieli państwa na tym etapie oczekujemy, oznacza zdolność najbardziej właściwego doboru grupy, do której adresowane jest wsparcie, przy obiektywnej ocenie zasadności albo braku uzasadnienia dla różnicowania sytuacji podgrup.

Poza prawidłowym ustaleniem podmiotów projektowanej polityki, równie istotny jest właściwy dobór adresowanych do nich narzędzi. W tym ujęciu wrażliwości oznaczać będzie dokonanie wyboru z katalogu potencjalnie dostępnych narzędzi – takich, które będą w pełni realizowały założony cel, będą uwzględniały perspektywę jednostek, do których rozwiązania są adresowane, ale będą też zgodne z interesem ogólnospołecznym. Nie będzie więc właściwe, w omawianej perspektywie, dokonanie wyboru narzędzi np. łatwiejszych w realizacji dla urzędników, którzy będą zajmowali się stosowaniem przepisów, ale niezasadnie niedogodnych dla adresatów prawa. Z innej strony wygoda uzyskania wsparcia przez beneficjentów też nie może stanowić jedyne kryterium. Dla przykładu przyznanie świadczenia pieniężnego, którego warunki uzyskania oraz przeznaczenie nie będą motywowały beneficjenta do podjęcia wysiłku na rzecz zmiany osobistej sytuacji (jeśli ta zmiana jest obiektywnie niewykluczona) – byłoby być może korzystne z punktu widzenia konkretnej jednostki, ale zdecydowanie mniej właściwe z perspektywy celu publicznego, którym powinno być możliwe trwałe wyprowadzenie danej jednostki ze sfery wymagającej wspierania. Wrażliwość oznacza tu umiejętność przyjmowania perspektywy tych, którzy temu prawu zostaną poddani, a dla których zastosowanie przepisów mogłoby być utrudnione i godzenia tej perspektywy z celami ogólnospołecznymi.

Właściwie ukształtowana wrażliwość jest także niezbędna do podejmowania decyzji z zakresu porządkowania systemu świadczeń społecznych. Porządkowanie rozumiane jako zapewnienie spójności tego systemu, czytelnej relacji pomiędzy poszczególnymi narzędziami wsparcia, prawidłowe implemmentowanie nowych instytucji, a czasem także zdolność eliminacji redundantnych, czy mniej efektywnych rozwiązań – także musi być dokonywane przy uwzględnieniu wrażliwości w omówionym powyżej znaczeniu. Wybór najbardziej efektywnego mechanizmu i właściwe wbudowanie go w dotychczasowy system, czasem z koniecznością eliminacji dotychczasowego rozwiązania, może być negatywnie postrzegane z subiektywnej perspektywy jednostek czy grup, ale bronić się przy jasnym przedstawieniu obiektywnych, społecznie akceptowanych kryteriów dokonywanych wyborów. W tym ujęciu wrażliwość oznaczać będzie umiejętność godzenia perspektywy poszczególnych grup z perspektywą ogólnospołeczną.

Realizacja ustanowionej polityki w obszarze społecznym następuje najczęściej poprzez uchwalenie ustaw. W takim przypadku wrażliwość organów oraz urzędników odpowiedzialnych za prowadzenie procesu legislacyjnego powinna przejawiać się w możliwie najlepszym wyrażeniu w konstrukcji aktu prawnego założeń przyjętej (ustanowionej) polityki. Akt prawny powinien realizować politykę – w zakresie podmiotowym, przedmiotowym, procesowym, a przede wszystkim w zakresie ustalonego w polityce celu realizacji poszczególnych działań państwa. Celem aktu prawnego jest realizacja polityki, ale ten cel powinien być osiągnięty z zachowaniem założeń wyrażonych przez autorów polityki. Jeżeli treść polityki artykułuje przyjęte założenia odwołujące się do wrażliwości państwa na potrzeby jednostki, to powinnością legislatorów przygotowujących projekt aktu jest możliwie precyzyjne wyrażenie tych założeń w projektowanych rozwiązaniach prawnych. Znacznie łatwiej jest to legislatorowi osiągnąć, jeżeli tekst przyjętej polityki jasno wyraża nie tylko cele, ale także analizowane w trakcie ich wypracowywania uwarunkowania odnoszące się do optymalizacji grup i narzędzi wsparcia. Legislatorzy powinni być w stanie zrozumieć intencje przyświecające autorom polityki i możliwie precyzyjnie dostosować do nich rozwiązania prawne. To nie wzgląd na ewentualną większą „wygodę” w konstrukcji aktu prawnego powinien przeważać, ale dotrzymanie przyjętych założeń, nawet kosztem wyboru mniej preferowanej przez legislatora konstrukcji (oczywiście w granicach formalnie dopuszczalnych przez technikę prawodawczą). Legislador powinien uwzględniać te preferowane przez przyjętą politykę publiczną wartości, także projektując tę część aktu prawnego, która nie dotyczy bezpośrednio mechanizmu wsparcia. Zasady ogólne, procedura, a czasem nawet przepisy sankcyjne powinny być spójne z wynikającą z polityki wrażliwością na potrzeby określonej grupy. Podobnie jak wcześniej, należy zastrzec, że wrażliwość nie może oczywi-

ście być jedynym kryterium stosowanym na tym etapie prac. Istnieje wiele innych uwarunkowań projektowania prawa, które muszą być respektowane, bez uszczerbku dla aspektu wrażliwości. Ponownie jest to więc kwestia umiejętnego łączenia wielu równolegle obowiązujących reguł.

Jeżeli powstanie projektu aktu normatywnego nie jest poprzedzone formalnym przyjęciem polityki rozumianej jako dokument, źródłem inspiracji legislacyjnej może być polityka rozumiana jako kierunek działań podejmowanych przez członka rządu. Źródłem takim może też być decyzja polityczna o konieczności zareagowania na zidentyfikowane potrzeby społeczne czy ekonomiczne, program wyborczy itp. Niezależnie od okoliczności, które inicjują namysł nad zmianą prawa, od organu i podmiotów zaangażowanych w ten proces, oczekiwać należy wykazania wrażliwości rozumianej tak samo, jak przedstawiono to powyżej w odniesieniu do autorów polityk publicznych. W jakimś sensie wykazanie i utrzymanie tej wrażliwości jest nawet łatwiejsze, jeżeli od razu powstaje projekt aktu prawnego (a nie najpierw dokument będący polityką), bo w takim przypadku w ramach tego samego procesu i w gronie tych samych osób odbywa się od razu namysł nad założonym celem podlegającym realizacji i nad rozwiązaniem prawnym optymalnie ten cel implementującym. Powinno to pozwolić uzyskać pełną kontrolę nad uwzględnieniem w tym procesie odpowiedniej wrażliwości.

Odrębnym obszarem funkcjonowania administracji, w ramach którego konieczne jest wykazywanie wrażliwości, jest stosowanie prawa. Konieczność stosowania prawa zgodnie z literą ustawy lub rozporządzenia jest oczywista i nie wymaga szczególnego uzasadniania. Zgodność działań podejmowanych na etapie stosowania prawa z brzmieniem przepisów jest jednak dalece niewystarczająca do osiągnięcia rezultatu pozwalającego na uznanie administracji za wrażliwą. Konieczne jest aktywne poszukiwanie takiego sposobu wykonywania poszczególnych czynności, który będzie najbardziej przyjazny dla osób uzyskujących wsparcie. Część tych uwarunkowań jest obecnie ustandaryzowanych w różnych procedurach, także o charakterze wewnętrznym.

Urzędnik stosujący prawo, poza sytuacjami mieszczącymi się w granicach tzw. uznania administracyjnego, nie ma swobody dokonywania wyboru należącego adresatowi prawa świadczenia. Jednak sposób doprowadzenia do przyznania świadczenia, proces obsługi beneficjenta, sposób wykonywania licznych czynności o charakterze materialnym lub technicznym – będzie miał niezwykle istotne znaczenie w omawianej perspektywie wrażliwości administracji. O ile bowiem etapy związane z programowaniem polityki państwa i stanowieniem prawa oddziałują na adresatów prawa jedynie poprzez mniej lub bardziej efektywnie ukształtowane narzędzia prawne, o tyle zastosowanie każdego z tych narzędzi, nawet najbardziej optymalnie prawnie skonstruowanego, uzależnione jest od or-

ganu stosującego prawo, co najczęściej oznacza urzędnika działającego z upoważnienia tego organu.

Z perspektywy adresatów prawa poszukujących lub zasadnie uprawnionych do wsparcia państwa, państwo „ma twarz” urzędnika. To od przygotowania merytorycznego, istnienia i przestrzegania standardów obsługi „klienta”, kultury osobistej i zwykłej życzliwości zależy, jak działania państwa w danym obszarze odbierze konkretny beneficjent. Dotykamy tutaj zagadnień o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania administracji publicznej. Prawidłowe przygotowanie urzędników, ich profesjonalne szkolenie, monitorowanie ich działań to niezbędne, choć niewystarczające warunki do uznania, że administracja działa z należytą wrażliwością.

Trzeba pamiętać, że ten ostatni etap stosowania prawa niemal zawsze polega na bezpośredniej, dwustronnej relacji. Równie ważne jest także to, aby adresaci prawa we właściwy sposób odnosili się do prowadzących ich sprawy urzędników. Dotykamy tutaj problemu szacunku do urzędników jako grupy zawodowej, kwestii wizerunku tej grupy kształtowanego np. przez media, czy wypowiedzi liderów opinii publicznej. Prawidłowe ukształtowanie tej dwustronnej relacji z pewnością będzie sprzyjać pełniejszej realizacji zasady wrażliwości w działaniu administracji, nawet w warunkach ograniczonej współpracy lub ograniczonego zaufania jednostki do administracji, czy też w przypadku jednostki, która nie wykazuje woli dobrej współpracy z urzędnikiem. W każdym przypadku jednak urzędnik powinien czuć się obowiązany do respektowania wszystkich adresowanych do administracji zasad, w tym zasady wrażliwości.

§ 4. Uwarunkowania konstytucyjne

Kwestią, którą należy także rozważyć, jest to, czy postulat spełniania przez organy państwa i urzędników państwowych opisanych powyżej cech „administracji wrażliwej” ma uzasadnienie konstytucyjne. Innymi słowy, czy istnieje norma ustrojowa, którą postrzegać można jako źródło sformułowanej zasady.

Jako najważniejsze przepisy ustrojowe dla obszaru zabezpieczenia społecznego wskazuje się oczywiście przepisy Konstytucji RP ustanawiające wolności i prawa ekonomiczne i socjalne, ujęte w rozdziale 2 ustawy zasadniczej. W tej grupie wskazać trzeba na art. 67 ust. 1 Konstytucji RP kształtujący prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także art. 67 ust. 2 Konstytucji RP ustanawiający prawo do zabezpieczenia społecznego obywatela pozostającego bez pracy nie z własnej woli i niemającego innych środków utrzymania. Przepis art. 69 Konstytucji RP nakazuje władzom publicznym udziela-

nie osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Norma art. 75 Konstytucji RP kreuje adresowany do władz publicznych obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Każdy z tych przepisów odnosi się do określonego obszaru zabezpieczenia społecznego (odrębne przepisy odnoszą się, jak wiadomo, do ochrony zdrowia, edukacji). Realizacja każdego z tych obszarów powinna dokonywać się z poszanowaniem ogólnie obowiązujących zasad prawnych, żaden z tych przepisów nie stanowi jednak samoistnego źródła omawianej zasady.

Uprawnione jest, aby źródła tej zasady poszukiwać w treści norm wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także w art. 1 Konstytucji RP statuującym Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich obywateli.

Sprawiedliwość społeczna rozumiana jest jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli⁴. Urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej polega m.in. na udzielaniu przez społeczeństwo i państwo działające w jego imieniu pomocy osobom potrzebującym⁵. Zasada ta realizuje się poprzez funkcję redystrybucyjną, która wymaga właściwego ukształtowania, czyli m.in. prawidłowego zdefiniowania grup, do których kierowane jest wsparcie, oraz zakresu tego wsparcia. Nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej rozumiany jest jako adresowany do wszystkich organów państwa, co w pełni koresponduje z postrzeganiem zasady wrażliwości jako adresowanej zarówno do organów stanowiących, jak i stosujących prawo. Prawidłowo ukształtowane mechanizmy redystrybucyjne muszą zapewniać, aby to samo wsparcie kierowane było do wszystkich jednostek należących do grupy jednorodnej, co odpowiada opisywanemu powyżej oczekiwaniu, aby wrażliwa administracja prawidłowo określała zakres podmiotowy wsparcia. W tym ujęciu sprawiedliwość społeczna pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości – podmioty podobne muszą być traktowane jednakowo, a różnicowanie sytuacji innych podmiotów musi być należycie uzasadnione⁶.

⁴ Wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, *Legalis*.

⁵ Zob. m.in. W. Sokolewicz, M. Zubik, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wstęp, Art. 1–29, t. 1, s. 164–165 oraz źródła tam przywołane.

⁶ Por. P. Tuleja, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz* do art. 1–86, t. 1, s. 246 i przywołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Postrzeganie państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli stanowić powinno podstawę do umocowania i zobowiązania organów państwa do dokonywania właściwego wyważenia pomiędzy potencjalnie konkurencyjnymi grupami ubiegającymi się o wsparcie państwa, wyboru pomiędzy narzędziami wsparcia, ale przede wszystkim miarkowaniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego wsparcia, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia efektywnego funkcjonowania państwa we wszystkich jego obszarach. Będzie to miało z pewnością szczególne znaczenie przy konieczności rozstrzygania o skierowaniu strumieni środków publicznych na różne i trudne do prostego uszeregowania cele polityk państwa, np. zabezpieczenie społeczne, zdrowie, edukacja, obronność i bezpieczeństwo wewnętrzne.

§ 5. Podsumowanie i wnioski

Administracja wrażliwa to administracja w szerokim tego słowa rozumieniu, która respektuje zasadę wrażliwości w swoich działaniach. Oczekiwanie respektowania tej zasady ma źródło w interpretacji przepisów konstytucyjnych. Realizacja zasady wrażliwości powinna być dokonywana na wszystkich etapach funkcjonowania państwa, jego organów w ramach kształtowania, normatywnego określania oraz realizowania mechanizmów wsparcia grup i jednostek szczególnie do tego wsparcia predystynowanych. Wykształcenie oraz respektowanie wrażliwości wymaga oparcia się o obiektywne i weryfikowalne źródła, zawsze jednak konieczne jest powiązanie tych obiektywnych elementów z wykazaniem zrozumienia dla potrzeb jednostki. O ile na etapie stanowienia polityk i prawa istotniejsze znaczenie ma obiektywizacja podejścia, o tyle w toku stosowania prawa i prowadzenia spraw poszczególnych osób od urzędników oczekiwać należy także zwykłej empatii. W granicach mieszczących się w ustanowionych ramach prawnych poszukiwać należy takich form działania, które będą najbardziej przyjazne dla beneficjentów mechanizmów wsparcia.

Przestrzeganie zasady wrażliwości przede wszystkim pozwoli uzyskać efekt w postaci postrzegania państwa przez jego obywateli jako efektywnie realizującego zadania z obszaru wsparcia społecznego. Nie mniej ważny jest jednak efekt pośredni – dzięki respektowaniu zasady wrażliwości państwo postrzegane będzie jako przyjazne. Państwo przyjaźniejsze to państwo, któremu i którego urzędnikom łatwiej jest zaufać. Utrwalone zaufanie do państwa ma kluczowe znaczenie dla kształtowania relacji między organami państwa a jednostką. Państwo, któremu obywatele ufają, to państwo, które z reguły szybciej i bardziej efektywnie implementuje ustanowione prawo, to państwo, które jest skuteczniejsze w po-

borze danin publicznych i dystrybucji środków publicznych na różne zadania. Wrażliwość jako zasadę działania administracji należy więc postrzegać nie tylko jako wyzwanie związane z realizacją zadań państwa w określonym obszarze, ale jako istotną okoliczność, która powinna pozytywnie wpływać na funkcjonowanie państwa w ogólności, szczególnie w relacji organów reprezentujących to państwo ze społeczeństwem.

2. Administracja wrażliwa a konstytucyjne standardy ochrony praw człowieka

Rafał Stankiewicz

§ 1. Wprowadzenie

W ostatnich dekadach administracja publiczna przechodzi proces głębokiej transformacji, poszerzając zarówno obszary swojej aktywności, jak i metody oddziaływania na społeczeństwo. Tradycyjny model reglamentacyjny, oparty na hierarchicznych procedurach i formalizmie, coraz wyraźniej ustępuje miejsca rozwiązaniom bardziej elastycznym, otwartym i uwzględniającym indywidualne potrzeby jednostki. W tym kontekście pojawia się idea budowy nowej koncepcji funkcjonowania administracji – określanej mianem „administracji wrażliwej”, która opiera się na responsywności, empatii i dostrzeganiu zróżnicowania społecznego. Zmieniająca się relacja pomiędzy państwem a obywatelem znajduje odzwierciedlenie w nowych narzędziach i mechanizmach administracyjnych, nastawionych na współpracę i wsparcie.

Rosnące znaczenie tego modelu szczególnie uwidacznia się w obliczu wyzwań współczesności: starzenia się populacji, wzrostu nierówności społecznych, nasilonych migracji czy problemów zdrowotnych o charakterze systemowym. Obywatele coraz częściej oczekują od administracji przede wszystkim adekwatnego i indywidualnego reagowania na ich realne potrzeby. Dlatego coraz większą rolę zaczyna odgrywać koncepcja administracji wrażliwej, która łączy wymogi legalizmu z wartościami empatii, dostępności, sprawiedliwości społecznej i otwartości na dialog.

Pojęcie administracji wrażliwej wyrosło z potrzeby poszukiwania nowych form funkcjonowania aparatu państwowego w obliczu przemian społecznych, kulturowych i ekonomicznych, jakie zaszły w drugiej połowie XX i na początku XXI w. Klasyczny model administracji – oparty na formalizmie, hierarchiczności i reglamentacji – odpowiadał realiom państwa biurokratycznego, które-