

MARIOLA RÓŻA PIREK

PRAWO  
DO DOBREJ  
ADMINISTRACJI  
– UJĘCIE  
DOKTRYNALNO-  
JUDYKATORIALNE

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

**PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI  
– UJĘCIE DOKTRYNALNO-JUDYKATORALNE**

MARIOLA RÓŻA PIREK



MARIOLA RÓŻA PIREK

PRAWO  
DO DOBREJ  
ADMINISTRACJI  
– UJĘCIE  
DOKTRYNALNO-  
JUDYKATORALNE

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

AUTORKA  
MARIOLA RÓŻA PIREK

RECENZJA NAUKOWA  
DR IGOR KILANOWSKI, UKSW

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI  
KAROL ŁUKOMIAK

© COPYRIGHT BY AUTHORS & ARCHAEGRAPH  
ISBN: 978-83-67959-30-8

WERSJA ELEKTRONICZNA DOSTĘPNA  
NA STRONIE INTERNETOWEJ WYDAWCY:

[www.archaeograph.pl](http://www.archaeograph.pl)

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

ŁÓDŹ, LISTOPAD 2023

# SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b> .....	<b>7</b>
ROZDZIAŁ 1	
<b>PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI</b> .....	<b>11</b>
1.1. GENEZA PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI.....	11
1.2. TREŚĆ PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI.....	14
1.3. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI, JAKO KATEGORIA PRAWNA.....	17
1.4. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI – POJĘCIE.....	18
1.5. ŹRÓDŁA PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI.....	24
ROZDZIAŁ 2	
<b>PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ I RADY EUROPY ORAZ JEGO WPŁYW NA POLSKI PORZĄDEK PRAWNY</b> .....	<b>31</b>
2.1. KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ.....	31
2.2. EUROPEJSKI KODEKS DOBREJ PRAKTYKI ADMINISTRACYJNEJ.....	34
2.3. ZAŁĄCZNIK DO REKOMENDACJI CM/REC (2007)7 KOMITETU MINISTRÓW DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W SPRAWIE DOBREJ ADMINISTRACJI — KODEKS DOBREJ ADMINISTRACJI.....	52
2.4. RENEUAL MODEL RULES ON EU ADMINISTRATIVE.....	57
ROZDZIAŁ 3	
<b>PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W EUROPEJSKIM I POLSKIM ORZECZNICTWIE</b> .....	<b>61</b>
3.1. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA.....	61

3.2. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZNICTWIE POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH.....	68
3.3. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO.....	73
ROZDZIAŁ 4	
<b>OD PRAWA DO ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI.....</b>	<b>77</b>
4.1. PROCES KSZTAŁTOWANIA SIĘ ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI NA PODSTAWIE DOKTRYNY.....	77
4.2. PROCES KSZTAŁTOWANIA SIĘ ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI NA PODSTAWIE ORZECZNICTWA.....	83
4.3. CHARAKTER ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI.....	87
4.3. PODSTAWY OBOWIĄZYWANIA ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ.....	91
<b>ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI.....</b>	<b>95</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>97</b>

## WYKAZ SKRÓTÓW

EKDPA.....	Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej
EKPC .....	Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)
ERPO.....	Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich
ETPC.....	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS.....	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
k.p.a.....	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego
KPPUE.....	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej
NSA.....	Naczelny Sąd Administracyjny
o.p.....	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa
RE.....	Rada Europy
SPI .....	Sąd Pierwszej Instancji
TK .....	Trybunał Konstytucyjny
TSUE .....	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE .....	Traktat o Unii Europejskiej
UE .....	Unia Europejska
WE .....	Wspólnoty Europejskie
WSA .....	Wojewódzki Sąd Administracyjny



## WSTĘP

Niniejsze opracowanie ma charakter teoretyczny, wartościujący oraz oceniający prawo do dobrej administracji.<sup>1</sup> Rozwój koncepcji dobrej administracji został zapoczątkowany przez rozpoczęty ponad dwieście lat temu proces legalizacji administracji publicznej. Pierwotnie „wolna od prawa” administracja, stając się częścią władzy wykonawczej, została związana prawem. Początkowo zjawisko to przybierało formę incydentalną, by ostatecznie zostać skodyfikowane w postaci ustaw. Również koncepcja dobrej administracji pierwotnie określana w formie idei zaczęła ewoluować, by w końcu przybrać strukturę przepisu prawnego zawartego w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

Dobra administracja, jako konstrukcja opisująca relację występujące między administracją publiczną a podmiotami przez nią administrowanymi opiera się na fundamentalnych dla prawa administracyjnego ideach oraz wartościach<sup>3</sup>. Temat pośrednio łączy się zatem z problematyką podstaw aksjologicznych przypisanych działalności administracji publicznej. Jak zauważa Z. Cieślak: „właściwe zinventaryzowanie wartości osadzonych w prawie, szeroka wiedza o ich treściowych i funkcjonalnych relacjach, identyfikacja pól kolizji wartości i określenie ich granic dają ustawodawcy użyteczne narzędzie tworzenia sprawnych układów administracyjnych, a stosującemu prawo ułatwiają interpretację przepisów prawnych”<sup>4</sup>. Pojęcie dobrej administracji stanowi jedną z takich wartości, a zatem pretenduje do rozpatrywania jej w szerokiej perspektywie prawnej oraz rzutuującej na nią perspektywie aksjologicznej.

---

<sup>1</sup> J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 35-40.

<sup>2</sup> M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 193.

<sup>3</sup> R. Siuciński, *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 295.

<sup>4</sup> Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVIII, s. 62-63.

Zważając na powyższe, pierwszym zagadnieniem będącym przedmiotem niniejszego opracowania są rozważania na temat właściwej formy pojmowania dobrej administracji. Czy należy postrzegać ją jako standard, prawo czy też zasadę? Badania koncentrowały się zatem na ustaleniu pojęcia naukowego oraz analizie jego implikacji. Wskazane zagadnienie stanowiło zasadniczą część rozdziału pierwszego. W tej części przedłożone opracowanie stanowi pracę teoretyczną, bazującą na ustaleniach doktryny prawa administracyjnego. Celem rozdziału pierwszego było uporządkowanie twierdzeń dotyczących pojmowania dobrej administracji, a także ukazanie genezy oraz podstawowych źródeł prawa do dobrej administracji.

W dalszej części pracy posłużono się metodą analityczno-prawną.<sup>5</sup> W rozdziale drugim analizie poddano wybrane źródła prawa Unii Europejskiej oraz Rady Europy odnoszące się do koncepcji prawa do dobrej administracji, ukazując zasobność treściową tego prawa. W tej części zostało poczynione odniesienie do czterech najistotniejszych z punktu widzenia rozwoju koncepcji dobrej administracji dokumentów: Karty Praw Podstawowych Unii Europejskich, Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, załącznika do Rekomendacji CM/Rec (2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji — Kodeks Dobrej Administracji oraz ReNEUAL Model Rules on EU Administrative.<sup>6</sup> Dodatkowo ukazano realny wpływ wskazanych aktów na polski porządek prawny w zakresie wprowadzania regulacji dotyczących dobrej administracji.

Z kolei w rozdziale trzecim została przeprowadzona analiza orzecznictwa krajowego i europejskiego pod kątem występowania w nim odniesień do prawa oraz zasady dobrej administracji. We wskazanej części zaprezentowano wybrane wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Czwarty rozdział przedstawia zaś proces ewolucji prawa do dobrej administracji w zasadę dobrej administracji ukazany na podstawie przemyśleń doktryny oraz orzecznictwa.

Reasumując, przedmiotem badawczym niniejszego opracowania było określenie zakresu pojęciowego oraz treściowego prawa do dobrej administracji. Ponadto skoncentrowano się na wyodrębnieniu głównych zasad wchodzących w skład prawa do dobrej administracji występujących w aktach normatywnych Unii Europejskiej oraz Rady Europy. Wskazana część została poszerzona

<sup>5</sup> A. Grobler, *Metodologia nauk*, Kraków 2006, s. 55-60.

<sup>6</sup> Por. M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.

o analizę ich zastosowania w polskim porządku prawnym. Następnie dokonano weryfikacji skuteczności przywołanych zasad, poprzez analizę ich występowania w orzecznictwie krajowym oraz europejskim. Celem badawczym było zaś ukazanie zachodzącego w problematyce prawa do dobrej administracji procesu ewolucji zmierzającego do umocowania zasady dobrej administracji.

Dotychczasowe opracowania prezentują analizowane zagadnienie w sposób odmienny od niniejszej pracy. Scharakteryzowanie genezy, treści, źródeł oraz orzecznictwa dotyczącego prawa do dobrej administracji, a także ukazanie jego ewolucji do zasady dobrej administracji, należy zatem uznać za zasadne. W celu przygotowania przedkładanej pracy korzystano z dokumentów źródłowych, orzecznictwa polskiego oraz europejskiego, opracowań przekrojowych, a także artykułów naukowych.

# PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI

## 1.1. GENEZA PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Prawo do dobrej administracji kojarzone jest przede wszystkim ze współczesnością. Podejście to nie jest jednak właściwe, bo choć rozkwit analizowanej idei przypada na ostatnie ćwierćwiecze, to sama koncepcja była obecna w rozważaniach filozoficznych już wiele wieków wcześniej. Pierwsze wzmianki pojawiły się już bowiem w dziełach Konfucjusza, który to w swoich rozważaniach koncentrował się na filozoficznych fundamentach relacji społecznych.<sup>1</sup> W samych naukach często odwoływał się on do relacji panujących między władzą a poddanymi. Podkreślał przy tym, że dobry władca powinien wykonywać swoją służbę, w taki sposób, by osiągać dobro dla poddanych. W swoich wywodach zwracał się także do kadry urzędniczej, nakazując im poszanowanie sprawowanego urzędu, mądre gospodarowanie oraz kierowanie się miłością do ludu. Konfucjusz stał na stanowisku, że obywatelowi należy się ochrona przed potencjalnie niewłaściwymi rządami, dlatego postulował wprowadzenie prawa umożliwiającego zgłoszenie sprzeciwu wobec władcy działającego w sposób niesprawiedliwy<sup>2</sup>.

Wskazany zagadnieniem zajmował się również Platon, który wiele swoich prac poświęcił idei dobra. Kreując koncepcję państwa idealnego, przyznał prawu niezwykle istotną rolę, czyniąc je realizatorem dobra powszechnego.<sup>3</sup> Życie społeczne widział, jako wspólnotę zróżnicowanych jednostek, które winny działać

---

<sup>1</sup> W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 1999, s. 101.

<sup>2</sup> *Dialogi konfucjańskie*, tłum. K. Czyżewska-Madajewicz, M. Künstler, Z. Tłumski, Wrocław 1976, s. 37.

<sup>3</sup> I. Lipowicz, *Jeszcze o polis idealnej w „Państwie” Platona*, „Studenckie Zeszyty Prawnicze” Nr 5/1976, s. 38-40.

dla dobra ogółu. Ponadto szczególne znaczenie przyznawał pracy urzędniczej, którą definiował jaką służbą, samych zaś urzędników, określał mianem sług prawa<sup>4</sup>.

Innym starożytnym autorem odnoszącym się do interesującego nas tematu był rzymski pisarz Marek Cynceron. Głosił on naukę o idei praworządności, ukazując, że opiera się ona na pożytecznym, legalnym i godziwym dysponowaniu dobrami oraz sprawowaniu zwierzchnictwa. Podkreślał jednak, że sprawowanie rządów winno być realizowane niczym opieka, a więc z korzyścią dla tych, którzy zostali jej poddani<sup>5</sup>.

O dobrej administracji wspominał również św. Tomasz z Akwinu. W dziele *De regno* nauczał o rodzajach sprawowania władzy. Ukazywał rządy sprawiedliwe i słuszne oraz przeciwstawiał im urzędy przewrotne i niesprawiedliwe. Wskazywał, że osiągnięcie pierwszych z nich jest możliwe, jeśli ludzie tworzący społeczność będą prowadzeni przez rządzących, ku dobru wspólnemu. Drugi zaś model realizuje się, gdy nad interesem społecznym przeważa dobro prywatne władcy<sup>6</sup>.

Natomiast kolejni dwaj autorzy koncentrowali się na kreowaniu wizji idealnego urzędnika. Pierwszy z nich, Thomas More definiował go, jako osobę, która wypełnia swoje obowiązki, w sposób rzetelny i przyjazny względem innych obywateli<sup>7</sup>. Natomiast drugi, Andrzej Frycz Modrzewski, podkreślał konieczność wypracowywania jasnych oraz klarownych procedur dotyczących wyboru osób do piastowania stanowisk urzędniczych. W dziele *O poprawie Rzeczypospolitej* ukazywał, że problematykę tę należy uregulować prawnie, a także uwolnić od koneksji i uzależnić od faktycznych kompetencji kandydatów<sup>8</sup>.

Jak wskazano powyżej, idea dobrej administracji jest ściśle powiązana z koncepcją dobrych rządów oraz szerzej ze strukturą życia społecznego i jako taka występuje na różnych etapach historycznych. Z kolei genezy rozwoju idei dobrej administracji należy doszukiwać się w elementach procesu legalizacji założeń administracji publicznej. Upřednio niezależna administracja, w ciągu ostatnich dwustu lat podlegała stopniowemu włączeniu w strukturę władzy wykonawczej poprzez coraz ściślejsze związanie prawem. Wprowadzenie systemów prawa,

---

<sup>4</sup> Platon, *Prawa*, Księga IV, Warszawa 1997, s. 147. Por. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 87.

<sup>5</sup> M. T. Cyncero, *Wybór pism naukowych*, Warszawa 2002, s. 211–212.

<sup>6</sup> Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy (De regno)*, [w:] Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999, s. 227.

<sup>7</sup> T. More, *Utopia*, tłum. K. Abgarowicz, Warszawa 1954, s. 156.

<sup>8</sup> L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, M. Łuszczynska, W. Więclaw, *Historia doktryn politycznych i prawnych do początku XX wieku. Materiały źródłowe*, Lublin 2003, s. 159.

a wreszcie także ustaw zasadniczych, przyczyniło się do objęcia normami prawa nie tylko władzy ustawodawczej, lecz także administracji<sup>9</sup>.

W samym przebiegu rozwoju założeń dobrej administracji można zaś wskazać pięć etapów determinujących aktualny kształt analizowanej koncepcji. Jako pierwszą determinantę należy wskazać przełomowe wydarzenia historyczne, skupione wokół Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Działania rewolucjonistów rozpoczęły wszak proces przejścia od ustroju monarchicznego do republikańskiego, skutkując tym samym głębokimi oraz wielopłaszczyznowymi zmianami społeczno-politycznymi.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na działalność jurystów, w tym pozytywistów niemieckich, których działania stworzyły podstawy do sklasyfikowania administracji publicznej, jako obszaru działalności państwowej, dając tym samym początek do kreowania jej odrębnej roli w strukturze organizacyjnej państwa<sup>10</sup>. Trzeci etap stanowiła zaś przypadająca na lata dwudzieste XX wieku koncepcja kodyfikacji prawa o postępowaniu administracyjnym, której materialnym rezultatem była m.in. austriacka ustawa z dnia 21 lipca 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym<sup>11</sup>.

Rozważania na temat etapu czwartego i piątego wymagają zaś łącznego rozpoznania, ponieważ oba koncentrują się wokół przyznania koncepcji dobrej administracji pozycji gwarantowanej prawnie. Przy czym etap czwarty odnosi się do struktury krajowej, w ramach której założenia dobrej administracji znajdują swoje odzwierciedlenie w ustawach zasadniczych, zaś etap piąty dotyczy podniesienia analizowanej koncepcji do rangi wartości o charakterze międzynarodowym, umocowanej w systemie prawa Unii Europejskiej<sup>12</sup>.

Przywołane wyżej etapy stanowią jedynie przykłady czynników historycznych wpływających na kształtowanie się idei dobrej administracji, jednoznacznie podkreślając złożoność samej materii. Mnogość elementów kreujących założenia badanej struktury, w tym silne przenikanie się czynników odpowiedzialnych za ogólny rozwój prawa cywilizacji zachodniej, uzmysławia konieczność zastosowania metody komparatystycznej w zakresie definiowania pojęcia oraz dalszej analizy rozwoju koncepcji dobrej administracji.

---

<sup>9</sup> S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Neapol 2007, s. 11–13.

<sup>10</sup> R. Siuciński, dz.cyt., s. 295.

<sup>11</sup> J.B. Auby, *Administrative proceedings in the Habsburg Succession Countries*, Łódź-Warszawa 2021, s. 11–12.

<sup>12</sup> R. Siuciński, dz. cyt., s. 296.

## 1.2. DEFINIOWANIE I TREŚĆ PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Po przytoczeniu podstawowych czynników wpływających na rozwój idei dobrej administracji zasadne jest dokonanie próby definiowania jej treści. Do wskazanej próby, należy jednak podejść wielopłaszczyznowo, ukazując ewolucję analizowanej koncepcji ze szczególnym uwzględnieniem jej przejścia z płaszczyzny politycznej do normatywnej. Dobra administracja przestała być bowiem rozumiana jedynie jako element programu politycznego, lecz stała się kategorią prawa podmiotowego<sup>13</sup>. Poprzez swoje założenia nadała obywatelowi możliwość wystosowywania roszczeń w stosunku do państwa. Obywatel stał się uprawniony do oczekiwania i egzekwowania rzetelnej oraz merytorycznej usługi administracyjnej<sup>14</sup>.

Prawo do dobrej administracji nie zostało jednak wprost zawarte w ustawodawstwie państwowym. Konstrukcja dobrej administracji jest zatem oparta jedynie na instytucjach odpowiadających jej treści oraz założeniom, bez wprowadzania do systemu prawnego definicji legalnej czy też przyznania wskazanego prawa poprzez jego wyrażenie *expressis verbis* w akcie normatywnym<sup>15</sup>. Wskazana zależność skłania zatem do rozważania, czy prawo do dobrej administracji należy traktować w kategorii pojęcia normatywnego, czy też pozaprawnego?

Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak występowania wyrażenia „prawo do dobrej administracji” w jakimkolwiek akcie normatywnym polskiego porządku prawnego. Z drugiej zaś strony niezasadne byłoby pozbawienie obywatela możliwości egzekwowania praw skoncentrowanych wokół badanej idei z tytułu braku jej literalnego wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego, tym bardziej że koncepcja ta została wyrażona w prawie wspólnotowym. Zważając na powyższe, jednostka nie może zostać pozbawiona możliwości dochodzenia praw przysługujących z tytułu koncepcji dobrej administracji, jednakże jedynie w zakresie prawnie uregulowanym<sup>16</sup>. Instytucje oraz przepisy, w tym m.in. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, skupione wokół wiodącej treści badanej

---

<sup>13</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 116.

<sup>14</sup> Tamże, s. 228.

<sup>15</sup> Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] *Prawo do dobrej administracji - Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 15.

<sup>16</sup> M. Jełowicki, *Teoria administracji – bariery i perspektywy*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32, s. 95.

koncepcji, zapewniają obywatelowi możliwość pośredniej realizacji niewyrażonego wprost prawa do dobrej administracji<sup>17</sup>.

Nie oznacza to jednak, że brak klarownego i jasnego wyrażenia prawa do dobrej administracji w aktach normatywnych jest bez znaczenia. Oczywiście jest, że o istocie prawa decyduje jego treść, nie zaś samo nazewnictwo, jednakże bezpośrednie wyrażenie danego prawa poprzez jego sformułowanie w ustawodawstwie wpływa na gwarancję jego realizacji oraz zobowiązuje władzę ustawodawczą do jego dalszego rozwinięcia<sup>18</sup>.

Po wskazaniu złożoności badanej materii w zakresie regulacyjnym należy przejść do analizy jej treści. W tym względzie warto skupić się na właściwym rozpatrzeniu płaszczyzn prawnych w przypadkach, w których mamy do czynienia z zastosowaniem prawa do dobrej administracji. Zdecydowanie najpowszechniejszą płaszczyzną stanowi prawo procesowe, regulujące ten zakres w fundamentalnej KPPUE czy krajowych kodyfikacjach procedur administracyjnych. Niemniej w prezentowanych rozważaniach nie można dopuścić do pominięcia występowania analizowanej koncepcji także w prawie materialnym i ustrojowym<sup>19</sup>. Rozważania te nastrożają jednak wielu kłopotów, zarówno o podłożu aksjologicznym, jak i normatywnym. O ile bowiem prawo procesowe realizuje treść prawa do dobrej administracji m.in. poprzez określenie trybu czy terminu załatwienia sprawy, o tyle trudno jest wskazać konkretną treść tegoż prawa w prawie ustrojowym i materialnym, gdyż ma ono charakter złożony będący wiązką różnych praw.

Podążając za Z. Niewiadomskim, warto zatem rozważyć jakie elementy składają się na treść prawa do dobrej administracji odpowiednio na gruncie prawa materialnego oraz ustrojowego. Zgłębienie tego tematu koncentruje się wokół wyznaczenia determinant pozwalających nadać określonym regulacjom i instytucjom status dobrej administracji, a tym samym przełożyć się na potwierdzenie jej występowania, także w samym prawie ustrojowym oraz materialnym. W tym zakresie pod rozwagę poddaje się m.in. czy dla przyznania wskazanego statusu wystarczającym będzie określenie zakresu usług publicznych, z uwzględnieniem wskazania ich wymaganej jakości dla prawa materialnego oraz odpowiednie zapewnienie podziału kompetencji w przypadku prawa ustrojowego czy też niezbędne jest dokonanie szerszego odniesienia do innych czynników. Doktryna

---

<sup>17</sup> Zob. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r., nr 30 poz. 168.

<sup>18</sup> Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji...*, s. 16.

<sup>19</sup> A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały konferencyjne*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów-Cisna 2002, s. 14–15.



nie wypracowała jednak jednoznacznego stanowiska, co więcej poglądem dominującym stało się myślenie, iż „niezasadnym jest rozpatrywanie prawa do dobrej administracji odrębnie i indywidualnie na każdej z trzech płaszczyzn tj. prawa procesowego, materialnego oraz ustrojowego”<sup>20</sup>. Wskazuje się zaś, że ze względu na złożoność zagadnienia, w tym przenikanie się regulacji w obrębie wymienionych płaszczyzn, należy dokonywać interpretacji łącznej i integralnej w zakresie całego ustawodawstwa<sup>21</sup>.

Przywołane wyżej podejście, skłania do umieszczenia prawa do dobrej administracji w obrębie prawa podmiotowego<sup>22</sup>. Wskazane działanie, skutkuje jednak trudnościami w zakresie konstruowania kategorii pojęciowej tego prawa, przede wszystkim pod kątem normatywnym. Wymaga bowiem zastosowania innej filozofii w budowie prawa materialnego, gdyż wskazana interpretacja „nadaje jednostce prawo kierowania roszczenia wobec państwa do realizacji dobrej administracji”<sup>23</sup>. Roszczenie nie ogranicza się jedynie do treści normy prawnej, lecz także do ogólnego uszczerbku obarczającego obywatela, wynikającego z niezastosowania prawa do dobrej administracji.

Dalsze rozważania należy odnieść do możliwości egzekwowania powyższej teorii na gruncie aktualnej treści prawa materialnego, koncentrując się na ocenie wystarczalności działań odpowiedzialnych za ochronę praw jednostki<sup>24</sup>. Administracja działa na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że ingerencja w prawa obywatela możliwa jest jedynie w przypadkach określonych ustawowo. Można zatem wysnuć wniosek, że prawa wyrażone *expressis verbis* w akcie normatywnym pełnią funkcję dualną, ponieważ z jednej strony ograniczają prawa jednostki, z drugiej zaś chronią ją przed niewłaściwą działalnością administracyjną poprzez określenie zasad jej funkcjonowania<sup>25</sup>. Czy wskazane działanie jest jednak wystarczające? Wydaje się, że przymiot wystarczalności może zostać przyznany jedynie z punktu formalnoprawnego, nie zaś jako wyraz faktycznej ochrony interesów obywateli. Upowszechnienie oraz zastosowanie tej tezy wymagałoby jednak przewartościowania całej koncepcji podejścia do problematyki ochrony praw obywatela z perspektywy gwarantowania ochrony przed nieprawidłowym, nieterminowym czy nierzetelnym działaniem administracji do perspektywy

---

<sup>20</sup> Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji...*, s. 17.

<sup>21</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 114.

<sup>22</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 61–62.

<sup>23</sup> A. Stawarz-Walat, *Pojęcie dobrej administracji w nauce prawa konstytucyjnego*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 400.

<sup>24</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 243.

<sup>25</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 56.

realizowania ochrony przez działanie administracji<sup>26</sup>. Wreszcie, zdając sobie sprawę z wielopłaszczyznowości badanego zagadnienia, warto poszerzyć analizę o kontekst pozanormatywny.

### 1.3. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI JAKO KATEGORIA PRAWNA

Prowadząc badania nad zagadnieniem dobrej administracji, niezbędne jest także odniesienie do kryterium uniwersalności. Dopiero poddanie interesującej nas materii badaniom na polu normatywnym, aksjologicznym oraz empirycznym pozwoli uzyskać możliwie najwłaściwsze rozumienie koncepcji dobrej administracji<sup>27</sup>. Niejednokrotnie przywoływana w niniejszej pracy, złożoność zagadnienia prawa do dobrej administracji będzie wymagała z kolei odniesienia do rodzajów kategorii, w przypadku których będzie możliwe wskazanie jej występowania i zastosowania. W tym zakresie wskazuje się cztery sposoby jej klasyfikowania, odpowiednio jako uprawnienie obywatela, element publicznego prawa podmiotowego, a także kategorię paraprawną bądź pozaprawną<sup>28</sup>.

W przypadku pierwszej koncepcji należy wskazać na nierozłączność prawa do dobrej administracji w relacjach kształtujących się między obywatelem a władzą publiczną. Uprawnienie obywatela traktuje się bowiem jako zindywidualizowaną i skonkretyzowaną konstrukcję prawną, skorelowaną z obowiązkiem spoczywającym na organie administracji publicznej<sup>29</sup>. W drugiej koncepcji rozpatrywana materia nie jest rozumiana jedynie jako uprawnienie obywatela, lecz „wyodrębniona instytucja charakteryzująca się prawnie skutecznym roszczeniem wobec organu administracji publicznej, gdzie głównym gwarantem skutecznej realizacji takich roszczeń są procedury przyjęte w ramach koncepcji demokratycznego państwa prawa”<sup>30</sup>.

Natomiast traktowanie prawa do dobrej administracji, jako kategorii paraprawnej bądź pozaprawnej zobowiązuje do zastosowania większej skali podczas oceny zjawiska. W pierwszym przypadku mamy bowiem do czynienia z zasadą prawa, nie zaś normą czy instytucją. To „synteza rozwiązań prawnych, wyznaczająca kierunek rozwoju oraz konstruująca uzasadnienie dla wprowadzanych

<sup>26</sup> Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji...*, s. 17–18.

<sup>27</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 170.

<sup>28</sup> K. Warzecha, *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. J. Wyrzykowski, Warszawa 2005, s. 226.

<sup>29</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 61.

<sup>30</sup> Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 18.

nowelizacji procedur w relacjach łączących obywateli z podmiotami władzy publicznej<sup>31</sup>. Z kolei, usytuowanie analizowanej problematyki na gruncie kategorii pozaprawnych obliguje do jej rozpatrywania, jako zjawiska społecznego o charakterze wielopłaszczyznowym. Warto wskazać, że przedstawiona koncepcja odnosi się zasadniczo do przestrzeni politycznej, w której dobra administracja zostaje przyporządkowana do sfer korelujących z jej treścią, w tym m.in. do sfery społecznej, etycznej czy psychologicznej<sup>32</sup>.

#### 1.4. POJĘCIE PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Przechodząc do przedstawienia wyników badań dotyczących definiowania pojęcia dobrej administracji, pragnę w pierwszej kolejności zaznaczyć, że w przypadku analizowanego hasła nie występuje definicja legalna ani ujednoliczona definicja doktrynalna. Pojęcie to stało się jednak przedmiotem zainteresowania teoretycznoprawnego oraz częścią wielu dyskusji akademickich, w wyniku których podejmowano próby określenia jego elementów składowych oraz ogólnego definiowania.

Z. Cieślak, dokonując próby definiowania pojęcia, pokusił się o wprowadzenie profilu jego rozpatrywania, wskazując, że dobra administracja może być analizowana w znaczeniu ogólnym bądź indywidualnym. Znaczenie ogólne odnosi się do „oceny podmiotów administrujących pod kątem efektywności realizowanych przez nie celów określonych normatywnie, które to uzyskały akceptację obywateli i jako takie zostały powszechnie uznane za użyteczne społecznie”<sup>33</sup>. Natomiast znaczenie indywidualne wymaga doszukiwania się „pozytywnych zachowań bezpośrednio wśród funkcjonariuszy władzy wykonawczej, którzy wykonując swoją pracę winni realizować przyjęte powinności urzędnicze”<sup>34</sup>. Jak wynika z powyższego, przytoczone sposoby odczytywania znaczenia dobrej administracji różnią się w zakresie podmiotowym, tym samym stosowanie tej definicji wymagałoby doprecyzowania metod oraz kryteriów oceny dla obu znaczeń.

Z kolei B. Kudrycka stoi na stanowisku, że prawo do dobrej administracji powinno być rozpatrywane w kategorii prawa podmiotowego, jednakże rozumianego nie tylko w odniesieniu do obywatela, ale także jako instrumentu prawnego mającego za zadanie ochronę interesów publicznych przed

---

<sup>31</sup> Tamże, s. 18-19.

<sup>32</sup> Tamże, s. 19.

<sup>33</sup> Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „*Studia Iuridica*” 2000, t. XXXVIII, s. 59.

<sup>34</sup> Z. Cieślak, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 28–29.

wewnątrzadministracyjnymi naruszeniami. Profesor w swoich wypowiedziach podkreślała, także znaczenie przekazów głoszonych przez reprezentantów międzynarodowej doktryny administracyjnej na temat analizowanego pojęcia. Warto przytoczyć tutaj choćby dokument *New public management*<sup>35</sup>, który to stawia tezę, iż „o przedmiocie dobrej administracji decyduje jej efektywność, ekonomiczność oraz sprawność”<sup>36</sup>. Autorka zaznacza, że zastosowanie jedynie kryterium ekonomicznego jest niewystarczające do zapewnienia właściwego działania administracji, ze względu na ryzyko korupcyjne. Niezbędne jest uzupełnienie go o przytoczone już kryteria efektywności oraz sprawności, które to opierając się na uniwersalnych wartościach mają na celu zapewnienie równowagi między ochroną interesu publicznego, a równością oraz sprawiedliwością<sup>37</sup>.

Z. Leoński podkreśla zaś wieloznaczność terminu. Wskazuje przy tym, że już samo słowo *dobrze* posiada kilka znaczeń. Dostrzegając problematyczność klasycznego definiowania, profesor proponuje zastosowanie definicji negatywnej opartej na przeciwstawieniu dobrych cech administracji do występujących w niej złych zjawisk. Jednocześnie jednak zwraca uwagę na występującą trudność ogólnego i jednoznacznego określenia cech dobrych oraz złych w administracji. Możemy bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której efektywne działanie administracji będzie powodowało skutki niehumanitarne. Zasadne jest więc określenie wymiernych kryteriów. W tym względzie zwraca się uwagę na konieczność zastosowania odwołania do wzorca normatywnego, w postaci art. 41 KPPUE czy KDA. Przywołane dokumenty precyzują elementy prawne umożliwiające ocenę działania administracji tj. zasadę legalizmu i bezstronności, a także wskazują na kryteria pozaprawne, jak np. normy moralne odnoszące się choćby do życzliwego traktowania petenta. Wskazane kryteria oceny niewątpliwie przybliżają do prezentacji obrazu dobrej administracji. Aby jednak obraz ten mógł być realny, niezbędne jest ciągłe konfrontowanie realizacji założeń dobrej administracji ze stopniem występowania jej złych cech<sup>38</sup>.

W związku z powyższym J. Świątkiewicz, rozważając pojęcie dobrej administracji, podkreślał jego istotę rozpatrywaną z perspektywy obywatela. Dla obywatela najistotniejsze jest sprawne oraz pozytywne rozpatrzenie sprawy. Przytoczona „sprawność jest warunkowana przez szybkość i terminowość działania organów, natomiast o pozytywności rozumianej, jako rozstrzygnięciu satysfakcjonującym

<sup>35</sup> Por. E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 187.

<sup>36</sup> B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 86.

<sup>37</sup> B. Kudrycka, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 20.

<sup>38</sup> Z. Leoński, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 20.

obywatela decyduje prawo materialne<sup>39</sup>. Profesor zwraca także uwagę na znaczenie art. 7 oraz art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy z nich nakłada na administrację ograniczenie, realizujące się zasadą ogólną nakazującą działać jej organom jedynie na podstawie i w granicach przewidzianych prawem. Drugi zaś, wprowadza zasadę, w ramach której obywatela nie można zmuszać do czynienia czegokolwiek, co nie zostało prawnie nakazane, określając tym samym pozycję prawną jednostki względem administracji<sup>40</sup>. Przedmiotem rozważań prezentowanych przez J. Świątkiewicza jest także konieczność uwzględniania słusznego interesu obywatela oraz interesu publicznego w rozstrzygnięciach administracyjnych. Z kolei na podstawie art. 7 k.p.a., wskazuje się, że „o ile nie przekracza to możliwości faktycznych ani prawnych, organy są zobligowane do pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy obywatela<sup>41</sup>. Co więcej, obywatel może oczekiwać tożsamego załatwienia jego sprawy, jeżeli posiada ona identyczny stan prawny i faktyczny, co sprawa już rozstrzygnięta. Wreszcie organ, działając w granicach uznania administracyjnego, powinien dokonywać wyważenia między interesem społecznym, a także jednostkowym<sup>42</sup>.

Szersze spojrzenie na próbę definiowania badanego zagadnienia prezentuje M. Wyrzykowski, wskazując, że „prawo do dobrej administracji posiada gwarancje konstytucyjne, ponieważ stanowi część prawa do dobrego państwa<sup>43</sup>. Niezwykle istotne są zatem granice wyznaczone dobrej administracji przez władzę ustawodawczą i wymiar sprawiedliwości. Profesor podkreśla także, że państwa powinny przyjąć nowy model reagowania na zmiany o charakterze ekonomicznym, społecznym czy kulturowym przyjmując rolę aktywną, a nie jedynie reaktywną. Zaznacza, że także działania koncentrujące się wokół zagadnienia dobrej administracji charakteryzują się reaktywnością. Państwa tworzą mechanizmy ochronne dla praw jednostek, powołując m.in. instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich, zamiast wprowadzać regulacje zapobiegające naruszeniom prawa<sup>44</sup>.

Natomiast J. Jendrośka korzystając z doświadczeń szkoły wrocławskiej z T. Kutą na czele, prezentował pogląd, w ramach którego „dobrą administrację

---

<sup>39</sup> J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 20.

<sup>40</sup> Por. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, Warszawa 2003, s. 22.

<sup>41</sup> Zob. art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168.

<sup>42</sup> J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do...*, s. 21.

<sup>43</sup> Wyrzykowski, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 20.

<sup>44</sup> Tamże, s. 21.

należy zrównać z racjonalną administracją<sup>45</sup>. Jednocześnie podkreślał trudność w wyznaczeniu jednolitych kryteriów odpowiedzialnych za mierzenie stopnia tej racjonalności. Zwracał, także uwagę na konieczność uwzględnienia warunków społecznych, w których w danym momencie funkcjonuje administracja, ponieważ niemożliwe jest wytworzenie modelu doskonałego działającego bezbłędnie w każdych okolicznościach. Odwołując się do maksymy Ulpianusa: *ius publice ad utilitatem rei publice spectat*, wskazywał jednak, że podczas rozważań dotyczących obywatelskiego prawa do dobrej administracji, nie można pominąć występowania nadrzędności interesu publicznego w działaniach administracji. Ostatecznie J. Jendrośka, pokusił się o sformułowanie własnej definicji dobrej administracji, określając ją jako „administrację społecznie użyteczną w danych warunkach gospodarczych oraz społecznych”<sup>46</sup>.

Z kolei I. Lipowicz wskazuje, że „prawo do dobrej administracji stanowi pojęcie nieo określone, nieposiadające odbicia normatywnego, które jednak zawiera w sobie przekaz rozumienia potocznego odpowiadającego pojęciom dobrej władzy oraz dobrego państwa”<sup>47</sup>. Jednocześnie wymienia przymioty i cechy, którymi powinna charakteryzować się administracja, by można było przyznać, że jest ona dobra. Wśród nich należy wymienić: zakotwiczenie w wartościach konstytucyjnych, działanie na podstawie właściwej normy prawnej, przestrzeganie procedur administracyjnych, ale także efektywność, sprawność, rzetelność, elastyczność oraz odbiurokratyzowanie<sup>48</sup>.

Inne podejście do tematu prezentuje R. Sowiński, koncentrując się na kwestiach ontologicznych i metodologicznych. Wywodzi on swoje założenia z zagadnienia bytu oraz istoty administracji. W tym zakresie skupia się on na „ukazaniu relacji między perspektywą aktualną i faktyczną a perspektywą przyszłą oraz potencjalną”<sup>49</sup>. Zestawia tym samym fakty oraz idee. Na tej podstawie wskazuje, że badania nad definicją dobrej administracji muszą być prowadzone równorzędnie na płaszczyźnie empirycznej i teoretycznej, gdyż dopiero zastosowanie ujęcia wielopłaszczyznowego pozwoli uzyskać odpowiedź kompletną. Jednocześnie

---

<sup>45</sup> J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne we współczesnej cywilizacji*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32, s. 105.

<sup>46</sup> J. Jendrośka, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 24.

<sup>47</sup> I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli, Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, RPO, Warszawa 2005, s. 114; Por. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, Warszawa 2003, s. 27.

<sup>48</sup> I. Lipowicz, *Polska administracja publiczna w świetle standardów europejskich*, [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 320–322.

<sup>49</sup> R. Sowiński, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 25–26.

podkreśla konieczność zachowywania rygoru terminologicznego w badaniach nad dobrą administracją bowiem wprowadzenie błędnej definicji, może skutkować umocowaniem treści, która nie będzie posiadała faktycznej, społecznej akceptacji, a tym samym nie zostanie uznana, jako powszechne rozwiązanie prawne wyznaczające podejście obywateli oraz podmiotów władzy publicznej do założeń dobrej administracji<sup>50</sup>.

Z kolei E. Smoktunowicz skoncentrował się na określeniu kategorii, w której mieści się prawo do dobrej administracji, jednoznacznie wskazując na kategorię prawną<sup>51</sup>. Argumentację przywołanej tezy oparł na art. 7 Konstytucji RP. Ponadto zaakcentował, że podczas próby definiowania analizowanej koncepcji „przedmiot dobra należy odnieść nie tylko do administracji czy nawet szerzej władzy wykonawczej, lecz także do władzy ustawodawczej i sądowniczej, a więc do całej władzy publicznej”<sup>52</sup>. Także E. Kustra podzieliła prezentowany pogląd umiejscawiający prawo do dobrej administracji w kategorii prawnej. Odwołała się, w tym zakresie do przyjętej praktyki wywodzenia szczegółowych zasad prawnych z zasady demokratycznego państwa prawnego. Podkreślała także istotną rolę doktryny w kształtowaniu definicji przedmiotowego pojęcia. Jak wskazuje, „doktryna jest zobligowana do normatywnego formowania treści tego prawa, a także kreowania kryteriów oceny działania administracji”<sup>53</sup>. Wytworzenie kryteriów o charakterze normatywnym stanowiłoby, bowiem narzędzie umożliwiające reakcję na występujące naruszenia oraz umożliwiłoby wypracowywanie procedur prewencyjnych mających za zadanie nie tylko odpowiadać na naruszenie, lecz im przeciwdziałać.

Z. Niewiadomski, podobnie jak część poprzedników, podkreśla konieczność włączenia prawa do dobrej administracji do prawa do dobrego państwa. Postuluje konieczność kreowania i realizowania nie tylko dobrej władzy wykonawczej, lecz także władzy ustawodawczej oraz sądowniczej<sup>54</sup>. Samo zaś pojęcie klasyfikuje na gruncie doktrynalnym, nie pozbawiając go jednak przymiotu normatywności. Dodatkowo zaznacza, że ze względu na wieloaspektowość zagadnienia należy je rozpatrywać zarówno jako instytucję prawa procesowego, jak i prawa materialnego oraz ustrojowego<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Tamże, s. 26.

<sup>51</sup> E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 158.

<sup>52</sup> E. Smoktunowicz, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 26.

<sup>53</sup> E. Kustra, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 26–27.

<sup>54</sup> Z. Niewiadomski, *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 28–29.

<sup>55</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, seria System Prawa Administracyjnego, t. 1, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 58.

Ponadto, prawo do dobrej administracji jest także pojmowane, jako prawo podmiotowe<sup>56</sup>. Takie stanowisko prezentuje m.in. G. Krawiec, który uważa, że stanowi ono „uprawnienie jednostki żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości”<sup>57</sup>. Dodatkowo podobnie, jak część poprzednio przytoczonych autorów, zwraca uwagę na dwa aspekty tego zagadnienia, a mianowicie materialny oraz procesowy charakter prawa do dobrej administracji. Wskazuje, że w pierwszym przypadku, oznacza to, że na to składają się zasady materialne stosowane w sprawach z zakresu praw i obowiązków jednostki. Natomiast w drugim są to „zasady procesowe, według których należy postępować, prowadząc postępowanie administracyjne kończące się decyzją administracyjną”<sup>58</sup>. Zbliżony pogląd do zaprezentowanego powyżej, prezentuje również K. Kańska, która wskazuje, że prawo do dobrej administracji ma charakter proceduralny, ponieważ tworzy je „wiązka formalnych praw podmiotowych będących podstawą do dochodzenia przez jednostkę przysługujących jej praw materialnych”<sup>59</sup>.

Z kolei definicja prezentowana przez A. Jackiewicza określa analizowane prawo, jako „publiczne prawo podmiotowe będące zestawem konkretnych uprawnień jednostki, którym można przyporządkować odpowiednie obowiązki i zachowania po stronie określonego organu administracyjnego”<sup>60</sup>. Prezentowana przez A. Jackiewicza koncepcja zyskała uznanie innych autorów, w tym m.in. E. Bonusiuk, która podkreślała jej konstytucyjne oparcie, poszerzone o analizę poglądów doktryny. Autorka określa tego typu podejście, jako podstawę do dalszych rozważań, w tym dotyczących rozszerzenia koncepcji o uprawnienia wynikające z KPPUE, EKDPA czy inne „zasady mające istotne znaczenie w kontakcie jednostki z administracją, takie, jak: dostępność, sprawność, etyczność, kompetentność, nowoczesność oraz umiędzynarodowienie”<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Zob. H. Hofman, G. Rowe, A. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 194

<sup>57</sup> G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>58</sup> Tamże, s. 21.

<sup>59</sup> K. Kańska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, red. A. Łazowskiego i R. Ostrihansky, Kraków 2005, s. 152.

<sup>60</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 73.; Por. W. Hryniewicka, A. Jackiewicz, *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*, [w:] *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, red. R. Suwaj i M. Perkowski, Białystok 2010.

<sup>61</sup> E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2010, nr 64, s. 21.



## 1.5. ŹRÓDŁA PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Przechodząc do zaprezentowania problematyki źródeł prawa do dobrej administracji, pragnę na wstępie nadmienić, iż poczynione w niniejszym podrozdziale rozważania, mają na celu prezentację najistotniejszych dokumentów regulujących badaną materię, nie zakładają zaś szczegółowej analizy zawartych w nich przepisów. Powyższe, stanowi bowiem podstawę kolejnego rozdziału.

Źródeł prawa do dobrej administracji należy doszukiwać się przede wszystkim w europejskim systemie ochrony praw człowieka. Prekursorem w kreowaniu tego tematu była Rada Europy. Najistotniejszym dokumentem RE odnoszącym się do tej problematyki jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisana 4 listopada 1950 roku w Rzymie stanowiąca fundament europejskiego systemu ochrony praw człowieka<sup>62</sup>. Choć dokument ten nie wymienia wprost prawa do dobrej administracji, to jednak zawarte w nim regulacje pośrednio odnoszą się do treści oraz zakresu tego prawa<sup>63</sup>.

Odniesienie do kwestii obywatelskiego prawa do dobrej administracji kształtującego stosunki między jednostką a organem administracji zostało ujęte m.in. w art. 6 ust. 1 Konwencji<sup>64</sup>. Przywołany artykuł stanowi o prawie do „sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”<sup>65</sup>. Przepis ten przyznaje jednostce gwarancje bezstronnego, rzetelnego i terminowego postępowania przed organami administracji publicznej. Co istotne, mimo wskazania w artykule jego zastosowania do spraw cywilnych oraz karnych, należy zaznaczyć, iż ma on także związek z działalnością administracyjną. W rozumieniu ETPC sprawy cywilne, to bowiem wszystkie sprawy, wpływające do Trybunału w związku z nieprzebraniem praw lub wolności jednostki<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> R. Hołda, D. Ostrowska, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. Rybczyńska, *Prawa człowieka zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 61-73.

<sup>63</sup> W. Wołpiuk, *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 -2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 522-524.

<sup>64</sup> A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 74.

<sup>65</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962

<sup>66</sup> D. Vitkauskas, G. Dikor, *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasburg, 2012, s. 14-16.

Należy także wspomnieć o regulacji art. 13 EKPC, zgodnie z którą osoba, której prawa i wolności określone w Konwencji zostaną naruszone, posiada uprawnienie do skutecznego środka odwoławczego, także w sytuacji gdy naruszenie zostało dokonane przez osoby wykonujące funkcje urzędnicze<sup>67</sup>.

Następnie działalność prawotwórcza RE stała się inspiracją dla UE do podjęcia zintensyfikowanych działań na rzecz unormowania oraz rozwoju koncepcji tego prawa. Należy jednak zaznaczyć, że podjęcie tematu przez instytucje UE nie spowodowało zmniejszenia aktywności przedstawicieli RE.

Odnosząc się do postanowień EKPC, należy także odwołać się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>68</sup>. Na ETPC spoczywa bowiem obowiązek sprawowania kontroli w zakresie stosowania i interpretacji praw zawartych w Konwencji. Ponadto Trybunał niejednokrotnie orzekał w sprawach dotyczących postępowania władz publicznych wobec obywateli, konstruując tezy mogące być uznane jako „standardy określające właściwy wzorzec działania administracji”<sup>69</sup>.

Trzecim elementem odpowiedzialnym za rozwój prawa do dobrej administracji w RE są zalecenia i rezolucje, skupione w *soft law*. Najistotniejsza jest niewątpliwie Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 o ochronie jednostki przed aktami administracji z 28 września 1977 r. Postanowienia zawarte w rezolucji są niezwykle istotne, ponieważ określają podstawowe zasady procedur administracyjnych, które to odpowiedzialne są za zapewnienie sprawiedliwości w relacjach panujących między jednostką a organem administracji. Katalog obejmuje m.in.: prawo dostępu do informacji, prawo do otrzymania uzasadnienia decyzji administracyjnej oraz prawo do bycia wysłuchanym. Utworzenie takiego katalogu spowodowało, także wypracowanie jednolitych zasad respektowanych przez wszystkie państwa członkowskie w zakresie stosowanych procedur administracyjnych. Dokument ten zawiera również pierwszy formalny zapis terminu dobrej oraz efektywnej administracji<sup>70</sup>.

Kolejnym źródłem prawa do dobrej administracji zawartym w systemie RE jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r.<sup>71</sup>. Jedno z zawartych w niej postanowień postuluje „nadanie społecznościom lokalnym

---

<sup>67</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1998 r. nr 147 poz. 962; Por. K. Warzecha, dz. cyt., s. 226.

<sup>68</sup> Zob. A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein. *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge 2013.

<sup>69</sup> *Violations by Article and by State - 1959 - 2014*, European Court of Human Rights, [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf) [15.08.2022].

<sup>70</sup> T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 82–86.

<sup>71</sup> *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, Dz. U. z 1994 r. nr 124 poz. 607.

uprawnienia do samodzielnego określania wewnętrznych struktur administracyjnych”. Ów samodzielnosc podlega jednak istotnym ograniczeniom skupionym wokół dostosowywania struktur do konkretnych potrzeb oraz zapewnienia skuteczności rządu<sup>72</sup>. EKSL podkreśla także znaczenie zatrudniania wykwalifikowanej kadry urzędniczej charakteryzującej się wiedzą oraz umiejętnościami adekwatnymi do zajmowanych stanowisk, wskazując powyższe jako kryterium dobrej administracji<sup>73</sup>.

Ostatnim istotnym w tym zakresie dokumentem przyjętym z ramienia Rady Europy jest Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr (2007) 7 w sprawie dobrej administracji z 20 czerwca 2007 r.<sup>74</sup> Przywołane Zalecenie jest wynikiem wieloletnich prac na rzecz uregulowania prawa do dobrej administracji. Już sama jego preambuła, wskazując zasadniczy cel, stanowi o określeniu treści tego prawa oraz skutecznym wdrażaniu go w praktyce<sup>75</sup>. Choć dokument nie określa definicji interesującego nas pojęcia to jednak poprzez zaproponowanie wzorcowego kodeksu oraz sformułowanie zasad dobrego rządu, znacząco przybliży ogólne założenia standardów dobrej administracji. Ponadto teza ta znajduje swoje potwierdzenie w końcowym wezwaniu wystosowanym przez RE, w którym „zachęca się państwa członkowskie do przyjęcia wzorcowych standardów, podejmowania działań na rzecz ich skutecznego wdrożenia w strukturze krajowej i lokalnej oraz promowania idei prawa do dobrej administracji”<sup>76</sup>. Niebagatelną rolę w procesie rozwojowym koncepcji prawa do dobrej administracji odegrał także Kodeks Dobrej Administracji, będący załącznikiem do omawianego Zalecenia. W KDA przywołano podstawowe zasady postępowania administracyjnego, zawarto treści traktujące o problematyce odwołań oraz co najistotniejsze dokonano „określenia zasad dobrej administracji, wśród których wymieniono: równość, praworządność, bezstronność, pewność prawa, proporcjonalność, partycypację, przejrzystość, prywatność oraz działanie w rozsądnym terminie”<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 64–65.

<sup>73</sup> Zob. art. 6 ust. 1-2 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, Dz. U. z 1994 r. nr 124 poz. 607.

<sup>74</sup> Zob. Aneks, Rada Europy Komitet Ministrów, *Zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2007, s. 137–146.

<sup>75</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińskiej, Warszawa 2009, s. 326.

<sup>76</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 91.

<sup>77</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 30.

Warto, także zaznaczyć, że choć Zalecenie (2007) 7 stanowi najbardziej kompletny dokument to wypracowana w nim treść jest efektem wcześniejszych rezolucji i zaleceń. Wśród nich należy wymienić m.in.:

- Rezolucję nr (77) 31 w sprawie ochrony jednostki w stosunku do działań władz administracyjnych;
- Zalecenie nr R (80) 2 w sprawie wykonywania uprawnień dyskrejonalnych organów administracyjnych;
- Zalecenie nr R (81) 19 w sprawie dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne,
- Zalecenie nr R (84) 15 w zakresie odpowiedzialności publicznej;
- Zalecenie nr R (87) 16 w sprawie procedur administracyjnych mających wpływ na dużą liczbę osób;
- Zalecenie nr R (91) 10 w sprawie przekazywania osobom trzecim danych osobowych przechowywanych przez instytucje publiczne;
- Zalecenie nr R (2000) 6 w sprawie statusu funkcjonariuszy publicznych w Europie;
- Zalecenie nr R (2000) 10 w sprawie kodeksu postępowania dla urzędników publicznych;
- Zalecenie nr R (2002) 2 w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych;
- Zalecenie nr R (2003) 16 w sprawie realizacji decyzji administracyjnych i sądowych w zakresie prawa administracyjnego;
- Zalecenie nr R (2004) 20 w sprawie kontroli sądowej aktów administracyjnych<sup>78</sup>.

Analizując powyższą problematykę, należy zaznaczyć, że choć przytoczone zalecenia i rezolucje nie posiadają charakteru wiążącego to wraz z regulacjami EKPC oraz orzeczeniami ETPC wywarły one ogromny wpływ na proces kreowania idei prawa do dobrej administracji na arenie międzynarodowej.

Z kolei przywołane powyżej rozpatrywanie genezy koncepcji dobrej administracji w systemie prawa UE należy przeprowadzić dwutorowo, uwzględniając problematykę kształtowania się jej standardów oraz umiejscowienie jej w katalogu

---

<sup>78</sup> Aneks, Rada Europy Komitet Ministrów, *Zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2007, s. 137–138.

praw podstawowych. Dopiero takie dualistyczne podejście pozwala osiągnąć obraz kompletny prawa do dobrej administracji<sup>79</sup>.

Początkowo badana materia nie była punktem zainteresowania Wspólnot Europejskich. Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza ani Europejska Wspólnota Energii Atomowej odnosiły się do tej kwestii jedynie w sposób incydentalny, nie rozwijając także wyraźnych odniesień do praw człowieka i praw podstawowych<sup>80</sup>. Na tym etapie Wspólnoty koncentrowały się przede wszystkim na osiągnięciu efektów gospodarczych, marginalizując kwestię regulacji praw humanitarnych. Co prawda, warto odnotować, że „traktaty założycielskie WE wprowadzały pierwsze elementy standardów dobrej administracji tj. zakaz dyskryminacji płacowej kobiet, obowiązek uzasadniania decyzji administracyjnych oraz ochronę danych osobowych”<sup>81</sup>.

Istotną rolę odegrał jednak Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który jednoznacznie podkreślał znaczenie koncepcji dobrej administracji. W jednym z wyroków uznał, że administracje państw członkowskich są zobligowane do stworzenia konstrukcji umożliwiającej pracownikowi zgłoszenie odpowiedzi na zarzut przed podjęciem w jego sprawie decyzji dyscyplinarnej<sup>82</sup>. Powyższe działanie określił, jako realizację wymogu dobrej administracji oraz sprawiedliwego sądu. ETS wielokrotnie poruszał kwestię dobrej administracji, działając tym samym na rzecz budowania jej jasnych standardów w UE.

Dalszy rozwój koncepcji dobrej administracji przypada na lata 90 XX wieku, kiedy to w orzeczeniach sądów unijnych dobrą administrację uznawano za ogólną zasadę prawa. Orzeczenia te charakteryzowały się jednak wybiórczością terminologiczną, ponieważ sędziowie często posługiwali się wyrażeniami bliskoznacznymi. Wśród nich znalazły się określenia tj.: zasada rozsądnego administrowania<sup>83</sup>, obowiązek dobrej administracji<sup>84</sup>, zasada właściwego administrowania<sup>85</sup> czy wreszcie szeroko rozumiana zasada dobrej administracji<sup>86</sup>.

<sup>79</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie ...*, s. 31.

<sup>80</sup> J. Menkes, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 31.

<sup>81</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 139.

<sup>82</sup> Orzeczenie ETS z dnia 28 maja 1980 r. w sprawie *Richard Kuhner v. Komisji Wspólnot Europejskich*, 33/79, ECR 1980, s. 1698.

<sup>83</sup> Orzeczenie ETS z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie *New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-231/97, ECR 1999, s. II-2412.

<sup>84</sup> Orzeczenie SPI z dnia z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie *SIC — Sociedade Independente de Comunicação SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-46/97, ECR 2000, s. II-2144.

<sup>85</sup> Orzeczenie ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *Jean-Louis Burban v. Parlamentowi Europejskiemu*, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.

<sup>86</sup> Orzeczenie SPI z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie *Volkswagen AG v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II-2727.

Kolejnym istotnym dokumentem był Kodeks dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w kontaktach ze społeczeństwem z 13 września 2000 r.<sup>87</sup>. Celem tego Kodeksu było ułatwienie praktycznego realizowania zasad dobrej administracji przez urzędników KE. Określono w nim zasady ogólne, co do których przestrzegania zobligowano urzędników, wymieniając m.in. spójność, legalność i proporcjonalność, a także obiektywność, bezstronność oraz uprzejmość<sup>88</sup>. Dokument zawiera także wytyczne dotyczące dobrego postępowania administracyjnego.

Z kolei najistotniejszym dokumentem regulującym kwestię dobrej administracji w systemie prawa UE jest KPPUE z 7 grudnia 2000 r. Będąc efektem wypracowanego porozumienia między KE, RE i PE stała się jednocześnie „źródłem tradycji konstytucyjnych państw członkowskich w zakresie praw podstawowych i przejawem konsolidacji wspólnych wartości”<sup>89</sup>. Na mocy art. 41 KPPUE pojęcie dobrej administracji włączono do kategorii prawnej. Artykuł ten precyzuje także rozumienie przymiotu „dobra”. Zgodnie z założeniem autorów KPPUE „pojęcie dobrej administracji, należy rozumieć jako rozstrzyganie spraw administracyjnych w sposób bezstronny, sprawiedliwy, uczciwy, terminowy, a także sprawny oraz uprzejmy”<sup>90</sup>.

Treść dotycząca dobrej administracji wyrażona w KPPUE została rozbudowana w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej z 6 września 2001 r. Dokument ten nie uzyskał mocy aktu bezwzględnie wiążącego jednak 6 września 2001 r. PE zalecił jego stosowanie przez organy i instytucje UE. Dodatkowo, w opinii Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich może być on stosowany subsydiarnie przez organy administracji państw członkowskich. EKDPA jest zbiorem dotychczasowych regulacji z zakresu dobrej administracji obecnych w prawie WE, późniejszej UE oraz w orzecznictwie ETS. Zawarte w nim regulacje określiły standardy właściwego działania urzędników oraz sformułowały prawa należne obywatelom UE w relacjach z administracją. EKDPA przede wszystkim „precyzuje i rozszerza katalog zasad zalecanych do stosowania w kontaktach jednostek z instytucjami oraz organami UE, wytyczając wzorzec prawidłowego funkcjonowania administracji unijnej, a także administracji narodowych”<sup>91</sup>. Wśród wymienionych zasad znalazły się m.in.: praworządność,

<sup>87</sup> E. Bonusiak, dz. cyt., s. 20.

<sup>88</sup> *Code of good administrative behaviour. Relations with the public*, [http://ec.europa.eu/transparency/code/\\_docs/code\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_pl.pdf) [15.08.2022].

<sup>89</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 106.

<sup>90</sup> I. Lipowicz, *Prawo obywatela...*, s. 115.

<sup>91</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 115.

proporcjonalność, obiektywność, bezstronność, zakaz dyskryminacji, uczciwość, terminowość, a także obowiązek udzielania odpowiedzi w języku obywatela, pouczenie o możliwości złożenia odwołania, uzasadnianie decyzji, doręczanie rozstrzygnięcia, czy przekazanie sprawy według właściwości w sytuacji mylnego skierowania<sup>92</sup>. Szczegółowemu umówieniu przywołanych zasad zostanie poświęcony kolejny rozdział pracy.

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale rozważania, w tym dyskusja na temat umiejscowienia prawa do dobrej administracji w ramach konkretnej kategorii prawnej bądź pozaprawnej, próby dokonania definicji pojęcia, przytoczone źródła oraz przedstawiony rys historyczny ukazują bogatą naturę badanej koncepcji. Silnie dostrzegalna jest także społeczna potrzeba dyskusji na ten temat. Dyskusji, która będzie zdolna wywierać nacisk na organy krajowe, a także instytucje UE do dalszego rozwijania założeń oraz regulacji z zakresu prawa do dobrej administracji.

---

<sup>92</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO — Materiały” 2008, nr 60, s. 117-118.

# PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ I RADY EUROPY ORAZ JEGO WPŁYW NA POLSKI PORZĄDEK PRAWNY

W niniejszym rozdziale zostanie przeprowadzona analiza występowania prawa do dobrej administracji w prawie UE, a także w porządku prawnym RE. Badania zawarte w rozdziale drugim mają na celu szczegółową interpretację przepisów dotyczących prawa do dobrej administracji. Wskazana analiza zostanie przeprowadzona na podstawie czterech dokumentów: KPPUE, EKDPA, KDA oraz ReNEUAL. Ponadto, w celu ukazania istoty i wpływu prawodawstwa UE oraz RE w zakresie tworzenia koncepcji prawa do dobrej administracji zostaną poczynione odniesienia ukazujące wpływ powyższego prawodawstwa na polski porządek prawny.

## 2.1. KARTA PRAW PODSTAWOWYCH

Art. 41 KPPUE stanowi, że:

„1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.



3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”<sup>1</sup>.

Po przytoczeniu treści badanego przepisu należy zwrócić uwagę na złożoność jego konstrukcji. W pierwszej kolejności wykazano bowiem zasadę ogólną prawa do dobrej administracji, by następnie dokonać jej uszczegółowienia poprzez enumeratywne wymienienie uprawnień przysługujących jednostkom w relacjach z organami oraz instytucjami UE. Określona w art. 41 KPPUE treść prawa do dobrej administracji zawiera się zatem w katalogu następujących praw:

- prawo do bezstronnego rozpatrzenia sprawy;
- prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy;
- prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie;
- prawo do bycia wysłuchanym;
- prawo dostępu do akt sprawy jednostki;
- prawo do poszanowania poufności;
- prawo do poszanowania tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji;
- prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje UE lub ich funkcjonariuszy;
- prawo do komunikowania się z instytucjami UE, w którymkolwiek z języków traktatów<sup>2</sup>.

Uwzględnienie w ramach KPPUE prawa do dobrej administracji nie stanowi nadania nowego prawa, jednakże jest jego nowym ujęciem<sup>3</sup>. I choć Karta nie określa nowej treści normatywnej, to zdecydowanie zwiększa przejrzystość prawa oraz podkreśla aksjologię UE<sup>4</sup>. Podążając z R. Wieruszewskim, należy stwierdzić, że „Karta praw podstawowych UE jest aktem wiążącym przede wszystkim instytucje Unii Europejskiej oraz instytucje państw członkowskich w takim zakresie,

---

<sup>1</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326.

<sup>2</sup> A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 127.

<sup>3</sup> A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2(85), s. 26.

<sup>4</sup> M. Górski, *Wejście w życie Traktatu Reformującego UE a Karta Praw Podstawowych. Polska perspektywa*, „Liberté!” 2009, nr 12, <http://liberte.pl/wejscie-w-zycie-traktatu-reformujacego-ue-a-karta-praw-podstawowych-polska-perspektywa/> (dostęp: 21.12.2009)

w jakim stosują one prawo unijne”<sup>5</sup>. Dodatkowo przyjęcie charakteru wiążącego KPPUE spowodowało, że bezpośrednio powoływanie się na jej prawa skutecznie umożliwia obywatelom UE dochodzenia praw przed sądami krajowymi oraz sądami UE na podstawie jej treści<sup>6</sup>.

W zakresie obowiązywania KPPUE należy przyjąć, że postanowienia zawarte w protokole polsko-brytyjskim mają zastosowanie jedynie w niektórych przypadkach, zaś co do zasady Karta ma charakter wiążący.

Art. 41 KPPUE jest pierwszym dokumentem, w którym podjęto próbę zdefiniowania prawa do dobrej administracji<sup>7</sup>. Natomiast przełomowym krokiem na drodze ewolucji tego prawa było „uznanie prawa do dobrej administracji, jako wiązki procesowych publicznych praw podmiotowych”<sup>8</sup>. Wskazana zmiana umożliwiła jednostce możliwość dochodzenia swoich praw. Ujęcie prawa do dobrej administracji w KPPUE zatem stanowiło istotną zmianę w zakresie relacji zachodzących między administracją i jednostką, postrzeganych w kontekście obywatelstwa UE<sup>9</sup>.

Przyjmuje się, że brzmienie art. 41 KPP jest kompromisem akceptowalnym przez społeczeństwo europejskie bowiem zawarte w nim postanowienia, posiadały swoje korzenie we wcześniejszych traktatach. Dla przykładu odpowiedzialność deliktowa dotycząca zadośćuczynienia dokonywanego przez Wspólnotę za błędy popełnione przez jej instytucje bądź urzędników była wzorowana na art. 288 TWE<sup>10</sup>, zaś prawo zwrócenia się do instytucji UE w wybranym języku traktatowym została wcześniej zawarta w art.21 TWE<sup>11</sup>. Samo ujęcie prawa do dobrej administracji należy zaś pojmować w ramach katalogu otwartego praw pośrednio z nim związanych.

Określone w ten sposób prawo do dobrej administracji pozwala zaklasyfikować je jako „wiązkę procesowych praw podmiotowych, czasami wraz z jej poszczególnymi elementami klasyfikowanymi w ramach godności proceduralnej lub też jako publiczne prawo podmiotowe do procedury”<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, rok XVI, nr 2(85), s. 58.

<sup>6</sup> A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 28; M. Princ, dz. cyt., s. 146.

<sup>7</sup> I. Kawka, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 209.

<sup>8</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 142.

<sup>9</sup> Z. Brodecki, *Substrat – prawo*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 76.

<sup>10</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003, s. 176.

<sup>11</sup> Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 59.

<sup>12</sup> Z. Brodecki, *Substrat...*, s. 77.

Warto, także zwrócić uwagę, iż mimo umiejscowienia prawa do dobrej administracji w rozdziale V KPPUE zatytułowanym „Prawa Obywateli”, prawa te nie zostały ograniczone do obywateli UE, lecz mają zastosowanie do wszystkich, którzy weszli w kontakt z administracją bez względu na przynależność państwową<sup>13</sup>. Ponadto, prawo to odnosi się zarówno do obywateli, jak i do „osób fizycznych i prawnych zamieszkujących lub mających swoją siedzibę na terytorium państw członkowskich Unii”<sup>14</sup>.

Należy podkreślić, że przytoczone w art. 41 KPPUE zasady w zasadniczej większości znajdują zastosowanie także w polskim porządku prawnym. Ich odpowiedniki można wskazać m.in. w k.p.a., ordynacji podatkowej, a także ustawach szczególnych.

## 2.2. EUROPEJSKI KODEKS DOBREJ PRAKTYKI ADMINISTRACYJNEJ

Drugim aktem, który wykazuje europejskie standardy dobrej administracji, jest EKDKPA. Prace nad pierwowzorem tego Kodeksu zainicjował deputowany PE Roy Perry, by następnie po kilku latach pracy finalną wersję mógł przedstawić Rzecznik Praw Obywatelskich UE Jacob Södermann<sup>15</sup>. Dokument stał się syntezą wielu wzorców, które wcześniej pojawiały się w europejskich systemach prawnych. Przedstawiony przez J. Södermanna tekst nie uzyskał jednak mocy prawnej. Udało się to dopiero we wrześniu 2001 r., kiedy to PE przyjął *European Code of Good Administrative Behaviour*, a także zalecił stosowanie go przez organy i instytucje UE<sup>16</sup>.

EKDA wyodrębnił szereg następujących zasad: praworządności (art. 4), niedyskryminowania (art. 5), współmierności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), bezstronności i niezależności (art. 8), obiektywności (art. 9), zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania i doradztwa (art. 10), uczciwości (art. 11), uprzejmości (art. 12), odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), potwierdzenia odbioru podania (art. 14), zobowiązania do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15), prawo

---

<sup>13</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 70.

<sup>14</sup> R. Wieruszewski, dz. cyt., s. 50.

<sup>15</sup> I. Harden, *When Europeans complain. The work of the European Ombudsman*, [w:] A. Dashwood, J. Spencer, C. Hillion, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2000, t. 3, s. 200.

<sup>16</sup> K. H. Jabłoński, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 5.

wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16), stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17), obowiązek uzasadnienia decyzji (art. 18), nakaz zawarcia informacji o możliwościach odwołania (art. 19), obowiązek przekazania podjętej decyzji (art. 20), nakaz ochrony danych (art. 21), obowiązek udzielenia informacji (art. 22), umożliwienia dostępu do publicznych dokumentów (art. 23) oraz prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26)<sup>17</sup>.

EKDPA zostały postawione dwa, podstawowe cele. Po pierwsze miał stać się przewodnikiem dla urzędników, a po drugie źródłem kompletnej informacji dla jednostek na temat przysługujących im praw w kontaktach z organami i instytucjami administracji<sup>18</sup>. Subsydiarnie EKDPA miał także wspomagać działania ERPO w zakresie kwalifikacji przypadków „złej administracji”<sup>19</sup>.

Utworzenie EKDPA pozwoliło rozwinąć problematykę rozumienia prawa do dobrej administracji, umożliwiło wyeksponowanie zasad dobrej administracji, a także stanowiło rozwinięcie myśli zawartych w KPPUE. Uniwersalne postanowienia EKDPA pozwoliły pogodzić różne tradycje prawne państw członkowskich, wyznaczając standardy dobrej administracji w UE<sup>20</sup>.

### a. Przepisy ogólne

Przepisy ogólne EKDPA, określając zakres jego obowiązywania, stanowią, że jego postanowień należy przestrzegać w kontaktach między instytucjami i urzędnikami a jednostkami. Następnie podaje definicje najistotniejszych pojęć<sup>21</sup>.

Art. 2 ust. 4 EKDPA zawiera definicje pojęcia jednostki, instytucji oraz urzędnika. Zgodnie z ust. 3 analizowanego artykułu pod pojęciem jednostki należy rozumieć osoby fizyczne oraz prawne. Co istotne, w tym zakresie nie ma znaczenia czy osoby te zamieszkują bądź posiadają siedzibę na terenie któregoś z krajów członkowskich UE. W definicji tej nie zostały jednak uwzględnione jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Tym bardziej,

<sup>17</sup> Zob. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej*, Unia Europejska 2015.

<sup>18</sup> A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty...*, s. 73.

<sup>19</sup> E. Bonusiak, dz. cyt., s. 21.

<sup>20</sup> M. Seniuk, *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2006, s. 114.

<sup>21</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej* (zwany dalej w przepisach: „EKDPA”), Unia Europejska 2015, s. 13.

warto podkreślić, iż na mocy art. 29 k.p.a. prawa strony przyznano także organizacjom społecznym, państwowym oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym<sup>22</sup>.

Z kolei w ramach pojęcia „instytucja” mieszczą się zarówno instytucje, jednostki organizacyjne, jak i organy WE. Zgodnie z przytoczonymi zapisami, przywołane pojęcie należy rozumieć szeroko poprzez organy zarówno władzy, jak i organy administracyjne nierealizujące funkcji władczych. Natomiast określenie „wspólnota” winno być rozumiane w znaczeniu nadanym przez Traktat z Maastricht, który to oficjalnie wprowadzając nazewnictwo „Wspólnoty Europejskiej”, określił ją jako organizację ponadnarodową, wchodzącą w skład UE<sup>23</sup>.

EKDPA wprowadza także definicję urzędnika, jednoznacznie rozróżniając tę płaszczyznę od płaszczyzny instytucji. Urzędnik nie jest zatem jedynie osobą fizyczną będącą równocześnie organem, wydającą akta oraz podejmującą czynności finalne, lecz zyskuje pozycję indywidualnego pracownika realizującego zadania instytucji. W związku z powyższym, w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 4 lit. b EKDPA urzędnikiem jest nie tylko funkcjonariusz o jasno określonym statusie urzędniczym, ale także każdy inny pracownik (funkcjonariusz) posiadający zatrudnienie w instytucjach WE. Ponadto art. 2 ust. 2 zawiera zobowiązanie do stosowania przepisów EKDPA, także przez „rzeczoznawców, praktykantów oraz osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych”<sup>24</sup>.

EKDPA wprowadza, także rzeczowy zakres obowiązywania swoich postanowień, określając, że stanowi on „zbiór zasad dobrej praktyki administracyjnej mającej zastosowanie w kontaktach pomiędzy instytucjami oraz ich administracją, a jednostką”<sup>25</sup>. Kodeks nie dotyczy jednak stosunków wewnętrznych zachodzących na płaszczyźnie organów i ich pracowników, niezasadnym byłoby bowiem wprowadzenie uprawnienia umożliwiającego pracownikowi organu administracyjnego wniesienie odwołania od wydanego polecenia służbowego.<sup>26</sup> Tożsame rozwiązanie zostało przewidziane w art. 3 § 3 k.p.a.

Art. 3 ust. 1 EKDPA należy uznać za niezwykle istotny jeszcze z jednego powodu. Otóż ustala on, iż zasady dobrej administracji znajdują zastosowanie wobec wszystkich kontaktów realizujących się między instytucjami i ich

---

<sup>22</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 16.

<sup>23</sup> W. Hryniewicka, A. I. Jackiewicz, *Międzynarodowe koncepcje...*, s. 20.

<sup>24</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 17–18.

<sup>25</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 13.

<sup>26</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 75–76.

administracjami a podmiotami, z którymi łączą je stosunki prawne. Z powyższego wynika, że przepisy EKDDA, choć w dalszych częściach głównie odnoszą się do decyzji administracyjnych, nie ograniczają się jedynie do tej jednej formy działania prawnego, lecz regulują całość stosunków prawnych z udziałem organów administracji publicznej, w tym także z zakresu prawa cywilnego<sup>27</sup>.

W następniej części EKDDA wprowadza szereg zasad, których omówienie będzie stanowiło materię niniejszej części pracy.

## **b. Zasada praworządności**

W art. 4 EKDDA wskazano, że urzędnicy, wykonując swoje obowiązki, muszą działać zgodnie z prawem oraz stosować przepisy i procedury zawarte w aktach prawnych UE<sup>28</sup>. Przywołany przepis nakazuje organom władzy publicznej działać zgodnie z zasadą legalizmu, a więc wykonywać swoje obowiązki wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przestrzeganie prawa stanowi nieodłączny element dobrej praktyki administracyjnej, nie sposób bowiem wyobrazić sobie demokratyczne państwo prawa, w którym dochodzi do naruszeń w funkcjonowaniu administracji<sup>29</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie działania podejmowane przez organy administracji mieszczą się w ścisłym kryterium przestrzegania prawa<sup>30</sup>. Takie sytuacje mogą zaistnieć choćby w przypadku stosowania wyrażeń niedookreślonych czy działania w granicach uznania administracyjnego. Niemniej niezwykle ciekawe wydają się rozważania na temat korelacji zakresów „dobrej administracji” oraz „praworządnej administracji”<sup>31</sup>. Stopień pokrewieństwa tych dwóch zbiorów jest jednak zależny od krajowych regulacji prawnych, utrwalonych zasad oraz stosowanej wykładni prawa. W związku z powyższym, dla zachowania swoistej jednolitości, EKDDA w dalszych artykułach uściśla także zasady postępowania administracyjnego stosowane w ramach swobody decyzyjnej<sup>32</sup>.

Art. 4 EKDDA wprowadza także obowiązek powoływania się na właściwą podstawę prawną przez organ wydający decyzję. W tym zakresie należy

<sup>27</sup> R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 115.

<sup>28</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDDA*, s. 14.

<sup>29</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 183.

<sup>30</sup> M. Stahl, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 121.

<sup>31</sup> J. McEldowney, *Sądy i zasady dobrej administracji*, [w:] K. Nowacki (red.), *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej (Polska, Węgry)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2244, Prawo CCLXXII, Wrocław 2000, s. 349.

<sup>32</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako...*, s. 62.

podkreślić, że tylko przepisy aktów prawa sklasyfikowanych w systemie prawa powszechnie obowiązującego mogą stanowić podstawę ich wydania. Oznacza to, że akty prawne o charakterze wewnętrznym nie mogą być podstawą żadnych działań władczych względem obywateli oraz innych podmiotów<sup>33</sup>. Analizowany przepis harmonizuje z polskim porządkiem prawnym w zakresie art. 7 Konstytucji RP, który to nakazuje wszystkim organom władzy publicznej, działać „na podstawie i w granicach prawa”, a także z art. 6 k.p.a. oraz art. 120 o.p.

### c. Zasada niedyskryminowania

Zasada ta została uregulowana w art. 5 i stanowi, że urzędnik podczas podejmowania decyzji przestrzega zasad równego traktowania oraz powstrzymuje się od nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich „narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną”<sup>34</sup>. Przepis ten stanowi przykład dookreślenia prawidłowego działania organów administracji w przypadku zaistnienia luzu decyzyjnego. Organy podejmując decyzje w ramach uznania, powinny za każdym razem uwzględniać słuszny interes obywatela, o ile nie stoi on na przeszkodzie interesowi społecznemu oraz nie przekracza kompetencji organu<sup>35</sup>. Celem analizowanego przepisu jest zatem przeciwdziałanie nadużyciom w sprawowaniu władzy, a także zbytniej dowolności w przypadku braku wyraźnych oraz wiążących przepisów prawa materialnego.

Przywołana zasada zawiera nie tylko nakaz równego traktowania, lecz również zakaz determinowania oceny równości poprzez cechy wymienione w ust. 3<sup>36</sup>. Ponadto zaznaczono, że każde działanie charakteryzujące się różnicą w traktowaniu musi zostać usprawiedliwione istotnymi i obiektywnymi właściwościami sprawy<sup>37</sup>. Przepis ogranicza zatem możliwość dowolnego oraz nieskrępowanego nierównego traktowania, wprowadzając jednocześnie sposobność jego stosowania

---

<sup>33</sup> J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 22-23.

<sup>34</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 14.

<sup>35</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2, s. 13

<sup>36</sup> Por. Orzeczenie ETS z dnia 20 września 1988 r. w sprawie *Królestwo Hiszpanii v. Radzie Wspólnot Europejskich*, C-203/86, ECR 1988, s. 4596.

<sup>37</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 191.

w usprawiedliwionej sytuacji<sup>38</sup>. Przykładem wpływu na ocenę równości może być, chociażby odmówienie przyznania licencji pilota ze względu na stan zdrowia bądź wiek<sup>39</sup>. Warto wskazać, że regulacje zawarte w art. 5 EKDPA łączą się ściśle z niektórymi tezami orzeczniczymi Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tezy te wywiedzione z przepisów ogólnych Konstytucji RP oraz k.p.a. określają m.in. że „z konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa, wynika prawo obywateli do oczekiwania, że w takich samych sytuacjach prawnych i faktycznych mogą oczekiwać od organów administracji takich samych rozstrzygnięć”<sup>40</sup>.

#### d. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności realizuje się we współmiernym stosowaniu środków niezbędnych do osiągnięcia zamierzonego celu<sup>41</sup>. Ów cel jest zwykle wyznaczany przez samego ustawodawcę poprzez jasne określenie go w preambule bądź w uzasadnieniu do projektu ustawy. L. Kieres zwraca uwagę, że „z zasady proporcjonalności wynika wytyczna dążenia do osiągnięcia zamierzonego celu przy użyciu odpowiednich instrumentów – aktów o charakterze politycznym (pozbawionych charakteru normatywnego) oraz aktów prawnie wiążących”<sup>42</sup>. Zasada ta wprowadza umiarkowanie w stosowaniu środków prawnych tak, aby interes obywatela został uwzględniony w toku postępowania. Organ podejmując decyzje, zobligowany jest do dokonania wyważenia ważności interesu prywatnego i ogólnego interesu społecznego. Ponadto urzędników zobligowano do unikania nakładania na obywateli obciążeń, a także wszelkiego bezprawnego ograniczania ich praw, jeżeli byłyby one niewspółmierne do celu<sup>43</sup>. Odwołując się, w tym zakresie do wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego, warto wskazać, że organ winien pozytywnie rozstrzygnąć sprawę jednostki, gdy posiada ku temu właściwe kompetencje i nie koliduje to ze wspólnym interesem obywateli<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa 2010, s. 87.

<sup>39</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 22.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z dnia 26 października 1986 r., sygn. II SA 1161/8414. Por. Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 65.

<sup>41</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 14.

<sup>42</sup> L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4, s. 23.

<sup>43</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 24.

<sup>44</sup> C. Martysz, *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczycyca, C. Martysz, A. Matan, t. 1, Warszawa 2010, s. 92–93.



Odrębną problematykę, szczególnie widoczną na polu orzeczniczym stanowi właściwe wyważenie tych relacji oraz ocena samej współmierności środków do celu. Występuje jednak silne zalecenie, aby organy administracji przeprowadzały swoje działania, w sposób praworządny oraz jak najmniej uciążliwy dla obywateli<sup>45</sup>. W tym miejscu warto poczynić odniesienie do art. 7 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który zobowiązuje organ egzekucyjny do zastosowania takiego środka, który wyegzekwuje bezpośrednio wykonanie obowiązku, jednocześnie wybierając środek najmniej uciążliwy dla wykonującego zobowiązanie<sup>46</sup>.

### e. Zakaz nadużywania uprawnień

Treść analizowanego zakazu nadużywania uprawnień stanowi komplementarne połączenie zasady proporcjonalności i praworządności. Urzędnik może bowiem korzystać z należnych mu uprawnień jedynie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone z mocy prawa<sup>47</sup>. Dodatkowo zobowiązany jest unikać wykorzystywania uprawnień dla osiągnięcia celów nieuzasadnionym interesem publicznym, bądź dla których brak jest podstawy prawnej. Co niezwykle istotne, ewentualne naruszenia traktowane są w kategorii nadużycia uprawnień, a tym samym skutkują odpowiedzialnością urzędnika<sup>48</sup>. Część komentatorów rozważa, także rozszerzenie zakazu nadużywania uprawnień o zasadę stopniowości środków wskazując, że celem nakładania kar administracyjnych nie jest samo ukaranie zobowiązanego, lecz uzyskanie jego określonego zachowania<sup>49</sup>.

### f. Zasada bezstronności i niezależności

Art. 8 EKDPA zawiera wskazanie przynajmniej części przymiotów dobrego urzędnika, wskazując wśród nich: bezstronność, niezależność, obiektywizm, zdolność do przeciwstawienia się naciskom politycznym, niepoddawanie się

---

<sup>45</sup> J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw...*, s. 76–82.

<sup>46</sup> Art. 7 § 2-3 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r. nr 36, poz. 161 ze zm.). Por. Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji (teksty i objaśnienia)*, Warszawa 1959, s. 14–16.

<sup>47</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 15.

<sup>48</sup> J. Arcimowicz, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, [w:] J. Czuputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 412.

<sup>49</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 52.

powiązaniom osobowym i majątkowym oraz równe traktowanie<sup>50</sup>. Bezstronny i niezależny urzędnik powstrzymuje się od arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywne konotacje dla jednostek, a także unika jakiegokolwiek uprzywilejowanego traktowania bez względu na motyw<sup>51</sup>. Dodatkowo podczas podejmowania decyzji nie może kierować się osobistą, rodzinną czy nawet narodową korzyścią, a także wyłącza się z postępowań, w wyniku których sam lub jego bliski członek rodziny zyskałby korzyść finansową. Posiadanie i kierowanie się przez urzędników wskazanymi cechami oraz wartościami ma zagwarantować obywatelom poczucie zaufania do władzy, w tym do organów administracyjnych<sup>52</sup>. Ponadto znacząco przyczynia się do podnoszenia świadomości prawnej obywateli.

Treść komentowanego artykułu pozwala zwiększać kompetencje urzędników poprzez dążenie do osiągnięcia określonego wzorca, a samym uświadamia obywatelom, jakie wymagania mogą być stawiane kadrze urzędniczej podczas obsługi<sup>53</sup>. Polskie przepisy odnoszą się do tej kwestii m.in. w art. 8 k.p.a<sup>54</sup>, art. 17 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz art. 15 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>55</sup>. Przywołane artykuły nakazują zachowywanie przez pracowników obiektywizmu oraz równego traktowania stron w toku załatwiania sprawy. Co istotne, ustawodawca wskazuje, że naruszenie wskazanych zasad może skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną, a w skrajnych przypadkach także odpowiedzialnością karną z tytułu przestępstwa urzędniczego<sup>56</sup>.

### g. Zasada obiektywności

Przywołana zasada nakazuje, aby w toku załatwiania sprawy urzędnik nie sugerował się żadnymi okolicznościami niezwiązanymi bezpośrednio z badaną

<sup>50</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 15–16.

<sup>51</sup> E. Góral, *Guarancje bezstronności w postępowaniu administracyjnym jako wyraz realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Filipek, *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 214.

<sup>52</sup> P.A. Borkowska i in., *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2009, s. 32.

<sup>53</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 26.

<sup>54</sup> Zob. art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168.

<sup>55</sup> Zob. art. 17 ustawy 16 września z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953); art. 15 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Por. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2008 r. nr 223 poz. 1458 ze zm.

<sup>56</sup> C. Martysz, op. cit., s. 93–94.

spraw<sup>57</sup>. Dodatkowo zobowiązuje organy administracji publicznej do podejmowania działań niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, poprzez zebranie, a następnie rozpatrzenie zgromadzonego materiału dowodowego. Dopiero należyte rozpatrzenie wszystkich istotnych czynników związanych ze sprawą umożliwia odpowiednie przyporządkowanie stanu faktycznego do stanu prawnego, a tym samym wydanie decyzji zgodnej z prawem i sprawiedliwej<sup>58</sup>.

#### **h. Oczekiwania uzasadnione prawnie, konsekwentne działanie i doradztwo**

Na mocy art. 10 EKDPA urzędnik jest zobowiązany do konsekwentnego działania zgodnego z wypracowaną praktyką administracyjną oraz z działalnością i praktykami obowiązującymi w instytucji w zakresie załatwiania spraw<sup>59</sup>. Zastosowanie takiego mechanizmu wpływa bowiem na minimalizowanie napięć społecznych oraz podejrzeń o subiektywizm ze strony organów administracji publicznej<sup>60</sup>. W związku z powyższym, w przypadku zaistnienia konieczności od organu wymaga się uzasadnienia odejścia od wypracowanej praktyki w jednorodnych sprawach. Z kolei ust. 3 analizowanego przepisu dotyczy praktyki udzielania przez urzędników wyjaśnień oraz pouczeń dla stron, w zakresie przewidzianym obowiązkami<sup>61</sup>.

Na gruncie ustawodawstwa polskiego ta myśl odnajduje zastosowanie w art. 14 § 4-6 o.p., który wprowadza ciężący na urzędniku obowiązek informowania podatnika na jego żądanie o zakresie zastosowania prawa podatkowego w jego indywidualnej sprawie, co do której toczy się postępowanie bądź kontrola podatkowa<sup>62</sup>.

#### **i. Zasada uczciwości**

Przywołana w art. 11 EKDPA zasada uczciwości definiowana jest poprzez cechy pracownicze urzędnika<sup>63</sup>. Wskazuje się, że urzędnik powinien działać bezstronnie, a także uczciwie oraz rozsądnie<sup>64</sup>. Ustawodawca nie precyzuje jednak konkretnego modelu zachowania gwarantującego zaistnienie wyżej wymienionych

---

<sup>57</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 16.

<sup>58</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 27.

<sup>59</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 16.

<sup>60</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 223.

<sup>61</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 27.

<sup>62</sup> Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U.2021.0.1540).

<sup>63</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 171.

<sup>64</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 16.

cech. Podążając jednak za J. Świątkiewiczem, można uznać, że spełnienie i realizacja zasad oraz warunków przewidzianych w przepisach całego EKDPA wypełni znamiona bezstronności, uczciwości oraz rozsądnosci wykonywanych przez urzędników administracji publicznej obowiązków służbowych<sup>65</sup>.

### **j. Zasada uprzejmości**

U podstaw analizowanej zasady leży służebny charakter pracy urzędników w stosunku do obywateli. Zasada uprzejmości wprost wywodzi się z kultury osobistej. Wskazuje się, że uprzejmość stanowi niezwykle ważną cechę w czasach, w których obywatele czują się zagubieni z powodu braku stabilności prawnej objawiającej się częstą zmianą przepisów oraz dezinformacją. Znacząca część powszechnych problemów prawnych wynika bowiem z braku znajomości przepisów, w tym obowiązujących zakazów i przysługujących uprawnień<sup>66</sup>. Zważając na powyższe, urzędnik powinien zachowywać się właściwie oraz uprzejmie<sup>67</sup>. Wskazane cechy takie jak: życzliwość, pomocność, uprzejmość czy wrażliwość dotyczą szczególnie urzędników, którzy zajmują się osobami z zaburzeniami psychicznymi, osobami starszymi, niepełnosprawnymi czy bezrobotnymi<sup>68</sup>. Ponadto urzędnik powinien starać się być w jak największym stopniu pomocny podczas udzielania odpowiedzi na pytania oraz korespondencję. Dodatkowo urzędnik ma obowiązek skierowania obywatela do innego, właściwego urzędnika w sytuacji stwierdzenia swojej niewłaściwości<sup>69</sup>.

Na gruncie prawa polskiego zasada uprzejmości została wyrażona w art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych<sup>70</sup>. Wskazany przepis traktuje o powinności urzędnika do okazywania życzliwości oraz uprzejmości w kontaktach z obywatelem. Określone przy okazji zasady uczciwości zobowiązanie urzędnika do przekazania sprawy do właściwego organu znajduje, także zastosowanie w art. 65 k.p.a., który stanowi, że podanie wniesione do

<sup>65</sup> K. Jabłoński, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 9–10.

<sup>66</sup> C. Martysz, op. cit., s. 94.

<sup>67</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 16–17.

<sup>68</sup> J. Kisielnicki, *Przyjazna administracja – marzenia czy konieczność*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2010, z. 2, s. 50–69.

<sup>69</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 300.

<sup>70</sup> Zob. Art. 15 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

niewłaściwego organów, o ile ów błędne wniesienie miało miejsce przed upływem terminu przypisanego dla sprawy, uważa się za wniesione zgodnie z terminem<sup>71</sup>.

Ust. 3. analizowanego przepisu, wprowadza obowiązek autoanalizy oraz samokrytycznej oceny urzędnika w zakresie wykonywanych obowiązków. Pracownik, który popełnił błąd podczas wykonywania swoich obowiązków, mając świadomość jego popełnienia, powinien usiłować go naprawić, poprzez wyrażenie przeprosin oraz udzielenie porady umożliwiającej zapobieżenie skutkom wskazanego błędu<sup>72</sup>. Tożsamą konstrukcję odnajdziemy w art. 58 k.p.a., który stanowi o możliwości przywrócenia terminu na prośbę zainteresowanego, o ile uchybienie nie nastąpiło z jego winy.

### **k. Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela**

Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela stanowi potwierdzenie wspólnotowego działania UE<sup>73</sup>. Umożliwienie zwrócenia się do instytucji UE w jednym z języków traktatowych oraz otrzymania odpowiedzi w tymże języku, wprowadza równość między dostępem obywateli wszystkich państw członkowskich do instytucji UE<sup>74</sup>. W tym miejscu warto dodać, że językami traktatowymi są wszystkie języki narodowe państw członkowskich<sup>75</sup>. Polskie prawo administracyjne do analizowanej zasady odnosi się w art. 69 § 2 k.p.a., który precyzuje, że jeżeli przesłuchaniu poddawana jest osoba zeznającą w języku obcy, do protokołu niezbędne jest dokonanie przekładu na język polski<sup>76</sup>, a także szerzej w ustawie z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>77</sup>.

### **l. Potwierdzenie odbioru i wskazanie właściwego urzędnika**

Artykuł 14 EKDPA wprowadza zasadę potwierdzania odbioru każdego pisma wnoszonego do instytucji państwowych jednocześnie, określając okoliczności

---

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168.

<sup>72</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 29.

<sup>73</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 17.

<sup>74</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 45.

<sup>75</sup> Lista języków została wskazana w art. 55 TUE (dawny art. 314 TWE).

<sup>76</sup> Zob. art. 69 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 1960 r., nr 30 poz. 168.

<sup>77</sup> Zob. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. z 1990 r., nr 90, poz. 999.

wyłączające wskazany obowiązek<sup>78</sup>. Analizowana zasada ma gwarantować pewność obrotu prawnego dokumentów oraz wpływać pozytywnie na budowanie zaufania społecznego między obywatelami i instytucjami państwowymi<sup>79</sup>.

W tym miejscu warto wskazać, że k.p.a. reguluje tę problematykę nieco odmiennie. Art. 63 § 4 k.p.a. przewiduje bowiem obowiązek dokonania przez urzędnika potwierdzenia wniesienia podania, jednakże jedynie w sytuacji, gdy sam wnoszący tego zażąda. Wówczas potwierdzenie wydawane jest w momencie złożenia pisma, nie zaś w okresie dwóch tygodni, jak przewiduje to EKDPA. Należy także zaznaczyć, że zasada ogólna dokonywania potwierdzenia odbioru pism lub zażaleń w terminie dwóch tygodni została uszczegółowiona, w ten sposób, iż rzeczowego potwierdzenia nie należy dokonywać, jeżeli we wskazanym terminie instytucja przekaze merytorycznie uzasadnioną odpowiedź, a także gdy co do pisma lub zażalenia stwierdzono nadużycia spowodowane ich nadmiernością, bezsensownym charakterem lub ciągłym powtarzaniem<sup>80</sup>.

Ważny obowiązek wprowadza także art. 14 ust. 2 EKDPA analizowanego artykułu, który stanowi, że urzędnik potwierdzający odbiór pisma bądź przygotowujący merytoryczną odpowiedź podaje swoje nazwisko, numer telefonu oraz zajmowane stanowisko służbowe<sup>81</sup>. Na gruncie polskim nie odnajdziemy tożsamerzego zapisu, możemy go jednak wywieść z art. 61 Konstytucji oraz art. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a także z art. 107 § 1 k.p.a., który wprowadza obowiązek umieszczenia pod decyzją podpisu zawierającego imię i nazwisko urzędnika oraz stanowisko służbowe<sup>82</sup>.

### **m. Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji**

Art. 15 EKDPA stanowi swoiste uzupełnienie art. 12 EKDPA dookreślając problematykę skierowania pisma do organu niewłaściwego, jednakże w zakresie konkretnej instytucji. Adresowanie pisma do instytucji oraz jego skierowanie do dyrekcji generalnej lub wydziałowej, w sytuacji braku upoważnienia do rozpoznania skargi lub pisma przez wskazane organy, skutkuje obowiązkiem

<sup>78</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 17.

<sup>79</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 79.

<sup>80</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 31.

<sup>81</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 208.

<sup>82</sup> Zob. art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168; Por. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. nr 112 poz. 1198 ze zm. 13.

bezzwłocznego przekazania akt do jednostki organizacyjnej właściwej do ich rozpatrzenia<sup>83</sup>. Dodatkowo, na jednostce przekazującej akta, ciąży obowiązek poinformowania wnoszącego o podjętych działaniach, z uwzględnieniem podania nazwisko oraz telefonu służbowego urzędnika, któremu przekazano sprawę<sup>84</sup>. Na mocy analizowanego artykułu urzędnik jest także zobligowany do poinformowania wnoszącego o występujących w dokumentach brakach lub błędach, umożliwiając ich skorygowanie<sup>85</sup>.

#### **n. Prawo do wysłuchania i złożenia oświadczeń**

Art. 16 EKDPA został wprowadzony w celu umożliwienia stronom uczestnictwa w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji administracyjnej<sup>86</sup>. Na gruncie polskiego prawa administracyjnego przywołane uprawnienie realizowane jest w ramach zasady „nic o stronie bez strony”<sup>87</sup>. Dla przykładu zgodnie z art. 73 k.p.a organ umożliwi stronie przegląd akt, w tym także sporządzanie notatek oraz odpisów. Z kolei na podstawie art. 79 k.p.a. strona ma prawo do brania udziału w przeprowadzaniu dowodów, zaś sam organ jest zobligowany do umożliwienia stronie sposobności wypowiedzenia się, co do zgromadzonego materiału oraz zgłaszania potencjalnych żądań<sup>88</sup>.

#### **o. Stosowny termin podjęcia decyzji**

Na mocy art. 17 EKDPA urzędnik jest zobowiązany czuwać, by w przypadku każdej skargi lub wniosku skierowanego do instytucji została wydana decyzja. Decyzja ta powinna zostać wydana w stosowanym terminie, bezzwłocznie i nie dłużej niż dwa miesiące od wpłynięcia wniosku<sup>89</sup>. Tożsama zasada obowiązuje także w zakresie udzielania odpowiedzi przez urzędników na pisma jednostek oraz przełożonych na notatki administracyjne podwładnych. Przepis reguluje problematykę szybkości postępowania organów administracyjnych. Określa konieczność zachowywania terminów, a także sposób postępowania w złożonych sprawach, w których standardowy dwumiesięczny termin jej załatwienia jest

<sup>83</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 18.

<sup>84</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 208-209.

<sup>85</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 32.

<sup>86</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 18.

<sup>87</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 102.

<sup>88</sup> Zob. art. 73,79 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168.

<sup>89</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 19.

niemożliwy do osiągnięcia<sup>90</sup>. Ust. 2 analizowanego artykułu określa dodatkowo, że ze względu na złożoność sprawy decyzja może zostać wydana z przekroczeniem terminu. W takiej sytuacji urzędnik jest jednak zobligowany do poinformowania o tym wnioskodawcy<sup>91</sup>. Przepis wprowadza także konieczność udzielania odpowiedzi w formie pisemnej. Przedstawione w art. 17 EKDPA terminy, należy uznać za zbliżone do tych występujących w polskim prawie. Warto jednak podkreślić, że termin załatwienia sprawy przez organ pierwszej instancji jest w Polsce znacząco krótszy bowiem, o ile sprawa jest nieskomplikowana, wynosi on jeden miesiąc<sup>92</sup>.

#### **p. Obowiązek uzasadnienia decyzji**

Art. 18 EKDPA normuje formę wydawanych decyzji, wskazując na konieczność określenia podstawy prawnej oraz istotnych faktów, na podstawie których decyzja została podjęta<sup>93</sup>. Polskim odpowiednikiem wskazanej regulacji jest art. 107 k.p.a. i art. 210 o.p. Należy jednak ocenić, iż regulacja krajowa charakteryzuje się wyższym stopniem uszczegółowienia. Art. 107 k.p.a. oprócz podania podstawy prawnej decyzji przewiduje bowiem konieczność zawarcia uzasadnienia faktycznego i prawnego, z którego to jednoznacznie będzie wynikało, iż ustalony stan faktyczny wypełnił dyspozycję stanu prawnego mającego zastosowanie w sprawie. Ponadto uzasadnienie faktyczne obejmuje wskazanie dowodów, na podstawie których została wydana decyzja, a także przyczyny odmówienia mocy dowodowej i wiarygodności tym dowodom, które nie zostały uwzględnione<sup>94</sup>.

Warto, także wskazać, że organ ma prawo do odstępstwa od uzasadnienia decyzji, tylko gdy w całości uwzględni ona żądania stron lub gdy wynika to z ustawy. W tym zakresie warto dogłębnie przeanalizować ust. 2 art. 18 EKDPA, nakazujący zaniechanie wydania decyzji, gdy nie posiadałaby ona wymaganych podstaw możliwych do uzasadnienia, zarówno w kontekście podstaw prawnych, jak i faktycznych<sup>95</sup>. Przepis nie wprowadza zatem rozróżnienia na decyzje związane oraz uznaniowe, a ponadto nie konstruuje możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji<sup>96</sup>. Ponadto, w sytuacji, gdy podejmowana decyzja dotyczy

<sup>90</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 137.

<sup>91</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 34.

<sup>92</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 263.

<sup>93</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 20–21.

<sup>94</sup> Zob. art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168.

<sup>95</sup> J. McEldowney, dz. cyt., s. 357.

<sup>96</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 195.



dużej liczby jednostek i nie występuje możliwość przedstawienia szczegółowych powodów jej podjęcia, urzędnik jest zobowiązany do dostarczenia w późniejszym terminie indywidualnej argumentacji obywatelowi, który wystąpi o to z prośbą<sup>97</sup>.

#### q. Informacja o możliwościach odwołania

Art. 19 EKDPA stanowi kontynuację art. 18 EKDPA i podobnie jak powyższy reguluje problematykę formy wydania decyzji administracyjnych, jednakże w tym zakresie koncentrując się na obowiązku poinformowaniu o środkach odwoławczych<sup>98</sup>. Decyzja, która może nieść negatywne skutki dla praw i interesów jednostek, musi zawierać informacje o możliwości złożenia odwołania<sup>99</sup>. Dodatkowo powinno zostać określone, jakie rodzaje środków odwoławczych przysługują w danej sprawie, do jakich organów należy je wносить, a także w jakich terminach<sup>100</sup>. Z kolei w art. 19 ust. 2 podkreślono obowiązek pouczenia o możliwości zwrócenia się z prośbą o interwencję do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wystąpienia na drogę sądową<sup>101</sup>. Polskie procedury administracyjne nie wskazują wprost możliwości zwrócenia się o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich, jednakże zasadę tę można wywieść z art. 80 Konstytucji RP oraz art. 1 i 9 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>102</sup>.

#### r. Powiadomienie o podjętej decyzji

Na mocy art. 20 EKDPA wprowadzono obowiązek przekazania decyzji do jej adresatów<sup>103</sup>. Owo doręczenie winno odbyć się niezwłocznie po rozstrzygnięciu sprawy w formie pisemnej. W pierwszej kolejności decyzja przekazywana jest do osób, której ona dotyczy, a dopiero po jej odebraniu do innych potencjalnie zainteresowanych jednostek<sup>104</sup>. Polski odpowiednik stanowi art. 109 k.p.a., który przewiduje również możliwość ogłoszenia decyzji poprzez podpisaną adnotację o jej otrzymaniu lub utrwalenie tego zdarzenia w protokole. Polskie przepisy

---

<sup>97</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 34.

<sup>98</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 21.

<sup>99</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 45.

<sup>100</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 103.

<sup>101</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 35.

<sup>102</sup> Zob. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 1987 r. nr 21 poz. 123 ze zm.

<sup>103</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 21.

<sup>104</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 208.

stanowią również, że dopiero ogłoszenie lub doręczenie decyzji skutkuje nadaniem jej mocy wiążącej<sup>105</sup>.

### s. Ochrona danych

Art. 21 EKDPA przede wszystkim konstruuje zakaz udostępniania informacji osobom, które nie są bezpośrednio związane z konkretną sprawą<sup>106</sup>. Najważniejszym celem wskazanej zasady jest ochrona danych osobowych podczas ich przetwarzania przez instytucje i organy, w taki sposób, by nie naruszyć sfery prywatności oraz nietykalności osobistej osób fizycznych, a ponadto chronić przetwarzane dane przed ich wykorzystaniem do celów niezgodnych z prawem, a także uniemożliwić dostęp do nich osobom nieupoważnionym<sup>107</sup>. W polskim systemie prawnym analizowaną problematykę reguluje ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych<sup>108</sup>.

### t. Wnioski o udzielenie informacji

Art. 22 EKDPA ma na celu określenie procedury udostępniania informacji osobom zainteresowanym określoną sprawą. Co do zasady, urzędnik udziela informacji na wniosek zainteresowanego. Przepis reguluje, że konstruowana odpowiedź ma być zrozumiała oraz jasna<sup>109</sup>. Z kolei ust. 2 wskazanego przepisu reguluje procedurę postępowania urzędnika w złożonych przypadkach wymagających pogłębionej analizy. W takim przypadku wskazane jest, aby prośba o udostępnienie informacji została sformułowana w formie pisemnej<sup>110</sup>. Następnie ust. 3 określa okoliczności, kiedy urzędnik ma obowiązek odmówić udzielenia informacji, tę okoliczność stanowi poufny charakter sprawy. Z kolei ust. 4 i 5 odnosi się do kwestii przekazania wniosku o udzielenie informacji do właściwego dla danej sprawy urzędnika<sup>111</sup>.

W polskim systemie prawnym wydanie odmowy następuje w formie decyzji administracyjnej, zawierającej pouczenie o możliwości wniesienia skargi<sup>112</sup>. Art. 74 k.p.a. przewiduje możliwość wydania postanowienia o odmowie stronie

<sup>105</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 36.

<sup>106</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 21.

<sup>107</sup> M. Jagielski, *Ochrona danych osobowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2010.

<sup>108</sup> Zob. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 2018 poz. 1000.

<sup>109</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 21.

<sup>110</sup> K. H. Jabłoński, op. cit., s. 12.

<sup>111</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 38.

<sup>112</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 206.

wglądu do akt w jej własnej sprawie, na które przysługuje jednak zażalenie. Ponadto należy zaznaczyć, że jeżeli odmowa udzielania informacji nastąpiła ze względu na wyłączenie jawności, tajemnicę inną niż państwowa, statyczna, skarbową bądź prawo do prywatności, wówczas osoba zainteresowana może wnieść powództwo o udostępnienie tejże informacji do sądu powszechnego<sup>113</sup>.

#### u. Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów

Artykuł 23 EKDPA zawiera odniesienie do przepisów rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, które reguluje standardy związane z udzielaniem dostępu do dokumentów<sup>114</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 przytoczonego rozporządzenia dostęp do dokumentów tyczy się wszystkich plików zarówno sporządzonych, jak i otrzymanych przez instytucje oraz pozostających w ich posiadaniu w obrębie wszelkich obszarów działalności UE<sup>115</sup>. Instytucje są zobowiązane do udostępnienia dokumentów publicznych oraz wewnętrznych bez względu na formę. Jednakże w uzasadnionych okolicznościach instytucje mogą odmówić wskazanego prawa dostępu do dokumentów<sup>116</sup>. Do takich okoliczności zalicza się m.in. ryzyko naruszenia: interesu publicznego, integralności osoby fizycznej, interesu handlowego osób fizycznych lub prawnych, a także ryzyko naruszenia własności intelektualnej<sup>117</sup>.

#### v. Informacje o Kodeksie

W celu zapewnienia jak największego stopnia znajomości uprawnień wynikających z EKDPA zachęca się, aby instytucje podejmowały działania popularyzatorskie informujące strony stosunków publicznoprawnych o przysługujących im prawach oraz możliwościach ochrony swoich interesów<sup>118</sup>. Twórcom EKDPA nie wystarczyła zatem jedynie fikcja znajomości przepisów. Przyjęli oni koncepcję działań informacyjnych zamieszczanych w broszurach oraz Internecie.

---

<sup>113</sup> Zob. art. 74 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168.

<sup>114</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. *w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*, Dz. Urz. UE z 2001 r. L 145/43.

<sup>115</sup> I. Kondak, *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 70.

<sup>116</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 212.

<sup>117</sup> Art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, Dz. Urz. UE L 145/43. Zob. M. Szwarc-Kuczer, *Art. 42 Prawo dostępu do dokumentów*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1126.

<sup>118</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 22.

W polskim prawie nie odnajdziemy jednoznacznego odpowiednika tego przepisu, jednakże w tym zakresie, warto podkreślić nieocenioną rolę RPO, który wydaje broszury dotyczące przepisów prawa materialnego, a także procedur dotyczących choćby wniesienia sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Trybunałów Międzynarodowych<sup>119</sup>.

### **w. Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich**

Art. 26 EKDPA stanowi, że jakiegokolwiek zaniedbanie dotyczące wypełnienia zasad przedstawionych w Kodeksie, którego dopuścił się urzędnik lub instytucja, może być przedmiotem skargi do ERPO na podstawie art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zgodnie ze Statutem ERPO<sup>120</sup>.

Polskie przepisy postępowania administracyjnego nie przyznają możliwości skierowania sprawy do rozpoznania przez RPO, mimo iż wskazane uprawnienie wynika z ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz z art. 80 Konstytucji.<sup>121</sup> Jednakże posługując się analogią, można uznać, że działania RPO zostały pośrednio unormowane w k.p.a. w przepisach dotyczących prokuratora. Choć RPO nie jest organem administracji publicznej, to jednak na mocy art. 14 pkt 6 ustawy o RPO służy mu prawa prokuratora, które to zostały uregulowane w dziale IV k.p.a.<sup>122</sup>. Dodatkowo należy odnotować, że ustawy szczególne oraz polskie procedury sądowe przyznają RPO możliwość zaskarżania aktów organów zarówno sądowych jak i administracyjnych, w tym względnie przyznając prawo m.in. wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego czy skarg do sądów administracyjnych<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 40.

<sup>120</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *EKDPA*, s. 23. Zob. Sprawozdanie roczne 2012, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2013, s. 15, witryna internetowa ERPO, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>, [16.08.2022].

<sup>121</sup> A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2015, s. 279.

<sup>122</sup> Zob. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 1987 r. nr 21 poz. 123 ze zm.

<sup>123</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 40.

### 2.3. ZAŁĄCZNIK DO REKOMENDACJI CM/REC (2007)7 KOMITETU MINISTRÓW DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W SPRAWIE DOBREJ ADMINISTRACJI — KODEKS DOBREJ ADMINISTRACJI

Załącznik do Rekomendacji CM/Rec (2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji Kodeks Dobrej Administracji reguluje zasady działania organów władzy publicznej z osobami prywatnymi w zakresie wyznaczania standardów i norm dobrej administracji<sup>124</sup>. Ponadto art. 1 KDA wprowadza definicję dwóch istotnych dla rekomendacji pojęć tj. władzy publicznej oraz osoby prywatnej, wyjaśnionych odpowiednio w ust. 2 i 3 niniejszego artykułu. Przez władze publiczne należy rozumieć „wszelką jednostkę prawa publicznego jakiegokolwiek rodzaju, w tym państwo, władze lokalne i autonomiczne, zapewniającą usługi publiczne bądź działającą w interesie publicznym bądź wszelką jednostkę prawa prywatnego spełniającą prerogatywy władzy publicznej odpowiedzialną za zapewnienie usług publicznych, bądź działanie w interesie publicznym”. Z kolei osoby prywatne należy pojmować jako „jednostki i osoby prawne w rozumieniu prawa prywatnego, które są podmiotem działań władz publicznych”<sup>125</sup>. W dalszej części Rekomendacja skupia się na przedstawieniu konkretnych zasad dobrej administracji.

Zasada legalności w znaczącej mierze stanowi powtórzenie zasady praworządności z EKDPA. Tożsamo wprowadza się konieczność działania zgodnie z prawem, z jednoczesnym uwzględnieniem zakazu używania środków arbitralnych<sup>126</sup>. Reguła wskazuje na powinność przestrzegania przepisów międzynarodowych, krajowych i zasad ogólnych, a także działanie zgodnie z przyznanymi kompetencjami oraz jedynie w zakresie przyznanym uprawnień<sup>127</sup>.

Zasada równości, łączy się z zasadą niedyskryminowania ujętą w art. 5 EKDPA. Obie zasady nakazują władzy publicznej działanie w zgodzie z zasadą równości tj. traktowanie osób prywatnych w taki sam sposób, o ile znajdują się w identycznej sytuacji. Art. 3 ust. 2 KDA rozszerza zasadę równości, także o przywołany element braku dyskryminacji. Rekomendacja ogranicza się do wskazania

<sup>124</sup> Rekomendacja CM/Rec (2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji z 20 czerwca 2007 r. (zwana dalej w przypisach: „KDA”), „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2011 nr 2, s. 365-366.

<sup>125</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 31.

<sup>126</sup> KDA, s. 366

<sup>127</sup> P. Gerber, *Zalecenie w sprawie dobrej administracji prezentacja ogólna*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji...*, s. 24.

wprost jedynie trzech zasadniczych czynników: płci, przekonań religijnych oraz pochodzenia etnicznego, przy jednoczesnym dodaniu określnika „bądź inne” stanowiącego potwierdzenie charakteru katalogu otwartego czynników charakteryzujących się potencjałem dyskryminacyjnym<sup>128</sup>.

Z kolei zasada bezstronności łączy się z dwiema zasadami EKDPA, mianowicie z zasadą bezstronności i niezależności oraz obiektywności. Art. 4 KDA określa trzy zasadnicze elementy realizujące się w ramach zasady bezstronności. Po pierwsze jest to wykonywanie obowiązków bez względu na osobiste interesy i przekonania, po drugie działanie obiektywne oraz po trzecie powstrzymanie się od działania w sposób stronniczy<sup>129</sup>.

Podobnie, jak w poprzednich przypadkach również zasada proporcjonalności znajduje swoje zastosowanie w obu analizowanych Kodeksach. W obu dokumentach wskazuje się, że nakładanie środków ograniczających prawa lub interesy jednostek należy stosować jedynie w przypadku konieczności, co więcej tylko w zakresie niezbędnym do realizacji zamierzonego celu<sup>130</sup>.

Zasada pewności prawnej, często nazywana także zasadą uprawnionych oczekiwań, polega na tym, że władza publiczna bez uzasadnionej przyczyny nie powinna odstąpić od przyjętej i utrwalonej praktyki załatwienia sprawy w tożsamym stanie faktycznym oraz prawnym. Dzięki jej stosowaniu strona może racjonalnie planować aktywności, mając poczucie, że działając z poszanowaniem prawa i w dobrej wierze, nie narazi się na potencjalne negatywne skutki swoich decyzji, bowiem organy rozstrzygną sprawę w taki sam sposób, jak w innych sprawach o określonym stanie faktycznym i prawnym. Co więcej, KDA zastrzega, że ewentualne naruszenie praw nabytych czy aktów prawomocnych może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy jest to bezwzględnie konieczne dla interesu publicznego, jednocześnie doprecyzowując tę problematykę w ust. 4<sup>131</sup>.

Ze wskazaną zasadą ściśle łączy się także zasada retroaktywności. KDA odnosi się także do aspektu retroaktywności, wskazując, że podejmowanie środków retroaktywnych jest dozwolone jedynie w uzasadnionych okolicznościach<sup>132</sup>.

<sup>128</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 328.

<sup>129</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 191–192.

<sup>130</sup> P. Gerber, dz. cyt., s. 27.

<sup>131</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 78.

<sup>132</sup> M. Princ, dz. cyt., Poznań 2017, s. 141.

Na gruncie prawa polskiego zasada ta została określona w art. 8 k.p.a, a także art. 14 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców<sup>133</sup>.

Art. 7 KDA zawiera jedynie lakoniczne stwierdzenie o wykonywaniu obowiązków w rozsądnym czasie, nie określając żadnego terminu instrukcyjnego. Oczywistym wydaje się, że pod pojęciem działania w rozsądnym czasie należy dopatrywać się działania dostosowanego czasowością do złożoności sprawy, lecz co do zasady bezzwłocznego, zaś w żadnym razie przewlekłego.<sup>134</sup> Warto, także nadmienić, iż zdecydowanie szerszą regulację tej tematyki prezentuje art. 17 EKDDPA również traktujący o stosownym terminie podjęcia decyzji<sup>135</sup>.

Zasada partycypacji zakłada, że osoby prywatne powinny mieć zapewnioną sposobność uczestniczenia w przygotowaniu i urzeczywistnieniu tych decyzji, które dotyczą ich praw bądź interesów. W ten sposób władze publiczne budują zaufanie do swoich organów. Umożliwienie zastosowania przez jednostki stosownych środków udziału w procesie załatwiania sprawy realizuje podstawowy sens prawa do dobrej administracji.

Zasada poszanowania prywatności dotyczy przede wszystkim kwestii przetwarzania danych osobowych. W tym zakresie KDA podkreśla, że wszelkie przetwarzanie danych, a także samo ich gromadzenie czy to w formie papierowej, czy elektronicznej winno odbywać się z uwzględnieniem wszystkich niezbędnych zabezpieczeń gwarantujących zachowanie prywatności. Co więcej, procedury dostępu, rektyfikacji oraz usuwania danych opracowane względem ochrony danych osobistych posiadają także zastosowanie względem danych przetwarzanych przez organy władzy publicznej. Powyższe jasno podkreśla, jak ważnym dla twórców KDA elementem prawa do dobrej administracji była ochrona danych osobowych<sup>136</sup>.

Zasadę transparentności należy rozpatrywać w łączności z zasadą poszanowania prywatności oraz ujętą w EKDDPA zasadą powiadomienia o podjętej decyzji. Poprzez transparentność, należy rozumieć takie działanie organu, w wyniku którego osoby, których praw bądź interesów dotyczy decyzja, będą o niej w sposób

<sup>133</sup> Zob. art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. nr 30 poz. 168; Art. 14 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2018 r., poz. 646. Por. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.).

<sup>134</sup> B. Popowska, *Nie pomijalność standardów dobrej administracji w prawie gospodarczym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No 4001, s. 214–217.

<sup>135</sup> A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania w KPA*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 879.

<sup>136</sup> P. Gerber, dz. cyt., s. 28.

właściwy informowane. Co więcej, analizowana zasada umożliwia także ubieganie się wgląd w dokumenty urzędowe, z uwzględnieniem obostrzeń gwarantujących ochronę danych osobowych, a także tajemnicy prawnie chronionej<sup>137</sup>.

Przechodząc do dalszej analizy KDA pragnę skoncentrować się na przybliżeniu treści przepisów dotyczących decyzji administracyjnych. Kolejne artykuły KDA określają bowiem normy dotyczące decyzji administracyjnych, poprzez określenie ich definicji, prawa inicjatywy, formy ich wydawania, praw przysługujących osobom prywatnym, w związku z wydawanymi decyzjami, a także kwestii publikacji, wykonania czy apelacji od decyzji administracyjnej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że na podstawie KDA za decyzję administracyjną uznaje się decyzje regulacyjne lub nieregulacyjne wydawane przez władze publiczne, w związku z wykonywanymi przez nie kompetencjami publicznymi<sup>138</sup>. Twórcy KDA określają, że za decyzje regulacyjne uznaje się te decyzje, które składają się z norm powszechnie obowiązujących, zaś za nieregulacyjne te o charakterze indywidualnym, to znaczy skierowanym do jednej lub kilku konkretnych jednostek.

Następnie art. 12 - 13 KDA wskazują na prawo inicjatywy<sup>139</sup>. Ze wskazanych artykułów wynika, że decyzje administracyjne podejmowane przez władze publiczne mogą być podejmowane z własnej inicjatywy organu bądź na wniosek osoby prywatnej. W drugim przypadku osoba prywatna może żądać podjęcia przez władze publiczne decyzji indywidualnej, która mieści się w zakresie ich kompetencji. Wydanie decyzji, stanowiącej odpowiedź na wniosek powinno być podejmowane w rozsądnym i stosownym terminie. Zaś ewentualnie wniesienie wniosku do niekompetentnej władzy powinno skutkować jego przekierowaniem do organu właściwego do rozpoznania oraz powiadomieniem wnioskodawcy o przekazaniu sprawy<sup>140</sup>.

Następnie art. 14 - 15 KDA regulują możliwość zaangażowania się osób prywatnych w związku z wydawanymi decyzjami indywidualnymi lub nieregulacyjnymi<sup>141</sup>. Wskazuje się, że jeżeli podejmowana przez władzę publiczną decyzja indywidualna, w sposób szkodliwy i bezpośredni dotyka praw bądź interesów osób prywatnych, należy uczynić sposobność wyrażenia przez nie swoich

---

<sup>137</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji jako warunek dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 47.

<sup>138</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 82.

<sup>139</sup> KDA, s. 369.

<sup>140</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 326.

<sup>141</sup> KDA, s. 370.



poglądów, zgodnie z procedurami krajowymi oraz w rozsądnym czasie<sup>142</sup>. Jeżeli zaś władza podejmuje decyzję nieregulacyjną, która będzie dotyczyć nieokreślonej liczby osób, należy ustanowić procedury umożliwiające udział zainteresowanych osób w procesie wydawania decyzji, realizujący się poprzez prawo wniesienia spostrzeżeń, konsultacje, przesłuchania czy badania publiczne. Władza publiczna powinna także informować wszystkich zainteresowanych o sposobach wyrażenia swoich poglądów<sup>143</sup>.

Z kolei art. 16 KDA odnosi się do problematyki kosztów, określając, że jeżeli osoby prywatne są zobligowane do poniesienia kosztów związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, mają być one rozsądne i słuszne<sup>144</sup>. Kolejne artykuły donoszą się odpowiednio do formy wydania decyzji administracyjnej wymogów co do jej publikacji oraz jej wejścia w życie. Rozpoczynając od pierwszego wątku, decyzje wydawane są w formie pisemnej formułowanej w sposób jasny, prosty i zrozumiały. Ponadto każda decyzja w sprawach z zakresu praw indywidualnych, powinna zawierać uzasadnienie, w ramach którego zostanie określony stan faktyczny i prawny będący podstawą jej wydania<sup>145</sup>. Sama decyzja powinna zostać następnie opublikowana, aby umożliwić osobom zainteresowanym pełne oraz wyczerpujące zapoznanie się z jej treścią. Publikacja może odbyć się zarówno w formie ogólnej, jak i w trybie osobistej notyfikacji<sup>146</sup>. Co więcej, w przypadku osób zainteresowanych decyzjami indywidualnymi, władza publiczna ma obowiązek powiadomić ich osobiście, z uwzględnieniem przekazania pouczenia o terminach i sposobach wniesienia apelacji. Jeżeli zaś chodzi, o wejście w życie decyzji administracyjnej, należy podkreślić, że co do zasady powinny obowiązywać one dopiero od momentu ich właściwej publikacji. Dodatkowo nie powinny charakteryzować się skutkami retroaktywnymi, chyba że skłaniają ku temu prawnie uzasadnione okoliczności<sup>147</sup>.

Z kolei art. 20 - 23 KDA określają procedury wykonywania decyzji administracyjnych, możliwości ich zmian, apelacji oraz potencjalnego odszkodowania. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że to władza publiczna ponosi pełną odpowiedzialność za wykonanie decyzji znajdującej się w obrębie jej kompetencji<sup>148</sup>. Twórcy KDA wskazują, że dla zapewnienia przestrzegania przez osoby prywatne

---

<sup>142</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 51.

<sup>143</sup> P. Gerber, dz. cyt., s. 28.

<sup>144</sup> KDA, s. 370.

<sup>145</sup> W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie...*, s. 204.

<sup>146</sup> KDA, s. 370–371.

<sup>147</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 102–103.

<sup>148</sup> KDA, s. 371–372.

treści wydawanych decyzji, władza publiczna powinna dysponować systemem sankcji karnych i administracyjnych<sup>149</sup>. Co do zasady wykonywanie decyzji administracyjnej odbywa się w rozsądnym czasie, a egzekucja przymusowa odbywa się jedynie w przypadkach przepisanych prawem, z zastrzeżeniem proporcjonalnego charakteru środków egzekucyjnych<sup>150</sup>.

Kolejny wątek dotyczący decyzji administracyjnych to możliwość ich potencjalnej zmiany. KDA umożliwia uchylenie bądź zmianę decyzji indywidualnej, tylko jeżeli jest to konieczne ze względu na interes publiczny, jednocześnie zobowiązując w tej sytuacji organ do uwzględnienia interesów oraz praw osób prywatnych. Osobom prywatnym przysługuje także prawo do ubiegania się o nadzór sądowy nad decyzją, bezpośrednio ich dotyczącą. Ponadto posiadają możliwość wniesienia apelacji administracyjnej, zarówno w zakresie co, do meritum jak i co, do legalności<sup>151</sup>.

Art. 22 ust. 3 KDA wprowadza, także bardzo istotną zasadę stanowiącą, iż apelowanie przeciwko decyzji administracyjnej nie powinno skutkować szkodą dla osoby wnoszącej apelację. Ostatnim wątkiem regulowanym przez KDA jest problematyka odszkodowań. Osoby prywatne, które doznały szkody w wyniku niedbalstwa ze strony administracji bądź wydania bezprawnej decyzji administracyjnej posiadają roszczenie o odszkodowanie.<sup>152</sup> Nim jednak wniosek o odszkodowanie trafi do sądu, winien być najpierw przedłożony zainteresowanej władzy. Warto, również podkreślić, że istnieje możliwość wytoczenia postępowania bezpośrednio przeciwko urzędnikom<sup>153</sup>.

## 2.4. RENEUAL MODEL RULES ON EU ADMINISTRATIVE

Od wielu lat doktryna europejskiego prawa administracyjnego jest żywo zainteresowana problematyką ujednoczenia administracyjnych i prawnych rozwiązań dotyczących przestrzeni organizacyjnej UE oraz jej państw członkowskich. W wyniku wspólnej aktywności naukowej konwergencji ulegają m.in. prawno-administracyjne standardy, poprzez obowiązywanie jednolitych zasad prawa

<sup>149</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 316.

<sup>150</sup> Z. Kmieciak, dz. cyt., s. 84.

<sup>151</sup> M. Balcerzak, *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego (right to an effective remedy) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak (red.), *Księga pamiątkowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 37.

<sup>152</sup> J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowo administracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010, s. 20-21.

<sup>153</sup> P. Gerber, dz. cyt., s. 29.

w państwach członkowskich. Rezultatem tej wspólnej pracy doktryny administratywistów jest Model Kodeksu Postępowania Administracyjnego Unii Europejskiej ReNEUAL. Dokument ten został przygotowany przez Research Network on EU Administrative Law i został przyjęty w 2017 roku<sup>154</sup>.

Celem tego projektu nie było zastąpienie dotychczas obowiązujących przepisów ani ograniczenia prawodawstwa unijnego z zakresu postępowania administracyjnego, lecz przedstawienie praktycznych rozwiązań wspomagających administrację<sup>155</sup>. W pracy nad ReNEUAL w roli doradczej włączyli się także sędziowie sądów unijnych oraz przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego reprezentując państwa członkowskie<sup>156</sup>.

W doktrynie wykształciło się stanowisko, że ReNEUAL ma istotne znaczenie na trzech płaszczyznach: kodyfikacyjnej, legitymującej oraz kulturowej. W ramach pierwszej „gromadzi, systematyzuje i eryguje wspólne zasady prawnych form działania administracji Unii”<sup>157</sup>. Innowacyjność w tym zakresie dotyczy umiejscowienia wszystkich dotychczas istniejących zasad w nowym, jednolitym akcie prawnym. Na drugiej płaszczyźnie uzupełnia legitymację prawną do działania organów unijnych. Zaś na trzeciej umożliwia wymianę prawn-administracyjnych myśli państw członkowskich oraz wynikające z niej możliwości uwzględnienia zakorzenionych w tradycjach prawnych poszczególnych państw wartości. Ta płaszczyzna jest szczególnie ważna, ponieważ umożliwia dwutorowy rozwój prawny, zarówno w ramach systemu unijnego, jak i systemów krajowych państw członkowskich<sup>158</sup>.

ReNEUAL zawiera sześć ksiąg, które regulują następujące zakresy: przepisy ogólne oraz wydawanie przepisów przez organy administracji, wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych, umowy, wzajemną pomoc oraz zarządzanie administracyjne informacjami. Dokument definiuje m.in. postępowanie administracyjne, „jako proces, w którym organ administracji publicznej przygotowuje i formułuje czynność administracyjną, tzn. prawnie wiążący akt o charakterze

---

<sup>154</sup> P. Ostojski, *Standardy postępowania administracyjnego według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej 2019(5)”, s. 158-160.

<sup>155</sup> J.P. Schneider, *The ReNEUAL Codification Project – Book III [w:] The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, M. Ruffert, Groningen 2016, s. 2-4.

<sup>156</sup> V. Skouris, *Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, H. 4, s. 201.

<sup>157</sup> P. Ostojski, dz. cyt., s.160.

<sup>158</sup> K. Rennert, *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, H. 2, s. 69–70.

nieustawodawczym o zasięgu ogólnym albo decyzję albo umowę<sup>159</sup>. Z kolei przywołaną decyzję określa, jako „czynność administracyjną skierowaną do jednej lub więcej skonkretyzowanych osób publicznych albo prywatnych, wydaną jednostronnie przez organ administracji UE lub organ administracji państwa członkowskiego w celu rozstrzygnięcia w prawnie wiążący sposób jednej lub więcej konkretnych spraw”<sup>160</sup>.

Standardy postępowania według przepisów ogólnych ReNEUAL należy rozumieć, jako zasady i reguły postępowania administracyjnego. Przepisy te z jednej strony przewidują funkcjonowanie w postępowaniu określonych standardów mających na celu ochronę praw jednostek, zaś z drugiej zakładają uwzględnienie skuteczności, efektywności oraz zorientowania na służbę publiczną w zakresie działań organów administracji. Dodatkowo należy nadmienić, że dyskusja na temat równoważenia gwarancji przypisanych jednostkom z wymogami efektywności działania administracji publicznej toczy się na gruncie porządków prawnych państw członkowskich UE<sup>161</sup>.

Reasumując, ReNEUAL należy traktować, jako rezultat wspólnego dorobku państw członkowskich UE w zakresie administracyjnego prawa procesowego. Opracowanie ReNEUAL jest efektem konwergencji rozwiązań prawnych państw UE na płaszczyźnie administracyjnego prawa procesowego oraz europejskiej myśli administracyjnoprawnej<sup>162</sup>.

Celem niniejszego rozdziału było ukazanie szczegółowych regulacji składających się na prawo do dobrej administracji. Analiza informacji pozwoliła sformułować wnioski, że koncepcja prawa do dobrej administracji nie jest jednakowo postrzegana w różnych aktach prawnych. Prezentowane dokumenty nie zawierają tożsamego zestawu komponentów tegoż prawa. Poszczególne dokumenty różnią się liczbą określonych zasad oraz stopniem ich rozbudowania, jednakże możliwe jest wskazanie pewnego zbioru powtarzającego się w większości katalogów. Jak wynika, z prezentowanej powyżej treści część zasad posiada bowiem charakter uniwersalny. Do tych zasad należą: praworzędność, bezstronność, niezależność, rozpatrywanie sprawy w rozsądnym terminie, wysłuchanie strony, uzasadnienie decyzji, niedyskryminacja oraz dostęp do informacji.

---

<sup>159</sup> M. Wierzbowski, H.C. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, J.-B. Auby, P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, D.-U. Galetta, J. Mendes, O. Mir, U. Stelkens, *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. H.C.H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 4.

<sup>160</sup> Tamże, s. 5.

<sup>161</sup> P. Ostojki, dz. cyt., s.164.

<sup>162</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 105.



## PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W EUROPEJSKIM I POLSKIM ORZECZNICTWIE

### 3.1. PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że ani EKPC, ani orzecznictwo ETPC nie podaje definicji legalnej prawa do dobrej administracji. Co więcej, ETPC nie wytworzył konkretnej wykładni, w ramach której przyznano by takowe prawo podmiotowe. Jednocześnie w swoim orzecznictwie wprowadza elementy, stanowiące podstawę koncepcyjną dobrej administracji oraz wyodrębnia nowe, nieujęte wprost w akcie Konwencji uprawnienia<sup>1</sup>.

Podstaw do tworzenia nowych zasad przez gremium sędziowskie, należy zaś doszukiwać się w ugruntowanej, ogólnej zasadzie interpretacyjnej postanowień Konwencji. Owa zasada ogólna, przyznaje Konwencji przymiot żywego instrumentu, który należy interpretować, uwzględniając aktualne w momencie orzekania warunki, co wskazuje na zastosowanie interpretacji rozszerzającej<sup>2</sup>. Oczywiście, do wskazanego założenia należy podchodzić ostrożnie, bowiem nadanie nowym prawom czy zasadom mocy obowiązującej wymagałoby ich przyjęcia przez układające się strony w formie protokołu do Konwencji. Niemniej samo kształtowanie tendencji orzeczniczych ETPC może stanowić wzór orzeczeń dla sądów państw członkowskich. Powyższe rozważania idealnie podsumowuje zaś myśl zawarta w wyroku *Pretty v. Wielka Brytania*, w którym orzeczono: „Chociaż

---

<sup>1</sup> K. Rożek, *Prawo do dobrej administracji w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XVIII(1), s. 34–35.

<sup>2</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 kwietnia 1978 r. w sprawie *Tyler v. Wielka Brytania*, sygn. 5856/72.

Trybunał musi obrać pewne dynamiczne i elastyczne podejście w interpretowaniu Konwencji, która jest »żywym instrumentem«, jakkolwiek interpretacja musi odpowiadać podstawowym celom Konwencji, a także jej spójności w ramach systemu ochrony praw człowieka”<sup>3</sup>.

Po przytoczeniu wstępnych rozważań na temat kształtowania się prawa do dobrej administracji w orzeczeniach ETPC warto przejść do wskazania konkretnych przykładów wyodrębnienia w wyrokach elementów dobrej administracji. W wyniku analizy wyroków można wyodrębnić kilka zasad, które ściśle wiążą się z prawem do dobrej administracji. Wśród nich, należy wskazać:

1. Zasada praworządności;
2. Zasada powstrzymywania się od wydawania aktów naruszających prawa podmiotowe;
3. Zasada zapewnienia środka odwoławczego, we właściwym organie krajowym;
4. Zasada ograniczenia praw jednostki, jedynie w przypadku zaistnienia konieczności;
5. Zasada stwarzania zapewnienia poszanowania praw człowieka i innych wolności na terenach państw członkowskich;
6. Zasada bezstronnego i rzetelnego sposobu załatwienia sprawy;
7. Zasada proporcjonalności środka do celu;
8. Zasada pogłębionego zaufania jednostki do organu administracji publicznej<sup>4</sup>.

Dodatkowo część doktryny, skłania się do włączenia do niniejszego katalogu elementów zawartych w art. 6 Konwencji, a więc składających się na prawo do rzetelnego procesu sądowego, wskazując na możliwość ich analogicznego stosowania w postępowaniach administracyjnych. W tym zakresie należy wskazać prawa o charakterze ogólnym:

1. Prawo do publicznego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy;
2. Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie;
3. Prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą;<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Pretty v. Wielka Brytania*, sygn. 2346/02.

<sup>4</sup> M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Dobra administracja a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2007, s. 74–77.

<sup>5</sup> K. Rożek, dz. cyt., s. 36.

Ponadto art. 6 Konwencji wprowadza szczególne uprawnienia przyznane osobom oskarżonym o popełnienie czynu zagrożonego karą:

1. Prawo do niezwłocznego otrzymania informacji o istocie oraz przyczynie aktu oskarżenia w języku zrozumiałym dla oskarżonego;
2. Prawo przyznania odpowiedniego czasu umożliwiającego przygotowanie się do obrony;
3. Prawo do obrony osobistej bądź pełnomocnika, w tym także, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości przez obrońcę z urzędu;
4. Prawo do przesłuchania świadków oskarżenia, a także żądania obecności oraz przesłuchania świadków obrony na tożsamy sposób;
5. Prawo do korzystania z nieodpłatnej pomocy tłumacza<sup>6</sup>.

Kontynuując analizę orzecznictwa ETPC warto przywrócić się zasadzie praworządności, która odnosi się do procesu stosowania prawa. Akt administracyjny, skierowany do oskarżonej osoby, powinien zostać wydany przez właściwy organ. Powinien również być aktem legalnym, a więc formalnie oraz materialnie zgodnym z prawem. Zważając na to, że to organ wydaje władcze akty administracyjne, toteż na nim spoczywa obowiązek czynienia tego zgodnie z zasadą praworządności. Właśnie tę zasadę niejednokrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał ETPC. Co więcej, w wyroku z 2 sierpnia 1984 r. w sprawie *Malone v. Wielka Brytania*, wskazał wymóg wprowadzania do obrotu krajowego środków chroniących przed arbitralnym ingerowaniem organów w prawa gwarantowane w EKPC<sup>7</sup>. Ponadto, na podstawie wyroku z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Al.-Nashif v. Bułgaria*, można dojść do konkluzji, że „zasada zgodności działania państwa z prawem zakłada, że przepisy prawa krajowego mające zastosowanie do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy będą w sposób wystarczający dostępne, precyzyjne i przewidywalne<sup>8</sup>”.

Warte podkreślenia jest jednak przemilczenie przez ETPC aspektu sprawiedliwości normy prawnej. Trybunał nie wchodzi w tym zakresie w kompetencje ustawodawcy krajowego, troszcząc się jedynie o zabezpieczenie sprawiedliwości formalnej aniżeli materialnej.<sup>9</sup> ETPC przyjmuje zatem, że jeżeli ustanowiona w danym państwie norma jest precyzyjna i przejrzysta, a organ realizując swoje

<sup>6</sup> Tamże, str. 37–38.

<sup>7</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 sierpnia 1984 r. w sprawie *Malone v. Brytania*, sygn. 8691/79.

<sup>8</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Al.-Nashif v. Bułgaria*, sygn. 50963/99.

<sup>9</sup> M. Krzyżanowska-Mierzevska, dz. cyt., s. 75.



kompetencje, postępuje zgodnie z jej treścią, zostają spełnione przesłanki zasady praworządności.

Innym przejawem kreowanego w orzeczeniach ETPC prawa do dobrej administracji jest przyznanie prawa podmiotowego do skorzystania ze środka odwoławczego. Ów środek przysługuje tym osobom, których prawa bądź interesy gwarantowane przez EKPC zostały naruszone. Wskazane uprawnienie łączy się z powinnością władzy ustawodawczej do kreowania procedur gwarantujących zapewnienie dochodzenia zaprzestania naruszeń<sup>10</sup>. Dodatkowo organy administracji publicznej są zobligowane do informowania obywateli i innych podmiotów zewnętrznych o uprawnieniach w zakresie możliwości złożenia odwołania oraz o przebiegu procedury odwoławczej ze szczególnym uwzględnieniem terminów, a także wymogach formalnych wniesienia skargi bądź innego środka odwoławczego. ETPC podkreśla nawet, że owa powinność uświadamiania i informowania obywateli o przysługujących im środkach odwoławczych stanowi podstawę działalności urzędniczej. Potwierdzenie tej tezy znajduje się w wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie *De Souza Ribeiro v. Francja*, w którym zawarto, że „aby środek odwoławczy wymagany na mocy art. 13 był skuteczny, musi być dostępny zarówno w praktyce, jak i w prawie, w szczególności w taki sposób, aby korzystanie z niego nie było bezzasadnie utrudniane przez czyny lub zaniechania władz danego Państwa”<sup>11</sup>. Podobne stanowisko zostało także zawarte w wyroku ETPC z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie *Doran v. Irlandia*, w którym orzeczono: „szczególną uwagę należy zwrócić na czas, w jakim rozpatrywany jest dany środek, ponieważ nie jest wykluczone, że odpowiedni charakter środka odwoławczego może zostać zaprzepaszczony zbyt długim okresem jego rozpatrywania”<sup>12</sup>.

Kolejnym elementem występującym w orzecznictwie ETPC, a wchodzącym w zakres pojęcia dobrej administracji jest załatwiania sprawy w rozsądnym terminie. Judykatura podkreśla tym samym istotę przeciwdziałania przewlekłości postępowań, przy jednoczesnym zachowaniu zasad rzetelności oraz obiektywizmu<sup>13</sup>.

Podkreśla się, że bezzasadne byłoby wprowadzenie środka odwoławczego, który prowadziłyby do większego skomplikowania przebiegu postępowania.

---

<sup>10</sup> K. Rożek, dz. cyt., s. 9.

<sup>11</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie *De Souza Ribeiro v. Francja*, sygn. 22689/07.

<sup>12</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie *Doran v. Irlandia*, sygn. 50389/99.

<sup>13</sup> K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 28.

Środek odwoławczy powinien być materialnie związany z celem i efektem, do którego poradzi, zaś pod kątem proceduralnym ma być dostępny oraz nienadmiernie sformalizowany. Wobec powyższego, dla spełnienia zamysłu i efektywności środka odwoławczego, zasadne jest uwzględnienie szybkości postępowania, jako elementu prawa do dobrej administracji<sup>14</sup>.

Trybunał w wydanych orzeczeniach, podkreślał także znaczenie zasady rzetelnego, obiektywnego i bezstronnego działania organów administracji publicznej. Wskazywał, na istotę uświadomienia urzędnikom konieczności traktowania indywidualnych spraw, w sposób poważny oraz zmierzający do odkrycia prawdy materialnej, z wyłączeniem prywatnych przekonań. Wyrokiem, w którym została ujęta powyższa zasada jest wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie *Hamer v. Belgia*, w którym przeciwko skarżącym toczyło się postępowanie o nielegalną wycinkę drzew na posesji oraz wzniesienie budynku bez pozwolenia (co istotne budynek mieszkalny został wzniesiony 27 lat przed wszczęciem postępowania). W przywołanej sytuacji Trybunał orzekł, iż skoro organy władzy publicznej akceptowały przez wiele lat istniejący stan faktyczny, to w sposób dorozumiany uznały, że skarżący posiadają uprawnienia do korzystania z przedmiotowego domu.<sup>15</sup> Zdaniem Trybunału organy były zobowiązane do przeprowadzenia rzetelnego postępowania na etapie wznoszenia budynku, umożliwiającego ustalenie, czy wnioskodawca posiadał niezbędne pozwolenia bądź wyjaśnienie jego statusu podczas uiszczania podatków, a ponieważ organy tego nie uczyniły, należy uznać, że skarżący posiada prawo do korzystania z domu oraz wycinki drzew na swojej posesji<sup>16</sup>.

Następnym elementem składającym się na koncepcję dobrej administracji, ukazującym się w orzecznictwie ETPC jest zasada proporcjonalności. Wedle tej zasady wszelkie działania organów administracji powinny zachowywać proporcje między określonym do osiągnięcia celem a dolegliwością, a także między interesem publicznym oraz jednostkowym. Wskazana zasada niesie za sobą niebagatelne konsekwencje, na które zwraca także uwagę ETPC. Należy bowiem dostrzec, że realizowanie zasady proporcjonalności w działaniu organów, znacząco ogranicza ich dowolność w zakresie stosowania prawa, a także ich dyskrecjonalność. Co ciekawe zasada ta nie została wyrażona w EKPC, a jej znaczenie zostało ukształtowane właśnie na podstawie orzeczeń ETPC. W celu potwierdzenia

<sup>14</sup> K. Rożek, dz. cyt., s. 4.

<sup>15</sup> K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 25.

<sup>16</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie *Hamer v. Belgia*, sygn. 21861/03.

powyższego warto przytoczyć wyrok ETPC z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Fredin v. Szwecja*, w którym orzeczono, że „konsekwentnie ingerencja musi być wynikiem wyważania wymogów interesu publicznego całej społeczności i wymogów ochrony podstawowych praw jednostki. [...] musi zaistnieć logiczna relacja proporcjonalności pomiędzy środkami podjętymi a zamierzonym celem”<sup>17</sup>.

Z powyższą zasadą ściśle skorelowana jest także zasada konieczności wyważania stopnia ograniczenia i ingerencji w prawa jednostki przez władze publiczne. W wyroku ETPC z dnia 25 marca 1992 r., w sprawie *ASE of Campbell v. Wielka Brytania*, zostało zawarte następujące przekonanie: „Trybunał przypomina o zasadzie konieczności, która implikuje, że jakakolwiek ingerencja korespondować musi z silną potrzebą społeczną i w szczególności, że jest ona proporcjonalna do uprawnionego celu, do którego dąży”<sup>18</sup>. Trybunał podkreśla zatem konieczność każdorazowego badania korespondowania ingerencji organów władzy publicznej z urzeczywistnioną potrzebą społeczną, stopnia proporcjonalności zastosowanych środków względem określonego celu oraz wystarczalności powodów stanowiących uzasadnienie ingerencji na gruncie przepisów EKPC<sup>19</sup>.

Kolejnym elementem wchodzącym w skład prawa do dobrej administracji jest uprawnienie do efektywnego korzystania z praw przyznanych przez ustawodawstwa krajowe oraz na podstawie EKPC. Przywołane prawa podmiotowe mają być potwierdzone ustawowo oraz powinny charakteryzować się łatwością w realizacji ich w praktyce. W wyroku ETPC z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie *Z. i Inni v. Wielka Brytania*, Trybunał zaznaczył, że: „wysokie układające się strony zobligowały się do zagwarantowania, w ich własnej jurysdykcji, praw i wolności zdefiniowanych w Konwencji [...] wymaga to podjęcia odpowiednich środków, specjalnie stworzonych do ich ochrony”<sup>20</sup>, a także dodał w wyroku z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Osman v. Wielka Brytania*, że „środki te powinny umożliwiać efektywną ochronę [...] i zapewniać logiczne kroki przeciwko naruszaniu praw jednostki przez władze publiczne”<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Fredin v. Szwecja*, sygn. 12033/86.

<sup>18</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 marca 1992 r. w sprawie *ASE of Campbell v. Wielka Brytania*, sygn. 12590/88.

<sup>19</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *Sunday Times v. Wielka Brytania*, sygn. 6538/74.

<sup>20</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie *Z. i Inni v. Wielka Brytania*, sygn. 29392/95.

<sup>21</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Osman v. Wielka Brytania*, sygn. 87/1997/871/1083.

Tym samym ETPC po raz kolejny zwrócił uwagę na obowiązek pozytywny państwa, realizujący się poprzez tworzenie i uruchamianie środków ochrony praw oraz wolności obywatelskich.<sup>22</sup> Jednocześnie zwracając uwagę, na to, iż realizacja tego obowiązku ma odbywać się z uwzględnieniem warunków społecznych oraz finansowych kraju. W związku z powyższym warto odnieść się do kolejnego wyrok ETPC, tym razem z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie *Özgür Gündem v. Turcja*, w którym stwierdzono: „przy decydowaniu czy pozytywne zobowiązanie istnieje, czy też nie, należy wziąć pod uwagę obowiązek wyważenia pomiędzy interesem ogólnym społeczeństwa a szczególnym jednostki (co podkreślane jest we wszystkich artykułach Konwencji). Zakres powyższego zobowiązania oczywiście będzie się różnić, w zależności od sytuacji w danym państwie, tj. problemów związanych z zarządzaniem nowoczesnym społeczeństwem i wyborami, które muszą zostać dokonane w zakresie zadań priorytetowych i środków finansowych. Takie zobowiązanie nie może również nakładać niemożliwych do spełnienia lub nieproporcjonalnych obowiązków dla organów państwowych”<sup>23</sup>.

Następnych elementów prawa do dobrej administracji, które odnajdują swoje zastosowanie także w orzeczeniach ETPC można doszukiwać się w treści art. 6 EKPC, traktującego o postępowaniach przed sądem. W katalogu prawa do sądu można zaś wskazać kilka składników tj. publiczny i jawny charakter postępowania, bezstronność i niezawisłość organu, terminowość oraz rzetelność. Tym samym, wyraźnie dostrzegalne jest podobieństwo między elementami postępowania sądowego a omawianymi wcześniej elementami postępowania administracyjnego<sup>24</sup>.

Ukazane podobieństwa zachęcają zatem do refleksji nad samym zakresem obowiązywania art. 6 EKPC. Także sam Trybunał, podkreśla nierozzerwalność występowania pewnych zasad zarówno w postępowaniach sądowych jak i administracyjnych. Przywoływane już niejednokrotnie załatwienie sprawy w rozsądnym terminie, zdaniem ETPC nie może dotyczyć jedynie postępowania sądowego, ale powinno dotyczyć wszystkich czynności je poprzedzających, w tym postępowania administracyjnego. Warto, także podkreślić, że materialnie art. 6 EKPC w sprawach, w których rozstrzygane są prawa o charakterze cywilnym, odnosi się również do możliwości wniesienia odwołania do sądu administracyjnego, pełniącego funkcję kontrolną względem działań organów administracji publicznej<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 15.

<sup>23</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie *Özgür Gündem v. Turcja*, sygn. 23144/93.

<sup>24</sup> K. Rożek, dz. cyt., s. 41-43.

<sup>25</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 80.

Zważając na powyższe, przyznanie sądowi administracyjnemu prawa do badania realizacji gwarancji zawartych w art. 6 EKPC, daje mu także pośrednią możliwość sprawdzenia realizacji samego prawa do dobrej administracji, w zakresie pokrywającym się z badaną dyspozycją główną. Wskazana teza jest tym bardziej uzasadniona, gdyż ETPC w wyroku z dnia 17 stycznia 1970 r. w sprawie *Delcourt v. Belgia* uznał, że stosowanie art. 6 EKPC w postępowaniach administracyjnych jest na podstawie wykładni rozszerzającej wskazane, bowiem ma to znaczenie fundamentalne dla procesów demokratycznych.<sup>26</sup> Pojawiały się także wyroki, jak ten z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie *Hornsby v. Grecji*, w których ETPC uznawał, że „postępowanie administracyjne, wszczęte w wyniku orzeczenia kasatoryjnego sądu administracyjnego, będzie mieścić się w omawianym zakresie art. 6 Konwencji”<sup>27</sup>. Tym samym w orzeczeniach dostrzegalna jest wykładnia rozszerzająca stosowania art. 6 EKPC, rozciągająca się na wszystkie postępowania odbywające się przed organami administracji publicznej.

Najlepszym podsumowaniem teje problematyki jest zaś stwierdzenie, że wartości ujęte w analizowanym art. 6 EKPC mają charakter uniwersalny i powinny odnaleźć zastosowanie we wszelkich rodzajach postępowań, a więc także na gruncie postępowań administracyjnych. Powyższa teza pozwala z kolei uzasadnić związek między prawem do dobrej administracji, a treścią normatywną art. 6 EKPC.

### 3.2 PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZNICTWIE POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Rozważania na temat implikacji prawa do dobrej administracji w polskim porządku prawnym są najsilniej weryfikowalne poprzez analizę orzecznictwa polskich sądów administracyjnych. Choć niewątpliwie dyskusja doktrynalna na temat dobrej administracji toczy się w Polsce od przynajmniej dwudziestu lat, o tyle prawdziwym sprawdzianem realizacji założeń prawa do dobrej administracji jest jego występowanie w orzecznictwie. Przegląd orzecznictwa, ze szczególnym uwzględnieniem wyroków NSA, pozwala wyróżnić dwie odrębne koncepcje prawa do dobrej administracji jawiące się w orzeczeniach. Pierwszą badaną

---

<sup>26</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 1970 r. w sprawie *Delcourt v. Belgia*, sygn. 2689/65.

<sup>27</sup> A. Redelbach, *Prawa naturalne. Prawa człowieka. Wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 296.

przez NSA kwestią był sam status prawa do dobrej administracji, drugą zaś jego poszczególne komponenty<sup>28</sup>.

Niewątpliwie NSA od początku przyznał prawu do dobrej administracji istotne znaczenie w zakresie interpretacji i właściwej realizacji obowiązków organów administracji publicznej. Jeszcze przed uzyskaniem mocy wiążącej przez KPPUE, w wyroku NSA z 21 listopada 2007 r., II OSK 1237/07 stwierdził, że „zarówno unijne, jak i wynikające z dokumentów Rady Europy zasady dobrej administracji, mogą być jedynie traktowane jako akty wytyczające pożądane standardy działania administracji”<sup>29</sup>.

Następnie NSA przyjmował coraz bardziej otwarte stanowisko, które rozwinęło się szczególnie po włączeniu KPPUE do prawa pierwotnego UE. Najbardziej aktualne podejście NSA do kwestii implikacji unijnych standardów dotyczących dobrej administracji w rozstrzygnięciach krajowych organów administracyjnych zostało zaprezentowane w wyroku NSA z 14 września 2011 r.: „Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na uchwalony w dniu 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski «Europejski Kodeks Dobrej Administracji». Otóż Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w grudniu 2000 r. w Nicei umieściła w katalogu zawartych w niej praw prawo do dobrej administracji (art. 41). Oznacza to, że prawem i to podstawowym obywatela Unii Europejskiej jest domaganie się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji. Prawu temu towarzyszy obowiązek organów i instytucji, a także wszystkich zatrudnionych w nich funkcjonariuszy, właściwego, zgodnego z prawem obywatela załatwienia sprawy. Nie ma przy tym żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego, przy czym «dobra praktyka administracyjna», o której mówi Kodeks, jest pojęciem szerszym niż przestrzeganie przepisów prawa”<sup>30</sup>.

NSA uznał także wiążący charakter analizowanego standardu, jednocześnie przyznając mu szersze zastosowanie nieograniczające się jedynie do organów administracji publicznej stosujących prawo unijne, co zyskało potwierdzenie w wyroku NSA z 22 czerwca 2011 r., w którym to wskazano wprost, że „Rzeczpospolita Polska jako członek Wspólnoty Europejskiej powinna, w zakresie ochrony

---

<sup>28</sup> D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2013, s. 7.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 21 listopada 2007 r., II OSK 1237/07.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 14 września 2011 r., I OSK 866/11.

praw, stosować wobec swoich obywateli, którzy są również obywatelami Unii, standardy wyznaczone m.in. Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej”, a więc także standardy z zakresu prawa do dobrej administracji<sup>31</sup>.

Przechodząc do dalszych rozważań, należy pamiętać, że unijny standard dobrej administracji jest wyznaczany przez szereg dyrektyw interpretacyjnych, które określają spójny i wzorcowy model relacji zachodzących między stroną postępowania administracyjnego, a organem administracji publicznej. Te ujęte w europejskim standardzie gwarancje znajdują swoje potwierdzenie, także w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych. Elementy prawa do dobrej administracji uwidocznione w wyrokach NSA to m.in.:

**a. Bezstronne rozstrzygnięcie spraw przez organy administracji publicznej, szczególnie poprzez wyłączenie organu bądź pracownika, co do których występują uprawdopodobnione obawy niezachowania bezstronności**

Zasada ta znajduje potwierdzenie w Uchwale NSA z 20 maja 2010 r., I OPS 13/09 „Zasada ta stanowi jednocześnie europejski standard procedury administracyjnej. Zgodnie z Kartą Praw Podstawowych prawo do dobrej administracji wymaga bowiem by sprawy indywidualne, załatwiane były bezstronnie. Zasadę tę wymienia również Europejski Kodeks Dobrej Administracji. [...] Także rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 marca 1980 r. R 80/2 dotycząca wykonywania dyskrejonalnych kompetencji przez władze administracyjne do ogólnych reguł korzystania z władzy uznaniowej zaliczyła dochowanie przez organ administracji obiektywizmu i bezstronności”<sup>32</sup>.

**b. Obowiązek doręczenia decyzji stronie określonym ustawowo terminie**

Wyrok NSA z 12 grudnia 2008 r., II OSK 1588/07: „W sprawie przedmiotowej organ nie wykazał, by inwestorom doręczono decyzję zawierającą sprzeciw w terminie 21 dni od ich zawiadomienia o zakończeniu budowy. Jak ustalił Sąd I instancji, organ nie jest w stanie podać na ten temat żadnego terminu. Strona jakkolwiek przyznaje, iż decyzję taką otrzymała – to podkreśla stanowczo, że po wymaganym ustawą terminie. Zgodnie z zasadą procesową art. 7 k.p.a. nie można nałożyć na stronę obowiązków, na podstawie domniemania, iż zachowany został termin materialnoprawny wynikający z art. 54 § 1 prawa budowlanego

---

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 22 czerwca 2011 r., II GSK 937/11.

<sup>32</sup> Uchwała NSA z 20 maja 2010 r., I OPS 13/09.

warunkujący skuteczne doręczenie stronom decyzji ze sprzeciwem. Jedną z podstawowych zasad prawa unijnego tzw. prawo do dobrej administracji wymaga, by organ dokonał doręczenia stronie decyzji w określonym ustawą terminie<sup>33</sup>.

### **c. Obowiązek udzielania informacji stronom przez organy administracji publicznej**

Wyrok NSA z 15 października 2007 r., II OSK 1078/07: „Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Obowiązek organów administracji udzielania informacji stronom sformułowany został także w art. 10 ust. 3 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, który stanowi, iż w razie potrzeby urzędnik służy jednostce poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy<sup>34</sup>.

### **d. Obowiązek rzetelnego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych**

Wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r., II OSK 2082/10: „Także mając na uwadze prawo do dobrej administracji określone w Kodeksie Dobrej Administracji przyjętym przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. (art. 17 i art. 22) oraz w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, sprawy administracyjne powinny być rozpoznawane rzetelnie. Ze standardem rzetelnego postępowania administracyjnego mamy do czynienia tylko wtedy, gdy organ zarówno postępuje zgodnie z przepisami procedury, jak i dokonuje właściwej wykładni przepisów prawa materialnego<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 12 grudnia 2008 r., II OSK 1588/07.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z 15 października 2007 r., II OSK 1078/07.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r., II OSK 2082/10.



### **e. Zagwarantowanie stronom możliwości usunięcia braków formalnych pism poprzez działania naprawcze z jednoczesnym zagwarantowaniem pomocy w tymże postępowaniu ze strony organu**

Wyrok NSA z 22 czerwca 2011 r., II GSK 937/11: „Należy tu wskazać przepis art. 41 ust. 1 stanowiący o prawie do dobrej administracji, stanowiący o prawie do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy jednostki. W opisanym przypadku prawo to zostało niewątpliwie naruszone, bowiem postępowanie naprawcze (korekta wniosku) mające w założeniu służyć wnioskodawcy, stało się, z uwagi na wprowadzenie skomplikowanych rozwiązań sporządzenia korekty bez zagwarantowanej możliwości pomocy ze strony gospodarza konkursu, pułapką i przeszkodą do złożenia wniosku w wymaganej przez organ formie”.

A także Uchwała NSA z 21 kwietnia 2009 r., II FPS 9/08: „Istnienie trybu usunięcia braku formalnego pozwala zachować konieczną dla realizacji celów danego postępowania elastyczność procedury, dając sposobność podjęcia stosownych działań "naprawczych". W odniesieniu do postępowania przed organami administracji publicznej urzeczywistnia ono zasadę ograniczonego formalizmu. W stosunku do bardziej sformalizowanego postępowania sądownoadministracyjnego utożsamianie pojęcia "warunków formalnych" pisma strony (art. 49 § 1 p.p.s.a.) także z innymi niż składniki samego pisma (jego zawartość) dokumentami i czynnościami kreuje nakaz respektowania pożądanego wzorca zachowania, który zakłada dostępność określonej procedury naprawczej. Tak pojmowany wzorzec działania odpowiada bez wątpienia standardom sprawiedliwości proceduralnej, wywodzonym przede wszystkim z wartości narzuconych przez zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zaleceń wynikających z aktów europejskiego soft-law, określających prawo "do dobrej administracji", a zwłaszcza wyznaczających jego założenia zasad proporcjonalności i partycypacji jednostki w postępowaniu ujętych w art. 5 i 8 załącznika do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007) 7 z dnia 20 lipca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji.”<sup>36</sup>.

### **f. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie**

Wyrok NSA z 15 października 2007 r., II OSK 1078/07: „Zasada ta została wypracowana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 22 czerwca 2011 r., II GSK 937/11.

na podstawie przepisy Konstytucji RP, ogólne zasady postępowania administracyjnego, jak również przepisy prawa międzynarodowego. Na gruncie prawa międzynarodowego prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki gwarantuje art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uznaje prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie za fundamentalny element prawa do dobrej administracji (art. 41 Karty ogłoszonej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r.). Europejski Kodeks Dobrej Administracji, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., w art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze stanowi, iż urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia.”<sup>37</sup>.

#### **g. Obowiązek zapoznania strony z materiałem dowodowym zgromadzonym w toku postępowania oraz umożliwienie zgłaszania wniosków**

Wyrok NSA z 29 czerwca 2004 r., OSK 532/04: „podkreśla się, iż Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przewiduje "prawo do dobrej administracji, które obejmuje prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostanie podjęty indywidualny środek, mający negatywnie wpłynąć na jej sytuację; prawo każdej osoby do uzyskania dostępu do akt, które jej dotyczą”<sup>38</sup>.

Zważając na powyższe, należy stwierdzić, że we wszystkich wymienionych wyrokach dotyczących komponentów prawa do dobrej administracji, sądy powoływały się zarówno na odpowiednie przepisy krajowe, jak i dodatkowe postanowienia unijne zawarte w takich aktach jak KPPUE czy EKDPA. Tym samym przyznały standardom dobrej administracji znaczącą rolę o charakterze krajowym i europejskim.

### **3.3 PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

Prawo do dobrej administracji występuje także w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Choć orzecznictwo, w tym zakresie nie jest zbyt liczne,

<sup>37</sup> Wyrok NSA z 15 października 2007 r., II OSK 1078/07.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 29 czerwca 2004 r., OSK 532/04.

to jednak warto odnotować sam fakt powoływania się przez TK na postanowienia aktów prawa unijnego dotyczących standardów dobrej administracji. Po pogłębionej analizie orzecznictwa TK można wskazać pięć zasadniczych elementów wchodzących w skład dobrej administracji, którym Trybunał przyznaje istotę i znaczenie.

#### **a. Zatrudnianie wykwalifikowanej kadry urzędniczej, w tym zapewnienie trwałości stosunku pracy dla doświadczonych pracowników**

Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02 „Ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej pełni szereg funkcji, stanowiąc szczególnie ważny instrument polityki zatrudnienia w tej służbie. Została zagwarantowana tym osobom, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i kompetencje określone w ustawie. Ma ona na celu zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia uniezależnia obsadzenie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ważnym czynnikiem w służbie publicznej jest również doświadczenie zawodowe. Ochrona trwałości stosunku pracy sprzyja wykorzystaniu doświadczenia zawodowego urzędników państwowych. Ostatecznym celem stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Ochrona interesu indywidualnego urzędników stanowi w tym przypadku pochodną określonych wartości ogólnospołecznych”<sup>39</sup>.

#### **b. Obowiązek sporządzania uzasadnienia do decyzji**

Wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09: „Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji stanowi jedną z fundamentalnych zasad europejskiej procedury administracyjnej. Został zawarty w rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 dotyczącej ochrony jednostki przed aktami administracyjnymi, przyjętej 28 września 1977 r. w Europejskim Kodeksie Dobrego Postępowania Administracyjnego, a także w art. 41 ust. 2 Karty Praw Podstawowych w ramach prawa do dobrej administracji. Znaczenie tej zasady podkreśla orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02; Por. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

<sup>40</sup> Wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09.

### **c. Prawo dostępu do informacji oraz ochrona danych**

Wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., K 51/07: „Instytucja raportów sporządzanych na zlecenie organów władzy publicznej przez określone osoby lub podmioty władzy publicznej wyposażone w kompetencje kontrolne, w których zawarte są opis oraz ocena funkcjonowania określonych instytucji publicznych może być istotnym instrumentem służącym zapewnieniu praworządnego i skutecznego działania tych instytucji, w tym urzeczywistnianiu prawa do dobrej administracji. [...] Ingerencja władzy publicznej w prawa konstytucyjne wymaga jednak zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych. [...] Ustawodawca z jednej strony nie może naruszać autonomii informacyjnej oraz prawa ochrony dobrego imienia w celu zapewnienia prawa do dobrej administracji, oraz prawa dostępu do dokumentów publicznych, a z drugiej strony nie może naruszać prawa dostępu do dokumentów publicznych ani przyjmować rozwiązań, które przekreślają urzeczywistnianie prawa do dobrej administracji.”<sup>41</sup>.

### **d. Decentralizacja władzy**

Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02: „Granice decentralizacji wynikają także z obywatelskiego prawa do dobrej administracji. Prawo to ma mocne oparcie w postanowieniach Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej. To właśnie względem prawa do dobrej administracji wskazano w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego jako przesłankę powierzenia odpowiedzialności za sprawy publiczne innemu organowi, aniżeli ten, który znajduje się najbliżej obywateli, stwierdzając w art. 4 ust. 3, że należy przy tym uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”<sup>42</sup>.

### **e. Obowiązek udzielania fachowych informacji stronom przez organy administracji publicznej**

Wyrok TK z 18 grudnia 2007 r., SK 54/05: „administracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania,

<sup>41</sup> Wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., K 51/07.

<sup>42</sup> Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02.

jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna. Prawo do dobrej administracji gwarantuje także Kodeks Dobrej Administracji (w tym przypadku w szczególności jego art. 17 i 22) przyjęty przez Parlament Europejski z 6 września 2001 r. [...] jakkolwiek sygnalizowane obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard dobrej administracji, to jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyjnego, podmiotowego prawa do dobrej administracji rozumianego jako wiązka uprawnień proceduralnych upodabniających postępowanie administracyjne do procesu sądowego, w którym stronie przysługują daleko idące gwarancje<sup>43</sup>. Na podstawie powyższych wyroków dostrzegalne jest uwzględnianie przez Trybunał Konstytucyjny standardów dobrej administracji.

Na podstawie przeprowadzonych w niniejszym rozdziale analiz można stwierdzić, iż prawo do dobrej administracji występuje w wielu orzeczeniach sądów europejskich oraz sądów polskich. Powoływanie się przez sądy na wypracowane elementy wchodzące w skład prawa do dobrej administracji wskazuje na aprobatę judykatury, co do analizowanej koncepcji.

---

<sup>43</sup> Wyrok TK z 18 grudnia 2007 r., SK 54/05.

## OD PRAWA DO ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI

### 4.1. PROCES KSZTAŁTOWANIA SIĘ ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI NA PODSTAWIE DOKTRYNY

Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie ukazanie procesu rozwoju i przekształcenia prawa do dobrej administracji w zasadę dobrej administracji. W tym zakresie niezwykle istotne jest określenie istoty wyodrębnionej zasady konkretyzujące się poprzez umiejscowienie jej w katalogu zasad ogólnych. Przedstawiony powyżej pogląd, choć nowatorski posiada już grono zwolenników w doktrynie, której przedstawiciele na czele z Z. Duniewską uznają, że wśród zasad prawa administracyjnego została wyodrębniona nie tylko zasada sprawności działania administracji, ale także zasada dobrej administracji<sup>1</sup>.

Rozważając przytoczoną problematykę, warto odnieść się również do konstrukcji samego katalogu zasad, w tym zakresie wskazując na proces kształtowania się i hierarchizowania tych nowych, dotychczas nienazwanych zasad w wyniku działalności orzecznictwa i doktryny. Należy wskazać, że to właśnie działalność doktrynalno-judykaturalna jest zasadniczym czynnikiem wpływającym na rozwój i potencjalne poszerzanie katalogu zasad<sup>2</sup>.

Na proces kształtowania się zasady dobrej administracji niewątpliwie miało wpływ wiele różnorodnych czynników. Inaczej proces ten przebiegał w ramach systemu prawa kontynentalnego, inaczej zaś w systemie *common law*. W pierwszym przypadku, mamy do czynienia przede wszystkim z konkretnym

---

<sup>1</sup> Z. Duniewska i in. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 105.

<sup>2</sup> M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 124.

sprecyzowaniem w prawie zasad dobrej administracji. W drugim natomiast dostrzegalna jest swoista kombinacja idei zawartych we wnioskowaniach sędziowskich oraz doświadczeń przedstawicieli różnych instytucji przekładających się na tworzenie katalogu zasad<sup>3</sup>. Zważając na szersze podejście do kształtowania zasad prawnych w systemie *common law*, także analizowana zasada dobrej administracji właśnie w tym systemie rozwinęła się szybciej. Dlatego też nie powinien dziwić fakt, że w literaturze obcojęzycznej zasada dobrej administracji od wielu lat wymieniana jest na równi z innymi zasadami ogólnymi<sup>4</sup>.

Niewątpliwie na gruncie teorii prawa problematyka kształtowania się zasad prawa jest tematem szeroko dyskutowanym, przede wszystkim ze względu na brak jakichkolwiek precyzyjnych wytycznych pozwalających na przyporządkowanie konkretnej normy do kategorii zasad prawnych. W tym zakresie, istnienie zasady prawa odróżnionej od zwykłej normy stanowi podstawowy problem badawczy, którego zasadnicze rozwiązanie spoczywa na doktrynie prawa. W tym względzie, interesujące stanowisko przedstawia K. Ziemiński, który badając ogólne zasady prawa administracyjnego, twierdzi, że przy ich formowaniu należy uwzględnić źródło pochodzenia, adresatów, a także zakres rozumiany jako przynależność do jednej normy bądź zbioru norm oraz cechy determinujące normę jako zasadniczą<sup>5</sup>. Samo zaś kreowanie zasad, zdaniem części doktryny następuje w wyniku jednego z pięciu procesów. Wśród nich wskazuje się na powstawanie zasad w wyniku: działalności ustawodawczej, działalności sądowniczej, działalności doktrynalnej, powstawania na skutek zwyczaju, a także w wyniku konsekwencji rozwiązań systemu prawa. W tym ostatnim przypadku kreacja zasad ma następować jako logiczne wynikanie zasad z utrwalonych w systemie prawa założeń.

Za analizowaną problematyką wyodrębnienia zasady dobrej administracji łączy się także aspekt terminologiczny. W literaturze znajdują się bowiem odniesienia nie tylko do zasady, ale także zasad, a nawet standardów dobrej administracji. Należy stwierdzić, że interesujący nas termin nie występuje zbyt często w opracowaniach, jednakże mimo to stał się przedmiotem kilku istotnych rozważań naukowych<sup>6</sup>. Sama zaś komentowana zasada jest zasadniczo oceniana przez pryzmat konkretnych koncepcji i rozwiązań prawnych<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman Institution*, Wien 2008, s. 32.

<sup>4</sup> J. McEldowney, dz. cyt., s. 359–360.

<sup>5</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 74.

<sup>6</sup> [http://www.kul.pl/dobra-administracja-teoria-a-praktyka,art\\_5787.html](http://www.kul.pl/dobra-administracja-teoria-a-praktyka,art_5787.html) (dostęp: 31.08.2022 r.).

<sup>7</sup> K. Ostaszewski, *Zasady dobrej administracji a rozwój przedsiębiorczości*, [w:] J. Łukasiewicz, S. Wrzosek (red.), *Dobra administracja – teoria a praktyka*, Radom 2007, s. 201–209.

W pierwszej kolejności pragnę zwrócić uwagę na regulacje i poszczególne zasady wchodzące w skład dobrej administracji, obowiązujące wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Wśród nich wyróżnił: legalność, pewność prawa, zakaz samowoli, równość, niedyskryminowanie, współmierność, zakaz nadużywania władzy, poszanowanie prywatności, ochronę danych osobowych, prawo do bycia wysłuchanym, prawo wniesienia odwołania od decyzji, prawo do skorzystania z przedstawicielstwa, bezstronność, uprzejmość, używanie zrozumiałego języka, podejmowanie decyzji w rozsądnym czasie, jej uzasadnianie i informowanie o środkach zaskarżenia, a także sprawiedliwość oraz uczciwość w relacjach administracji z jednostką<sup>8</sup>.

Z kolei G. Krawiec, korzystając z dokumentu *Administration and You: Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons* prezentuje katalog zasad, na których opiera się działanie administracji publicznej z ich podziałem na zasady materialne i procesowe. Do pierwszej grupy zaliczył: praworządność, zgodność z celem ustawy, równość wobec prawa, bezstronność, obiektywizm, proporcjonalność, uzasadnione zaufanie, otwartość oraz ochronę praw nabytych. Natomiast do zasad procesowych zostały przyporządkowane: dostęp do administracji, prawo do pomocy prawnej, prawo do przedstawicielstwa, prawo do bycia wysłuchanym, prawo do rozpatrzenia sprawy oraz wykonania aktu administracyjnego w rozsądnym terminie, a także prawo do zawiadomienia o treści decyzji administracyjnej.

Zbliżone stanowisko prezentuje H. Izdebski, który zakresu zasady dobrej administracji dopatruje się w treści zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Autor postuluje, by wskazanego zakresu dobrej administracji nie ograniczać jedynie do dziewięciu zasad materialnych tj. legalizmu, pewności prawa, bezstronności, równości, proporcjonalności, partycypacji, przejrzystości oraz podejmowania działań w rozsądnym czasie, lecz poszerzyć go o zasady sprecyzowane w całym akcie, a więc odnoszące się także do kwestii proceduralnych odwołań czy odszkodowań<sup>9</sup>.

Zwolenniczką wyodrębnienia zasady dobrej administracji jest także I. Kawka, która jednak odnosząc się do przedmiotowego zagadnienia, akcentuje inny niż poprzednicy aspekt. Autorka kładzie nacisk na cel zasady dobrej administracji, którego upatruje w ochronie jednostki realizującej się poprzez przyznanie dobrej administracji funkcji przeciwwagi względem władztwa administracyjnego<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> A. Gill, dz. cyt., s. 53–56.

<sup>9</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 326.

<sup>10</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 189.



Treści analizowanej zasady dopatruje się zaś w regulacjach art. 41 KPP, zwracając uwagę na podstawowe komponenty w postaci bezstronności, rzetelności oraz sprawności. Jednocześnie poszerzając je o normy procesowe gwarantujące sprawiedliwe procedury,<sup>11</sup> a także o przepisy ustrojowego oraz materialnego prawa administracyjnego. Rozważając proces ewolucji prawa i zasady dobrej administracji autorka poczyniła także odniesienie do działalności orzeczniczej, która posiada szczególne znaczenie zwłaszcza w procesie kształtowania się omawianej zasady na gruncie prawa wspólnotowego UE. Wskazana analiza orzecznictwa SPI pozwala wyciągnąć wniosek, że zasada dobrej administracji jest przez orzecznictwo traktowana jako autonomiczna zasada prawa wspólnotowego opierająca się na treści art. 41 KPP. Tym samym jej potencjalne naruszenie pozwala na wniesienie samodzielnej skargi do sądu wspólnotowego bez wymogu wskazywania uprawnienia proceduralnego<sup>12</sup>.

Także L. Kieres oraz A. Malanowski upatrują w prawie do dobrej administracji ogólnej zasady prawa. Zgodnie uznają tę zasadę, jako prawo podstawowe, wynikające z prawa konstytucyjnego, jednocześnie wskazując, że choć zasada dobrej administracji nie została wyrażona wprost w Konstytucji, to jednak zachodzą solidne przesłanki do jej wyodrębnienia<sup>13</sup>. L. Kieres wskazuje także na zakres przedmiotowy tejże zasady, określając prawa wchodzące w jej skład. Wśród nich znalazły się: prawo do załatwienia sprawy sprawiedliwie, bezstronnie i obiektywnie, prawo do bycia wysłuchanym przed zastosowaniem niekorzystnego środka, prawo do stosowania działania proporcjonalnego, prawo do niedyskryminującego i równego traktowania, prawo do żądania aktywności opartej jedynie na podstawach prawnych, prawo do prywatności i ochrony danych osobowych, prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do uzyskiwania porad, informacji oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także prawo do odszkodowania za straty powstałe w wyniku działania bądź zaniechania urzędników lub organów administracji<sup>14</sup>.

Z kolei Gronkiewicz postuluje, by przedmiotowy temat rozważyć z uwzględnieniem procesu europeizacji. Autorka wskazuje, że nie jest wykluczona ewolucja pewnych standardów dobrej administracji w konstrukcję, której celem będzie pełniejsza ochrona interesów jednostek i to nie tylko przed klasycznymi formami

<sup>11</sup> Tamże, s. 189–190.

<sup>12</sup> Tamże, s. 224–225.

<sup>13</sup> A. Malanowski, *Zasady dobrej administracji w świetle praktyki polskiego Rzecznika Prawa Obywatelskich*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4, s. 69–70.

<sup>14</sup> L. Kieres, dz. cyt., s. 25–28.

administracji działającymi w sposób niewłaściwy bądź wadliwy, ale także przed jej nietypowymi formami, a nawet podmiotami, które z czasem mogą przejmować część działań administracji<sup>15</sup>. W tym względzie Gronkiewicz wskazuje, że postawienie k.p.a. należy traktować za niewystarczające, dlatego też konieczne jest uwzględnienie postulatów określonych w EKDKPA, które to stanowią pochodną komentowanej zasady na gruncie prawa wspólnotowego<sup>16</sup>.

Kolejnym autorem opowiadającym się za istnieniem samodzielnej zasady dobrej administracji jest E. Bojanowski. Wskazuje on, że zasada ta została wprowadzona z systemu obowiązującego prawa i jako konstrukcja autonomiczna stanowi determinantę działalności administracji publicznej<sup>17</sup>. W swoich rozważaniach stawia także inspirującą tezę, w ramach której przyjmuje, że akceptowanie prawa do dobrej administracji jest ściśle związane z aprobatą istnienia samej zasady<sup>18</sup>. Zasady rozumianej jako prawnej reguły pożądanego i właściwego funkcjonowania administracji publicznej, nie zaś samego postulatu. E. Bojanowski, podobnie jak inni autorzy wskazuje także źródło tejże zasady, odnosząc się do art. 41 KPP oraz późniejszych źródeł prawa wspólnotowego traktujących na temat dobrej administracji<sup>19</sup>. Co więcej, autor wskazuje na konieczność uwzględnienia tej zasady nie tylko w porządku unijnym, ale także w porządkach krajowych na podstawie zasady lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Ponadto, w swoich rozważaniach naukowych, E. Bojanowski bardzo silnie akcentuje znaczenie zasady dobrej administracji, przyznając jej rolę elementu wypełniającego lukę w prawie oraz konstrukcji służącej procesowi właściwej wykładni<sup>20</sup>.

Ciekawą konstrukcję przedstawia także Z. Kmiecik, który utożsamia koncepcję dobrej administracji z rozwojem zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Przyjmuje, że jest to konstrukcją łącząca europejską tradycję prawną z założeniami demokratycznego państwa prawa. Samą zaś treść zasad dobrej

---

<sup>15</sup> A. Gronkiewicz, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego a zasady Kodeksu Dobrych Praktyk Administracji*, [w:] C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 61–61.

<sup>16</sup> Tamże, s. 73–74.

<sup>17</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji (kilka refleksji)*, [w:] Z. Czarnik i in. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 76–82.

<sup>18</sup> Tamże, s. 79–80.

<sup>19</sup> Tamże, s. 80.

<sup>20</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji: odniesienia polskie (kilka uwag)*, [w:] M. Wierzbowski i in. (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 37.

administracji traktuje jako źródło dyrektyw interpretacyjnych<sup>21</sup>. W tym zakresie warto także nadmienić o występującej w Polsce praktyce łączenia zasady dobrej administracji z postanowieniami k.p.a. Choć rzeczywiście postanowienia te powinny być traktowane jako wyznacznik funkcjonowania administracji publicznej, a same zawarte w k.p.a. reguły mogą być utożsamiane z zasadą dobrej administracji, to jednak nie wolno pominąć aspektu ich ograniczonego zastosowania. Zasada dobrej administracji traktowana, jako zasada ogólna nie może być bowiem ograniczana jedynie do postanowień zakresu regulowanego przez k.p.a.

Nieco inne spojrzenie, od dotychczas przytaczanych prezentuje J. Supernat, który do problematyki zasady dobrej administracji podchodzi z perspektywy nauk o zarządzaniu, koncentrując się na zasadach dotyczących wyboru właściwych instrumentów działania. Stąd też przedstawiony przez niego katalog zasad dobrej administracji zawiera także inne niż dotychczas prezentowane elementy. Wśród nich należy wskazać: zasadę celowości, zasadę racjonalności, zasadę ekonomiczności, a także zasadę etyki<sup>22</sup>.

Warto, także przytoczyć zdanie J. Zimmermanna, który jednak zasady dobrej administracji wyprowadza z zasady efektywności. Zakres przywołanej zasady efektywności konstruuje zaś w oparciu o zasadę szybkości, sprawności, skuteczności oraz ekonomiczności<sup>23</sup>. Wymienione powyżej elementy składowe autor traktuje całościowo jako zasady dobrej administracji, których treść normatywna określa obowiązek działania organów administracji. W przywołanej konstrukcji, w której zasada stanowi obowiązek prawny określonego działania organu, obywatel zyskuje prawo do jego egzekwowania poprzez domaganie się spełnienia tych określonych zachowań<sup>24</sup>.

Swoistą syntezę powyższych rozważań dotyczących zasady dobrej administracji przedstawia Z. Cieślak, który wskazuje, że aktualnie zasada ta może być traktowana jako zasada ogólna prawa, lecz o charakterze niewiążącym. Jednocześnie zwraca uwagę, że treściowo stanowi ona syntezę obowiązujących rozwiązań prawnych oraz jest uzasadnieniem dla wprowadzania nowych rozwiązań w relacjach administracji publicznej z obywatelami<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Z. Kmieciak, dz. cyt., s. 93

<sup>22</sup> J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, 23–25 września 2002 Warszawa–Dębe, Warszawa 2003, s. 603.

<sup>23</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 92.

<sup>24</sup> M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 141.

<sup>25</sup> Z. Duniewska i in. (red.), dz. cyt., s. 184.

Wskazana myśl została rozwinięta m.in. przez Z. Duniewską, która wskazała, że zasadę dobrej administracji należy zatem traktować jako zasadę ogólną, syntetyzującą liczne zasady szczegółowe. Swoiste zsumowanie tych standardów dobrego administrowania pozwala zaś kreować zupełnie nową, kompletną kategorię, której fundament będą stanowiły wartości konstytucyjne<sup>26</sup>. W związku z tym treść tej zasady musi opierać się na prawie ustrojowym, materialnym oraz proceduralnym, a także winna wykraczać poza normy prawne odnosząc się do wartości etycznych i prakseologicznych<sup>27</sup>. Natomiast władza działająca na rzecz zaspokojenia indywidualnych i zbiorowych potrzeb społeczeństwa powinna zawsze kierować się zasadami konstytucyjnymi, w tym zasadami: legalności, sprawiedliwości społecznej, równości, pomocniczości, proporcjonalności, jawności czy poszanowania godności, a także ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Autorka, podkreśla jednak istotę reguł pozanormatywnych, wskazując na konieczność wyekspozowania i stosowania reguł prakseologicznych takich jak: celowość, racjonalność, ekonomiczność czy właściwy dobór instrumentów działania, a także reguł etycznych oraz obyczajowych odnoszących się przede wszystkim do wymogów stawianych kadrze urzędniczej<sup>28</sup>.

#### 4.2. PROCES KSZTAŁTOWANIA SIĘ ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI NA PODSTAWIE ORZECZNICTWA

Proces kształtowania się zasad prawa wymaga poczynienia dogłębnej analizy orzecznictwa. Zauważalna jest bowiem tendencja warunkująca istnienie nowej zasady prawa od stosowania jej przez sądy. Wskazana praktyka jest także zauważalna w przypadku analizy kreowania zasady dobrej administracji, której wyrażenie w art. 41 KPP w dużej mierze spowodowane było praktyką orzeczniczą ETS oraz TSUE. Ponadto nie sposób pominąć faktu, iż zasadnicza część zasad prawa administracyjnego wykształtowanych na gruncie prawa unijnego znajduje swoje podstawy właśnie w orzeczeniach ETS, a także ówczesnego SPI<sup>29</sup>. Do przywołanych zasad należą m.in. zasady: praworządności, niedyskryminowania, proporcjonalności czy pewności prawa.

<sup>26</sup> Tamże, s. 185.

<sup>27</sup> Tamże, s. 185–186.

<sup>28</sup> Por. Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, Warszawa 2004, s. 45.

<sup>29</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 200.

Natomiast kształtowanie się zasady dobrej administracji w orzecznictwie UE jest zauważalne już od początku XXI wieku, od kiedy to w poszczególnych wyrokach wskazywano na istnienie tejże zasady<sup>30</sup>. Jednym z pierwszych wyroków, w których zasada dobrej administracji została wyrażona wprost był wyrok w sprawie *Tideland Signal Ltd* z dnia 27 września 2002 r. Wyrok ten charakteryzuje się szczególnym znaczeniem, ponieważ jego treść nie tylko wyraziła istnienie zasady dobrej administracji, lecz także przyznała jej rangę zasady ogólnej prawa wspólnotowego<sup>31</sup>. Za kolejny przykład może zaś posłużyć wyrok w sprawie *Max Mobil* z dnia 22 lutego 2005 roku, w którym SPI uznał, że obowiązek starannego i bezstronnego rozpatrzenia skargi należy wywodzić z zasady dobrej administracji<sup>32</sup>.

Interesujące spojrzenie na kwestie istnienia i kształtowania zasady dobrej administracji w orzecznictwie wspólnotowym prezentuje także I. Kawka. Wskazuje ona, że na gruncie prawa wspólnotowego zasadę tę należy traktować, jako autonomiczną. Autorka dodatkowo wyjaśnia, że ów autonomia nie oznacza jedynie zbioru uprawnień proceduralnych przyznanych stronom postępowania, lecz stanowi samodzielną podstawę do wniesienia zaskarżenia na działania organów administracji przed sądy wspólnotowe w przypadku stwierdzenia jej naruszenia<sup>33</sup>.

Z kolei A. Jackiewicz prezentuje badania dotyczące występowania zasady dobrej administracji w orzeczeniach ETPC. Autor wskazuje, że rzeczywiście w wyrokach dostrzegalna jest linia służąca wzmocnieniu standardów dobrej administracji w zakresie ram prawnych, jednak samo pojęcie dobrej administracji praktycznie nie występuje. Jedynym wyrokiem, w którego treści znajduje się bezpośredni zwrot „dobra administracja” dotyczył sprawy *Azinas v. Cyprus*<sup>34</sup>. Skład orzekający rozpatrywał zasadność zastosowania względem funkcjonariusza kary administracyjnej w postaci wydalenia z pracy w wyniku popełnienia przez niego przestępstwa. ETPC po rozpoznaniu sprawy uznał, że podjęta decyzja została wydana na podstawie prawa oraz była sprawiedliwa. Ponadto przyjął, że działanie organu nie było irracjonalne ani sprzeczne z zasadami dobrej administracji, w tym także z zasadą proporcjonalności<sup>35</sup>. Brak bezpośredniego powoływania się na zasadę dobrej administracji nie przesądza jednak ogólnego zainteresowania relacjami zachodzącymi między administracją i jednostkami. Zwyczajnie, ETPC

---

<sup>30</sup> A. Gill, dz. cyt., s. 57.

<sup>31</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 24.

<sup>32</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie *max.mobil Telekommunikation Service GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa T-54/99).

<sup>33</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 205–207.

<sup>34</sup> Wyrok ETPCz z dnia 28 kwietnia 2004 r. *Azinas v. Cyprus* (56679/00).

<sup>35</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 158.

częściej powoływało się ogólne zasady materialne i proceduralne dotyczące tego zakresu, w tym m.in. zgodność z prawem czy współmierność, a także nadzór działań administracji oraz wykonywanie dyspozycji wymiaru sprawiedliwości<sup>36</sup>. Niewątpliwie jednak można wykazać, że sędziowie znacznie częściej posługiwali się konstrukcjami odwołującymi się do dobrego administrowania w wymiarze sprawiedliwości<sup>37</sup>.

Dopełnieniem rozważań na temat kształtowania się zasady dobrej administracji w orzecznictwie będzie dokonanie analizy wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy stwierdzić, że obowiązujące w obrocie prawnym założenie, iż organy administracji powinny kierować się zasadami dobrej administracji, przyniosło swój skutek w orzeczeniach sądowych<sup>38</sup>. W praktyce dostrzegane jest jednak, że na konieczność stosowania zasady dobrej administracji znaczenie częściej powołują się strony skarżące. Wprowadzenie pewnego standardu właściwego działania organów administracji publicznej, na które mogą powoływać się wnioskodawcy, wpływa na marginalizowanie pozycji władczej administracji na rzecz jej ogólnego wyrównania w zachodzącej relacji. Same zaś zarzuty, na które powołują się skarżący, dotyczą głównie przebiegu oraz wyniku prowadzonego postępowania. Przykładem sprawy, w której to skarżący powołuje się na zasady dobrej administracji jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r. Powyższa sprawa dotyczyła przyznania renty. W toku postępowania skarżąca zarzuciła organowi m.in. zignorowanie dokumentacji medycznej oraz nieuwzględnienie faktów znanych z urzędu, zarzucając tym samym prowadzenie postępowania z naruszeniem art. 77 § 1 k.p.a., a także zasady dobrej administracji<sup>39</sup>.

Za kolejny przykład może posłużyć wyrok z dnia WSA w Krakowie z dnia 5 września 2006 r. w sprawie dotyczącej przywrócenia stanu poprzedniego pasa drogowego. W tej sprawie zarzucono decyzji przymiot nieprecyzyjności. Skarżący wniósł, że decyzja nie określa jakie czynności powinna podjąć strona, w tym co powinno zostać usunięte, a ponadto nie określała obszaru zajęcia wskazanego pasa drogowego. Zważając na powyższe, przyznano, że wskazane postępowania spowodowało naruszenie zasady dobrej administracji<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> D. Lilovska, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] H. Machińska (red.), „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 111.

<sup>37</sup> Por. Wyrok ETPCz z dnia 27 czerwca 1968 r. *Neumeister v. Austria* (1936/63); wyrok ETPCz z dnia 19 stycznia 2006 r. *Cichowicz v. Cypr* (6470/02); wyrok ETPCz z dnia 20 października 2011 r. *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey* (13279/05).

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. I OSK 851/09.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 744/06.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2006 r., sygn. III SA/Kr 233/06.

W orzeczeniach dostrzegalne jest także powoływanie się na postanowienia EKDPA oraz KPP. Powyższy zabieg ukazuje korespondowanie zasad dobrej administracji wyrażonych we wskazanych aktach z prawem krajowym<sup>41</sup>. Przykładem takiego odwołania jest wyrok WSA w Opolu z dnia 30 listopada 2009 r. Sprawa dotyczyła skargi na czynność wystosowania wezwania do opłaty za przechowywanie broni w policyjnym depozycie. W uzasadnieniu do wyroku wskazano, że zaniedbanie organu w postaci niepoinformowania strony o nowych regulacjach oraz opieszałość organu należy uznać za niewłaściwe, a także niezgodne z zasadami dobrej administracji sformułowanymi w art. 10 i 17 EKDPA. Jednocześnie sąd wskazał, że organy administracji nie są związane postanowieniami EKDPA, lecz powinny dążyć do ich realizacji<sup>42</sup>. Podobna argumentacja została zastosowana w wyroku z dnia wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2007 r. w sprawie dotyczącej prawidłowości wydania decyzji. W orzeczeniu sąd uznał, że skutki wydanej wadliwie decyzji naruszają zasadę dobrej administracji przyjętą przez Parlament Europejski w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji<sup>43</sup>.

W orzecznictwie kontekst dobrej administracji pojawia się także w związku z realizacją prawa do informacji. W wyroku NSA z dnia 13 października 2009 r. wskazano, że „obowiązek umieszczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o lokalizacji drogi w prasie lokalnej, choć w stopniu minimalnym, to jednak został dopełniony. Na przyszłość jednak organy administracji powinny rozważyć, czy ze względu na szczególny tryb doręczania tych decyzji stronom, nie powinno się publikować zawiadomień o ich wydaniu w więcej niż jednej gazecie lokalnej, bo tego wymagają zasady dobrej administracji”<sup>44</sup>. Podobne uzasadnienie zostało również ujęte w wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., w którym stwierdzono, że „powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żadnej informacji musi odbywać się z zachowaniem ogólnych, powszechnie akceptowanych standardów, w tym zasad dobrej administracji”<sup>45</sup>.

NSA w analizowanym kontekście odnosił się także do kryterium sprawności i szybkości postępowania wskazując w postanowieniu NSA z dnia 19 maja 2010 r., że „drastyczna przewlekłość postępowania administracyjnego wypacza postulat praworządności, a przeprowadzone postępowanie pozostaje

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. III SA/Łd 105/11.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. II SA/Op 277/09.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 10/07.

<sup>44</sup> Wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., sygn. II OSK 1160/09.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 3058/14.

w sprzeczności z zasadami dobrej administracji nakreślonymi w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji<sup>46</sup>.

Przytoczone wyroki ukazywały ogólne odniesienia do zasad dobrej administracji oraz czerpanie z jej standardów, natomiast w nowszym orzecznictwie widoczna jest już tendencja do powoływania się wprost na zasadę dobrej administracji. W wyroku z dnia 5 maja 2016 r. WSA w Gdańsku w sprawie dotyczącej wykładni przepisu § 49 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków w brzmieniu z 2003 roku, kiedy to dokonywano zmiany danych działek, postanowił, że „przepis ówczesnym brzmieniu nie przewidywał wprost, ale i nie zakazywał, informowania właściciela o dokonanej z urzędu aktualizacji ewidencji i zmianie danych lub oznaczeń jego nieruchomości, dlatego też przepis ten winien być interpretowany w zgodzie z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności, a także zasadą dobrej administracji”<sup>47</sup>.

### 4.3. CHARAKTER ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI

Rozważania dotyczące charakteru zasady dobrej administracji należy rozpocząć od postanowień konstytucyjnych. Konstytucyjna zasada prawa jest normą, z której logicznie wynikają inne normy konstytucyjne bądź która reguluje istotne cechy instytucji, bądź też, która została uznana za społecznie doniosłą ze względu na wyrażane podstawowe wartości. Na gruncie tych postanowień zasada dobrej administracji jest klasyfikowana przez doktrynę jako zasada konstytucyjna<sup>48</sup>. Z kolei na gruncie unijnym zasada ta została wprowadzona na mocy art. 41 KPP, a następnie była rozwijana w kolejnych dokumentach. Proces jej tworzenia oparty był jednak przede wszystkim na działalności doktrynalnej oraz orzecniczej, które to dały początek jej późniejszemu ujęciu normatywnemu.

Przyznanie zasadzie dobrej administracji charakteru konstytucyjnego nie stanowi jednak kompletnej analizy. Samo wykazanie istnienia zasady prawa jest bowiem jedynie przedsmakiem wykazania rzeczywistego jej obowiązywania. Dalsze rozważania muszą zatem określać takie elementarne kwestie jak: źródło, adresaci czy sposób realizacji<sup>49</sup>.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zasada dobrej administracji w polskim systemie prawnym została wyprowadzona zasady demokratycznego

<sup>46</sup> Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. II GSK 616/09.

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. III SA/Gd 703/15.

<sup>48</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzciniński, *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 68.

<sup>49</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 165.



państwa prawa, a swoje potwierdzenie odnajduje także w preambule do Konstytucji, w której wskazano konieczność sprawnych i rzetelnych działań władzy publicznej. Za obowiązek administracji uznaje się bowiem troszczenie się o dobro wspólne, w tym wszelkie działania szanujące i wspierające podstawowe wartości, których adresatem jest człowiek<sup>50</sup>.

Adresatem zasady dobrej administracji jest zaś podmiot, któremu można przyznać tzw. pierwiastek publiczny, a więc organy administracji publicznej, ale także jej urzędniczy, funkcjonariusze czy nawet osoby świadczące usługi na rzecz jej zadań.

Kolejnym szerokim zagadnieniem jest treść omawianej zasady. W tym zakresie należy stwierdzić, że zasada dobrej administracji stanowi zbiorcze ujęcie zasad administracyjnego prawa procesowego, w tym zasad postępowania administracyjnego, egzekucyjnego oraz ordynacji podatkowej. Zaliczają się do nich m.in. zasady: praworządności, zaufania do organów władzy, uwzględniania interesu obywateli oraz interesu społecznego, dwuinstancyjności, prawdy obiektywnej, szybkości, pisemności, nakłaniania do ugody, trwałości decyzji,<sup>51</sup> a także w zakresie postępowania egzekucyjnego zasady: stosowania najłagodniejszego środka, obligatoryjnej egzekucji, poszanowania minimum egzystencji, niezależności postępowania oraz zakazu stosowania środków egzekucji, gdy nie ma zastosowania podstawa prowadzenia egzekucji<sup>52</sup>.

Ponadto, wypełnienie treści zasady dobrej administracji stanowią także niektóre artykuły Konstytucji RP, ze szczególnym uwzględnieniem: demokratycznego państwa prawa (art. 2), legalizmu (art. 7), godności (art. 30), równości (art. 32), sprawiedliwego i jawnego procesu (art. 45), ochrony danych osobowych (art. 51), równego dostępu do służby publicznej (art. 60), dostępu do informacji publicznej (art. 61), prawa do wniosków, skarg i petycji (art. 63), prawo do wynagrodzenia za szkody (art. 77), dwuinstancyjności (art. 78), prawo do wystąpienia do RPO (art. 80) oraz w zakresie stosowania innych aktów normatywnych art. 87-94 dotyczące źródeł prawa.<sup>53</sup> Wypełnienie treściowe zasady stanowią także zalecenia R (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw

---

<sup>50</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 158.

<sup>51</sup> M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 17.

<sup>52</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 166.

<sup>53</sup> K. Miaskowska-Daszkiwicz, *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiwicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 153–155.

członkowskich w sprawie dobrej administracji oraz subsydiarnie postanowienia Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Jak wynika z przytoczonego zakresu treściowego, zasada dobrej administracji ma bardzo ogólny charakter, a jej częścią składową są liczne inne zasady oraz wartości. Należy stwierdzić, że taki charakter niewątpliwie powoduje komplikacje interpretacyjne.

Analizując dalej zasadę dobrej administracji doktryna, pokusiła się o próbę bardziej szczegółowej klasyfikacji, wskazując za K. Ziemińskim, że zasada ta może być rozpatrywana w trzech wariantach: normatywnym, jako konkretyzacja normy prawnej, w tym normy o charakterze dyrektywnym nakazującej określone działania organom administracji, opisowym, jako obraz prawidłowego działania administracji oraz oceniającym<sup>54</sup>. Ponadto wskazuje się, że komentowaną zasadę należy traktować, jako zasadę ogólną, co więcej zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, jako zasadę całego systemu, a nie jedynie jego części<sup>55</sup>. Przymiot zasady ogólnej został przyznany również na gruncie prawa unijnego. Za przyznaniem zasadzie dobrej administracji takiej rangi przemawia zaś przede wszystkim jej szerszy zakres treściowy mieszczący w sobie szereg zasad szczegółowych. Tym samym ujawnia się kolejna cecha analizowanej zasady, którą ze względu na jej składanie się z innych powiązanych ze sobą funkcjonalnie zasad, należy pojmować, jako zasadę złożoną<sup>56</sup>. Część doktryny klasyfikuje ją także jako zasadę naczelną, uznając jej przewodnią rolę w perspektywie całego systemu prawa<sup>57</sup>. O tak znaczącej roli ma decydować umiejscowienie zasady w systemie prawa, w tym w Konstytucji RP i KPP UE, jej nadrzędność treściowa realizująca się poprzez bycie racją dla innych norm, a także występowanie w procesie wykładni oraz kreowania nowych regulacji prawnych<sup>58</sup>.

Niniejsze rozważania należy przenieść także na płaszczyznę materialnego oraz proceduralnego charakteru zasady dobrej administracji. Zagadnienie to jest szczególnie ważne, bowiem omawiana zasada posiada cechy przyporządkowujące ją do obu obszarów. Z jednej strony literatura przedmiotowa utożsamia koncepcję dobrej administracji przede wszystkim z prawem procesowym, z drugiej zaś zasady dobrej administracji zawarte w KDA przyznają jej charakter materialny. Zważając na powyższe, największym poparciem cieszy się teza przyznająca zasadzie dobrej administracji charakter zarówno materialny jak i proceduralny.

<sup>54</sup> K. Ziemiński, dz. cyt., s. 58.

<sup>55</sup> Tamże, 48.

<sup>56</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 68.

<sup>57</sup> K. Ziemiński, dz. cyt. s. 63.

<sup>58</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 54–55.

Z. Ziemiński zwraca jednak uwagę jeszcze na jeden aspekt koncepcji zasad prawa, wskazując, że administratywistom piszącym o zasadach zdarza się ich pomieszczenie ze względu na rodzaj. W szczególności podkreśla mieszanie zasad prawa administracyjnego, zarówno dyrektywalnych jak i pozadyrektywalnych z zasadami o charakterze prakseologicznym, dotyczących dobrego administrowania<sup>59</sup>.

Podobny problem teoretyczny pojawia się także w przypadku rozważań dotyczących rozróżnienia zasad prawa administracyjnego oraz zasad dobrego administrowania. Pierwsze tyczą się bowiem zasad ogólnych, drugie zaś mają podłoże prakseologiczne i dotyczą racjonalnego administrowania<sup>60</sup>. Wskazuje się, że nie jest możliwe pełne rozgraniczenie obu płaszczyzn ze względu na brak charakteru logicznego i wiążące się z tym krzyżowanie zakresów. Jednakże wskazuje się, że „wprowadzanie zasad dobrego administrowania przez ustawodawcę następuje poprzez wprowadzenie przepisów prawnych wyrażających dyrektywy prakseologiczne, które dawałyby ramy funkcjonowania administracji publicznej”<sup>61</sup>.

Zwraca się także uwagę na konieczność oddzielenia zasady dobrej administracji od koncepcji skutecznej administracji, bowiem zasada ta skupia w sobie znacznie szersze spectrum niż jedynie działania związane ze skutecznością, odnosząc się jednocześnie do praw, kompetencji czy stanowisk<sup>62</sup>. Ponadto zasada dobrej administracji znajduje swoje aksjologiczne potwierdzenie w postanowieniach Konstytucji, w tym w jej preambule. Co więcej, należy podkreślić znaczenie samej zasady wynikające z jej charakteru, bowiem zasada ta została odkryta na podstawie praktyki, nie zaś ustanowiona.

Częstym problemem jest także kwestia używania terminu w liczbie pojedynczej lub mnogiej. Posługiwanie się terminem *zasady* jednoznacznie wskazuje, że zakres przedmiotowy dotyczy katalogu zawierającego więcej niż jedną zasadę szczegółową. Z kolei używanie terminu w liczbie pojedynczej *zasada* wpływa na postrzeganie jej jako zasadę ogólną. W tym względzie warto wskazać na przyjętą przez ETS oraz SPI praktykę stosowania terminu w liczbie pojedynczej. Praktyka ta nie odnajduje jednak pełnego odzwierciedlenia w doktrynie, gdyż w literaturze występują obie formy terminu. Zwolennicy stosowania terminu w liczbie pojedynczej, podkreślają jednak, że poszerzenie zakresu zasady ogólnej o kolejne zasady szczegółowe nie powinno skutkować zmianą jej nazewnictwa. Zdaniem

---

<sup>59</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 132.

<sup>60</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 170.

<sup>61</sup> S. Wrótkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 196.

<sup>62</sup> Tamże, s. 197–198.

autorów, w tym zakresie należy przyjąć dorobek europejskiego orzecznictwa, a tym samym stosować termin w liczbie pojedynczej<sup>63</sup>.

Ostatnim analizowanym zagadnieniem związanym z problematyką charakteru zasady dobrej administracji jest jej stosowanie. Zarzuca się, że zasada dobrej administracji nie może być traktowana jako odrębna zasada ogólna, ponieważ skupionej w niej zasady szczegółowe znajdują się już w systemie prawa. Warto dodać, że tożsamy zarzut był także kierowany względem projektowanego katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego, które również są powtarzane w innych aktach prawnych<sup>64</sup>. W tym zakresie ogrom pracy wykonuje jednak doktryna prawa administracyjnego, która wskazuje, że zasady k.p.a powinny mieć także zastosowanie do innych dziedzin w charakterze subsydiarnym<sup>65</sup>. Część przedstawicieli, na czele z W. Dawidowiczem uważa nawet, że zasady ogólne k.p.a należy traktować jako reguły obowiązujące na wszystkich płaszczyznach działania administracji<sup>66</sup>. Podnosi, że zasady te powinny być traktowane jako ogólne reguły dobrej administracji, mające zastosowanie we wszystkich obszarach administracji, bez względu na różnice proceduralne<sup>67</sup>.

#### 4.4. PODSTAWY OBOWIĄZYWANIA ZASADY DOBREJ ADMINISTRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

Źródłem zasady dobrej administracji w UE jest niewątpliwie europejskie orzecznictwo, zaś pierwszym dokumentem odnoszącym się do tej praktyki oraz będącym próbą jej definiowania była Karta Praw Podstawowych (art. 41)<sup>68</sup>. Niewątpliwie zaś kamieniem milowym w zakresie postrzegania tej zasady było uznanie jej za zbiór publicznych procesowych praw podmiotowych, co spowodowało możliwość dochodzenia praw oraz roszczeń bezpośrednio przez jednostki<sup>69</sup>.

Zasada dobrej administracji na gruncie prawa wspólnotowego UE uzyskała status normatywny po włączeniu KPP do postanowień traktatowych. Odbyło się to 13 grudnia 2007 roku, kiedy to został podpisany Traktat z Lizbony zmieniający Traktaty o Unii Europejskiej oraz Wspólnocie Europejskiej. Zgodnie art. 6

<sup>63</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 170.

<sup>64</sup> Tamże, s. 171.

<sup>65</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 890.

<sup>66</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 237.

<sup>67</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 70.

<sup>68</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 209.

<sup>69</sup> M. Princ, dz. cyt., s. 142.

ust. 1 przywołanego Traktatu z Lizbony UE uznała prawa, wolności oraz zasady ujęte w KPP, a tym samym także zasada dobrej administracji ujęta w art. 41 KPP zyskała swój charakter normatywny.

Warto, także nadmienić, że konstrukcja i treść KPP w znacznym stopniu została oparta o prawa uprzednio zapisane w traktatach unijnych, w tym przede wszystkim Traktacie o Unii Europejskiej oraz Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Prawa i wartości tam zawarte stanowią także obraz tradycji państw członkowskich oraz rozstrzygnięć Trybunału. Próba jednolitego normatywizowania tych podstawowych oraz wspólnych wartości miało na celu wspieranie idei wspólnotowości UE<sup>70</sup>.

W związku z rozważaniem zasady dobrej administracji w UE nie można nie odnieść się również do samej koncepcji zasad ogólnych w prawie wspólnotowym. Niestety w tym zakresie należy stwierdzić występowanie pewnej niespójności terminologicznej. Wskazane zasady ogólne nie zawsze są określane przy użyciu tego określenia, lecz bywają także ujmowane jako ogólnie akceptowane zasady bądź reguły, zasady fundamentalne, zasady podstawowe czy zasady<sup>71</sup>. Spory dotyczące zasad ogólnych są żywe jednakowo na płaszczyźnie prawa krajowego, ale również unijnego. Dopiero przeprowadzenie dogłębnej analizy charakterystyki zasad umożliwi ich pełniejsze sklasyfikowanie oraz nadanie im przymiotu pierwotnych i samoistnych źródeł prawa<sup>72</sup>. Same zaś zasady ogólne prawa wspólnotowego często traktowane są jako wiązka uogólnionych zasad o charakterze szczegółowym i specyficznym występujących w prawie materialnym i procesowym porządków krajowych państw członkowskich<sup>73</sup>. Z. Brodecki uważa nawet, że „zasady ogólne, konkretyzujące idee, są odkrywane poprzez działalność sędziów z zapisów traktatowych, klauzul generalnych, prawa narodów i tradycji konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich oraz przysługuje im cecha wyższości m.in. nad regułami krajowymi i wspólnotowymi”<sup>74</sup>.

Należy także dodać, że choć podstawą obowiązywania zasady dobrej administracji jest art. 41 KPP to za wyznacznik jej treści uznaje się również zapisy EKDPa oraz KDA. Powyższe wynika bowiem z faktu czerpania przez UE z dorobku RE.

<sup>70</sup> J. Zajadło, T.T. Koncewicz, Z. Brodecki, *Karta praw podstawowych, czyli o cywilizacyjnym wyborze i obalaniu mitów*, „Rzeczpospolita” 30 listopada 2007.

<sup>71</sup> J. Schwarze, *European Administrative Law*, Luxembourg 1992, s. 65.

<sup>72</sup> Z. Brodecki, *Substrat...*, s. 49.

<sup>73</sup> A. Wentkowska, *Zasady wspólne dla państw członkowskich – u źródeł niepisane ius commune europaeum*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 40.

<sup>74</sup> Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 13.

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale rozważania wyraźnie ukazują zachodzący proces przejścia z koncepcji prawa do dobrej administracji w stronę zasady dobrej administracji. Zarówno doktryna, jak i judykatura odwołują się w swoich rozważaniach oraz postanowieniach wprost do zasady dobrej administracji. Choć należy spodziewać się, że przywołany proces ewolucji będzie długofalowy i wielowątkowy, to jednak uznanie przez środowisko prawnicze faktu kształtowania się oraz występowania zasady dobrej administracji można uznać za dobry prognostyk jej dalszego rozwoju.



## ZAKOŃCZENIE

Niniejsza praca miała na celu ukazanie analizy prawa do dobrej administracji w perspektywie doktrynalnej i judykaturalnej oraz ocenę procesu ewolucji tego prawa do zasady dobrej administracji. Badania prowadzone w związku z przygotowaniem niniejszego opracowania, pozwoliły uznać, iż prawo do dobrej administracji w UE ma charakter sprecyzowany, zostało ono bowiem wyrażone w art. 41 KPPUE, który następnie został rozszerzony m.in. postanowieniami EKDPA. Włączenie KPPUE do prawa pierwotnego UE pozwoliło zaś skonstruować wnioski wskazujące, że instytucje krajowe, w tym organy administracji publicznej realizujące zadania UE na zasadzie subsydiarności stały się częścią systemu instytucjonalnego UE, a tym samym są zobligowane do przestrzegania przyjętych standardów, także w zakresie dobrej administracji.

Konstruowanie prawa do dobrej administracji, w tym określanie jego zasad wyrażających wartości oraz idee, na których powinna być budowana relacja między organami administracyjnymi a jednostkami, umożliwia adekwatniejsze kształtowanie przepisów prawa, wpływając na komfort społeczny w zakresie właściwego administrowania. Należy zatem dążyć do wyodrębnienia głównych standardów dobrej administracji, które będą stanowiły teoretyczne uogólnienie wymagań statuujących relację pomiędzy administracją publiczną a jednostką.

Prawo do dobrej administracji jest zatem postrzegane jako oczekiwane działania w ramach najwyższych standardów składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego. Sam zaś proces tworzenia tychże standardów jest wciąż otwarty i podlega ciągłym modyfikacjom. Niemniej przytoczone w niniejszej pracy wyniki pozwoliły określić umiejscowienie prawa do dobrej administracji w ramach kategorii prawnej, a poprzez ukazanie form definiowania tego pojęcia, przytoczenie jego źródeł prawnych oraz przedstawiony rys historyczny ukazały bogatą naturę badanej koncepcji.



Dodatkowo analiza informacji pozwoliła sformułować wniosek, że koncepcja prawa do dobrej administracji nie jest jednakowo postrzegana w różnych aktach prawnych. Prezentowane dokumenty nie zawierają tożsamesgo zestawu komponentów tegoż prawa. Poszczególne dokumenty różnią się liczbą określonych zasad oraz stopniem ich rozbudowania, jednakże możliwe jest wskazanie pewnego zbioru powtarzającego się w większości katalogów. Jak wynika, z prezentowanej powyżej treści część zasad posiada charakter uniwersalny. Do tych zasad należą: praworządność, bezstronność, niezależność, rozpatrywanie sprawy w rozsądnym terminie, wysłuchanie strony, uzasadnienie decyzji, niedyskryminacja oraz dostęp do informacji. Warto także wskazać, iż przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić, że polskie prawo administracyjne jest kształtowane z uwzględnieniem oraz z poszanowaniem elementów wchodzących w skład prawa do dobrej administracji.

Prawo do dobrej administracji jest konstrukcją wciąż otwartą, ciągle wzbogacaną o nowe elementy, których ostateczna weryfikacja następuje poprzez ich faktyczne stosowanie w orzecznictwie krajowym oraz europejskim. Na podstawie przeprowadzonych w rozdziale trzecim analiz można jednak stwierdzić, że badane prawo występuje w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Powoływanie się przez sądy na wypracowane elementy wchodzące w skład prawa do dobrej administracji wskazuje zatem na aprobatę judykatury, co do analizowanej koncepcji.

Dodatkowo na podstawie rozważań przedstawionych w rozdziale czwartym można uznać, że prawo do dobrej administracji jest rezultatem koncepcji dobrej administracji, zaś ich efektem końcowym jest wyodrębnienie zasady dobrej administracji, której występowanie i kształtowanie zostało już potwierdzone przez doktrynę oraz orzecznictwo.

Pozytywnie należy ocenić rezultaty pozwalające stwierdzić, że potrzeba rozwijania treści standardów dobrej administracji w relacjach łączących jednostki z administracją jest coraz większa. Zapoczątkowany proces powszechnego uznania zasady dobrej administracji ma zatem ogromny potencjał, który odpowiednio wykorzystany może posłużyć, jako narzędzie ujednoczenia standardów prawa UE z systemami praw krajowych państw członkowskich w zakresie relacji łączących jednostki z organami administracji publicznej.

# BIBLIOGRAFIA

## AKTY PRAWNE

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. nr 30, poz. 168 ze zm.
3. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 1991 r. nr 36, poz. 161 ze zm.
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.
5. Ustawa 16 września z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 2001 r. nr 86, poz. 953.
6. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 1987 r. nr 21, poz. 123.
7. Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2021, poz. 1540.
9. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1997 r. nr 141, poz. 943.
10. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz, U. 1999, nr 90, poz. 999.

11. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. nr 112 poz. 1198 ze zm. 13.
12. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270.
13. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.
14. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458 ze zm.
15. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2015 r., poz. 1064.
16. Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2018 r., poz. 646.
17. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 2018, poz. 1000.
18. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r., Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r.
19. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r.
20. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.
21. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1998 r. nr 147, poz. 962
22. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. UE z 2001 r. L 145/43.
23. Rada Europy Komitet Ministrów, Zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji z 20 czerwca 2007 r.
24. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE z 2007 r. C 306.

25. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326.
26. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, ERPO, Unia Europejska 2015.

## ORZECZENIA

### **Trybunał Konstytucyjny**

1. Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02.
2. Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02.
3. Wyrok TK z 18 grudnia 2007 r., SK 54/05.
4. Wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., K 51/07.
5. Wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09.

### **Naczelny Sąd Administracyjny**

1. Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. II GSK 616/09.
2. Uchwała NSA z 20 maja 2010 r., I OPS 13/09.
3. Wyrok NSA z dnia 26 października 1986 r., sygn. II SA 1161/8414.
4. Wyrok NSA z 29 czerwca 2004 r., OSK 532/04.
5. Wyrok NSA z 15 października 2007 r., II OSK 1078/07.
6. Wyrok NSA z 21 listopada 2007 r., II OSK 1237/07.
7. Wyrok NSA z 12 grudnia 2008 r., II OSK 1588/07.
8. Wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., sygn. II OSK 1160/09.
9. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. I OSK 851/09.
10. Wyrok NSA z 22 czerwca 2011 r., II GSK 937/11.
11. Wyrok NSA z 14 września 2011 r., I OSK 866/11.
12. Wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r., II OSK 2082/10.
13. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 3058/14.

### **Wojewódzkie Sądy Administracyjne**

1. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 744/06.
2. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2006 r., sygn. III SA/Kr 233/06.
3. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 10/07.
4. Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. II SA/Op 277/09.
5. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. III SA/Łd 105/11.
6. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. III SA/Gd 703/15.

### **Europejski Trybunał Praw Człowieka**

1. Wyrok ETPC z dnia 27 czerwca 1968 r. *Neumeister v. Austria*, sygn. 936/63.
2. Wyrok ETPC z dnia 17 stycznia 1970 r. w sprawie *Delcourt v. Belgia*, sygn. 2689/65.
3. Wyrok ETPC z dnia 25 kwietnia 1978 r. w sprawie *Tyrer v. Wielka Brytania*, sygn. 5856/72.
4. Wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *Sunday Times v. Wielka Brytania*, sygn. 6538/74.
5. Wyrok ETPC z dnia 2 sierpnia 1984 r. w sprawie *Malone v. Wielka Brytania*, sygn. 8691/79.
6. Wyrok ETPC z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Fredin v. Szwecja*, sygn. 12033/86.
7. Wyrok ETPC z dnia 25 marca 1992 r. w sprawie *ASE of Cambell v. Wielka Brytania*, sygn. 12590/88.

8. Wyrok ETPC z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Osman v. Wielka Brytania*, sygn. 87/1997/871/1083.
9. Wyrok ETPC z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie *Özgür Gündem v. Turcja*, sygn. 23144/93.
10. Wyrok ETPC z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie *Z. i Inni v. Wielka Brytania*, sygn. 29392/95.
11. Wyrok ETPC z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Pretty v. Wielka Brytania*, sygn. 2346/02.
12. Wyrok ETPC z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Al.-Nashif v. Bułgaria*, sygn. 50963/99.
13. Wyrok ETPC z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie *Doran v. Irlandia*, sygn. 50389/99.
14. Wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2004 r. *Azinas v. Cyprus*, sygn. 56679/00.
15. Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2006 r. *Cichowicz v. Cypr*, sygn. 470/02.
16. Wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie *Hamer v. Belgia*, sygn. 21861/03.
17. Wyrok ETPC z dnia 20 października 2011 r. *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey* sygn. 13279/05.
18. Wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie *De Souza Ribeiro v. Francja*, sygn. 22689/07.

### **Europejski Trybunał Sprawiedliwości**

1. Wyrok ETS z dnia 28 maja 1980 r. w sprawie *Richard Kuhner v. Komisji Wspólnot Europejskich*, 33/79, ECR 1980, s. 1698.
2. Wyrok ETS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *Jean-Louis Burban v. Parlamentowi Europejskiemu*, C-255/90 P, ECR 1992, s. I-2270.
3. Wyrok ETS z dnia 20 września 1988 r. w sprawie *Królestwo Hiszpanii v. Radzie Wspólnot Europejskich*, C-203/86, ECR 1988, s. 4596.

4. Wyrok ETS z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie *New Europe Consulting i Michael P. Brown v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-231/97, ECR 1999, s. II- 2412.

### Sąd Pierwszej Instancji

1. Wyrok SPI z dnia z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie *SIC — Sociedade Independente de Comunicação SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-46/97, ECR 2000, s. II-2144.
2. Wyrok SPI z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie *Volkswagen AG v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 2000, s. II-2727.
3. Wyrok SPI z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie *max.mobil Telekomunikation Service GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, T-54/99.

### LITERATURA

1. Arcimowicz J., *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, [w:] J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 412.
2. Auby J.B. *Administrative proceedings in the Habsburg Succession Countries*, Łódź-Warszawa 2021.
3. Balcerzak M., *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego (right to an effective remedy) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak (red.), *Księga pamiątkowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004.
4. Błaś A., *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały konferencyjne*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów-Cisna 2002, s. 14–15.
5. Bojanowski E., *Zasada dobrej administracji (kilka refleksji)*, [w:] Z. Czarnik i in. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 76 -82.

6. Bojanowski E., *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji: odniesienia polskie (kilka uwag)*, [w:] M. Wierzbowski i in. (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 37.
7. Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2010, nr 64, s. 20.
8. Borkowska P., *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2009.
9. Brodecki Z., *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 13.
10. Brodecki Z., *Substrat – prawo*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009.
11. Cassese S., *Il diritto alla buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Neapol 2007.
12. Chlebny J., *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowno administracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 20-21.
13. Cieślak Z., *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 28–29.
14. Cieślak Z., *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVIII, s. 59-63.
15. Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
16. Cicero M.T., *Wybór pism naukowych*, Warszawa 2002.
17. Czyżewska-Madajewicz K., Künstler M., Tłumski Z., *Dialogi konfucjańskie*, Wrocław 1976.
18. Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965.



19. Domańska A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2015, s. 279.
20. Dubel L., Kostrubiec J., Ławnikowicz G., Łuszczynska M., Więclaw W., *Historia doktryn politycznych i prawnych do początku XX wieku. Materiały źródłowe*, Lublin 2003.
21. Duniewska Z. i in. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
22. Follesdal A., Peters B., Ulfstein G., *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge 2013.
23. Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 158.
24. Gerber P., *Zalecenie w sprawie dobrej administracji prezentacja ogólna*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2007, s. 24 – 27.
25. Gill A., *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010.
26. Góral E., *Gwarancje bezstronności w postępowaniu administracyjnym jako wyraz realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Filipek, *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 214.
27. Górski M., *Wejście w życie Traktatu Reformującego UE a Karta Praw Podstawowych. Polska perspektywa*, „Liberté!” 2009, nr 12.
28. Górzyńska T., *Prawo do informacji jako warunek dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 47.
29. Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998.
30. Grobler A., *Metodologia nauk*, Kraków 2006.

31. Gronkiewicz A., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego a zasady Kodeksu Dobrych Praktyk Administracji*, [w:] C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 61–74.
32. Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003.
33. Harden I., *When Europeans complain. The work of the European Ombudsman*, [w:] A. Dashwood, J. Spencer, C. Hillion, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2000, t. 3, s. 200.
34. Hofman H., Rowe G., Türk A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011.
35. Hołda R., Ostrowska D., *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. Rybczyńska, *Prawa człowieka zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 61-73.
36. Hryniewicka-Filipkowska W., *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Białystok 2015.
37. Hryniewicka W., Jackiewicz I., *Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”*, [w:] *Przeciwdziałanie beczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*, red. R. Suwaj i M. Perkowski, Białystok 2010, s. 20.
38. Izdebski H., *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2009, s. 326.
39. Jabłoński K., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2009, nr 2, s. 9–10.
40. Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
41. Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 73.
42. Jagielski M., *Ochrona danych osobowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2010.

43. Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
44. Jełowicki M., *Teoria administracji – bariery i perspektywy*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32, s. 95.
45. Jendrośka J., *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 24.
46. Jendrośka J., *Postępowanie administracyjne we współczesnej cywilizacji*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci profesora Marka Elżanowskiego*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32, s. 106.
47. Kańska K., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, red. A. Łazowskiego i R. Ostrihansky, Kraków 2005, s. 152.
48. Kawka I., *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 189 -225.
49. Kieres L., *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4, s. 25–28.
50. Kijowski R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 115
51. Kisielnicki J., *Przyjazna administracja – marzenia czy konieczność*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2010, z. 2, s. 50–69.
52. Kondak I., *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 70.
53. Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.

54. Korzeniowska-Polak A., *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2, s. 13.
55. Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
56. Krzyżanowska-Mierzevska M., *Dobra administracja a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2007.
57. Kucsko-Stadlmayer G., *European Ombudsman Institution*, Wien 2008.
58. Kudrycka B., *Dyskusja*, [w]: *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 20.
59. Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
60. Kustra E., *Dyskusja*, [w]: *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 26–27.
61. Leoński Z., *Dyskusja*, [w]: *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 20.
62. Leoński Z., *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji (teksty i objaśnienia)*, Warszawa 1959.
63. Lilovska D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] H. Machińska (red.), „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 111.
64. Lipowicz I., *Jeszcze o polis idealnej w „Państwie” Platona*, „Studenckie Zeszyty Prawnicze” Nr 5/1976, s. 38-40.
65. Lipowicz I., *Polska administracja publiczna w świetle standardów europejskich*, [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 320–322.
66. Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] *Państwo w służbie obywateli, Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, RPO, Warszawa 2005, s. 114–115.
67. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

68. Malanowski A., *Zasady dobrej administracji w świetle praktyki polskiego Rzecznika Prawa Obywatelskich*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4, s. 69–70.
69. Martysz C., *Zasady ogólne*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczycy, C. Martysz, A. Matan, t. 1, Warszawa 2010.
70. McEldowney J., *Sądy i zasady dobrej administracji*, [w:] K. Nowacki (red.), *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej (Polska, Węgry)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2244, Prawo CCLXXII, Wrocław 2000, s. 359–360.
71. Menkes J., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 31.
72. Miaskowska-Daszkiewicz K., *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 153–155.
73. Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 3–20.
74. Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 15–28.
75. Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 187.
76. More T., *Utopia*, tłum. K. Abgarowicz, Warszawa 1954.
77. Niewiadomski Z., *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 15-18.
78. Niewiadomski Z., *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003 s. 28–29.
79. Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, seria System Prawa Administracyjnego, t. 1, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 58. Tomasz

- z Akwinu, *O władzy (De regno)*, [w:] Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999, s. 227.
80. Niewiadomski Z., *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, Warszawa 2004, s. 45.
81. Ostaszewski K., *Zasady dobrej administracji a rozwój przedsiębiorczości*, [w:] J. Łukasiewicz, S. Wrzosek (red.), *Dobra administracja – teoria a praktyka*, Radom 2007, s. 201–209.
82. Ostojski P., *Standardy postępowania administracyjnego według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej 2019(5)”, s. 158–160.
83. Platon, *Prawa*, Księga IV, Warszawa 1997.
84. Popowska B., Niepomijalność standardów dobrej administracji w prawie gospodarczym, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No 4001, s. 214–217.
85. Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.
86. Redelbach A., *Prawa naturalne. Prawa człowieka. Wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000.
87. Rennert K., *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, H. 2, s. 69–70.
88. Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 890.
89. Rożek K., *Prawo do dobrej administracji w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XVIII(1), s. 34–35.
90. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO — Materiały” 2008, nr 60, s. 117–118
91. Schneider J.P., *The ReNEUAL Codification Project – Book III* [w:] *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, M. Ruffert, Groningen 2016, s. 2-4.

92. Schwarze J., *European Administrative Law*, Luxembourg 1992.
93. Seniuk M., *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 193.
94. Seniuk M., *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2006, s. 114.
95. Siuciński R., *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 295-296.
96. Skouris V., *Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, H. 4, s. 201.
97. Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
98. Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
99. Smoktunowicz E., *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 26.
100. Sowiński R., *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 25–26.
101. Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa 2010.
102. Stahl M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 121.
103. Stawarz-Walat A., *Pojęcie dobrej administracji w nauce prawa konstytucyjnego*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 400.
104. Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.

105. Supernat J., *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, 23–25 września 2002 Warszawa–Dębe, Warszawa 2003, s. 603.
106. Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002.
107. Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2013, s. 7.
108. Szewczyk M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji — Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 64–65.
109. Szubiakowski M., Wiktorowska A., Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
110. Szwarc-Kuczer M., *Art. 42 Prawo dostępu do dokumentów*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A Wróbel, Warszawa 2013, s. 1126.
111. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.
112. Świątkiewicz J., *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (Oczekiwania i rzeczywistość)*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 20.
113. Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 1999.
114. Vitkauskas D., Dikor G., *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasburg, 2012, s. 14-16.
115. Warzecha K., *O prawie do dobrej administracji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. J. Wyrzykowski, Warszawa 2005, s. 226.
116. Wentkowska A., *Zasady wspólne dla państw członkowskich – u źródeł niepisanego ius commune europaeum*, [w:] Mik C. (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 40.



117. Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, rok XVI, nr 2(85), s.58.
118. Wierzbowski M., Hofmann H., Schneider J.P., Ziller J., Auby J-B., Craig P., Curtin D., Cananea G., Galetta D., Mendes J., Mir O., Stelkens U., *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. H.C.H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 4.
119. Wiktorowska A., *Zasada ogólna szybkości postępowania w KPA*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011.
120. Wołpiuk W., *Standardy Rady Europy w zakresie dobrej administracji i niektóre problemy ich wdrażania*, [w:] Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 522-524.
121. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
122. Wyrozumska A., *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2(85), s. 26.
123. Wyrzykowski M., *Dyskusja*, [w:] *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji - Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 24.
124. Zajadło J., Koncewicz T., Brodecki Z., *Karta praw podstawowych, czyli o cywilizacyjnym wyborze i obalaniu mitów*, „Rzeczpospolita” 30 listopada 2007.
125. Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
126. Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.
127. Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.

128. Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
129. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

### **Opracowania z dostępu internetowego**

1. *Code of good administrative behaviour. Relations with the public*, [http://ec.europa.eu/transparency/code/\\_docs/code\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_pl.pdf) [15.08.2022].
2. [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf), [15.08.2022].
3. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Sprawozdanie roczne 2012*, Strasburg 2013, s. 15, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annual-reports.faces>, [16.08.2022].
4. *Violations by Article and by State - 1959 – 2014*, European Court of Human Rights, [http://www.kul.pl/dobra-administracja-teoria-a-praktyka,art\\_5787.html](http://www.kul.pl/dobra-administracja-teoria-a-praktyka,art_5787.html) [15.08.2022].

Niniejsze opracowanie ma charakter teoretyczny, wartościujący oraz oceniający prawo do dobrej administracji. Rozwój koncepcji dobrej administracji został zapoczątkowany przez rozpoczęty ponad dwieście lat temu proces legalizacji administracji publicznej. Pierwotnie „wolna od prawa” administracja, stając się częścią władzy wykonawczej, została związana prawem. Początkowo zjawisko to przybierało formę incydentalną, by ostatecznie zostać skodyfikowane w postaci ustaw. Również koncepcja dobrej administracji pierwotnie określana w formie idei zaczęła ewoluować, by w końcu przybrać strukturę przepisu prawnego zawartego w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Dobra administracja, jako konstrukcja opisująca relację występującą między administracją publiczną a podmiotami przez nią administrowanymi opiera się na fundamentalnych dla prawa administracyjnego ideach oraz wartościach. Temat pośrednio łączy się zatem z problematyką podstaw aksjologicznych przypisanych działalności administracji publicznej. Jak zauważa Z. Cieślak: „właściwe zinventaryzowanie wartości osadzonych w prawie, szeroka wiedza o ich treściowych i funkcjonalnych relacjach, identyfikacja pól kolizji wartości i określenie ich granic dają ustawodawcy użyteczne narzędzie tworzenia sprawnych układów administracyjnych, a stosującemu prawo ułatwiają interpretację przepisów prawnych”. Pojęcie dobrej administracji stanowi jedną z takich wartości, a zatem pretenduje do rozpatrywania jej w szerokiej perspektywie prawnej oraz rzutującej na nią perspektywie aksjologicznej.

Ze wstępu

ISBN: 978-83-67959-30-8

