

**Marcin Princ**

**STANDARDY  
DOBREJ  
ADMINISTRACJI  
w prawie  
administracyjnym**

**Wydawnictwo Naukowe UAM**

# Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym



UNIwersytet IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU  
SERIA PRAWO NR 198

MARCIN PRINC

# Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym



POZNAŃ 2017

Recenzenci: prof. dr hab. Aleksandra Wiktorowska  
dr hab. Zbigniew Janku, prof. UAM

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji UAM

© Marcin Princ 2016

This edition © Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016

Projekt okładki: Helena Oszmiańska-Napierała

Redaktor: Izabela Baran

Redaktor techniczny: Dorota Borowiak

Łamanie komputerowe: Marcin Tyma

ISBN 978-83-232-3135-6

ISSN 0083-4262

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU  
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10

[www.press.amu.edu.pl](http://www.press.amu.edu.pl)

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: [wyd nauk@amu.edu.pl](mailto:wyd nauk@amu.edu.pl)

Dział Promocji i Sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: [press@amu.edu.pl](mailto:press@amu.edu.pl)

Wydanie I – dodruk. Ark. wyd. 23,50. Ark. druk. 22,50.

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI, SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

# Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	9
Wstęp . . . . .	13
<b>Rozdział I</b>	
<b>Proces kształtowania się standardów funkcjonowania administracji publicznej</b>	23
1. Historia rozwoju administracji publicznej . . . . .	23
2. Myśl administracyjna . . . . .	45
3. Dorobek nauki organizacji i zarządzania . . . . .	60
4. Podsumowanie . . . . .	65
<b>Rozdział II</b>	
<b>Standardy dobrej administracji na tle rozwiązań europejskich . . . . .</b>	67
1. Dobra administracja – ujęcie ogólne . . . . .	67
2. Koncepcja <i>good governance</i> . . . . .	76
3. Model administracji jako wstęp do rozmowy o jej standardach . . . . .	80
4. Proces globalizacji, europeizacji i standaryzacji działania administracji . . . . .	83
5. Pojęcie i istota standardów dobrej administracji . . . . .	87
6. Źródła standardów dobrej administracji . . . . .	98
7. Standardy dobrej administracji a dobre praktyki administracyjne . . . . .	110
8. Podsumowanie . . . . .	113
<b>Rozdział III</b>	
<b>Między prawem a zasadą – dobra administracja w polskiej tradycji prawnej . . . . .</b>	116
1. Prawo do dobrej administracji . . . . .	116
2. Współczesne koncepcje zasad prawa – ujęcie teoretyczne . . . . .	122
3. Zasady prawa administracyjnego i administracji . . . . .	127
4. Zasada dobrej administracji w doktrynie . . . . .	134
5. Podstawy obowiązywania zasady dobrej administracji w Unii Europejskiej . . . . .	142
6. Podstawy obowiązywania zasady dobrej administracji w prawie krajowym . . . . .	147
7. Odwołania do zasady dobrej administracji w orzecznictwie . . . . .	155
8. Charakter zasady dobrej administracji . . . . .	164
9. Projekt zasad ogólnych prawa administracyjnego . . . . .	172
10. Podsumowanie . . . . .	180

## **Rozdział IV**

<b>Ogólne standardy dobrej administracji</b> . . . . .	182
1. Praworządność . . . . .	182
2. Równe traktowanie . . . . .	191
3. Podejmowanie działań we właściwym czasie . . . . .	201
4. Jawność administracyjna . . . . .	211
5. Możliwość udziału w podejmowanych decyzjach . . . . .	217
6. Pewność i zaufanie . . . . .	222
7. Służebność i najmniejsza uciążliwość . . . . .	228
8. Poszanowanie jednostki . . . . .	234
9. Proporcjonalność . . . . .	245
10. Odpowiedzialność za szkody . . . . .	252
11. Podsumowanie . . . . .	258

## **Rozdział V**

<b>Standardy dobrej administracji dotyczące rozstrzygnięć administracyjnych</b> . . . . .	261
1. Obowiązek wskazania podstawy prawnej . . . . .	261
2. Obowiązek uzasadnienia decyzji . . . . .	263
3. Właściwa forma rozstrzygnięcia . . . . .	269
4. Możliwość weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych . . . . .	273
5. Poszanowanie praw nabytych . . . . .	281
6. Podsumowanie . . . . .	283

## **Rozdział VI**

<b>Standardy dobrej administracji odnoszące się do kadry urzędniczej</b> . . . . .	285
1. Zagadnienia ogólne . . . . .	285
2. Należyta postawa . . . . .	290
3. Fachowość . . . . .	301
4. Odpowiedzialność urzędnicza . . . . .	308
5. Podsumowanie . . . . .	310
<b>Zakończenie</b> . . . . .	312
<b>Literatura</b> . . . . .	317
<b>Źródła prawa</b> . . . . .	339
<b>Orzecznictwo</b> . . . . .	353
<b>Standards of good administration in administrative law (Summary)</b> . . . . .	359

*Mojej żonie Lucynie*





# Wykaz skrótów

## Akty normatywne

- CudzU 2003 - Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.)
- CudzU 2013 - Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.)
- DdIU - Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.)
- EKDA - Europejski Kodeks Dobrej Administracji (European Code of Good Administrative Behavior, Dz.Urz. UE C 72 E z 21.03.2002 r., s. 331)
- EKPC - Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- InfNieju - Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1167 ze zm.)
- KDA - Zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r. dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji (Kodeks Dobrej Administracji), [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)7E.pdf)
- Konstytucja RP, Konstytucja - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.)

KPP	- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 403)
KW	- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. UE L 243 z 15.9.2009 r.)
ObywU	- Ustawa z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.)
ObywUN	- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.)
OchrCU	- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.)
PooU	- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1534)
PolU	- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 335 ze zm.)
PrBudU	- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.)
OchDU	- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.)
SdU	- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.)
traktat z Lizbony	- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1)
TWE	- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r., s. 37)

## Organy i instytucje

ETPCz	- Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	- Europejski Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	- Najwyższy Trybunał Administracyjny
PKA	- Polska Komisja Akredytacyjna
Prezes UKE	- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
RM	- Rada Ministrów
SN	- Sąd Najwyższy
SPI	- Sąd Pierwszej Instancji

TK	- Trybunał Konstytucyjny
TS	- Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	- Unia Europejska
UKE	- Urząd Komunikacji Elektronicznej
USC	- Urząd Stanu Cywilnego
WKU	- Wojskowa Komenda Uzupełnień
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny

### **Publikatory**

Dz.U.	- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1919–1952 i od 1989); Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952–1989)
M.P.	- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (1918–1952 i od 1989); Dziennik Urzędowy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „Monitor Polski” (1952–1989)
Dz.Urz. WE	- Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich (do 2003)
Dz.Urz. UE	- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (od 2003)
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986–1995)
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003)
ONSA i WSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódz- kich Sądów Administracyjnych (od 2004)



# Wstęp

Poszukiwanie dobra czy tego, co dobre, ma długą tradycję. Ów pościg jest związany z nieustannym dążeniem człowieka do perfekcji. W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że tropienie dobrej administracji nie jest jedynie wynikiem intelektualnej ciekawości – w tym działaniu trzeba upatrywać konieczności praktycznej natury<sup>1</sup>. Dążenie do dobra musi odbywać się systematycznie, a wszyscy musimy ciągle się uczyć, jak je rozpoznawać<sup>2</sup>.

Od samego początku również administratywiści zastanawiali się nad tym, jak skuteczniej i najlepiej administrować, na jakich rozwiązaniach powinno opierać się prawo, jak właściwie ukształtować instytucje potrzebne do funkcjonowania państwa. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie dorobek nauki administracji oraz nauki prawa administracyjnego. Franciszek Longchamps de Bérier opisywał przedmiot dążeń formułowanych w ramach wymienionych dyscyplin jako działania zmierzające do ustalenia podstaw dobrej administracji<sup>3</sup>. Rozpoznanie cech dobrej administracji można więc uznać za podstawowe i najbardziej zasadnicze zadanie osób zajmujących się badaniem aparatu administracyjnego. Jak bowiem pisał W. Dawidowicz: „Głównym przedmiotem naukowego zainteresowania administratywistów jest administracja publiczna. Dopiero w tym kontekście rozpatrują oni prawo administracyjne jako przynależny do tej administracji porządek prawny”<sup>4</sup>. Prawo można uznać w tym świetle za środek porządkujący działania administracji.

Poszukiwanie dobrej administracji i udoskonalanie już istniejących reguł jej działania jest nadto wysoce uzasadnione, ponieważ ślady administracji publicznej można odnaleźć w niemal każdej dziedzinie życia<sup>5</sup>. Sposób i jakość

---

<sup>1</sup> J. Filek, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2(2), Kraków, s. 27.

<sup>2</sup> M. Heller, *Jak być uczonym*, Kraków 2009, s. 11.

<sup>3</sup> F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 5.

<sup>4</sup> W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 45.

<sup>5</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 2, Poznań 1946, s. 7.

działania administracji publicznej wpływa więc istotnie na byt człowieka oraz na jego poczucie bezpieczeństwa. Owa refleksja dała podstawy do stworzenia zwrotu *homo administrativus*, a więc modelu człowieka, którego status prawny w państwie wyznaczają normy prawa administracyjnego<sup>6</sup>.

Czy można wyobrazić sobie istnienie państwa bez administracji publicznej? Czy można przewidzieć funkcjonowanie społeczeństwa bez umownych zasad, reguł czy standardów? Odpowiedź wydaje się prosta. Otóż jest to możliwe. Wyobrazić możemy sobie wszystko, jeśli tylko pozwalają nam na to nasze zdolności. Oceniając jednak realnie, w obecnym stanie rozwoju ludzkości jesteśmy uzależnieni od administracji publicznej.

Wyrażenia takie jak dobro publiczne, sprawiedliwość czy szczęście ogółu były zamieszczane w tekstach ustaw zasadniczych od początków nowożytnego konstytucjonalizmu. Wycofywanie się z ich używania było, jak pisze A. Pułło – triumfem pozytywizmu prawniczego<sup>7</sup>. Obecnie sformułowania te wracają do języka prawnego i języka prawniczego. Przed kilkoma laty dyskusja nad zagadnieniem dobrej administracji rozpoczęła się niemal jednocześnie z redakcją art. 41 Karty praw podstawowych UE<sup>8</sup> oraz pracami nad Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji. Pojawienie się wymienionych powyżej aktów poddało refleksji, na skalę europejską, wszelkie zagadnienia związane z prawem do dobrej administracji. Szczególne znaczenie, zdaniem części autorów, można przypisać przekształceniu postulatów „dobrej administracji” w podstawowe prawo jednostki. Jak pisze A. Szpor, wynikało to z faktu, że „administrowani nie chcą już biernie przyglądać się dążeniom do ideału”<sup>9</sup>. Co najważniejsze, od tego czasu podkreślono, że każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Trzeba zaznaczyć, że wynik takiego podejścia jest efektem wieloletnich prac (orzecznictwa) Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Wybór tematu pracy jest związany przede wszystkim z zainteresowaniami naukowymi badacza. Dobór zagadnień będących przedmiotem rozważań zamieszczonych w rozprawie był nadto pokierowany aktualnością tematu „dobrej administracji” pojawiającego się w ramach rozważań europejskich

---

<sup>6</sup> Por. J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji (źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 152.

<sup>7</sup> A. Pułło, *Filozofia konstytucji (prolegomena)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVIII, s. 126.

<sup>8</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszona w Strasburgu dnia 12 grudnia 2007 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję (Dz.Urz. C 303 z 14.12.2007, s. 1).

<sup>9</sup> A. Szpor, *Odwaga służenia dobru wspólnemu*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003, s. 640.

i krajowych. Kierunek badań nadto ściśle powiązany jest z obserwacją dążenia do stworzenia kompleksowych regulacji ponadnarodowych dotyczących relacji administracja – jednostka. Coraz częściej bowiem można się spotkać z akcentowaniem istnienia europejskiego prawa administracyjnego<sup>10</sup>. Należy również zaznaczyć, że potrzeba analizy przedstawionych zagadnień zmienia się w nowych warunkach – europeizacji czy, szerzej, globalizacji. Efektem tego jest używanie pojęć uznawanych za obce rodzimej tradycji prawnej. Dostrzega się bowiem, szczególnie za literaturą angielską, widoczne upodobanie do uwzględniania w ramach systemu prawa różnego rodzaju reguł, zasad, standardów, postulatów czy niepisanych reguł prawa natury<sup>11</sup>. Sceptyczne nastawienie części środowiska prawniczego do założeń pozytywizmu prawniczego uzasadnia formułowanie postulatów włączenia wymienionych powyżej elementów także do naszego systemu prawa<sup>12</sup>.

Jak pisał W. Tatarkiewicz, „Kto z nas zajmuje się nauką, ma nadzieję i ambicję, by samemu i po swojemu rozwiązać jej zagadnienia”<sup>13</sup>. Taka myśl przyświecała również napisaniu niniejszej rozprawy, by samemu zbadać, wydobyć standardy dobrej administracji i skonfrontować je z regulacjami prawnymi obowiązującymi w Polsce. Zasadniczym celem badań jest dążenie do odpowiedzi na pytanie, czy postanowienia prawa administracyjnego, a w szczególności materialnego prawa administracyjnego odpowiadają podstawowym standardom dobrej administracji. Wynik można uzyskać przez analizę materiału normatywnego obowiązującego w kraju oraz skonfrontowanie z głównymi wartościami leżącymi u podstaw prawa administracyjnego. Jednocześnie dążeniem autora niniejszej rozprawy jest próba wykazania, że istnieją pewne ugruntowane standardy działania administracji publicznej. Owe standardy muszą ponadto znaleźć odzwierciedlenie w normach całego prawa administracyjnego. Prawo bowiem jest zaliczane do najważniejszych czynników kształtujących administrację publiczną. W pełni należy przyjąć za Z. Leońskiego, że „administracja publiczna, w odróżnieniu od administracji prywatnej, nie może być kształtowana według jakichś dowolnych wzorów”<sup>14</sup>. W niniejszej pracy w pierwszej kolejności należy wydobyć pewne typy idealne, by następnie przeanalizować, czy normy zawarte w prawie

---

<sup>10</sup> G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 13 i n. Autor publikacji nawiązuje do: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 1988.

<sup>11</sup> R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 153 i n.

<sup>12</sup> L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6; L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa: prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.

<sup>13</sup> W. Tatarkiewicz, *Ciekawość*, [w:] tegoż, *Droga do filozofii i inne rozprawy filozoficzne*, t. 1, M. Szymaniak (red.), Warszawa 1971, s. 368.

<sup>14</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 37.



administracyjnym odpowiadają przyjętym standardom dobrej administracji<sup>15</sup>. Ów sprawdzian polegać będzie przede wszystkim na skonfrontowaniu wyodrębnionych standardów dobrej administracji z krajowym wytworem działalności prawodawczej. Ponadto celem rozprawy jest próba odpowiedzi na pytanie, poprzez jakie instytucje i rozwiązania prawne polski ustawodawca stara się spełnić poszczególne wymagania.

Przedmiotem badawczym uczyniono również historię administracji, historię myśli administracyjnej oraz nauki organizacji i kierownictwa. Zakres czasowy kształtowania się rozwiązań administracyjnych rozpoczyna się w starożytności i kończy na współczesności. Przy czym chodzi tutaj przede wszystkim o administrację publiczną, w tym głównie o aparat służący bądź zarządzający (wykonujący), raczej nie rządzący<sup>16</sup>. Z dystansem należy podejść do stwierdzenia prezentowanego szczególnie przez K.R. Poppera, że prawdziwa historia nie istnieje, bo gdyby istniała, musiałaby być historią każdego człowieka, a nie historią władców i masowych zbrodni<sup>17</sup>. Historia, na co wskazywać mogą zawarte w pracy rozważania, może dostarczyć wielu cennych wątków współczesnym administratywistom. Natomiast uchwycenie historycznych procesów może pomóc w uzasadnieniu obecnie przyjmowanych kierunków rozwoju. Analiza pod kątem historycznym procesów, których jesteśmy zarówno świadkami, jak i uczestnikami, to również oddanie hołdu tym, którzy byli przed nami i których dorobek pracy twórczej wpłynął na dzisiejsze pojmowanie administracji, relacji pomiędzy jednostką a państwem.

Polem badawczym zakreślonym w rozprawie jest wyłącznie prawo administracyjne. Jednak ze względu na brak możliwości analizy całego prawa administracyjnego, co spowodowane jest jego rozległością, poszukiwania ograniczono przede wszystkim do materialnego prawa administracyjnego, zatem do norm zawartych w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego określającego treść praw i obowiązków (zachowania się) tych podmiotów, które w ramach stosunku administracyjnoprawnego występują w charakterze podmiotów administrowanych, a więc podległych podmiotom dysponującym władztwem administracyjnym<sup>18</sup>. Ze względu na zainteresowania badawcze większość przykładów zawartych w pracy dotyczy statusu jednostki, zwanego niekiedy osobowym prawem administracyjnym<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Zgodnie z definicją przyjętą w słowniku języka polskiego „standardem” określa się normy wyznaczające podstawowe wymagania stawiane czemuś, zob. hasło „Standard”, *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/standard.html> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>16</sup> Zob. rozważania na temat administracji w: H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 11.

<sup>17</sup> M. Heller, *Podróże z filozofią w tle*, Kraków 2008, s. 56.

<sup>18</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>19</sup> Por. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

W ten sposób określone pole badawcze odróżnia niniejszą rozprawę od innych analiz pojawiających się na rynku wydawniczym, nawiązujących w głównej mierze do aktów typowo proceduralnych bądź poddających refleksji dobrą administrację w kontekście prawa międzynarodowego. Trzeba jednak zważyć na fakt, że zaliczenie poszczególnych tematów do tego działu ma raczej charakter umowny<sup>20</sup>, a polski ustawodawca od wielu lat stosuje praktykę przejawiającą się w umieszczaniu różnego rodzaju norm w jednym akcie prawnym. Obok siebie występują zatem normy o charakterze proceduralnym, normy o charakterze materialnym i ustrojowym. Przedmiotem analizy przedstawionej w rozprawie są wszystkie rodzaje norm zawartych w materiale badawczym. Jest to o tyle uzasadnione, że problematykę prawa do dobrej administracji można ujmować w kontekście gwarancji proceduralnych, w regulacjach materialnoprawnych czy nawet ustrojowych<sup>21</sup> i personalnych<sup>22</sup>.

Początek rozprawy wymaga zasygnalizowania istnienia sugerowanych przez część uczestników dyskursu wątpliwości co do zbadania dobrej administracji. Zdaniem niektórych badaczy trudno jest bowiem określić to, co dobre, słuszne, sprawiedliwe. Trzeba zauważyć, że takich pojęć jak dobro, zło, sprawiedliwość unikały w szczególności osoby przyjmujące dorobek pozytywizmu prawniczego. Punktem wyjścia w pracy jest opowiedzenie się po stronie zwolenników teorii kognitywistycznej, zgodnie z którą etyka normatywna ma charakter poznawczy, naukowy i można o jej tezach orzekać, czy są prawdziwe czy fałszywe<sup>23</sup>. Podążając tym tropem, dalej należy przyjąć stwierdzenie, że dobro istnieje i jest poznawalne. Ponadto, podobnie jak W. Tatarkiewicz, przyjmuje się, że dobro i zło są cechami bezwzględnyymi i obiektywnymi<sup>24</sup>. Podejście to znajduje poparcie w literaturze i jest nadal aktualne<sup>25</sup>. M. Heller podkreśla: „wierzę, że istnieje dobro obiektywne; że istnieje – jak to ujmowali średniowieczni – *ordo naturalis* (porządek przyrody)

---

<sup>20</sup> K. Ziemiński, *Administracyjno-prawny status jednostki*, [w:] Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialne prawa administracyjnego*, cz. 1, Poznań 1998, s. 13 i n.

<sup>21</sup> 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>22</sup> M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, s. 65.

<sup>23</sup> Hasło „Kognitywizm”, *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2563777> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>24</sup> W. Tatarkiewicz, *O bezwzględności dobra*, [w:] *Droga do filozofii...*, s. 264.

<sup>25</sup> S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 637.

i *ordo moralis* (porządek moralny)”<sup>26</sup>. Człowiek i jego twórczość, czy chce tego czy nie, podlega ocenom moralnym<sup>27</sup>. Na tych podstawach można wyodrębnić zasadnicze wymogi stawiane dobrej administracji, działającej zgodnie z przyjętym paradygmatem: w granicach i na podstawie prawa. Warto podkreślić, że przeciwieństwem powyższego założenia jest relatywizm etyczny, czyli teoria, w której dobro i zło uważa się za cechy względne<sup>28</sup>. Jego zwolennicy uważają, że jeśli coś jest dobre, to należałoby jednocześnie spytać: dobre dla kogo (pierwsza postać) lub dla czego (druga postać)<sup>29</sup>. Co może okazać się dobre dla jednego, w tym samym przypadku może być niedobre dla innego<sup>30</sup>. Oczywiście jest, że w życiu codziennym wielokrotnie mówi się, że coś jest dobre dla kogoś albo dla czegoś. Tym samym dobro staje się cechą względną<sup>31</sup>. Istnieje jednak wiele przykładów, kiedy tak nie jest. Dla ilustracji można powiedzieć, że szlachetność, uczciwość czy prawdomówność mogą być oceniane jako dobre bez łączenia tych cech z konkretną osobą czy grupą osób. Jak pisze W. Tatarkiewicz, „Jeśli np. szlachetność jest «dobra», to znaczy, że jest dobra bezwzględnie i obiektywnie, nie do czegoś i dla kogoś i nie przez kogoś, a jeśli cierpienie jest «złe», to jest złe nie do czegoś i dla kogoś i nie przez kogoś, lecz złe bezwzględnie i obiektywnie”<sup>32</sup>. Jeśli faworyzowanie pewnych grup interesów mające podłoże korupcyjne w urzędzie jest złe, to jest „złe” bezwzględnie i obiektywnie. Dlatego też w pełni zgodzić się należy z rozróżnieniem częstokroć pomijanym lub niedostrzeganym, że pojęcia dobrej administracji nie należy utożsamiać z dobrem (interesem) samej administracji (dobra dla administracji)<sup>33</sup>. Podwaliną niniejszej rozprawy jest opowiadanie się po stronie zwolenników teorii, zgodnie z którą dobro i zło są cechami bezwzględnymi i obiektywnymi. Jest to teoria stojąca w opozycji do nominalizmu nakazującego sądzić, że nie ma na świecie przedmiotów dobrych. Jest też przeciwieństwem sceptycyzmu, który twierdzi, że dobra nie można poznać<sup>34</sup>, a jeżeli jakiś przedmiot posiada cechę dobra lub zła, to zawsze będzie to uzależnione od jakiegoś podmiotu<sup>35</sup>.

Wprowadzenie do rozważań nad standardami dobrej administracji w kontekście materialnego prawa administracyjnego wymaga przyjęcia jeszcze

---

<sup>26</sup> M. Heller, *Jak być...*, s. 10.

<sup>27</sup> K. Krajewski, *Główne współczesne podejścia do problemu moralności*, [w:] T. Rakowski (red.), *U źródeł tożsamości kultury europejskiej*, Lublin 1994, s. 195.

<sup>28</sup> W. Tatarkiewicz, *O bezwzględności...*, s. 213.

<sup>29</sup> Tamże, s. 215–217.

<sup>30</sup> Tamże, s. 247.

<sup>31</sup> Tamże, s. 249–250.

<sup>32</sup> Tamże, s. 264.

<sup>33</sup> J. Filek, dz. cyt., s. 32.

<sup>34</sup> W. Tatarkiewicz, *O bezwzględności...*, s. 248.

<sup>35</sup> Tamże, s. 226.

jednego założenia. W związku z tym, że standardy dobrej administracji dotyczą relacji pomiędzy jednostką a administracją publiczną, w trakcie rozważań, aby odróżnić szeroko pojętą działalność związaną z administracją od działalności wykonywanej przez podmioty prywatne, za niestosowne uważa się używanie wyrażenia klient. Akceptuje się bowiem pogląd o odróżnieniu funkcjonowania administracji publicznej od przedsiębiorstw czy organizacji gospodarczych<sup>36</sup>. Posługiwanie się terminem klient administracji może wprowadzać w błąd. W prawie administracyjnym dotychczas nie przyjęto zasady konkurencyjności między organami. Konsekwencją tego jest brak możliwości zmiany organu właściwego. Jak komentuje Z. Leoński, „Administracja publiczna – inaczej niż prywatna – nie ma konkurenta. Obowiązuje przecież zasada przestrzegania właściwości organu i obywatel nie wybiera sobie organu administracji dla załatwienia jego spraw”<sup>37</sup>. W odróżnieniu od stosunku cywilnoprawnego oba podmioty stosunku administracyjnego nie kształtują jego treści.

Przyjęcie powyższych założeń może stanowić podstawę do wygłoszenia kilku tez badawczych. Pierwszą z nich jest stwierdzenie, że można wyodrębnić podstawowe standardy dobrej administracji wyznaczające ramy działalności współczesnej administracji. Standardy te powstały na podstawie ewolucyjnych zmian, które wystąpiły w kontekście historycznym. Źródłem powstania owych standardów należy się doszukiwać w takich czynnikach jak działalność prawodawcza (także w zakresie prawa miękkiego), doktryna, orzecznictwo, a czasami ugruntowana praktyka.

Drugą tezę jest, że standardy dobrej administracji są odzwierciedlone w polskim materiale normatywnym. Standardy dobrej administracji wyodrębniane w ramach „europejskiego prawa administracyjnego” mają swe odbicie nie tylko w aktach prawnych regulujących procedurę administracyjną (kodeks postępowania administracyjnego, ordynacja podatkowa), ale także w całym prawie administracyjnym, w tym materialnym prawie, którego regulacje często zawierają normy o charakterze materialnym, proceduralnym i ustrojowym.

Trzecia teza badawcza głosi, że polskie rozwiązania prawne materialnego prawa administracyjnego spełniają podstawowe wymogi stawiane w ramach standardów dobrej administracji. Nie oznacza to jednak, że nie istnieją regulacje, które wymagałyby odpowiednich zmian legislacyjnych.

Czwartą tezę wypełnia założenie, że luźno sformułowane standardy dobrej administracji w kolejnym etapie rozwoju społeczeństwa przeistoczyły

---

<sup>36</sup> Por. W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004.

<sup>37</sup> Z. Leoński, *Podstawowe problemy reformy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” Rok 5, 2000, nr 1(9), s. 188.

się w prawo do dobrej administracji, ujmowane jako publiczne prawo podmiotowe.

Ponadto można dowieść (co stanowi piątą tezę), że obecnie należy dostrzec *in statu nascendi* wyodrębnienie się nowej, naczelnej zasady prawa, a także zasady prawa administracyjnego – zasady dobrej administracji. Zasada ta ma źródło głównie w art. 41 Karty praw podstawowych UE, w zw. z art. 6 Traktatu o UE<sup>38</sup>. Natomiast na gruncie prawa krajowego zasada dobrej administracji może być rozpoznawana jako zasada prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego, a także korespondująca z innymi normami konstytucyjnymi.

Praca składa się z rozdziałów i podrozdziałów. Na początku zaprezentowana zostanie geneza tematu. W pierwszym rozdziale można zatem znaleźć odpowiedź na pytanie, jak w perspektywie historycznej traktowano administrację, dobrą administrację, jakie wymogi stawiano administracji i prawu administracyjnemu, jakie wskazania formułowane były przez myślicieli danej epoki.

Rozdział drugi zawiera analizę pojęć występujących w ramach szeroko pojętego tematu dobrej administracji. Rozważania dotyczą przede wszystkim standardów dobrej administracji, ich źródeł i istoty, procesów towarzyszących obecnie prawu administracyjnemu (globalizacja, europeizacja oraz westernizacja). Ponadto czytelnik znajdzie tu analizę koncepcji *good governance* oraz charakterystykę pojęcia pochodnego, jakim są dobre praktyki administracyjne.

Rozdział trzeci przedstawia całościową próbę oceny zagadnienia dobrej administracji w kontekście polskiej tradycji prawnej. Rozważania w tym zakresie dotyczą próby ujęcia tematu dobrej administracji w kategorii prawa i zasady dobrej administracji.

Rozdziały czwarty, piąty i szósty to sedno prowadzonych rozważań. Refleksje skupione w tym fragmencie pracy związane są z przeprowadzoną analizą rozwiązań prawnych materialnego prawa administracyjnego. Chodzi tu o próbę skonfrontowania norm tam zawartych z uprzednio wyróżnionymi standardami dobrej administracji.

Opracowanie mieści się w ramach prac analitycznych, teoretycznych i problemowych. Podstawowym zagadnieniem zasygnalizowanym w pracy jest wątpliwość, jak traktować dobrą administrację (jako zasadę, standard, dobrą praktykę, prawo do, prawo chroniące przed). Naukowe rozważania skupiają się więc również wokół ustalenia i precyzowania pojęć naukowych,

---

<sup>38</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana w brzmieniu nadanym traktatem lizbońskim Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13).

a także wyprowadzania z nich implikacji<sup>39</sup>. Dysertację w tej części można zakwalifikować do prac teoretycznych, ponieważ, bazując na ustaleniach innych badaczy oraz własnych, autor zmierza do uporządkowania twierdzeń<sup>40</sup>. Natomiast metoda analityczno-prawna w pracy zarezerwowana jest w głównej mierze do badania materialnego prawa administracyjnego pod kątem poszczególnych standardów dobrej administracji. Polega ona na próbie ustalenia treści norm prawnych i zbadania ich związków, ujmowania ich w pewną całość dla wydobycia idei przewodnich oraz zasad, które ułatwiają stosowanie prawa<sup>41</sup>. W rozprawie użyto również metody historycznej, która pokazuje, że temat dobrej administracji już od dawna miał swoje miejsce w literaturze i był w kręgu zainteresowań badawczych administratywistów.

Niniejsze opracowanie ma charakter wartościujący i oceniający na płaszczyźnie zasad i celów, które są wyznaczane prawu administracyjnemu. Tematyka łączy się bowiem z problemem podstaw aksjologicznych funkcjonowania administracji publicznej, co jest przedmiotem badań nauki administracji. Jak podkreśla istotę problemu 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>42</sup>. Samo zaś badanie owych podstaw należy zacząć od analizy wartości zawartych w prawie<sup>43</sup>.

Książka jest zmodyfikowaną i zaktualizowaną wersją rozprawy doktorskiej obronionej 18 czerwca 2013 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pragnę niezmiernie podziękować mojej promotor, Pani Prof. UAM dr hab. Krystynie Wojtczak, za wszelkie wsparcie w trakcie przygotowania rozprawy. Składam również podziękowania Pani Prof. dr hab. Aleksandrze Wiktorowskiej oraz Panu Prof. UAM dr. hab. Zbigniewowi Janku – recenzentom mojej pracy – za cenne uwagi. Bardzo dziękuję również za wsparcie żonie Lucynie, rodzinie i przyjaciółom, a także wszystkim, dzięki którym ta książka powstała.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 1 sierpnia 2016 r.

---

<sup>39</sup> J. Pieter, *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975, s. 17.

<sup>40</sup> Tamże, s. 20.

<sup>41</sup> Por. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 98 i n.

<sup>42</sup> Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „*Studia Iuridica*” 2000, t. XXXVIII, s. 59.

<sup>43</sup> Tamże, s. 62; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa...*, s. 633.



# Proces kształtowania się standardów funkcjonowania administracji publicznej

## 1. Historia rozwoju administracji publicznej

Troskę o właściwe funkcjonowanie administracji można określić jako zabieg nieustanny. Doświadczenie, z którego korzystamy, jest poprzedzone wysiłkiem wielopokoleniowym. Na doświadczenie to składa się szereg myśli, usprawnień i podjętych kroków w kierunku rozwoju. Jeśli mówi się dzisiaj o wzorze działania oraz zasadach, na jakich powinna opierać się aktywność administracji publicznej, to trzeba mieć świadomość tego, że przed nami byli inni. Miejsce, w którym obecnie jesteśmy, zawdzięczamy poprzednikom, jest ono tylko punktem na drodze, którą ludzkość musi pokonać. W tym kontekście można postawić tezę, że każda epoka miała swoją „dobrą administrację”. Niniejszy rozdział, stanowiący wprowadzenie do tematu, przede wszystkim ma zobrazować, że elementy, które klasyfikuje się dzisiaj jako części zbioru standardów funkcjonowania administracji, są efektem procesu ich krystalizacji w perspektywie historycznej. Historia myśli administracyjnej, nauki organizacji i zarządzania, czy w ogóle historia administracji, dostarcza wielu wskazówek, które pozwalają unikać błędów w reformach współcześnie przeprowadzanych. Tym samym można powiedzieć, że rozważania te są równie ważne dla teraźniejszości, jak i przeszłości<sup>1</sup>.

Niełatwym zadaniem jest określenie w historii powszechnej znaczenia dobrej administracji lub odszukanie kryteriów składających się na pojęcie dobrej administracji. Trudności sprowadzają się choćby do tego, że nowożytne rozumienie administracji publicznej wykształciło się stosunkowo późno. Niemniej jednak można wskazać na istnienie swoistych załączków obecnych rozwiązań prawnych, które miały wpływ na dalszy rozwój relacji władza – jednostka. Poszukiwanie dobrej administracji w ramach rozważań historycznych można

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 9.



odnieść do próby odpowiedzi na pytanie, na jakich wzorcach opierała się administracja w danym okresie.

Pierwsze formy administracji można zaobserwować w starożytności. Pomimo że nie miała ona jeszcze charakteru *stricte* publicznego, to już w tym okresie należy szukać wzorów rozwiązań ustrojowych, pierwszych instytucji oraz pojęć<sup>2</sup>. Cechą charakterystyczną może okazać się w tym czasie, a przynajmniej w jego początkowym stadium, bezwzględne posłuszeństwo jednostki temu, kto był w stanie wymusić posłuch. Tak było w Egipcie, w jednej z najstarszych i najpotężniejszych cywilizacji starożytnego świata, gdzie na szczycie władzy zasiadał faraon, któremu należało okazać bezwzględne posłuszeństwo<sup>3</sup>. Podobnie było w Indiach, gdzie władza ustawodawcza, administracyjna i sądowa należała do cesarza, a samego cesarza otaczał kult boski<sup>4</sup>. Stopniowo jednak w perspektywie upływającego czasu można zaobserwować zjawisko ograniczania władzy. Godność monarsza stawała się wybieralna i dożywotnia. Czasami też władcy zaczęli przekształcać się w urzędników sprawujących władzę czasowo (np. grecka *polis*). W Sparcie władza królów była ograniczona przez kontrolę sprawowaną przez eforów, a w Atenach można zaobserwować ograniczenie władzy królewskiej na rzecz archontów<sup>5</sup>. Stan ten różnił się od istniejącego obecnie w naszym kręgu kulturowym. Suwerenem jest naród, a administracja ma, co do zasady, służebny charakter względem obywateli.

W omawianym okresie istniały również ciała kolegialne, takie jak rady starszych (geruzja, Areopag, Senat), do których należało decydowanie o najważniejszych sprawach w państwie i nadzór nad urzędnikami. Sprawowanie stanowiska łączyło się częstokroć z cenzusem wieku oraz majątkowym. Zmiana nastąpiła w *polis* demokratycznej w Atenach, gdzie warunkiem niezbędnym członkostwa w Radzie Pięciuset było już tylko osiągnięcie odpowiedniego wieku. Wybór następował na skutek losowania, a następnie sprawdzano kwalifikacje do piastowania funkcji<sup>6</sup>. Każdy z członków mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności zbiorowej lub indywidualnej<sup>7</sup>. Podobnie było w rzymskim Senacie, którego członkami mogli być tylko patrycjusze.

Cała administracja częstokroć była zbiurokratyzowana i zmilitaryzowana. Przykładem może być państwo asyryjskie wzorowane na *polis* greckich

---

<sup>2</sup> A. Bojar-Fijałkowska, *Zarys dziejów administracji od starożytności do monarchii stanowych*, Koszalin 2007, s. 13.

<sup>3</sup> Tamże, s. 14.

<sup>4</sup> Podobną zależność można zaobserwować w państwie sumeryjskim, akadyjskim i starobabilońskim.

<sup>5</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 8.

<sup>6</sup> Tamże, s. 11.

<sup>7</sup> Tamże, s. 12.

i tradycjach perskich<sup>8</sup>. Związane było to z prowadzoną ekspansyjną polityką zagraniczną. Sama jej struktura nierzadko była dostosowana do tej polityki. Można powiedzieć, że zasady, na których opierał się aparat administracyjny, dostosowane były do celu, jaki stawiano przed nim. Władza, podobnie jak dziś administracja, pełniła różnorakie zadania. Czasami była to ochrona przed najeźdźcami bądź zarządzanie na określonym terytorium, pilnowanie bezpieczeństwa lub też kontrola miar i wag. Jak pisze T. Maciejewski w kontekście roli edylów plebejskich kurulnych w Imperium Rzymskim, „generalnie urząd dbał o plebs rzymski i jego potrzeby. Sprowadzało się to do realizacji zawołania chleba i igrzysk”<sup>9</sup>. W tym stwierdzeniu przede wszystkim można doszukiwać się wzoru dla opisanej wiele wieków później służebnej roli administracji publicznej względem obywateli. Stopniowo też można zauważyć kierowanie się nowszymi zasadami, takimi jak: biurokracyzm, centralizm oraz oddzielenie władzy wojskowej od cywilnej. Proces ten szczególnie widoczny jest w okresie dominatu Imperium Rzymskiego<sup>10</sup>.

Szczególną rolę w zarządzaniu państwem w kontekście historycznym trzeba przypisać urzędnikom. To od nich zależało (i zależy nadal), jak są realizowane prawa w państwie. Współczesna ocena administracji publicznej ściśle uzależniona jest od jakości kadry administracyjnej. Już w państwie egipskim można było zaobserwować podział urzędników sprawujących władzę, którzy zarządzali odpowiednio Egiptem Górnym i Dolnym<sup>11</sup>. Zwrócić należy uwagę, że Egipt dysponował zasobem dobrze wykształconych urzędników, którzy zbierali podatki, wprowadzali decyzje w życie i nadzorowali ich wykonanie. W Imperium Rzymskim ubiegający się o stanowisko w administracji musiał spełniać określone kryteria. Należały do nich: pełnoprawne obywatelstwo rzymskie, wolne pochodzenie, pełnoletniość oraz płeć męska<sup>12</sup>. Czasami ważny był również określony staż lub odbyta służba wojskowa<sup>13</sup>. Na wykształcenie kadry urzędniczej zwracano uwagę również w Chinach, gdzie władcy nakazywali, by najzdolniejsi byli wysyłani do stolicy w celu zdania odpowiedniego egzaminu. Wynik takiego sprawdzianu determinował pozycję i zajmowane stanowisko. Według przeprowadzonych badań taki egzamin odbył się po raz pierwszy za panowania cesarza Wena w 165 r. p.n.e.<sup>14</sup> Warto zwrócić uwagę, że w większości urzędnicy byli wynagradzani. Czasami też dostawali oni gwarancję zamieszkania

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 30.

<sup>9</sup> Tamże, s. 18.

<sup>10</sup> Tamże, s. 25.

<sup>11</sup> A. Bojar-Fijałkowska, dz. cyt., s. 14.

<sup>12</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 16.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Tamże, s. 31.

w specjalnie przygotowanych domach. Podstawowym obowiązkiem urzędników było właściwe wywiązywanie się z zadań oraz bezwzględne posłuszeństwo wobec zwierzchnika, a także przestrzeganie prawa danego przez władzę<sup>15</sup>. Ostatni wymóg w XIX w. stał się w pełni aprobowanym warunkiem funkcjonowania administracji publicznej. Jedyną różnicą w stosunku do współczesności jest to, co uznajemy za prawo i kto jest suwerenem ustalającym reguły.

W starożytności można zaobserwować pojawienie się systemu kontroli działalności urzędników. Przykładem może być gremium czcigodnych starców (*san lao*) w Chinach, których zadaniem było kontrolowanie działalności lokalnych urzędników<sup>16</sup>. Na uwagę zasługuje również rola trybuna ludowego w Rzymie (pierwszy raz powołanego w roku 494 p.n.e.), którego zadaniem było dbanie o interesy tej grupy społecznej, m.in. posiadał on prawo sprzeciwu wobec aktów prawnych niekorzystnych dla interesów plebejuszy<sup>17</sup>. Można w tym upatrywać pierwowzoru rzecznika praw obywatelskich.

Ciekawe dla tematu informacje pochodzą z Egiptu. Otóż właśnie tam pojawiła się namiastka zasady pisemności. Było to możliwe dzięki rozwojowi pisma (hieroglify). Gros korespondencji administracyjnej, takiej jak teksty urzędowe, protokoły inspekcji, raporty, instrukcje czy skargi, docierało do adresatów na papirusie lub też na glinianych skorupkach (ostrakon). Tworzeniem takiej dokumentacji zajmowali się skrybowie, pisarze z niższych sfer<sup>18</sup>. Należy też zwrócić uwagę, że stopniowo wzrastała rola pisma. Świadczyć mogą o tym działania mające na celu spisywanie obowiązującego prawa. W tyranistycznej *polis* zajmowali się tym specjaliści zwani ajsymnetami<sup>19</sup>. W *civitas* rzymskiej pretorzy działali na podstawie wydawanych przez siebie edyktów, na początku ustnych, później spisanych i uzupełnianych przez następnych<sup>20</sup>.

Kolejnym okresem przypadającym w historii po antyku jest średniowiecze. Pojmowanie administracji z tego czasu nadal odbiega w istotny sposób od tego, co rozumiemy obecnie pod pojęciem administracji publicznej. W literaturze wskazuje się jednak, że podobnie jak w starożytności, również w tym okresie można odnotować załączki późniejszych rozwiązań<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> A. Bojar-Fijałkowska, dz. cyt., s. 15.

<sup>16</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 31.

<sup>17</sup> Tamże, s. 19.

<sup>18</sup> A. Bojar-Fijałkowska, dz. cyt., s. 15.

<sup>19</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 10.

<sup>20</sup> Tamże, s. 17. W późniejszym czasie zasada pisemności stała się niezbędnym elementem każdego postępowania administracyjnego. Tym, co odróżnia dzisiejszą administrację, jest przede wszystkim nośnik informacji.

<sup>21</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 12.

Niewiele informacji można znaleźć o okresie przedfeudalnym. Na początku głównym organem plemiennym, decydującym o istotnych sprawach, był wiec, w którym brali udział wszyscy wolni, zdolni do noszenia broni (tzw. demokracja wojenna). Dzięki temu każdy, kto mógł zabierać głos, miał możliwość podejmowania decyzji w istotnych sprawach. Z upływem czasu znaczenie wiecu zaczęło upadać, a jego miejsce zajęły zgromadzenia nadworne<sup>22</sup>. Stopniowo też władcy (królowie, książęta), których rola wzrastała, zaczęli uważać państwo za swą osobistą własność<sup>23</sup>. Jednakże ze względu na rozrost terytoriów potrzebowali urzędników w celu sprawnego zarządzania. Wyznaczani do sprawowania funkcji na dworze byli głównie doświadczeni i starsi. Tak było np. w państwie Franków i Longobardów. Nie ma podstaw do stwierdzenia, że sprawujący funkcję musieli cechować się jakimiś szczególnymi zdolnościami. Wymagany był odpowiedni wiek, co raczej wynikało z kulturowych uwarunkowań oraz zaufania panującego.

W czasie monarchii feudalnej państwo nadal miało charakter patrymonialny. Władza królewska była oparta na autorytecie władcy i obejmowała prawie wszystkie dziedziny<sup>24</sup>. Trudno w tych warunkach mówić o jakichkolwiek gwarancjach dla poddanych. W tym też okresie pojawiła się praktyka przyjmowania przysięgi wierności władcy, co również przyczyniło się do wzmocnienia roli panującego. Trzeba zwrócić uwagę na rolę zgromadzenia nadwornych rad królewskich. Bywało i tak, że król bez ich zgody nie mógł podjąć ustaw (dotyczyło to np. następców Karola Wielkiego). Warto podkreślić, że w skład współpracującej z władcą rady królewskiej często wchodziły osoby o wykształceniu prawniczym (np. we Francji)<sup>25</sup>. Urzędnikami byli głównie przedstawiciele możnowładztwa. Z czasem dopiero nastąpił podział ich funkcji<sup>26</sup>. Sprawujących urzędy w terenie obowiązywał wykaz obowiązków i czynności, które otrzymywali od samego monarchy. Ciekawym rozwiązaniem praktykowanym przez Karola Wielkiego było wyznaczenie wysłanników królewskich do sprawowania kontroli wypełnianych obowiązków oraz przyjmowania przysięgi wierności. Co warte zauważenia, urzędnicy ci wysłuchiwali skarg mieszkańców oraz informowali monarchę o nadużyciach urzędniczych<sup>27</sup>. Urzędnicy byli, szczególnie w późniejszym okresie, uzależnieni od feudałów. Trudno więc mówić o ich niezależności i bezstronności. Okres ten charakteryzował się wzrostem roli pisma i umiejętności

---

<sup>22</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 36.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Tamże, s. 42.

<sup>25</sup> A. Bojar-Fijałkowska, dz. cyt., s. 40.

<sup>26</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 45.

<sup>27</sup> A. Bojar-Fijałkowska, dz. cyt., s. 35.

posługiwania się nim. Władcom zależało, by rozkazy i pisma były w pełni przystępne i aby docierały do wszystkich w jednolitej postaci<sup>28</sup>.

W okresie monarchii feudalnej rozdrobnionej nie nastąpiły istotne zmiany. Czas ten charakteryzował się przede wszystkim osłabieniem władzy królewskiej na rzecz lokalnych feudałów. Podstawowym problemem był spór, kto może zgodnie z prawem wymuszać posłuch poddanych. Wydawano akty regulujące sukcesję oraz kompetencje władcy zwierzchniego (Testament Bolesława Krzywoustego, Złota Bulla Karola IV). We wskazanym okresie istniał wymóg odpowiedniego wykształcenia urzędników. Przykładem byli baliwowie (zwani również seneszalami) we Francji, których zadaniem było zarządzanie domenami królewskimi. Rekrutowali się głównie z niższej warstwy szlachty mającej wykształcenie prawnicze<sup>29</sup>. Co ciekawe, urzędnicy ci, by odciąć ich od wpływów rycerstwa i mieszczaństwa oraz by zabezpieczyć jak najlepsze wykonywanie funkcji, byli zobowiązani do uzyskiwania zgody króla na zawarcie małżeństwa z kobietami zamieszkałymi w ich okręgu, nabywania nieruchomości wchodzących w skład terytorium zarządzanego czy dzierżawienia urzędu przez najbliższych z rodziny<sup>30</sup>. Można w tym upatrywać załączków późniejszej instytucji wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym bądź przepisów antykorupcyjnych.

Dopiero monarchia stanowa przyniosła rozgraniczenie, które miało istotny wpływ na rozwój relacji władca – poddany. Wiązało się ono z pojęciem korony królestwa. Skutkiem rozwoju owej koncepcji była zmiana charakteru państwa prywatnoprawnego (patrymonialnego) idąca w kierunku państwa publicznoprawnego<sup>31</sup>. Tym samym król przestał być prywatnym właścicielem państwa. Stopniowo utrwalał się też pogląd, że król, podobnie jak inni, nie stoi ponad prawem, lecz jest nim związany<sup>32</sup>.

W omawianym okresie szczególnie znaczenie wywarły zapisy Wielkiej Karty Swobód (Magna Charta Libertatum) z 1215 r. Dokument ten uznawany jest bowiem za początek procesu kodyfikacji praw człowieka (gwarantujących wolność osobistą), a także za wyraz ograniczeń władzy królewskiej<sup>33</sup>. Od tego czasu król nie mógł aresztować poddanego bez wyroku sądowego ani odebrać mu majątku<sup>34</sup>. W Rzeczypospolitej takimi ograniczeniami władzy królewskiej stały się poszczególne przywileje.

---

<sup>28</sup> Tamże, s. 36.

<sup>29</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 55.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Tamże, s. 58.

<sup>32</sup> Tamże, s. 59.

<sup>33</sup> A. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 20.

<sup>34</sup> Wpływ tego aktu można zaobserwować w innych krajach, np. na Węgrzech (Złota Bulla Andrzeja II z 1222 r.).

W czasie rozkwitu monarchii stanowej starano się o ujednoczenie prawa i gospodarki całego państwa. Sprzyjało to wytworzeniu administracji lokalnej i centralnej<sup>35</sup>. Wzrosła przez to rola fachowej administracji. Kierunek ten od tej pory będzie coraz silniejszy. We Francji zatrudniono około stu fachowców, którzy rocznie sporządzali około 20 tys. dokumentów<sup>36</sup>. Umiejętność pisania była warunkiem objęcia urzędu starosty w Rosji. W miejsce beneficjów pojawiło się stałe wynagrodzenie. Stopniowo też, aby zabezpieczyć prawidłowe wykonywanie obowiązków, zaniechano praktyki łączenia funkcji urzędniczych, takich jak administracyjne, sądowe, finansowe i policyjne<sup>37</sup>. Następował czas specjalizacji, co można zaobserwować w postaci tworzenia się załączków resortów. W tym też okresie pojawiły się ograniczenia narodowościowe sprawowania urzędów (np. starostowie za czasów Wacława II)<sup>38</sup>.

W okresie monarchii stanowej starano się walczyć z nadużyciami. Odbywało się to głównie za sprawą kadencyjności sprawowania urzędu, a także poprzez wydawanie instrukcji, według których wykonywana była praca. Interesujące było również ukształtowanie w miastach Italii jednoosobowego urzędu zwanego podestą. Osoba piastująca tę funkcję, oprócz odpowiedniego wykształcenia, wieku, pochodzenia ze stanu rycerskiego, zamieszkania, była również zobowiązana do niesprowadzania rodziny do miasta, nabywania w nim nieruchomości, czy nawet utrzymywania w nim stosunków towarzyskich. Obwarowane zakazem było nawet wybieranie się poza miasto w przypadku niezrealizowania zadań w odpowiednim czasie<sup>39</sup>. W zamian za to osoba ta otrzymywała wynagrodzenie. Interesujący jest jednak fakt, że gdy w wyniku kontroli wykazano straty, urzędnik musiał pokryć szkody z tym związane<sup>40</sup>. W Europie początki działalności administracyjnej należy wiązać z administracją kościelną. Biurokracja zakonna opierała się na formułach ustnych i jednoosobowych urzędach (państwo krzyżackie)<sup>41</sup>. Zmiany wprowadzane w okresie monarchii stanowych w Europie nie były tak widoczne w Rosji. Na tym terenie nadal car był panem życia i śmierci swoich poddanych (samodzierżawie)<sup>42</sup>. Podobna sytuacja miała miejsce w imperiach średnio-wiecznych (Arabowie, państwo Turków, Cesarstwo Chińskie). Na przykład dla Arabów kalif był wysłańcem Boga. Skupiał on w jednym ręku władzę

---

<sup>35</sup> A. Bojar-Fijałkowska, dz. cyt., s. 49.

<sup>36</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 63.

<sup>37</sup> Tamże, s. 64.

<sup>38</sup> Tamże, s. 66.

<sup>39</sup> Tamże, s. 68.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> A. Bojar-Fijałkowska, dz. cyt., s. 57.

<sup>42</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 60.

świecką i religijną<sup>43</sup>. Mimo to na tych terytoriach urzędnicy byli przypisani do odpowiedniej rangi. Czasami też byli poddawani egzaminom (Chiny)<sup>44</sup>.

Początków kształtowania się nowożytnej administracji należy doszukiwać się w epoce oświecenia i w instytucjach kształtujących się w tym okresie<sup>45</sup>. Administracja wczesnonowożytna obejmuje okres, w którym rozwijały się monarchie absolutyzmu renesansowego i klasycznego, a w późniejszym czasie monarchie absolutyzmu oświeconego<sup>46</sup>. Utrwały się wówczas pojęcia państwa publicznoprawnego oraz suwerennej osoby prawnej<sup>47</sup>. Podstawowym rozróżnieniem monarchii absolutnej od monarchii stanowej było istotne ograniczenie władzy monarchy w drugim przypadku przez stany. Monarchia absolutna odrzucała dualizm władzy<sup>48</sup>.

W okresie rozwoju monarchii renesansowej i klasycznej monarcha miał najwyższą władzę niepodlegającą kontroli. Przyjmuje się również, że władza cechowała się nieograniczonnością<sup>49</sup>. Władca mógł wkroczyć we wszystkie dziedziny życia poddanego i uzasadnić to działaniem w imię wyższego interesu powszechnego<sup>50</sup>. Klasycznym przykładem z tego okresu było zawołanie Ludwika XIV „państwo to ja”<sup>51</sup>. Faktycznie jednak istniały ograniczenia wykonywania władzy w postaci prawa boskiego, prawa naturalnego czy praw fundamentalnych (Francja). Parlament paryski mógł zmusić króla do uchylecia aktu normatywnego monarchy, jeśli był on niezgodny z podstawowymi regułami ustrojowymi<sup>52</sup>. Omnipotencja w sprawowaniu władzy oznaczała monopol monarchy również w dziedzinie stanowienia prawa. Utrwalono tym samym zasadę, że wola panującego jest wyłącznym źródłem prawa. Okres ten przyniósł rozszerzenie działalności administracyjnej państwa<sup>53</sup>. Dobra, nowoczesna administracja publiczna oparta na władzy absolutnej miała, oprócz sprawowania zarządu lokalnego i centralnego, zapewnić poddanym racjonalny ład, stabilizację, porządek i bezpieczeństwo<sup>54</sup>.

Podstawowymi zasadami, na których opierała się działalność administracji, były zasady centralizmu i biurokratyzmu. Z czasem dołączyły również kolejne: koncentracji, resortowości, hierarchicznego podporządkowania<sup>55</sup>.

---

<sup>43</sup> Tamże, s. 81.

<sup>44</sup> Tamże, s. 85.

<sup>45</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 13.

<sup>46</sup> Por. T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 87 i n.

<sup>47</sup> Tamże, s. 90.

<sup>48</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 17.

<sup>49</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 90.

<sup>50</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, s. 17.

<sup>51</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 20.

<sup>52</sup> Tamże, s. 16.

<sup>53</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 92.

<sup>54</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 31.

<sup>55</sup> Tamże, s. 15.

Administracja centralna oraz terytorialna również były oparte na zasadzie kolegializmu. Jak pisze T. Maciejewski, „wynikało to z przekonania, że ograniczenie indywidualnego podejmowania decyzji przyczyni się do bezstronności, uczciwości i legalizmu w załatwianiu spraw”<sup>56</sup>. Przyjęcie takiej zasady miało również swoją drugą stronę – zabezpieczało władcę przed wybitnymi jednostkami. Kolegialność miała wszakże jedną z podstawowych wad. Nie można było liczyć na szybkie załatwienie sprawy, a także trudno było określić osobę odpowiedzialną<sup>57</sup>. Ponadto wiązało się to z koniecznością zatrudnienia większej liczby urzędników, co wpłynęło na zwiększenie kosztów związanych z funkcjonowaniem.

W czasach absolutyzmu pojawił się nowy stan – stan urzędniczy<sup>58</sup>. Omawiany okres zaowocował powstaniem grupy wykształconych biurokratów, co wpłynęło na rozwój fachowości osób zatrudnionych w administracji<sup>59</sup>. W całej Europie katedry uniwersyteckie kameralistyki i nauki policji kształciły przyszłych pracowników<sup>60</sup>. Urzędnicy, specjalizujący się w określonej kategorii spraw, byli podporządkowani swym przełożonym osobiście oraz służbowo<sup>61</sup>. Swych funkcji nie pełnili już dożywotnio, istniała możliwość ich usunięcia. Biurokratyczne założenia wymuszały jednocześnie tworzenie norm prawnych pozwalających na funkcjonowanie aparatu administracyjnego<sup>62</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że zobowiązywały one głównie poddanych, a w mniejszym stopniu administrację. Kryterium celowości występowało w hierarchii przed zgodnością z prawem (kryterium legalności). Temu zaś towarzyszył brak jakichkolwiek możliwości żądania odpowiedniego zachowania się urzędników, realizujących wolę panującego względem poddanych<sup>63</sup>. Takie rozwiązania w sposób wyraźny odróżniają się od dzisiejszej praktyki.

Oprócz zasady centralizmu oraz biurokratyzmu powszechna stała się również zasada pisemności, obecna do dziś w procedurze administracyjnej. Administracja musiała zmierzyć się także z nowymi wyzwaniem, jakimi było np. obowiązkowe nauczanie dzieci (Prusy, Austria). Co ciekawe, wśród nowych obowiązków administracji było gromadzenie danych<sup>64</sup>. Czynności te ściśle związane były z rozwojem państwa (np. budowa dróg, sprowadzanie fachowców). Pojawiła się zatem nowa dziedzina nazwana

---

<sup>56</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 92.

<sup>57</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 32.

<sup>58</sup> Tamże, s. 22.

<sup>59</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 92.

<sup>60</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 23.

<sup>61</sup> M. Łysko, *Absolutyzm klasyczny*, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 82.

<sup>62</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 22.

<sup>63</sup> M. Łysko, *Absolutyzm klasyczny*, dz. cyt., s. 82.

<sup>64</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 22.



statystyką demograficzną i ekonomiczną. Podręczniki nie odnoszą się natomiast w żaden sposób do przedmiotu ochrony danych gromadzonych przez administrację.

Ciekawych informacji z tego okresu dostarcza przeprowadzona analiza aktów lokacji miast, wilkierzy, np. akt lokacji miasta Marggrabowa (Marggrabowa) nadany w Królewcu w 1560 r. przez Albrechta Starszego, księcia Prus<sup>65</sup>. Zdarzało się, że akty te formułowały wskazania dla sprawujących władzę. Dopatrywać się w nich można załączków zasady praworządności: „rozkazujemy burmistrzowi i radzie, żeby zwrócili baczną uwagę na przestrzeganie wszystkich zarządzeń”. Powyższy zapis miał przede wszystkim uwrażliwić administrację na efektywne i skuteczne wykonywanie zobowiązań. Z drugiej strony organ był zobligowany normami prawnymi zawartymi w zarządzeniach. Akty lokacyjne można również uznać za załączki prawa administracyjnego – formułowały one obowiązki osób posiadających prawa miejskie. W wilkierzu Królewskiego Miasta Starogardu można odnaleźć spisane obowiązki związane z utrzymaniem porządku: „Każdy winien w porządku bruki przed swoim domem aż do rynsztoka utrzymywać. (...) Ulicę, którą ludzie codziennie do kościoła zmierzają, winni mieszkańcy codziennie w czystości utrzymać, tak by wszelkiego rodzaju plugastwo na niej nie zalegało”<sup>66</sup>. Akt lokacji miasta Marggrabowa (Marggrabowa) z 1560 r. uwzględniał elementy prawa zagospodarowania przestrzennego. Przykładem mogą stać się zdania: „Każda parcela budowlana musi być dziesięć prętów długa, a trzy pręty szeroka. Dla zaopatrzenia podróżnych trzeba zbudować cztery karczmy, które mają otrzymać podwójnie wielkie parcele. Dom proboszcza ma być długi na dwadzieścia prętów i szeroki pięć prętów, zaś dom kapłana dziesięć prętów długi, a dwa i pół pręta szeroki; tej samej wielkości plac przewidujemy dla szkoły”. Cytowany akt lokacyjny miasta dostarcza również kilku informacji na temat wymagań stawianych piastującym urzędy. Przede wszystkim ich działanie mogło rozpocząć się dopiero od złożenia przysięgi sumiennej i zgodnego z prawem chełmińskim wykonywania swych funkcji. Ponadto zwrócono uwagę, że na wszystkie te urzędy powołane być mają jedynie osoby „dobrego prowadzenia się, cieszące się ogólnym poważaniem”. Pewnym zabezpieczeniem rzetelności wykonywania funkcji była też kadencyjność wszystkich rajców i ławników (wybory odbywały się w pierwszy poniedziałek wielkiego postu). Warto zwrócić uwagę, że w akcie lokacyjnym miasta Marggrabowa zawarto gwarancje proceduralne załatwiania spraw. Pośród zaleceń znalazły się: obowiązek wysłuchania jednej osoby w obecności

---

<sup>65</sup> Akt lokacji miasta Marggrabowa (Marggrabowa) nadanego w Królewcu w 1560 roku przez Albrechta Starszego, księcia Prus, <http://www.olecko.info> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>66</sup> D. Kaczor, *Wilkierz Królewskiego Miasta Starogardu z 1619 r.*, Starogard Gdański 2011, s. 28-34.

drugiej, podjęcie próby ugody czy wskazanie, że odwołanie należało złożyć do starosty. Gdyby zdarzyły się przypadki trudne do rozstrzygnięcia, należy przedłożyć je najbliższemu miastu, to jest Rastemborkowi (Kętrzynowi), dla podjęcia decyzji. Wprawdzie dotyczyły one regulacji sporów prawnych, jednak w późniejszym okresie owe wzory przeniesiono na grunt postępowania administracyjnego. Regulacje te miały być formułowane „po dojrzałym namyśle” i dla dobra poddanych. Gwarancją porządku była dobra policja, „która przy pomocy swych środków władzy ma dbać, by pod każdym względem panował porządek, sprzyjać się będzie rozwojowi miasta”.

W okresie rozwoju monarchii absolutyzmu oświeconego (Prusy, Saksonia, Austria, Szwecja, Dania, Rosja) przeprowadzono, częstokroć z inspiracji samych władców, wiele istotnych reform<sup>67</sup>. Sami też władcy nierzadko stawali się tytanami pracy, największymi biurokratami kraju i sami określali się mianem pierwszych sług narodu<sup>68</sup>. Podstawowym celem władcy oraz jego administracji było zapewnienie szczęścia i dobrobytu obywatelom<sup>69</sup>. Jak pisze T. Maciejewski: „nowoczesność władców zaczęła się też wyrażać w ich sposobie życia, np. prostoty ceremoniału dworskiego, filantropijności, popieraniu filozofów i uczonych”<sup>70</sup>. Przyjęte założenia były konsekwencją filozofii oświecenia<sup>71</sup>. Władcy poprzez modernizację koncepcji sprawowanej władzy oraz samej administracji bronili się przed hasłami krytykującymi poprzedni system<sup>72</sup>. Koncepcja tak sprawowanych rządów sprowadzała się przede wszystkim do założeń formułowanych przez policystów<sup>73</sup>.

W zakresie sprawowania urzędów nadal utrzymano zasadę kolegialności, która miała przede wszystkim zabezpieczyć przed stronniczością urzędników. Administracja w omawianym okresie miała być przede wszystkim sprawna, tania i fachowa<sup>74</sup>. Urzędnicy, pomimo że pełnili rolę wykonawców woli monarchy, cieszyli się dużym prestiżem. Wydaje się także, iż powszechnym wymogiem była już zasada fachowości administracji, realizowana przez rekrutowanie do niej osób cechujących się odpowiednim wykształceniem oraz odpowiednią wiedzą merytoryczną. W Austrii pojawiły się listy zachowań, które były efektem oceny pracy poszczególnych urzędników. Wyniki oceny decydowały o dalszym losie osoby zatrudnionej<sup>75</sup>.

---

<sup>67</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 99.

<sup>68</sup> Tamże, s. 100.

<sup>69</sup> Tamże.

<sup>70</sup> Tamże.

<sup>71</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 39.

<sup>72</sup> M. Łysko, *Absolutyzm klasyczny*, dz. cyt., s. 85.

<sup>73</sup> Tamże, s. 86.

<sup>74</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 104.

<sup>75</sup> Tamże, s. 105.

Dobrze ocenieni pracownicy administracji mieli zagwarantowaną drogę awansu zawodowego, co przyczyniało się do wzrostu poziomu oraz podnoszenia kwalifikacji. W omawianym okresie pojawiły się również regulacje dotyczące *stricte* powinności urzędniczych. W Austrii w 1752 r. wprowadzono zakaz przyjmowania korzyści majątkowych w związku ze sprawowanym urzędem<sup>76</sup>. W Rosji na uwagę zasługuje Regulamin urzędowania z 1720 r., który m.in. wprowadzał zasadę stałej pracy w określonych godzinach czy kolejności załatwiania spraw, a także Tabela o rangach z 1722 r., która wprowadziła obowiązek służby państwowej albo wojskowej szlachty<sup>77</sup>. Piotr I jako władca oświecony i wykształcony podjął próbę usprawnienia funkcjonowania wszystkich swoich urzędów, a tym samym zlikwidowania wszelkich warunków sprzyjających ewentualnym i istniejącym nadużyciom<sup>78</sup>. Co ciekawe, przesłuchania stron odbywały się w większości na stojąco, jedynie ważne osoby mogły liczyć na miejsce siedzące. Naturalną praktyką było torturowanie<sup>79</sup>. Obecnie takie działanie świadczy raczej o istnieniu niedemokratycznych rządów. Administrację XVIII w. cechował fachowy i racjonalnie dobrany zespół ludzki, którego podstawowym celem było zapewnienie szczęścia ludności. Cel ten wynikał z założenia, że to nie obywatele istnieją dla władzy, lecz w rzeczywistości winno być odwrotnie<sup>80</sup>. W 1783 r. Józef II wydał okólnik dla urzędników – kodeks moralny (*Hirtenbrief*), który nakazywał punktualność w rozpatrywaniu spraw, znajomość prawa, zamiłowanie do służby, bezstronność, staranność, miłość do ojczyzny i obywateli, natomiast zabraniał: formalizmu, przekupstwa i bezduszości<sup>81</sup>. Podobnie też w Prusach stawiano nacisk na fachowość i wysoki poziom działania. Cechami urzędnika były: wierność, odpowiedzialność, posłuszeństwo, honor, oszczędność, prostota i pracowitość<sup>82</sup>.

Stopniowo rozrastało się prawo administracyjne. Wynikało to z przyjętej koncepcji państwa policyjnego. Panujący mógł regulować wszelkie zagadnienia życia poddanego. W Prusach i Austrii wprowadzono obowiązek nauczania dzieci w zakresie podstawowym<sup>83</sup>. W Austrii kontroli podlegały nawet kazania wygłaszane w kościołach. Podstawowe reguły funkcjonowania administracji w omawianym okresie opierały się głównie na zasadach resortowości, centralizacji (wyjątkowo decentralizacji), hierarchicznego

---

<sup>76</sup> Tamże.

<sup>77</sup> Tamże.

<sup>78</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 52.

<sup>79</sup> Tamże.

<sup>80</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 20.

<sup>81</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 43.

<sup>82</sup> Tamże, s. 48.

<sup>83</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 27.

podporządkowania, kolegalności (wyjątkowo jednoosobowości), biurokratyzmu, a także służby państwowej<sup>84</sup>.

Reformy przeprowadzone w omawianym czasie pozwoliły panującym na zachowanie większości swoich dotychczasowych uprawnień, a także wzmocniły państwa, w których zostały przeprowadzone. Natomiast Rzeczpospolita Polska w omawianym okresie chyliła się ku upadkowi, pomimo że określana była jako państwo wolne, całkowicie przeciwstawne w swych założeniach monarchiom absolutnym i gwarantujące liczne wolności. Jak pisze W. Witkowski, „czynnik społeczny wywierał odczuwalny wpływ na rządy”<sup>85</sup>. Bardzo późno rozpoczęły się reformy dotyczące samego funkcjonowania organów i instytucji, skarbu, wojska czy edukacji. Trzeba zauważyć, że w tym czasie powstawały zręby prawa administracyjnego, np. kodeks szkolny, ustawy regulujące prawa i obowiązki nauczycieli<sup>86</sup>, a także normy procesowe<sup>87</sup>. Na uwagę zasługuje stworzenie w 1775 r. Rady Nieustającej – pierwszego kolegalnego organu na wzór rządowy<sup>88</sup>. Właściwie od tej pory w Rzeczypospolitej bardzo powoli kształtowały się nowoczesne kadry urzędnicze<sup>89</sup>. Wynagradzani urzędnicy Rady mieli rekrutować się z osób doświadczonych w pracy administracyjnej. Dążono do wyeliminowania dochodów pobocznych i stopniowo likwidowano sprzedaż urzędów<sup>90</sup>. Dodatkowym zabezpieczeniem właściwego wykonywania funkcji były przepisy antykorupcyjne. Ciekawym rozwiązaniem w zakresie administracji lokalnej były komisje dobrego porządku, które miały za zadanie całościowe uporządkowanie spraw w miastach (od dróg do inicjowania rozwoju przemysłu).

Istotne zmiany miały nadejść wraz z reformami Sejmu Wielkiego (1788–1992). Przede wszystkim 3 maja 1791 r., jako druga na świecie, a pierwsza w Europie, została uchwalona Konstytucja. Obecnie do jej postanowień odwołuje się wiele środowisk. Trzeba jednak pamiętać, że jej wprowadzenie poprzedziły bardzo gorące dyskusje i spory<sup>91</sup>. Akt ten przewidywał wprowadzenie nowoczesnej struktury administracyjnej na szczeblu centralnym, a także wprowadzenie odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej ministrów<sup>92</sup>. Co ciekawe, wszystkie organy miały być powoływane na drodze ustawodawczej właściwymi ustawami sejmowymi, a ich funkcjonowanie

---

<sup>84</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 134.

<sup>85</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 66.

<sup>86</sup> Tamże, s. 71.

<sup>87</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 49.

<sup>88</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 66.

<sup>89</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 74.

<sup>90</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 46–47.

<sup>91</sup> R. Butterwick, *Polska rewolucja a Kościół katolicki 1788–1792*, Kraków 2012.

<sup>92</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 69.

miało się odbywać w granicach zakreślonych przepisami prawa<sup>93</sup>. Powstały nowoczesne organy, takie jak Straż Praw i Komisja Policji. Każdy obywatel miał zagwarantowane prawo składania zażaleń na zasiadających w niej urzędników<sup>94</sup>. W tym też czasie można zaobserwować istnienie kolejnych załączków prawa administracyjnego w formie uniwersałów, obwieszczeń czy instrukcji, które regulowały takie dziedziny, jak organizacja szkolnictwa, ewidencja ruchu ludności czy bezpieczeństwo publiczne<sup>95</sup>. Reformy, które znalazły swój finał w postaci konstytucji, stworzyły jak na owe czasy nowoczesny aparat administracji. Wyraźnie zostały określone zadania i funkcje. Działania króla oraz organów administracyjnych zostały powiązane z prawem. Były to, w przeciwieństwie do norm stanowionych w państwach policyjnych, normy dwustronnie zobowiązujące, dające oręż obywatelowi oraz przyłbicę administracji<sup>96</sup>. Istnienie zasad odpowiedzialności ministrów i urzędników uzasadnia tezę, że w tym krótkim czasie Polska mogła być postrzegana jako wzór rozwiązań europejskich.

Kolejne przeobrażenia w relacji pomiędzy jednostką a administracją publiczną nastąpiły na początku rozwoju administracji późnonowoczesnej. Stało się to w związku z wydarzeniami końca XVIII w. Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 4 lipca 1776 r., francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. oraz okoliczności towarzyszące rewolucji francuskiej dały początek zmian relacji pomiędzy formującym się państwem a osobą fizyczną. Relacja ta musiała zostać ujęta w ramy prawne, co z oczywistych powodów wpływało na stosunki pomiędzy administracją a administrowanymi. Wiek XIX przyniósł jedną istotną zmianę – mianowicie od tego czasu można mówić o rozwoju koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, która była zaprzeczeniem dotychczas istniejącej zasady *the king can do no wrong*<sup>97</sup>. Zmiany te zaowocowały przede wszystkim we Francji, a później zostały wprowadzone przez prawodawstwo austriackie i niemieckie<sup>98</sup>. Trzeba odnotować, że kwestia naprawienia szkody jest zagadnieniem nadal kształtującym się również w demokratycznych państwach.

Omawiany okres zaowocował pierwszymi konstytucjami regulującymi zasadnicze zagadnienia państwowe. Konstytucjonalizm stał się też podstawą klasycznej administracji europejskiej, a konstytucja od tego czasu wyznaczała

---

<sup>93</sup> Tamże, s. 48.

<sup>94</sup> Tamże, s. 71.

<sup>95</sup> Tamże, s. 47.

<sup>96</sup> Tamże, s. 74.

<sup>97</sup> E. Bagieńska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 5 i n.

<sup>98</sup> Tamże, s. 6.

granice władzy państwowej<sup>99</sup>. W tym należy upatrywać początków kształtowania się państwa praworządnego. Administracja mogła działać w takim zakresie, w jakim pozwalało na to ustawodawstwo<sup>100</sup>. Akty wydawane przez administrację, wynikające ze stosowania ustaw, cechowały się odpowiednią formą i treścią (podstawa prawna wydania oraz oznaczenie organu)<sup>101</sup>. Nie bez znaczenia była także rozwijająca się w tym okresie teoria praw natury znajdująca częstokroć swe miejsce w ustawach zasadniczych.

Nowoczesny aparat administracyjny miał być prosty, jednolity, oparty na racjonalizmie (wpływ oświecenia), suwerenności ludu i demokracji bezpośredniej<sup>102</sup>. Administracja publiczna państw europejskich opierała się z różnym natężeniem na zasadach resortowości, centralizacji, koncentracji, hierarchicznego podporządkowania, kolegialności (jednoosobowości)<sup>103</sup>, dekoncentracji i decentralizacji<sup>104</sup>. Szczególnie ta ostatnia cecha rozwijana na gruncie konstrukcji gminy samorządowej przybrała na znaczeniu. W tworzeniu samorządu upatrywano możliwości usprawnienia administracji. Dzięki spełnieniu tego kryterium administracja miała stać się bliższa obywatelom, sprawniejsza i tańsza<sup>105</sup>. Od XIX w. pojawiły się dwie nowe zasady, które gruntownie zrewolucjonizowały administrację: zasada legalności (praworządności) oraz zasada odpowiedzialności za wyrządzone szkody<sup>106</sup>. Te dwa nowatorskie podejścia wzmocniły ochronę jednostki w relacji z administracją. W omawianym okresie w sposób najbardziej zbliżony do obecnego kształtu uformowało się prawo administracyjne. Konieczne w aspekcie rozwoju społecznego było oparcie relacji państwo – jednostka na normach prawnych<sup>107</sup>. Jednak cechą wciąż tworzącego się prawa administracyjnego było to, że władze administracyjne nie były w pełni związane normami prawnymi adresowanymi do obywateli<sup>108</sup>. Sytuacja zmieniła się wraz z wdrażaniem idei państwa prawa, rozwoju konstytucjonalizmu i praw natury.

Trzeba zaznaczyć, że w omawianym okresie w Europie coraz częściej zaczęły pojawiać się akty będące zbiorem zasad prawa administracyjnego.

---

<sup>99</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 28.

<sup>100</sup> P. Kacprzak, *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie” t. V, 2009, Sulechów, s. 204–205.

<sup>101</sup> Tamże, s. 205.

<sup>102</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 82.

<sup>103</sup> Kolegialność w napoleońskiej Francji oraz w Prusach z czasem zastąpiono jednoosobowością. Miało się to przyczynić do zapewnienia większej sprawności w podejmowaniu decyzji.

<sup>104</sup> Szerzej W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 36.

<sup>105</sup> Tamże, s. 44.

<sup>106</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 23.

<sup>107</sup> Szerzej powyższy wątek w kontekście polskim rozwija M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.

<sup>108</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 46.

Na przykład w Portugalii opublikowano Kodeks administracyjny z 1845 r.<sup>109</sup> Stopniowo rozwijał się proces wzmacniania oraz równoważenia pozycji jednostki z administracją. Owocem tego było tworzenie zewnętrznego systemu kontroli działalności administracji. Służyło temu przede wszystkim sądownictwo administracyjne, którego modelowe konstrukcje zostały zaproponowane we Francji, Prusach i Austrii. Oprócz tego istniała w niektórych europejskich państwach kontrola sądowa, parlamentarna czy finansowa<sup>110</sup>. W Szwecji w 1809 r. po raz pierwszy powołano instytucję ombudsmana, kontrolującego działania administracji.

Aparat urzędniczy w okresie rozwoju administracji późnonowoczesnej był już całkowicie stabilny, zawodowy, a jego status był odzwierciedlony w przepisach prawnych<sup>111</sup>. Podnosi się, że administracja terytorialna obsługiwana była przez profesjonalną kadre urzędników kontrolowanych przez organy samorządowe<sup>112</sup>. Wyrazem dbałości o sprawność działania aparatu urzędniczego były inspekcje przeprowadzane czasami przez samego władcę (np. Austria)<sup>113</sup>.

Tymczasem w roku 1795 Rzeczpospolita przestała istnieć. Nowe władze administracyjne wprowadzały własne rozwiązania ustrojowe, nowe podziały terytorialne, tym samym dążąc do zatarcia dotychczasowych granic. W zaborze austriackim sprowadzani byli urzędnicy, często słabo wykształceni, co jeszcze bardziej komplikowało wieloinstancyjność postępowania i wydłużało procedurę<sup>114</sup>. Sprawy częściowo nabrały innego obrotu po utworzeniu, za sprawą ekspansji napoleońskiej, Księstwa Warszawskiego. Konstytucja z 1807 r. zawierała prawa obywatelskie, zdobycze rewolucji francuskiej, ale w nikłym stopniu odzwierciedlała propozycje sygnalizowane przez polskich autorów<sup>115</sup>. Równość wobec prawa, będąca standardem w ramach zdobyczy rewolucyjnych, miała swe ograniczenia w Polsce w stosunku do szlachty i nieszlachty<sup>116</sup>. Na uwagę zasługuje zapisanie wymogu ogłaszania aktów prawnych w organie publikacyjnym „Dziennik Praw”. Od tego czasu ogłoszenie przesądzało o mocy obowiązującej<sup>117</sup>. W późniejszym czasie ogłoszenia będą wymagały nie tylko akty prawne, ale i akty stosowania prawa (zawiadomienie o treści aktu administracyjnego). Działalność administracji opierała

---

<sup>109</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 89.

<sup>110</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 48.

<sup>111</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 23.

<sup>112</sup> Tamże, s. 119.

<sup>113</sup> Tamże, s. 124.

<sup>114</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 101.

<sup>115</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 90.

<sup>116</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 106.

<sup>117</sup> Tamże, s. 108.

się na wzorach zaborczych (w głównej mierze pruskich) oraz na modelu francuskim, a także na pozostałościach z tradycji polskiej. Wyrazem dbałości o kadre urzędniczą stał się dekret z 29 kwietnia 1809 r. o komisjach egzaminacyjnych. Kwalifikacja urzędników opierała się na weryfikacji wiedzy praktycznej i teoretycznej<sup>118</sup>. Stosowną wiedzę od 1811 r. można było przyswajać w Szkole Nauk Administracyjnych w Warszawie, a także na Uniwersytecie Krakowskim<sup>119</sup>. Działanie to potwierdza chęć stworzenia fachowego korpusu urzędniczego. Trzeba jednak zaznaczyć, że król miał prawo wpływania na obsadzanie i zwalniania wszystkich urzędników, z wyłączeniem mianowanych senatorów oraz sędziów<sup>120</sup>. Struktury i działania administracji oparto na zasadzie centralizmu z jednoczesną hierarchicznością oraz podejmowaniem decyzji w sposób jednoosobowy, co miało pozwolić na uzyskanie większej sprężystości i szybkości działania aparatu administracyjnego<sup>121</sup>. Absolutnym *novum* w Księstwie Warszawskim stało się dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne (sądownictwo sporu administracyjnego)<sup>122</sup>. Nie było to jednak sądownictwo administracyjne w dzisiejszym znaczeniu, lecz następcze występowanie administracji w charakterze sądów w sprawach spornych między administracją a obywatelem<sup>123</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, iż w tym okresie brakowało jeszcze specjalnych regulacji normujących postępowanie przed tymi instytucjami. Można uznać, że na gruncie krajowych rozważań ta reforma była początkiem kształtowania standardów związanych z kontrolą administracji.

W okresie Księstwa Warszawskiego trwała rozbudowa fachowego korpusu urzędniczego. Zostały stworzone warunki zajmowania urzędu, takie jak prawo obywatelstwa, odpowiedni wiek i płeć (męska), a także wykazywanie odpowiedniej postawy moralnej<sup>124</sup>. Warunkiem niezbędnym do objęcia stanowiska było złożenie egzaminu przed właściwą komisją<sup>125</sup>. Co ciekawe, stanowiska, które wiązały się z dyspozycją środkami materialnymi, były obciążone obowiązkiem wniesienia kaucji dla zabezpieczenia ewentualnych roszczeń skarbu państwa. Wprowadzono również obowiązek zachowania tajemnicy państwowej oraz zakaz łączenia funkcji politycznych z urzędniczymi, a także wymóg świadczenia pracy w odpowiednich godzinach. Powszechne było

---

<sup>118</sup> Tamże, s. 109.

<sup>119</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 66.

<sup>120</sup> Tamże, s. 91.

<sup>121</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 114.

<sup>122</sup> Por. szerzej W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.

<sup>123</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 117.

<sup>124</sup> Tamże, s. 121.

<sup>125</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 94.



podleganie odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej<sup>126</sup>. W administracji lokalnej warunkiem niezbędnym była umiejętność pisania i czytania. Uwaga powyższa dotyczyła przede wszystkim ławników, którzy pomagali burmistrzom oraz wójtom<sup>127</sup>.

W okresie istnienia Królestwa Polskiego dokonano zrównania w prawach ludności żydowskiej z polską. Reforma ta wpłynęła na strukturę kadry administracyjnej oraz osób piastujących różne funkcje<sup>128</sup>. Utrzymano wymóg publikowania decyzji królewskich oraz praw sejmowych w Dzienniku Praw Królestwa. W przeciwieństwie do założeń Księstwa Warszawskiego konstytucja Królestwa zawierała zasadę kolegiałności zastępującą wcześniejszą zasadę jednoosobowości<sup>129</sup>. Reguła ta miała zapewniać wnikliwe i praworządne załatwienie spraw połączone z szybkością procedury oraz odpowiedzialnością<sup>130</sup>. Mieszkańcom nie pozostawiono możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji, a samorząd terytorialny praktycznie nie istniał. Sytuacja uległa poprawie po reformie uwłaszczeniowej z 1864 r. i stworzeniu samorządu wiejskiego.

W Królestwie Polskim pozostawiono sądownictwo administracyjne w podobnym kształcie jak w Księstwie Warszawskim. Nadal nie były to jednak sądy administracyjne sprawujące kontrolę nad administracją w dzisiejszym znaczeniu. Na uwagę zasługuje próba zachowania bezstronności orzekających, w postaci wyłączenia spod orzekania członka związanego z wydziałem, którego spór dotyczył, a także dwuinstancyjność<sup>131</sup>.

Urzędnicy w Królestwie Polskim byli coraz lepiej wykształceni. Początkowo stanowiska odpowiednio przypadające arystokracji, bogatemu ziemiaństwu i szlachcie, zaczęli pełnić wyszkoleni i dobrze przygotowani praktycznie absolwenci szkół wyższych i uniwersytetów<sup>132</sup>. Wraz z rozwojem przemysłowym i społecznym rosło zapotrzebowanie na urzędników – fachowców z danych dziedzin. Utrzymano wymóg posiadania odpowiedniego wykształcenia, złożenia egzaminu, a niekiedy odpowiedniej aplikacji<sup>133</sup>. Zwolnienie od spełnienia wyżej wymienionych kryteriów dotyczyć mogło osób piastujących już funkcje publiczne i cudzoziemców będących specjalistami w danej dziedzinie<sup>134</sup>. Urzędnicy byli sklasyfikowani według hierarchii obowiązującej

---

<sup>126</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 122.

<sup>127</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 98.

<sup>128</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 130.

<sup>129</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 101.

<sup>130</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 144.

<sup>131</sup> Tamże, s. 157.

<sup>132</sup> Szerzej o nobilitacji urzędników można przeczytać w: G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w Guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 2004.

<sup>133</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 163.

<sup>134</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 105.

w cesarstwie. Na uwagę zasługuje w tym zakresie ustawa o służbie cywilnej z 1859 r., która była jedną z pierwszych pragmatyk urzędniczych. Utrzymywała ona większość wcześniejszych wymogów. Co ciekawe, obywatele na jej podstawie mogli wnosić skargi na wadliwą działalność pracowników administracji. Konsekwencje w tym zakresie opierały się na karach porządkowych, dyscyplinarnych i kryminalnych<sup>135</sup>. Warto odnotować, że pomimo wcześniejszych prób stworzenia dobrze przygotowanej kadry administracyjnej zdarzały się przypadki analfabetyzmu, szczególnie wśród wójtów<sup>136</sup>. Sprawowanie urzędu utrudniały nadto trudne warunki lokalowe.

Inaczej wyglądały sprawy na ziemiach zaboru pruskiego. Istniała tam samorządność miejska, a administracja oparta była na profesjonalnym aparacie biurokratycznym. Powszechnie było założenie, że każda decyzja musi mieć podstawę prawną. Jak podkreślał S. Salmonowicz, w owym czasie powielany był zwrot „dobre administrowanie jest ważniejsze dla ludu od swobód konstytucyjnych”<sup>137</sup>. Dlatego też tutaj najszybciej pojawiły się akty prawne, które regulowały działalność administracji, a w szczególności procedurę administracyjną. Tutaj też na podstawie doktryny państwa prawnego przestrzegana była hierarchiczność źródeł prawnych. Urzędnicy byli bardzo dobrze wyszkoleni. W początkowym okresie, zgodnie z postanowieniami Kongresu wiedeńskiego, Polacy mieli dostęp do sprawowania urzędów. Z czasem sytuacja ta się pogorszyła. Procesem germanizacji objęto również urzędników, co wpłynęło na kryteria doboru do służby<sup>138</sup>. Język niemiecki był jedynym językiem urzędowym<sup>139</sup>.

Pruskie władze wprowadzały liczne usprawnienia swojej administracji. Dotyczyło to w szczególności organizacji aparatu administracyjnego i pracy poszczególnych jednostek. Na przykład prezydent w rejencji podejmował tylko najważniejsze decyzje. Mniej ważne sprawy podlegały kognicji oddziałów, co znacznie usprawniło i przyspieszyło działania<sup>140</sup>. Udział mieszkańców w administracji miał nadal ograniczony charakter. Głównym ograniczeniem był cenzus majątkowy, a także płeć.

Pruski system prawa od lat siedemdziesiątych XIX stulecia przewidywał możliwość weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych przed nowoczesnym sądem administracyjnym<sup>141</sup>. Spory rozstrzygane w ten właśnie sposób były

---

<sup>135</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 165.

<sup>136</sup> Tamże, s. 156.

<sup>137</sup> S. Salmonowicz, *Prusy, dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987, s. 362, cyt. za: W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 173.

<sup>138</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 178.

<sup>139</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 122.

<sup>140</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 183.

<sup>141</sup> Wcześniej istniała również możliwość złożenia skargi do sądów powszechnych.

fundamentem państwa prawnego. Celem samej instytucji nie była ochrona indywidualnych interesów, ale ochrona wspólnego porządku prawnego<sup>142</sup>. Procedura rozpatrywania skarg przed sądami administracyjnymi w ówczesnym czasie była wzorem do naśladowania w tworzeniu europejskich standardów procedury sądowoadministracyjnej. Pruskie państwo prawne oznaczało co do zasady<sup>143</sup> równość wobec prawa, wolność osobistą, wolność osiedlania się i nietykalność mieszkania, tajemnicę korespondencji, wolność wyrażania opinii i swobodę prasy, wolność wyznania, wolność nauczania, wolność stowarzyszania się i zgromadzania się<sup>144</sup>.

Podobne tendencje w rozwoju administracji można dostrzec na terenie zaboru austriackiego oraz w samej monarchii austriackiej. Przeprowadzone reformy państwa i administracji miały na celu wdrożenie zasady równości, wprowadzenie samorządności, zapewnienie rozdziału sądownictwa od administracji oraz udziału w życiu publicznym narodom wchodzącym w skład monarchii<sup>145</sup>. Zgodnie z duchem czasu obowiązkiem, w ramach hierarchiczności źródeł prawa, było ogłaszanie norm prawnych w Powszechnym Dzienniku Praw i Rozporządzeń Rządowych dla Cesarstwa Austriackiego<sup>146</sup>. Szczególną uwagę zwracają reformy samorządowe, a w szczególności zasady ustroju gminy samorządowej. Samodzielność gminy dla zapewnienia równowagi była ograniczona w ramach nadzoru sprawowanego przez wyższe jednostki oraz przez administrację rządową. Standardem była możliwość zaskarżania przez obywateli rozstrzygnięć gminnych do władz samorządowych wyższego stopnia lub organów administracyjnych<sup>147</sup>. Oprócz samorządu terytorialnego rozwijał się również samorząd zawodowy.

Istotne jest zwrócenie uwagi na personel urzędniczy w Galicji. To właśnie z tego rejonu rekrutowało się gros nowej kadry administracyjnej II Rzeczypospolitej. Jeżeli utożsamia się dobrą administrację z oceną przypisywaną urzędnikom, to tutaj można odnaleźć jej najlepszy obraz. Na terenie zaboru austriackiego, podobnie jak w całej monarchii, urzędnikiem mógł zostać tylko ten, kto miał obywatelstwo państwowe, odpowiedni wiek i wykształcenie, a także nieposzlakowaną opinię. Otrzymanie stanowiska obowiązkowo

---

<sup>142</sup> Tamże, s. 190.

<sup>143</sup> W tekście został użyty zwrot „co do zasady”, ponieważ w praktyce poszczególne zasady nie były stosowane (np. w polityce gospodarczej, prawie budowlanym, w kontekście wyłączenia w ramach polityki kolonizacyjnej, manifestowania barw narodowych innych niż niemieckie, walki z Kościołem katolickim). Pewne ograniczenia w początkach omawianego okresu dotyczyły ludności żydowskiej.

<sup>144</sup> Tamże, s. 193 i n.

<sup>145</sup> Tamże, s. 204.

<sup>146</sup> Co ciekawe, późniejszy Dziennik Praw dla Królestw i Krajów Reprezentowanych w Radzie Państwa był tłumaczony także na inne języki.

<sup>147</sup> Tamże, s. 218.

poprzedzone było odbyciem okresu stażowego<sup>148</sup>. Obowiązki urzędnika były bardzo podobne do tych, jakie obecnie zawierają regulacje prawne. Wśród nich wyróżnić można: obowiązek działania na podstawie prawa oraz przestrzegania tajemnicy, powinność posłuszeństwa wobec przełożonych oraz zachowania godności w życiu publicznym i prywatnym. Zakazane było wykonywanie czynności mogących negatywnie wpływać na wykonywane funkcje, np. na bezstronność<sup>149</sup>. W zamian za to urzędnikom przysługiwała odpowiednia pozycja w społeczeństwie, a także wynagrodzenie i uposażenie. Powyższy przykład można traktować jako próbę stworzenia i wypracowania standardów dobrej administracji w odniesieniu do kadry urzędniczej.

Administracja w ramach zaboru austriackiego pod wpływem nurtów europejskich również zobowiązana była do przestrzegania zasad, takich jak równość wobec prawa, poszanowanie praw narodów, równy dostęp do sprawowania funkcji urzędniczych, wolność osobista, swoboda przemieszczania się (dotyczyła również dobytku), nienaruszalność własności wraz ze swobodą jej nabywania, wolność osiedlania się, nietykalność miru domowego, tajemnica korespondencji, wolność prasy, myśli, kultu<sup>150</sup> i wyznania, prawo tworzenia i udziału w stowarzyszeniach, wolność zgromadzania się, a także poszanowanie praw narodu i prawo do jego rozwoju<sup>151</sup>. Na straży prawa austriackie państwo prawne ustanowiło Trybunał Państwa (z pierwowzorem skargi konstytucyjnej), a także Trybunał Administracyjny. Skargę szczególnie w tym drugim podmiocie mógł złożyć każdy, kto otrzymał rozstrzygnięcie administracji sprzeczne z prawem i naruszające publiczne prawa podmiotowe skarżącego<sup>152</sup>. Dzięki działalności wymienionych powyżej sądów została wzmocniona pozycja jednostki. Pozytywnym efektem było zwiększenie pewności i przewidywalności<sup>153</sup>.

Nie sposób ze względu na rozmiar i różnorodność struktur dokonać szczegółowej charakterystyki administracji współczesnej. Dzisiejsza myśl administracyjna wykształciła jeden z podstawowych standardów – równowagi władzy. Opiera się on na założeniu, że nie ma organu, który posiadałby pełną władzę. Sprzyja temu istnienie całego systemu kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. W II RP w pełni funkcjonowało sądownictwo administracyjne (Najwyższy Trybunał Administracyjny – NTA) czy Najwyższa Izba Kontroli Państwa. System ten został rozbudowany w PRL. Punktem wyjścia było

---

<sup>148</sup> Tamże, s. 223.

<sup>149</sup> Tamże, s. 224.

<sup>150</sup> Z wyjątkiem ateizmu.

<sup>151</sup> Tamże, s. 225.

<sup>152</sup> Tamże, s. 232.

<sup>153</sup> Taki pogląd wyraża A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867–1914). Władza – obywatel – prawo*, Kraków 2001, s. 263.

stwierdzenie, że skoro administracja obejmuje tak szeroki wachlarz zagadnień, to system kontroli musi być również proporcjonalnie rozbudowany i różnorodny<sup>154</sup>.

Kluczowa dla administracji XX w. pozostała zasada praworządności. Przy czym, w szczególności za sprawą wydarzeń związanych z II wojną światową, okazało się, że istnieją granice pozytywizmu prawniczego i że olbrzymi zasób wartości ludzkich kryje się w całej kulturze prawnej<sup>155</sup>. Na uwagę zasługuje ponadto istnienie zapisanych procedur administracyjnych z całym systemem zasad. Ta refleksja dotyczyła części państw europejskich. Polska okresu międzywojennego również należała do grona niewielu państw o skodyfikowanej procedurze administracyjnej, egzekucyjnej i karno-administracyjnej<sup>156</sup>. Rozbudowany system prawa administracyjnego materialnego determinował istnienie środków niwelujących różnicę pozycji pomiędzy jednostką i administracją. Gwarancje te korespondowały z ideą poszanowania praw człowieka, które wyrażają poszanowanie dla każdej istoty ludzkiej oraz nakazują traktowanie każdego w równy sposób.

Wszeghogniająca administracja publiczna i stopień skomplikowania spraw, którymi się ona zajmuje, wymaga oparcia na kadrze urzędniczej co do zasady zawodowej, wynagradzanej, apolitycznej i bezstronnej. Tylko właściwie dobrany zespół jest w stanie dbać o dobro wspólne, a jednocześnie ważyć interes ogólny, grupowy i indywidualny.

Stopniowo można też zauważyć zwiększone zainteresowanie udziału każdego obywatela w zarządzaniu i podejmowaniu decyzji. Sprzyjał temu rozwój koncepcji samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego. Powszechnie bowiem przyjmuje się, że konstrukcja ta pozwala na lepszą reprezentację interesów lokalnych.

Wymogiem funkcjonowania administracji stała się również jej sprawność. Aparat administracyjny, podobnie jak w wiekach wcześniejszych, nadal wymagał ciągłego udoskonalania. Przykładowo, w 1928 r. została powołana Komisja dla usprawnienia Administracji z Maurycem Jaroszyńskim na czele<sup>157</sup>. Takich komisji będzie w historii administracji jeszcze więcej (np. komisja „Przyjazne Państwo”).

Reasumując, stan współczesnej administracji opiera się na wielu rozwiązaniach przyjętych we wcześniejszych okresach. Podobnie więc jak Ludwik XVIII, musimy zaakceptować, że pewne sprawy są nieodwracalne<sup>158</sup>. Model

---

<sup>154</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 434.

<sup>155</sup> F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki...*, s. 23.

<sup>156</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 369. Zob. rozporządzenie z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341).

<sup>157</sup> W. Witkowski, *Historia...*, s. 320.

<sup>158</sup> Por. T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 142.

administracji współczesnej opiera się nadto na przyjętej przez A. Tofflera drugiej fali związanej z rewolucją przemysłową. Krótko ujmując, administracja cały czas podlegała przemianom zgodnie z tym, jak przeobrażało się społeczeństwo. Współczesna administracja publiczna będzie musiała się jednak zmienić, co związane jest z rewolucją cyfrową.

## 2. Myśl administracyjna

Poszukiwanie wzorów funkcjonowania administracji publicznej wymaga przeprowadzenia analizy refleksji formułowanych pod tym kątem przez przedstawicieli nauki w przeszłości. Rozważania nie mogą tu sięgać bardzo daleko, ponieważ przyjmuje się, że administracja publiczna w obecnym rozumieniu oraz prawo administracyjne powstały znacznie później. H. Izdebski wskazuje, że o administracji publicznej można mówić, gdy opiera się ona na systemie biurokratycznym oraz gdy obejmuje szeroki wachlarz spraw, a także gdy podstawą jej działań są normy prawne<sup>159</sup>. Trzeba jednak wspomnieć, że wiele też dotyczących sprawowania rządów można odnaleźć w dziełach Platona oraz Augustyna, były to jednak raczej swego rodzaju wskazówki oparte na etyce moralności<sup>160</sup>. Z powodzeniem myśli tam zawarte można odnieść jako wskazówkę do współcześnie wykonywanych zadań urzędniczych.

Myśl administracyjna zawsze związana była z funkcjonowaniem państwa oraz konstrukcjami teoretycznymi przydatnymi w administracji. W treści prac, których przedmiotem była administracja, można odnaleźć wiele wskazań, jak powinna wyglądać wzorowa, dobra, właściwie działająca i współczesna administracja publiczna. Szczególne miejsce znajdują tutaj rozważania formułowane na gruncie nauki administracji. Tezy głoszone w ramach tej dyscypliny zazwyczaj wyprzedzały działania prawodawcze, tym samym stając się swoistym *spiritus movens*. Powyższe stwierdzenie tym bardziej jest aktualne, gdy sięgnie się do definicji przytoczonej przez Franciszka Longchamps de Bériera. Autor ten zwrócił uwagę, że „poprzez naukę administracji rozumie się (...) opisowe i porównawcze badanie administracji publicznej jako faktu społecznego oraz próby jej teoretyzacji i ustalenia podstaw dla dobrej administracji”<sup>161</sup>. W tym punkcie rozważań zostaną wskazane wybrane

---

<sup>159</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 12.

<sup>160</sup> „Podobnie i żaden inny człowiek w żadnym rządzie, o ile jest naprawdę rządzącym, nie patrzy własnego interesu ani go nie zaleca, tylko dba o interes poddanego i tego, dla którego pracuje; zawsze mając na oku to, co leży w interesie poddanych i co im przystoi – z myślą o tym on mówi wszystko, co mówi, i robi to wszystko, co robi”, Platon, *Państwo*, t. 1, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1994, s. 46.

<sup>161</sup> F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki...*, s. 5.

myśli nauki o administracji oraz nauki prawa administracyjnego, które istotnie wpłynęły na obecnie rozpoznawane cechy dobrej administracji.

Rozważania odwołujące się do administracji i państwa właściwie zarządzanego można odnaleźć w kilku prądach myślowych, których źródeł należy się doszukiwać w oświeceniu. Pomimo że czasami wyniki tych rozważań traktowane są jako prehistoria w dziejach nauki administracji<sup>162</sup> oraz pomimo pomieszania wątków ekonomicznych, technicznych, opisowych i normatywnych, wiedza dostarczana przez badaczy z tego okresu jest bardzo cenna<sup>163</sup>.

Myślą przewodnią oświecenia był merkantylizm. Komentowany system poglądów ekonomiczno-politycznych zwracał uwagę na dodatni bilans handlowy. Jego fundamentalnym założeniem była opinia, że bogactwo państwa jest wprost proporcjonalnie uzależnione od zgromadzonych zasobów kruszców szlacheckich, ze szczególnym uwzględnieniem złota<sup>164</sup>. Dobra administracja w znaczeniu funkcjonalnym zgodnie z tą doktryną winna gromadzić zasoby w jak największym wymiarze, zarówno poprzez reglamentowanie jego wywozu, jak i przez aktywne pozyskiwanie nowych zasobów z terenów znajdujących się poza granicami państwa.

W okresie oświecenia warto zwrócić uwagę również na dorobek kameralistyki. Kameralizm to odmiana merkantylizmu o wyraźnym nastawieniu fiskalnym. Sama nazwa kierunku pochodzi od słowa „kamera”, czyli skarbiec królewski<sup>165</sup>. Głównym zadaniem kameralistów było sformułowanie praktycznych rozwiązań wskazujących panującemu, jak napełnić skarbiec. Podstawowym wymogiem stawianym urzędnikom było takie zarządzanie państwem, aby jak najskuteczniej zgromadzić środki. Napełnienie skarbcza pozwalało realizować inne działania państwa, a jednocześnie wzmacniało jego wewnętrzną i zewnętrzną sferę. Z. Leoński zwraca uwagę, że efekt pracy kameralistów nie był oparty na wiedzy naukowej, ale należy go traktować raczej jako „zlepek różnych wiadomości z dziedzin, które są odpowiednikiem współczesnej administracji”<sup>166</sup>.

W dorobek oświeceniowej myśli administracyjnej wpisują się również fizjokraci. Kierunek zgoła inny od poprzednich, ponieważ kwestionujący założenia absolutyzmu (prymatu państwa nad społeczeństwem). Myśl związana z twórcami tej doktryny odwoływała się przede wszystkim do wolności jednostki<sup>167</sup>. Fizjokraci byli także autorami pomysłu, by działalność administracji zawsze wynikała z przepisów prawnych. Było to konsekwencją

---

<sup>162</sup> Tamże, s. 15.

<sup>163</sup> Tamże.

<sup>164</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 23.

<sup>165</sup> Z. Leoński, *Nauka...*, s. 2.

<sup>166</sup> Tamże, s. 3.

<sup>167</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 27.

przyjęcia przez nich programu absolutyzmu praworządnego (*despotisme légal*)<sup>168</sup>. Myśl ta zawierała postulat związania prawem nie tylko administracji, ale i samego władcy. Dobre państwo i właściwie funkcjonująca administracja w założeniach fizjokratów oznaczały państwową gwarancję realizacji wolności obywatelskich, a także sprowadzenie państwa do roli stróża nocnego.

Wśród wielu myślicieli XVI w. w kontekście niniejszej rozprawy uwagę zwracają wyniki prac Erazma z Rotterdamu, który akcentował, że panujący monarcha-humanista powinien być wcieleniem rozsądku i sprawiedliwości, a panowanie nakierowane na dobro narodu powinno wynikać z normy prawnej<sup>169</sup>. Należy przypomnieć, że związanie administracji prawem należy obecnie do fundamentów działania współczesnych państw. Zakres i treść zasady praworządności w państwie absolutnym różni się jednak od formułowanej na gruncie państwa konstytucyjnego XX w.<sup>170</sup>

Na dzisiejszy stan relacji pomiędzy jednostką a administracją istotny wpływ miały refleksje związane z koncepcją prawa natury (H. Grocjusz, S. Pufendorf). Myśli te bowiem leżały u podstaw wyodrębniania praw człowieka w okresie późniejszym. Współcześnie podkreśla się, że miarą dobrej administracji jest przestrzeganie wszystkich regulacji nawiązujących do praw człowieka. Wśród wielu twórców tego okresu można wyróżnić F. Bacona. Autor ten zwracał uwagę, że urzędy w administracji powinny się powierzać ludziom kompetentnym, którzy winni działać na rzecz jej nieustannego doskonalenia<sup>171</sup>, natomiast za główne grzechy urzędników zostały uznane: opieślność, przekupstwo, opryskliwość i miękkość<sup>172</sup>.

Okres oświecenia w Rzeczypospolitej Polskiej wiązał się głównie z naprawą państwa. Wśród myśli zaprezentowanych przez twórców z tego przedziału czasowego można wyróżnić takie, które odnoszą się do działalności administracji oraz urzędników. Jan Ostroróg w *Memoriale o poprawie Rzeczypospolitej* nawoływał w szczególności do związania działalności urzędników zarządzeniami władcy, a także do oparcia funkcjonowania urzędów na zasadzie fachowości i płatności<sup>173</sup>. Autor ten postulował też działalność kodyfikacyjną, która miała przyczynić się do zwiększenia czytelności w zakresie praw i obowiązków. O piastowaniu urzędu miały decydować cnota i dzielność, a nie miejsce urodzenia<sup>174</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się Filip Buonaccorsi (zwany Kallimachem), przekonując, że władza królewska powinna się opierać

---

<sup>168</sup> Tamże, s. 67.

<sup>169</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 127.

<sup>170</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, dz. cyt., s. 13.

<sup>171</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 128.

<sup>172</sup> Tamże.

<sup>173</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 63.

<sup>174</sup> T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 14.



na sędziach i urzędnikach sądowych mianowanych i zawodowych, a jednocześnie odwoływalnych<sup>175</sup>. Równie ciekawe myśli płyną z dzieła Andrzeja Frycza-Modrzewskiego *O poprawie Rzeczypospolitej* z 1551 r. Autor ten zarysował strukturę państwa nowoczesnego o uporządkowanym ustroju oraz prawie tworzoną przez uczonych<sup>176</sup>, w którym urzędnicy (także ci lokalni) mieli posiadać fachową wiedzę oraz winni podlegać nadzorowi ze strony państwa<sup>177</sup>. Co ciekawe, A. Frycz-Modrzewski jednocześnie propagował hasło *nihil novi*<sup>178</sup>, które odnosiło się do stwierdzenia „nic nowego o nas bez nas”. W tym stwierdzeniu upatruje się początku demokracji szlacheckiej. Można też zaryzykować stwierdzenie, że owo hasło przypomina jeden z obecnych postulatów dobrej administracji – partycypacji jednostki zarówno w tworzeniu reguł prawnych, jak i ich wykonywaniu.

Trzeba zwrócić uwagę, że w omawianym okresie administracja publiczna, w znaczeniu, jakim posługujemy się obecnie, dopiero się tworzyła. Refleksje związane z władzą należy więc pomocniczo odnosić do jego administracji. Monarcha miał podlegać prawom, a jego władza powinna być sprawowana dla dobra poddanych<sup>179</sup>. Dodatkowo uznawano, że król powinien cechować się męstwem, sprawiedliwością, hojnością i umiarkowaniem, powinien dbać o sprawy państwowe tak jak o własne, zajmować się dobrem ogółu mieszkańców oraz dążyć do zrównania obywateli. Urzędy zaś winni sprawować szlachcice wyróżniający się odpowiednimi zasługami osobistymi oraz wykształceniem<sup>180</sup>.

Tymczasem w Rzeczypospolitej Polskiej wiek XVII nie przyniósł nowych, różniących się koncepcji. Dominował nurt dydaktyczno-moralizatorski. Zawierał on zestaw postulatów dotyczących wzorowego urzędnika, takich jak mądrość, dzielność, przydatność czy przestrzeganie tajemnicy zawodowej<sup>181</sup>. Większość twórców tego okresu dostrzegało związek pomiędzy silnym państwem a silnym rządem i silnym aparatem administracyjnym (W. Gostkowski, K. Opaliński)<sup>182</sup>.

Rozważania niniejszej rozprawy nie mogą pominąć koncepcji państwa policyjnego, która odzwierciedla wszechogarniającą rolę państwa w życiu człowieka. Na wspomnianą konstrukcję istotny wpływ miała nauka administracji

---

<sup>175</sup> Tamże, s. 15.

<sup>176</sup> Tamże, s. 14.

<sup>177</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 63.

<sup>178</sup> Pełna nazwa konstytucji *Nihil Novi nisi commune consensu*.

<sup>179</sup> T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej...*, s. 17.

<sup>180</sup> Tamże.

<sup>181</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 63.

<sup>182</sup> Tamże, s. 64.

i nauka prawa administracyjnego<sup>183</sup>, a także rzeczywistość monarchii absolutnej oświeconej. Wynikała ona również z niemieckiej myśli kameralistycznej (J.H von Justi, J. Sonnenfels)<sup>184</sup>. Podstawą koncepcji było zbudowanie modelu i zasad sprawnie działającego zarządu<sup>185</sup>. Pojęcie policji w stosunku do współczesności było jednak postrzegane odmiennie. Zdaniem policystów rola policji nie ograniczała się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, ale do wyznaczania w formach władczych oraz niewładczych wszelkich aspektów życia w państwie<sup>186</sup>. Podstawowe zasady działania administracji opierały się na następujących założeniach<sup>187</sup>:

- celem administracji jest zarządzanie sprawami państwa oraz zabezpieczanie i umacnianie władzy panującego,
- panujący ma dowolność w sprawowaniu władzy wykonawczej, sędowniczej oraz w zakresie stanowienia prawa,
- zarządzanie państwem opiera się w większym stopniu na woli panującego niż na normach prawnych (prawo (*ius politiae*) było instrumentem sprawowania władzy),
- administrowanie charakteryzuje się swobodą i twórczością,
- panującego traktuje się jako opiekuna poddanych, który w każdej chwili zarówno dla dobra jednostki, jak i dobra wspólnego może wkroczyć w każdą dziedzinę jej aktywności,
- akty wydawane przez panującego nie podlegają kontroli sądów.

Celem, do którego miało zmierzać państwo oparte na koncepcji policystów, była szczęśliwość ogółu społeczeństwa (eudajmonizm), a rolą panującego była ocena, co się pod tą kategorią mieści<sup>188</sup>. Państwo w założeniach zdecydowanie lepiej rozpoznawało, co leży w interesie wspólnym<sup>189</sup>. Urzeczywistnienie przedstawionych postulatów miało być osiągnięte za pomocą wszelkich środków, tak aby finalnie spełnić kryteria państwa dobrobytu (*Wohlfahrtsstaat*)<sup>190</sup>. Trzeba zaakcentować, że normy prawne miały moc jednostronnie zobowiązującą (tylko obywateli), a tym samym nie związywały działalności organów administracyjnych<sup>191</sup>. Urzędnicy byli uzależnieni od instrukcji, wskazówek i poleceń przełożonych<sup>192</sup>. Prawo policyjne można

---

<sup>183</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 26.

<sup>184</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 55.

<sup>185</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 129.

<sup>186</sup> M. Łysko, M. Łysko, *Absolutyzm klasyczny*, dz. cyt., s. 86.

<sup>187</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 27.

<sup>188</sup> S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 2, Kraków 2007, s. 9.

<sup>189</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, dz. cyt., s. 18.

<sup>190</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 25.

<sup>191</sup> J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 16.

<sup>192</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1949, s. 29, podają za: J. Boć, T. Kuta, dz. cyt., s. 16.

było więc raczej określić jako zbiór oświadczeń woli władcy<sup>193</sup>. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, zwolennikom tej koncepcji obce były myśli związane z prawami człowieka, prawami obywatelskimi czy prawami podmiotowymi<sup>194</sup>. Państwo policyjne mogło zawsze interweniować, a w szczególności dowolnie mogło dobrać formy działania<sup>195</sup>. Bardziej nowatorskie podejście w tej kwestii zaproponował później J.H. von Justi. Uważał on, że policja, dystansując się od woli władcy, powinna służyć wszystkim poddanym, tak aby zapewnić im spokój i bezpieczeństwo, a przy okazji dbać o ich szczęście i dostatek<sup>196</sup>. Natomiast francuscy policyści (np. N. Delamare) bardziej nastawieni byli na praktyczne funkcjonowanie państwa i administracji. Najczęściej dokonywali tego poprzez wnikliwą analizę rzeczywistości administracyjnej, a w szczególności formułowanie konstrukcji teoretycznych przydatnych formującemu się prawu administracyjnemu<sup>197</sup>. Administracja, zbudowana według założeń policystów, miała być sprawna, szybka w działaniu, tania oraz fachowa<sup>198</sup>. Takie podejście determinuje różne rozwiązania prawne.

Nadal otwarte pozostaje pytanie, czy możliwy jest powrót do konstrukcji państwa policyjnego, czy może jest to twór mający znaczenie jedynie historyczne<sup>199</sup>. Nie ma wątpliwości, że nauka policji i twórczość policystów wywarły wpływ na kształt administracji oraz na standardy administrowania.

Tymczasem polska myśl administracyjna XVIII w. wiązała się przede wszystkim z dorobkiem europejskim<sup>200</sup>. Część głosów nawoływała do podjęcia stosownych reform administracyjnych (S. Dunin-Karawiecki, S. Leszczyński, J.A. Załuski, S. Konarski) i dostrzegła anachronizmy państwa<sup>201</sup>. Zmiany te miały dotyczyć głównie części ustrojowej organów państwa, a także naprawy relacji pomiędzy organami istniejącymi. Koncepcje te były przedmiotem refleksji w trakcie obrad Sejmu Czteroletniego. W tym okresie na pierwszy plan wysunęły się prace i wystąpienia takich osobistości, jak A. Popławski, W. Skrzetuski, H. Stroynowski, J. Wybicki, S. Staszic, H. Kołłątaj, R. Ładowski, J. Wybicki, a także F. Nax. Autorzy proponowali ogólne rozwiązania dotyczące poszczególnych działów, w szczególności dokonywane w duchu

---

<sup>193</sup> S. Pieprzny, dz. cyt., s. 9.

<sup>194</sup> M. Łysko, M. Łysko, *Absolutyzm klasyczny*, dz. cyt., s. 86.

<sup>195</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 25.

<sup>196</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 58, podaje za: W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 54.

<sup>197</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 55.

<sup>198</sup> B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka...*, s. 86.

<sup>199</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 27.

<sup>200</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 63.

<sup>201</sup> Tamże, s. 64.

biurokratyzmu<sup>202</sup>. W wielu pracach nawiązywano do koncepcji państwa policyjnego (J. Wybicki)<sup>203</sup> oraz występowano przeciw przywilejom i prywacie.

Rozkwit administracji przełomu XVIII i XIX w. łączy się z pojawieniem się teorii podziału władzy (Charles Louis de Montesquieu), teorii umowy społecznej (Jean-Jacques Rousseau) oraz rozwojem koncepcji prawnonaturalnych osadzonych na podmiotowości praw ludzkich<sup>204</sup>. Szczególnie pierwszą myśl, zakładającą równowagę oraz wzajemne kontrolowanie się władz, można uznać za przełomową<sup>205</sup>.

Z perspektywy niniejszej rozprawy jedną z kluczowych myśli początku XIX w. była konstrukcja państwa prawnego lub praworządnego (*Rechtsstaat*). Idea ta stała się fundamentem funkcjonowania współczesnej administracji publicznej. Z czasem zaczęto uznawać ją za powszechnie obowiązującą zasadę konstytucyjną. Koncepcja ta w owym czasie stała w opozycji do myśli policyistów. Źródłem inspiracji późniejszych twórców okazała się praca Roberta von Mohla *Nauka policji zgodnie z zasadami państwa prawnego (Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates)*<sup>206</sup>. Podstawa koncepcji państwa prawnego sprowadza się do stwierdzenia, że administracja działa na podstawie i w granicach prawa. Wszelkie przypadki wkraczania w sferę jednostki powinny mieć racjonalne uzasadnienie oraz umocowanie w normie prawnej<sup>207</sup>. Panujący od tej pory nie powinien już narzucać poddanym jednostronnie swojej woli, prawo zaś powinno być tworzone przez parlament w ściśle określonej procedurze<sup>208</sup>. Nowością było to, że normy prawne obowiązują zarówno administrację, jak i obywateli oraz że mają charakter dwustronnie zobowiązujący<sup>209</sup>. Rolą ustawodawcy było nakreślenie nieprzekraczalnych ram, w których miała egzystować administracja publiczna<sup>210</sup>. W myśl założeń przedstawianych przez reprezentantów koncepcji państwa prawnego działalność administracji publicznej wyznaczają cztery filary<sup>211</sup>:

- związanie prawem powszechnie obowiązującym wszelkiej aktywności organów,
- zaakcentowanie wykonawczej roli administracji publicznej (w odróżnieniu od prawodawczej i sędowniczej),

---

<sup>202</sup> Tamże, s. 69.

<sup>203</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 132.

<sup>204</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 17.

<sup>205</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 22.

<sup>206</sup> Tamże, s. 89.

<sup>207</sup> Od tej pory zwracano również uwagę na formę prawną rozstrzygnięć. Podobnie jak podstawa prawna działania, powinna być ona jasno określona.

<sup>208</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 89.

<sup>209</sup> Tamże.

<sup>210</sup> J. Boć, T. Kuta, dz. cyt., s. 17.

<sup>211</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 33.

- możliwość weryfikacji działalności administracji w postępowaniu sądowym,
- odpowiedzialność prawna organów i osób w ramach wykonywanych obowiązków związanych z aktywnością państwa.

Zaprezentowane powyżej fundamenty koncepcji państwa prawnego dały podstawę sformułowania zestawu wymagań adresowanych do administracji publicznej. Pośród nich znalazły się następujące zasady<sup>212</sup>:

- zadania administracji są precyzyjnie określone normami powszechnie obowiązującymi,
- struktura organizacyjna organów administracji publicznej jest ściśle związana z zadaniami, które ma spełnić,
- administracja publiczna co do zasady nie zajmuje się tworzeniem prawa powszechnie obowiązującego (podstawowym zadaniem jest wykonywanie i stosowanie prawa),
- organizacja administracji publicznej również podlega kontroli zewnętrznej (w tym sądowej),
- działalność administracji publicznej permanentnie związana jest z urzeczywistnianiem publicznych praw podmiotowych obywateli,
- zadania administracji publicznej zawsze są traktowane jako obowiązki (nie zależą one od woli organów),
- w ramach związania prawem działań administracji publicznej obowiązują normy regulujące postępowanie dotyczące konkretyzacji praw i obowiązków jednostki (np. obowiązek zapewnienia jednostce udziału w postępowaniu),
- administracja publiczna winna przestrzegać konstytucyjnych zasad materialnych (takich jak zasada sprawiedliwości społecznej, kierowania się interesem ogólnym, poszanowania godności czy zakazu dyskryminacji),
- działalności administracji publicznej powinna towarzyszyć zasada jawności, jedynie w wyjątkowych przypadkach ograniczona.

W literaturze akcentowany jest pogląd, że za sprawą rozwoju państwa prawnego prawo administracyjne uzyskało pełną dojrzałość<sup>213</sup>. Koncepcja państwa prawnego, wyrastająca z liberalizmu oraz łącząca się z pozytywizmem prawniczym, ostatecznie poddała administrację publiczną rządowi prawa<sup>214</sup>. Składnik ten wysunął się na pierwsze miejsce wśród obecnych wymagań kierowanych pod adresem administracji publicznej.

Treść dzisiejszych wzorców dobrej administracji można wiązać z procesem tworzenia się struktur państwa nowożytnego opierającego się na aparacie

---

<sup>212</sup> Tamże, s. 38 i n.

<sup>213</sup> J. Boć, T. Kuta, dz. cyt., s. 16.

<sup>214</sup> T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej...*, s. 13.

administracyjnym. Choć gros myśli ma swój rodowód wcześniejszy, to głównie przełom wieków XIX i XX można określić jako kluczowy w zakresie kształtowania się podstawowych zasad, na których opiera się działalność administracji obecnie. Oprócz omówionej koncepcji państwa prawnego kamieniem milowym stało się wykształcenie, a później opisanie zasad biurokracji.

Twórcą terminu „biurokracja” był francuski fizjokrata Jean Claude Marie Vincent de Gournay<sup>215</sup>. Pojęcie to przez lata nabrało niezbyt pozytywnego znaczenia, częstokroć zastępowano je takimi sformułowaniami jak „oficjantyzm” i „urzędomania”<sup>216</sup>. Pejoratywne określenie nie dotyczy jednak tylko administracji publicznej, lecz wszystkich dużych organizacji, w tym prywatnych<sup>217</sup>.

Z etymologicznego punktu widzenia termin biurokracja pochodzi od francuskiego *bureaucratie; bureau* „biur(k)o; urząd” od *bure* „gruba materia wełniana (jaką pokrywano stół)”<sup>218</sup>. Powiązanie biurka i biurokracji miało miejsce zarówno w ocenie powszechnej, jak i w literaturze. R. Kapuściński w jednym ze swych dzieł zwrócił uwagę na to, że: „Człowiek raz posadzony za biurkiem nie umie się już od niego oderwać. Utrata biurka będzie dla niego życiową katastrofą, klęską, upadkiem w przepaść. (...) Ten, kto usiadł za biurkiem, zaczyna inaczej myśleć, zmienia się jego widzenie świata, jego skala wartości. Odtąd będzie dzielił ludzi na tych, którzy mają biurka, i tych, którzy ich nie mają, a także będzie dzielił ich na posiadaczy biurek ważniejszych i mniej ważnych. (...) Posadzony za biurkiem zaczyna mówić innym językiem, już wie, chociaż wczoraj, jeszcze bez biurka, nie wiedział nic”<sup>219</sup>.

Biurokracja (biurokratyzm) jako jedna z zasad funkcjonowania aparatu administracyjnego funkcjonowała już znacznie wcześniej. Pojawiła się bowiem w okresie monarchii absolutnej na skutek zapotrzebowania na profesjonalny

---

<sup>215</sup> W.H. Starbuck, „Bureaucracy” Becomes a Four-Letter Word, „Harvard Business Review” 2005, October, s. 17, <https://hbr.org/2005/10/bureaucracy-becomes-a-four-letter-word> (dostęp: 11.11.2015).

<sup>216</sup> Biurokracja to ogół ludzi administrujących, zarządzających, organizujących pracę instytucji i urzędników; władza oderwana od mas, narzucająca im decyzje społecznie szkodliwe. Biurokrata to urzędnik bezduszny, ślepo trzymający się formalnej strony przepisów. Biurokratyzm oznacza natomiast bezduszność, formalizm, rutynę, opieszałość administracji, połączone z niekompetencją i obojętnością dla spraw i interesów jednostek i ogółu (*Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego*, <http://www.sloownik-online.pl/kopaliniski/E554D6168BDB09C2412565D400464119.php>, dostęp: 10.01.2011).

<sup>217</sup> J.P. Olsen, *Europe in Search of Political Order. An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic/Historical Drift, and the Co-existence of Orders*, Oxford 2007, s. 138.

<sup>218</sup> *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego*, <http://www.sloownik-online.pl/kopaliniski/E554D6168BDB09C2412565D400464119.php> (dostęp: 10.01.2011).

<sup>219</sup> R. Kapuściński, *Wojna futbolowa*, Warszawa 2008, s. 132 i n.

aparatu urzędniczy<sup>220</sup>. Od XIX w. natomiast biurokracja nieodłącznie była związana z administracją publiczną<sup>221</sup>. Ożywiona dyskusja w literaturze rozpoczęła się od wyników badań, jakie przeprowadził pruski uczyony Max Weber. R. Bendix pisał, że Weber to magiczne nazwisko współczesnej myśli społecznej<sup>222</sup>. To właśnie jego prace związane z władzą prawnomocną i biurokracją dały asumpt do rozważań nad organizacją, jaką jest aparat biurokratyczny. M. Weber był z wykształcenia prawnikiem, choć jego zainteresowania dotyczyły również socjologii, historii i ekonomii. Główne tezy powiązane z przywoływanym tematem można odnaleźć w dziele *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*<sup>223</sup>.

Podstawowym założeniem postawionym przez M. Webera, na którym zostały zbudowane „mury biurokracji”, było istnienie państwa nowożytnego. Należy przyjąć, że państwo nowożytne jest zapowiedzią Weberowskiego terminu panowania legalnego<sup>224</sup>. M. Weber uważał, że państwo nowożytne charakteryzuje się kilkoma cechami<sup>225</sup>. Po pierwsze, zakładał, że istnieje porządek organizacyjny i polityczny, który podlega zmianie w drodze ustawodawstwa. Po drugie, przewidywał również, że aparat administracyjny działa zgodnie z ustanowionymi przepisami prawa. Po trzecie, wskazał, że powinna istnieć przymusowa władza zwierzchnia nad wszystkimi osobami. Przy czym osoby te zwykle uzyskują obywatelstwo dzięki swemu urodzeniu, natomiast gros działań ma miejsce w obszarze objętym jurysdykcją państwa. Po czwarte, stwierdzał, że państwo ma możliwość w ramach stanowionego prawa użycia siły na swoim obszarze, jeśli tylko przymus ten jest dozwolony lub zalecony przez legalnie ustanowiony rząd. Jednocześnie należy dodać, że M. Weber, opierając się na źródłach tkwiących w psychice osób, wyróżniał trzy typy władzy – władzę tradycyjalistyczną, charyzmatyczną i legalną (racjonalną)<sup>226</sup>. Ostatni z wymienionych typów władzy, obok wspomnianej konstrukcji państwa nowożytnego, stał się podstawą do wygłoszenia głównych tez biurokracji.

Jak pisał M. Weber, najbardziej racjonalną formą stanu administracyjnego jest „czysta biurokracja”. Taka forma administracji ma przewagę nad innymi typami ze względu na to, że pokonuje je przede wszystkim swą precyzją

---

<sup>220</sup> J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 18.

<sup>221</sup> Tamże, s. 24.

<sup>222</sup> R. Bendix, *Max Weber. Portret uczonego*, Warszawa 1975, s. 1.

<sup>223</sup> Polskie tłumaczenie M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002.

<sup>224</sup> R. Bendix, dz. cyt., s. 372.

<sup>225</sup> Tamże.

<sup>226</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, wyd. 7, Warszawa 1981, s. 113.

i ustabilizowaniem, a w konsekwencji tego charakteryzuje się najlepszymi rezultatami działania<sup>227</sup>. Typ idealnej, czystej biurokracji opiera się na następujących założeniach<sup>228</sup>:

1. realizację czynności urzędowych charakteryzuje ciągłość i związaną prawem. Myśl ta wyraża nakaz uwzględnienia w trakcie wydawania kolejnych decyzji rozstrzygnięć już podjętych wcześniej. Warunkiem niezbędnym jest również to, by decyzje nowe nie były sprzeczne z poprzednimi;
2. wykonywanie oficjalnych zadań uregulowane jest przepisami prawnymi (regułami technicznymi i prawnymi), które nadają urzędowym poczynaniom piętno bezosobowości;
3. działalność urzędową cechuje zasada kompetencji. Reguła ta zakłada:
  - a. jasno rozgraniczony podział zadań, kompetencji, uprawnień i obowiązków,
  - b. posiadanie władzy,
  - c. istnienie środków przymusu, z których organ może skorzystać tylko w określonych warunkach;
4. funkcjonowanie administracji jest zgodne z zasadą hierarchii urzędowej, co oznacza istnienie nadzoru i kontroli niższego urzędu przez wyższy urząd;
5. działalność charakteryzuje się oddzieleniem sztabu administracyjnego od własności środków administracji i środków utrzymania. Zasoby administracyjne nie są własnością personelu;
6. brak jest możliwości zawłaszczenia urzędu przez osobę ją piastującą. Prawo do urzędu może zabezpieczyć tylko jego prawidłowe i niezależne wykonywanie;
7. działalność urzędowa ma charakter stały i opiera się na odpowiednio dobranym sztabie urzędników (biurokratów), których głównym zajęciem jest wykonywanie spraw administracyjnych;
8. czynności urzędowe podlegają zabiegowi dokumentowania. Formalizacja polega na utrwalaniu decyzji i reguł na piśmie. Forma ustna jest wyjątkiem i może być stosowana tylko wewnątrz organizacji.

Pojęcie biurokracji kryje w sobie również szereg wymagań stawianych pracownikom aparatu biurokratycznego<sup>229</sup>. Najlepszą formą organizacji w ramach prezentowanej koncepcji jest biuro, w którym zatrudniony jest sztab biurokratów<sup>230</sup>. Weberowski model administracji biurokratycznej wymaga

---

<sup>227</sup> B. Gross, *The Managing of Organizations*, Glencoe 1964, s. 140, podają za: J. Zieleniewski, dz. cyt., s. 113.

<sup>228</sup> J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 586 i n.; R. Bendix, dz. cyt., s. 378 i n.; C.J. Olbromski, *Klasyczny model biurokracji Maxa Webera*, [w:] K. Zuba, *Biurokracja...*, s. 30–31.

<sup>229</sup> J.P. Olsen, dz. cyt., s. 138.

<sup>230</sup> W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1977, s. 78.



odpowiednio dobranego personelu, odznaczającego się następującymi cechami (urzędnika biurokratycznego)<sup>231</sup>:

- urzędnik jest osobiście wolny, a zarazem mianowany na swą posadę na podstawie umowy,
- władza, która została mu przekazana, opiera się na „bezosobowych prawach”, a realizowanie zadań traktuje on jako obowiązek urzędowy,
- jego umiejscowienie w strukturze organizacyjnej oraz specyfika pracy są uzależnione od kwalifikacji,
- praca administracyjna jest jego jedyną aktywnością, której poświęca cały swój czas pracy,
- profitami związanymi z wykonywaniem pracy urzędniczej są: stałe wynagrodzenie, dożywotnie zatrudnienie, a także możliwość awansu.

Administracja oparta na powyższych biurokratycznych założeniach uważana była za nowoczesną. Jej atutami były m.in.: szybkość, precyzja, ciągłość, dyskrekcja, zminimalizowanie liczby tarć, oszczędność względem innych form<sup>232</sup>. Działalność administracji cechowała również przewidywalność<sup>233</sup>, oddzielenie od wszelkich uczuć, elementów personalnych i irracjonalnych. Typ organizacji administracji oparty na założeniach biurokracji, zdaniem M. Webera, jest najracjonalniejszym sposobem wykonywania władzy nad ludźmi, pod względem precyzji, trwałości, dyscypliny, niezawodności, sprawności i zasięgu działania przewyższającym inne typy organizacji<sup>234</sup>.

Nietrudno zauważyć, że wiele z cech administracji biurokratycznej przejęła obecna administracja<sup>235</sup>. Jak pisze w swej książce J.P. Olsen, biurokratyczna organizacja i kryteria sukcesu zakorzenione w tej teorii są nadal „wśród nas”, szczególnie gdy analizuje się legalistyczne nastawienie w Unii Europejskiej<sup>236</sup>. Można spotkać się w literaturze ze stwierdzeniem, że fenomenem UE jest wykształcenie się biurokracji bez administracji<sup>237</sup>. Podobną ocenę funkcjonowania administracji wspólnoty europejskiej potwierdzają badania nad cechami UE, z jakimi utożsamiają się jej mieszkańcy<sup>238</sup>.

System biurokratyczny po dziś dzień wpływa na funkcjonowanie administracji. Wystarczy tylko przeanalizować kryteria funkcjonowania administra-

---

<sup>231</sup> R. Bendix, dz. cyt., s. 380.

<sup>232</sup> Tamże, s. 381.

<sup>233</sup> M. Weber porównywał sędziego do maszyny, do której wrzuca się dokumenty wraz z opłatą, a po chwili otrzymuje się wyrok.

<sup>234</sup> E. Sokalska, *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera*, „Studia Prawnoustrojowe” 2003, nr 2, Olsztyn, s. 123 i n.

<sup>235</sup> Tamże, s. 119.

<sup>236</sup> J.P. Olsen, dz. cyt., s. 157.

<sup>237</sup> E. Latoszek, M. Proczek, *Specyfika biurokracji Unii Europejskiej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja...*, s. 152.

<sup>238</sup> Tamże, s. 159.

cji publicznej sprecyzowane w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (zasada pisemności, zasada praworządności, zasada bezstronności). Choć dla masowego administrowania administracja biurokratyczna jest nadal najbardziej racjonalna i niezbędna<sup>239</sup>, to w literaturze i w praktyce nadal poszukuje się innych rozwiązań, które pozwolić mają na przejście od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego<sup>240</sup>. Problem w tym, że jeżeli przyjmiemy za L. von Misesem, że istnieją dwie metody pokojowego organizowania działania ludzi: metoda biurokratyczna i zarządzanie nastawione na zysk<sup>241</sup>, to powiązana z tym analiza specyfiki zadań administracji publicznej doprowadzi do konkluzji, iż w wielu przypadkach biurokracja jest jedynym efektywnym sposobem zarządzania. Bo czyż można na zysku opierać działanie jednostek administracji, np. komisariatu policji<sup>242</sup>? Z drugiej strony obecnie wskazuje się coraz częściej, że biurokracja nie pasuje do wymagań XXI w., jednocześnie postulując, by czerpać błogosławieństwa biurokracji w postaci takich zasad, jak: precyzja, spójność i przewidywalność<sup>243</sup>.

Temat biurokracji jest dziś nadal aktualny na skutek rozwoju techniki, szczególnie w obliczu rewolucji informatycznej<sup>244</sup>. W takich okolicznościach powstało pojęcie wirtualnej biurokracji dla oznaczenia etapu rozwoju organizacji, którego cechą charakterystyczną jest wszechstronne zastosowanie narzędzi informatycznych zarówno w wewnętrznych strukturach organizacyjnych, jak i w procesach administracyjnych<sup>245</sup>. W literaturze na razie sygnalizuje się potrzebę zmiany w tym zakresie poprzez stworzenie elektronicznych rządów, w związku z czym dojdzie do zaangażowania obywateli w proces wykonywania usług publicznych<sup>246</sup>. W takim podejściu szuka się rozwiązania kwestii wyalienowania władzy i wciągnięcia większej liczby osób w podejmowanie decyzji.

Myśl administracyjna w Europie na przełomie wieków XIX i XX szła dwoma torami – niemieckim (rozwój nauki administracji) i francuskim (nauka prawa administracyjnego)<sup>247</sup>. Szczególnie istotne są tu prace odnoszące się

---

<sup>239</sup> J. Supernat, *Zarządzanie*, s. 587.

<sup>240</sup> J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja...*, s. 42 i n.

<sup>241</sup> L. von Mises, *Biurokracja*, Lublin 2005, s. 7.

<sup>242</sup> Tamże.

<sup>243</sup> G. Hamel, *Bureaucracy Must Die*, „Harvard Business Review” 2014, November 04, <https://hbr.org/2014/11/bureaucracy-must-die> (dostęp: 11.11.2015).

<sup>244</sup> L. Porębski, *Biurokracja w dobie rewolucji informatycznej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja...*, s. 178 i n.

<sup>245</sup> A. Pawłowska, *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej demokracji do elektronicznych rządów*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7, Jesień-Zima, s. 123 i n.

<sup>246</sup> Tamże, s. 127.

<sup>247</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 88.

do administracji i jej funkcjonowania, najlepszego działania. Jean-Antoine Chaptal pisał, że „dobry system administracyjny to taki, który łączy w sobie siłę i szybkość w egzekucji prawa, łatwość, sprawiedliwość i ekonomię dla obywateli. Siła systemu administracji leży w pewności wykonywanych ustaw i aktów rządu; otóż pewność taka istnieje za każdym razem, gdy wykonanie to oddane jest w ręce jednego człowieka za nie odpowiedzialnego”<sup>248</sup>. Co ciekawe, administracja, zdaniem autora powyższego cytatu, powinna wpływać konstruktywnie na gospodarczy rozwój, przede wszystkim w formach niewładczych<sup>249</sup>. W okresie rozwoju administracji późnonowoczesnej na uwagę zasługuje również dorobek Charlesa-Jeana Bonnina, propagatora rozróżnienia administracji i rządu<sup>250</sup>. W swym dziele zatytułowanym *Zasady administracji publicznej* zawarł tezę, że rolą rządu jest podejmowanie decyzji politycznych ważnych z perspektywy państwa, natomiast administrację publiczną powinno interesować wykonywanie poleceń i programów rządowych<sup>251</sup>. Powyższe założenie egzystuje na pełnych prawach do dziś. Szczególnym odzwierciedleniem tego są zapisane pragmatyki służbowe, które regulują pozycję urzędników. Dzieło Bonnina było inspiracją do kodyfikacji portugalskiego prawa administracyjnego. W 1845 r. pojawiła się bodajże jedyna kodyfikacja wspomnianej gałęzi prawa, która zawierała głównie zasady ogólne prawa administracyjnego<sup>252</sup>.

W kontekście rozważań nad dobrą administracją wyróżnienia wymagają prace J. Rivery. Autor ten zainteresował się w swych badaniach takimi tematami, jak ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem administracji, relacja pomiędzy administracją a demokracją, wolność prasy i prawo do informacji<sup>253</sup>. Rozwój podejścia do administracji przyniosły również prace Lorenza von Steina, który oddzielił się od poglądów policystów i zaproponował podział administracji na policję bezpieczeństwa i policję administracyjną<sup>254</sup>. Państwo (a co za tym idzie – także administracja publiczna) miało nie tylko opierać się na założeniach państwa prawnego, ale również mieć wymiar społeczny, służący rozwojowi zbiorowości i jednostek<sup>255</sup>. Pośród twórców niemieckiej myśli administracyjnej trzeba natomiast wymienić R. von Gneista i O. Mayera. Szczególnie dokonania pierwszego z wymienionych przyczyniły się do rozwoju sądownictwa administracyjnego oraz

---

<sup>248</sup> Cyt. za: tamże.

<sup>249</sup> Tamże.

<sup>250</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji...*, s. 193.

<sup>251</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, s. 89.

<sup>252</sup> Tamże.

<sup>253</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 56.

<sup>254</sup> Tamże, s. 57.

<sup>255</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji*, s. 194.

samorządu<sup>256</sup>. Dzisiaj nie można wyobrazić sobie funkcjonowania państwa demokratycznego bez przytoczonych instytucji. Gwarancją dobrej administracji jest właściwe funkcjonowanie samorządów oraz istnienie systemu kontroli administracji, z sądami administracyjnymi na czele.

Tymczasem podobnie jak w wieku XVIII, tak i w wieku XIX polska myśl administracyjna inspirowana była ustaleniami poczynionymi na zachodzie Europy. Oddziaływanie to jednak docierało z pewnym opóźnieniem<sup>257</sup>. Głównymi ośrodkami formułowania tez były: Warszawa (Szkoła Prawa i Szkoła Nauk Administracyjnych, a także w okresie późniejszym Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego), Kraków i Lwów. Wśród prac z tego okresu częstokroć można spotkać poglądy dotyczące poprawnego działania administracji. Przykładem służą słowa W. Surowieckiego, że administracja właściwie działająca powinna funkcjonować w sposób aktywny i twórczy, częściej inicjując niż faktycznie władając<sup>258</sup>. Temu miały służyć narzędzia używane przez ekonomistów, w tym statystyka. Autor ten sam jednak był, w przeciwieństwie do D. Krysińskiego, zwolennikiem protekcjonizmu państwowego. Kontynuatorem myśli W. Surowieckiego był F. Skarbek. Jego zdaniem dobre funkcjonowanie państwa było wypadkową sumy bogactw indywidualnych<sup>259</sup>. W drugiej połowie XIX w. na pierwszy plan wysunęła się szkoła prawa administracyjnego z takimi nazwiskami na czele, jak A. Okolski, J.B. Oczapowski, F.K. Kasperek czy J. Buzek<sup>260</sup>. Grupa ta przede wszystkim wskazywała na relikty prawa administracyjnego i odnosiła je do wzorców europejskich (w szczególności w zakresie socjalnym i gospodarczym)<sup>261</sup>. Zaslugą A. Okolskiego, oprócz zaproponowania polskiej definicji prawa administracyjnego i odróżnienia tego pojęcia od nauki administracji<sup>262</sup>, było zwrócenie uwagi na korzystny aspekt decentralizacji, w tym tworzenia samorządów: terytorialnego, zawodowego i gospodarczego<sup>263</sup>.

Polska myśl administracyjna nawiązywała również często do prawidłowej postawy urzędnika (S. Węgrzecki). Zdaniem myślicieli XIX-wiecznych wzór urzędnika wiązał się z dobrym wykształceniem ekonomicznym. Tylko w ten sposób wyposażony pracownik administracji może stać się dobrym gospodarzem i przyczynić się do rozwoju kraju. Kandydaci na stanowiska urzędnicze mogli najpełniej czerpać wiedzę w Warszawie zarówno na studiach

---

<sup>256</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 58.

<sup>257</sup> Tamże, s. 270.

<sup>258</sup> Tamże, s. 271.

<sup>259</sup> Tamże, s. 273.

<sup>260</sup> Tamże, s. 275.

<sup>261</sup> Tamże, s. 276.

<sup>262</sup> Zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, dz. cyt., s. 48 i n.

<sup>263</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 277.

administracyjnych, jak i prawniczych. Wśród prac polskich naukowców nie można pominąć dzieła pochodzącego z Lwowa J. Olszewskiego. Jego rozprawa pt. *Biurokracja* poprzedziła rozważania samego M. Webera. Trzeba jednak zauważyć, że autor podnosił, iż jego rozprawa nie aspiruje do grona dzieł naukowych<sup>264</sup>. Biurokrację zaś nazywał „falszywym pojmowaniem powołania instytucji i idei państwa, spełnianego przez olbrzymią armię urzędników, złożoną po największej części z miernej wartości elementów, poprzestającą na formalistycznej manipulacji, dotkniętą różnorodnymi przywarami i traktującą zawód swój jako rzemiosło”<sup>265</sup>. J. Olszewski upatrywał w niewłaściwym wykształceniu doskonałych warunków do alienowania się urzędników w maszynie biurokratycznej, wprawdzie działającej bez zastrzeżeń, ale odezwanej od życia<sup>266</sup>. Wzorcowy urzędnik powinien spełniać następujące kryteria: być świadomy praw obywatelskich oraz działać na podstawie prawa z właściwym uwzględnieniem konkretnej sytuacji<sup>267</sup>. Zadaniem państwa była natomiast walka z biurokracją, przez którą rodził się formalizm proceduralny oraz nadmierna rozbudowa aparatu administracyjnego. Walka ta powinna toczyć się na takich polach, jak stwarzanie właściwych warunków urzędnikom (proste prawo), usprawnianie działania i weryfikowanie struktur oraz zatrudnianie odpowiednich urzędników<sup>268</sup>.

Wiele innych myśli wpłynęło na kształt obecnej administracji. W ocenie Z. Leońskiego szczególnie minione stulecie naznaczone było zastąpieniem państwa prawnego – państwem administracyjnym oraz stworzeniem koncepcji administracji świadczącej<sup>269</sup>. Dynamika przeobrażeń w społeczeństwie oraz nowe problemy świata wymagają kolejnych zmian. Podążają za tym współcześni badacze opisujący działanie administracji i formułujący nowe założenia. Wyniki przeprowadzonych analiz czasami stają się podstawą rozwiązań normatywnych przyjmowanych przez poszczególnych prawodawców.

### 3. Dorobek nauki organizacji i zarządzania

Istotny wpływ na rozwój administracji publicznej ma nauka organizacji i zarządzania. Dyscyplina ta obejmuje dwa zbiory problemów. Pierwszy z nich dotyczy zagadnień związanych z kreowaniem i powstaniem organizacji

---

<sup>264</sup> J. Olszewski, *Biurokracja*, Lwów 1903, s. 6.

<sup>265</sup> Tamże, s. 103.

<sup>266</sup> Zob. G.L.Seidler, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, *Annales UMCS*, sec. G, vol. 32/33, 1985/1986, s. 3 i n.

<sup>267</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 279.

<sup>268</sup> Tamże.

<sup>269</sup> Z. Leoński, *Nauka...*, s. 32.

działań ludzi, drugi natomiast dotyczy funkcjonowania i rozwoju tych działań<sup>270</sup>. Podstawowym zadaniem stawianym tej gałęzi jest stworzenie, na podstawie przeprowadzonych doświadczeń, ogólnych zasad prowadzenia działalności organizatorskiej oraz organizacyjnej<sup>271</sup>.

Refleksje przedstawione przez badaczy wymienionych nauk są ważne z perspektywy pojmowania dobrej i skutecznej administracji. Szczególny nacisk należy jednak położyć na drugi element, a to dlatego, że administracja jest postrzegana również jako forma organizacji będącej przedmiotem działalności ludzkiej, zaś jej prawidłowe funkcjonowanie, skuteczne i efektywne, częstokroć odbija się na wizerunku ogólnym. Doświadczenie i historia przynoszą wiele opowieści o dobrze i niedobrze funkcjonujących organizacjach. Zdobyte komentowanej dyscypliny w pewnym stopniu wpłynęły na kształtowane standardy funkcjonowania administracji. Znajdują one bowiem odzwierciedlenie w formułowanych przez wielu autorów zasadach dobrego administrowania, a także w aktach prawnych o znamiennych tytułach: instrukcje kancelaryjne, wytyczne administracyjne, czy też różnorodnych kodeksach powinności administracyjnych. Z innej strony składnikiem organizacji są ludzie. Ocena działania administracji częstokroć ściśle powiązana jest z oceną urzędników. Nauka organizacji i zarządzania zwraca również uwagę na takie elementy, jak: kierowanie, motywowanie, wydajność pracy czy w ogóle rola zespołu pracowniczego.

Człowiek bardzo szybko nauczył się rozpoznawania działania skutecznego, czyli takiego, które zbliżało go do osiągnięcia celu<sup>272</sup>. Pierwsze zapiski na ten temat można odnaleźć w Piśmie Świętym, dziełach Platona oraz Ksenofonta<sup>273</sup>. Ze względu na fakt, że temat niniejszej rozprawy nawiązuje do standardów dobrej administracji, dalsze rozważania będą odnosiły się do administracji publicznej.

Pionierem w zakresie administracyjnego nurtu teorii organizacji i kierownictwa był francuski inżynier, kierownik w przemyśle górniczym Henri Fayol, znany głównie za sprawą dzieła pt. *Administracja przemysłowa i ogólna*<sup>274</sup>. Jest on zaliczany do grona twórców tzw. kierunku administracyjnego<sup>275</sup>. Prace tego autora koncentrowały się przede wszystkim na racjonalizacji działań zarówno przedsiębiorstw, jak i administracji publicznej. Wynikiem tych studiów było sformułowanie reguł dotyczących budowy organizacji

---

<sup>270</sup> L. Pasieczny i in., *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 541.

<sup>271</sup> Tamże, s. 542.

<sup>272</sup> J. Zieleniewski, dz. cyt., s. 50.

<sup>273</sup> Tamże, s. 51.

<sup>274</sup> H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, przeł. J.A. Teslar, Poznań 1947.

<sup>275</sup> J. Bloch, Z. Leoński, E. Talejko, *Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Poznań 1978, s. 36.

i kierowania ludźmi. H. Fayolowi zawdzięczamy opisanie czternastu zasad, które miały być warunkiem dobrego funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej. Odnosiły się one m.in. do podziału pracy, specjalizacji funkcji, podziału kompetencji, autorytetu kierownika, dyscypliny, wyważenia pomiędzy centralizacją a decentralizacją, jedności rozkazodawstwa, jednolitości kierownictwa czy odpowiedniego wynagradzania pracowników. Sprecyzowane przez francuskiego inżyniera zasady, takie jak: kontrola i jej zakres sprawowany przez kierownika, podział pracy (według którego zadania dotyczące podobnej dziedziny podlegały grupowaniu), jedność kompetencji (podwładny zgodnie z tą zasadą miał jednego przełożonego) czy hierarchia (bardzo przypominająca piramidę), są do dziś stosowane przez wiele organizacji<sup>276</sup>. Na stałe w nauce zajmującej się organizacją i zarządzaniem pozostały również wyróżnione funkcje administracyjne, wśród których znalazły się takie, jak przewidywanie, organizowanie, wydawanie poleceń, koordynacja i kontrola.

Innym prekursorem nauki organizacji i zarządzania jest Frederick Winslow Taylor. Jest on uważany za twórcę, którego wyniki pracy dotyczące zasad racjonalnej organizacji pracy zostały przeniesione na grunt administracji publicznej<sup>277</sup>. Twórczość naukowa z zakresu organizacji pracy została ujęta w jego dwóch dziełach: *Zarządzanie warsztatem wytwórczym* i *Zasady naukowego zarządzania*. Zaslugą autora było zwrócenie uwagi na analizę przebiegu pracy, która pozwalała m.in. na eliminację działań zbędnych, stworzenie norm pracy na podstawie przeprowadzonych badań i w konsekwencji na zwiększenie wydajności pracy. Lepszy wynik miał zostać osiągnięty dzięki standaryzacji narzędzi i doborowi odpowiednich materiałów, a także przez właściwy dobór pracowników<sup>278</sup>. Zatrudnianych można, zgodnie z modelem zaproponowanym przez Taylora, porównać do dobrze funkcjonujących trybików w maszynie, które bez własnej inicjatywy realizują skrupulatnie powierzone zadania<sup>279</sup>. Osoby zatrudnione, na skutek przeprowadzonego naukowego doboru, powinny w trakcie pracy stosować reguły wiedzy naukowej<sup>280</sup>. W tym można upatrywać źródeł wymagań związanych z fachowością kadry urzędniczej. Autor zwrócił również uwagę na przygotowanie do działania jako podstawowy warunek powodzenia w realizacji zamierzenia. Pracę Taylora pogłębiły badania L. i F. Gilbrethów, H. Emersona oraz H.L. Gantta<sup>281</sup>.

Współczesna administracja publiczna zawdzięcza wiele również Harringtonowi Emersononowi. Wpływ na obecne koncepcje z pewnością ma jego

---

<sup>276</sup> M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, Warszawa 2002, s. 47.

<sup>277</sup> E. Knosala, A. Matan, L. Zacharko, *Zarys nauki administracji*, Katowice 1996, s. 9.

<sup>278</sup> J. Bloch, Z. Leoński, E. Talejko, dz. cyt., s. 34.

<sup>279</sup> W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, s. 57.

<sup>280</sup> A. Chrisidu-Budnik i in., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 40.

<sup>281</sup> L. Pasieczny i in., dz. cyt., s. 529.

dwanaście zasad wydajności pracy. Wśród nich znalazły się takie, jak jasno określony cel, zdrowy sąd, rada fachowa, dyscyplina, sprawiedliwe i uczciwe postępowanie, niezawodne, natychmiastowe i dokładne sprawozdanie, porządek w przebiegu działania, istnienie wzorców i norm, warunki przystosowania, wzorcowe sposoby działania, pisemne instrukcje oraz system nagród za wydajność<sup>282</sup>. Wszystkie te zasady można dzisiaj przypisać wymaganiom stawianym urzędnikom, a obraz tych reguł bez problemu można odnaleźć we współczesnych kodeksach etycznych i kodeksach dobrych praktyk.

Wymienieni powyżej prekursorzy naukowego podejścia rozpoczęli ogólną dyskusję nad zagadnieniami zarządzania i kierownictwa w strukturach organizacyjnych. Rozważając wpływ nauki organizacji i kierownictwa na poszukiwanie standardów dobrej i skutecznej administracji, nie można pominąć ponownie twórczości Maxa Webera. Autor ten z pewnością zapewnił sobie dominującą pozycję w ramach tzw. szkoły klasycznej kierunku administracyjnego<sup>283</sup>. Myśli na gruncie nauki organizacji i zarządzania były rozwijane przez kontynuatorów skupionych wokół szkół późniejszych, takich jak behawioralna, kwantytatywna, kontyngencyjna, polityzacji, kwalitatywna czy menedżerska<sup>284</sup>. Trzeba nadmienić, że wśród badaczy istnieją spory dotyczące wyodrębnienia takich kierunków, jak szkoła systemów społecznych czy szkoła neoklasyczna (empiryczna, integrującego podejścia sytuacyjnego)<sup>285</sup>. Tabela 1 przedstawia najważniejsze założenia poszczególnych koncepcji.

Polski akcent należy do Karola Adamieckiego, uważanego za rodzimego prekursora nauki organizacji i zarządzania. Jego dokonania porównywane są do tych pozostawionych przez Taylora czy Fayola<sup>286</sup>. Najważniejszym osiągnięciem było stworzenie trzech praw: podziału pracy, koncentracji i harmonii. Na uwagę zasługuje też opracowanie graficznej metody planowania – tzw. harmonogramów Adamieckiego<sup>287</sup>. Badacz ten w swych pracach nawiązywał także do kryteriów sprawności: ekonomiczności, korzystności i skuteczności<sup>288</sup>.

W literaturze przedmiotu pojawiają się również inne postacie zasłużone dla naukowego zarządzania. Do najczęściej wymienianych należą: E. Hauswald, Z. Rytel, P. Drzewiecki, J.F. Jotejko, S. Bieńkowski, J. Zieliński, B. Biegeleisen-Żelazowski<sup>289</sup>. Po II wojnie światowej, w latach pięćdziesiątych na

---

<sup>282</sup> A. Chrisidu-Budnik i in., dz. cyt., s. 41.

<sup>283</sup> J.-E. Lane, *New Public Management*, London 2000, s. 19.

<sup>284</sup> Zob. R. Wiszniowski, *Modernizacja europejskiej administracji publicznej*, [w:] R. Wiszniowski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005, s. 10.

<sup>285</sup> A. Chrisidu-Budnik i in., dz. cyt., s. 38 i n.

<sup>286</sup> J. Bloch, Z. Leoński, E. Talejko, dz. cyt., s. 37.

<sup>287</sup> A. Chrisidu-Budnik i in., dz. cyt., s. 99.

<sup>288</sup> Tamże, s. 102.

<sup>289</sup> Tamże.



**Tabela 1.** Administracja publiczna w naukowych koncepcjach teoretycznych

Koncepcja	Okres	Założenia
Klasyczna	Początek XX w.	Organizacje są systemami zamkniętymi. Zainteresowania naukowe koncentrują się wokół efektywności, kontroli i form biurokratycznych.
Behawioralna	Lata trzydzieste XX w.	Skierowanie uwagi na człowieka (podejście antropocentryczne). Główne kierunki podejmowane w nauce związane są z komunikacją, motywacją, przywództwem oraz udziałem w organizacjach.
Kwantytatywna	Lata czterdzieste XX w.	Nawiązanie do matematycznych, statystycznych i informacyjnych systemów decyzyjnych. Kluczowe w organizacji jest diagnozowanie i profilowanie jej działań.
Kontyngencyjna	Połowa lat sześćdziesiątych XX w.	Środowiskowe i kompleksowe relacje międzykulturalne (struktura – struktura, struktura – otoczenie).
Polityzacji	Przełom lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w.	Nadrzędność czynników politycznych nad strukturami organizacyjnymi.
Kwalitatywna	II połowa lat siedemdziesiątych XX w.	Oparcie się na jakościowych metodach wspomagających działalność i rozwój organizacji.
Menedżerska	II połowa lat osiemdziesiątych XX w.	Szczególny udział praktyk ekonomicznych. Przeniesienie zasad funkcjonowania administracji prywatnej na grunt administracji publicznej.

Źródło: Turner, Hulme, 1997, s. 14, podaje za: R. Wiszniowski, *Modernizacja...*, s. 10.

uwagę zasługuje przede wszystkim dzieło pt. *Traktat o dobrej robocie* pióra T. Kotarbińskiego. Autor ten, a wraz z nim inni reprezentanci prakseologicznej nauki organizacji i zarządzania: J. Zieleniewski, J. Kurnal, W. Kieżun, T. Pszczołowski i S. Kowalewski, stworzyli odrębną naukę, nawiązując jednocześnie do dorobku samej prakseologii<sup>290</sup>. Ujmowanie działania organizacji w kategorii sprawności w odczuciu społecznym przyczynia się do pozytywnej oceny funkcjonowania administracji publicznej.

Całej gamy myśli formułowanych w ramach przedstawianej dyscypliny nie sposób przytoczyć. Polska nauka organizacji i zarządzania, a w szczególności jej twórcy od połowy lat siedemdziesiątych XX w., coraz częściej za sprawą zwiększających się możliwości poznawania dorobku i prowadzenia dyskusji z naukowcami krajów Zachodu nawiązywali do ich twórczości,

<sup>290</sup> Tamże, s. 113.

np. w zakresie zarządzania systemowego oraz zarządzania strategicznego. Jeszcze do niedawna najbardziej popularną koncepcją była koncepcja nazwana New Public Management (NPM). NPM była określana mianem rewolucji w zakresie zarządzania publicznego i opanowała wiele krajów niezależnie od położenia geograficznego<sup>291</sup>. NPM stała się wypadkową przeobrażeń cywilizacyjnych. Obecnie zaś obserwuje się częstsze nawiązywanie do koncepcji Public Service Delivery czy New Public Service (NPS), które rolę administracji widzą jako dostarczanie „obywatelom szeregu usług publicznych według standardów jakościowych właściwych dla sektora prywatnego”<sup>292</sup>. W ramach NPS głównym zadaniem urzędników jest współpraca z obywatelami, organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorstwami prywatnymi, co ma prowadzić do realizacji celów publicznych formułowanych w drodze dialogu społecznego<sup>293</sup>. Model ten determinuje wiele wyzwań stawianych organizacji oraz prawu.

Większość myśli ukształtowanych na gruncie nauki organizacji i zarządzania jest głęboko zakorzeniona w epoce drugiej fali – epoce przemysłowej. Dzisiaj natomiast dobre funkcjonowanie organizacji, w tym organów administracyjnych, jest uzależnione od wychodzenia naprzeciw procesom globalizacji, europeizacji czy informatyzacji. Najbardziej akcentowanym wymogiem początku XXI w. stała się realizacja postulatu demokracji uczestniczącej oraz model administracji responsywnej. Sprostać temu wyzwaniu musi dobra i skuteczna administracja „szyta” na miarę nowego tysiąclecia.

#### 4. Podsumowanie

Zaprezentowane powyżej refleksje, inspirowane głównie dorobkiem zgromadzonym w ramach badań nad historią administracji, nauki o administracji, a także nauki organizacji i kierownictwa, dają podstawy do stwierdzenia, że obecny stan wiedzy jest zdeterminowany zdobyczami minionych pokoleń. Współczesne wzory funkcjonowania administracji publicznej czerpią ze źródeł osadzonych głównie w minionych stuleciach. Wydaje się, że najbardziej istotny wpływ na dzisiejsze pojmowanie dobrej administracji miały założenia państwa prawnego, konstytucjonalizm, koncepcja praw naturalnych oraz zasady biurokracji. W tej chwili wraca się do tych ostatnich, sugerując

---

<sup>291</sup> J.-E. Lane, dz. cyt., s. 3.

<sup>292</sup> A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 97.

<sup>293</sup> M. Piotrowska, *Model administracji publicznej a jakość obsługi obywateli w urzędach gminnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, z. 18, Rzeszów, s. 259–260.

jednocześnie, że może to stanowić swoiste remedium dla obecnej sytuacji związanej z funkcjonowaniem aparatu administracyjnego<sup>294</sup>.

Kolejnym spostrzeżeniem wynikającym z rozważań niniejszego rozdziału jest istnienie relacji pomiędzy celem, jaki miała spełniać administracja realizująca zadania publiczne, a zasadami, na jakich opierała się działalność jej organów. Widać to choćby na przykładzie państwa policyjnego, gdzie ważne było zapewnienie szczęścia wszystkim, a panującego traktowano jako opiekuna poddanych, który w każdej chwili dla dobra jednostki, a także dla dobra wspólnego mógł wkroczyć w każdą dziedzinę jej aktywności. Obecny, demokratyczny system oznacza, iż władza zwierzchnia należy do narodu. Z tego wynika, że co do zasady reguły funkcjonowania nie są narzucane, ale są wypracowywane na skutek dialogu społecznego. To zaś nakazuje organom administracji publicznej urzeczywistnianie dobra wspólnego z jednoczesnym poszanowaniem interesów indywidualnych. Realizację tego założenia można zaobserwować w szczególności na przykładzie standardów dobrej administracji.

---

<sup>294</sup> N. Reniutz Ursoiu, *Good Administration Quo Vadis. Legality or Efficiency?*, Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2011, no. 5, s. 39, <http://www.jur.uu.se/LinkClick.aspx?fileticket=56P1HCkplIE%3D&tabid=5502&language=sv-SE> (dostęp: 13.05.2012).

# Standardy dobrej administracji na tle rozwiązań europejskich

## 1. Dobra administracja – ujęcie ogólne

Wraz z podjęciem dyskusji zapoczątkowanej powstaniem Karty praw podstawowych UE i Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji pojawił się podstawowy problem związany z dylematem, jak mówić o dobrej administracji, jakie w naszej kulturze pojęcia będą temu odpowiadały. W literaturze można bowiem spotkać się z takimi terminami, jak standardy (europejskie, postępowania, dobrej administracji)<sup>1</sup>, zasady (zasada) dobrej administracji<sup>2</sup>, dobre (wzorcowe) praktyki administracyjne<sup>3</sup>, koncepcja *good governance* (dobrego rządzenia)<sup>4</sup>, zasady dobrego administrowania<sup>5</sup> czy prawo do dobrej administracji<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> I. Lipowicz, *Polska administracja publiczna w świetle standardów europejskich*, [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 319–345; D. Molenda, *Praktyka odwoływania się do standardów europejskich w orzecznictwie NSA*, [w:] Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 528; Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.

<sup>2</sup> I. Kawka, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007; A. Malanowski, *Zasady dobrej administracji w świetle praktyki polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4, s. 69–76; J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, s. 598 i n.; A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 53–56.

<sup>3</sup> J. Jaskiernia, *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4, s. 9.

<sup>4</sup> A. Jaxa Dębicka, dz. cyt., s. 17.

<sup>5</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii...*, s. 132; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 197.

<sup>6</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. 18–28; A. Gill, *O potrzebie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w świetle „Right to good administration”*

Zagadnienie dobrej administracji w różny sposób jest przedstawiane w krajach europejskich. Podstawowym określeniem jest dobra administracja (*good administration*). Autorzy często też odwołują się do takich sformułowań, jak<sup>7</sup> sprawiedliwa administracja (*fair administration*) – szczególnie w Grecji, solidna administracja (*sound administration*) – w Estonii czy w Irlandii. Oprócz przytoczonych powyżej określeń istnieją też w doktrynie prawa administracyjnego zwroty odwołujące się do negatywnego wzorca, np.: zła administracja (*maladministration*) – Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Unia Europejska czy biurokracja (*bureaucracy*) – Litwa<sup>8</sup>. W Polsce głównie na skutek działalności Biura Rzecznika Praw Obywatelskich utrwalił się zwrot „dobra administracja”.

Wymagania stawiane dobrej administracji mogą być zapisane *expressis verbis* w konstytucji. Artykuł 21 konstytucji Finlandii przewiduje, że każdy ma prawo, by jego sprawy były właściwie traktowane i załatwiane bez zbędnej zwłoki przez właściwy sąd lub inny organ. W tej samej jednostce redakcyjnej gwarantuje się również możliwość udziału zainteresowanego w załatwieniu jego sprawy (dotyczącej jego praw i obowiązków). Jak zaznacza ponadto fiński prawodawca, jawność postępowania, prawo do bycia wysłuchanym, prawo do otrzymania decyzji z uzasadnieniem, prawo do odwołania, a także inne gwarancje dotyczące rzetelnego procesu (procedury) i „dobrych rządów” powinny zostać zapisane w ustawie<sup>9</sup>. Wymagania dotyczące właściwie funkcjonującej administracji mogą być również rozpoznawane na podstawie reguł wnioskowań prawniczych wydobywanych z innych norm konstytucyjnych (Hiszpania, Finlandia, Włochy i Polska) lub też generalnych zasad prawa formułowanych przez prawoznawstwo (walońska część Belgii, Estonia, Grecja, Węgry i Portugalia)<sup>10</sup>.

Kluczowym elementem jest zdefiniowanie nie tylko określenia „dobry”, ale także pojęcia „administracja”. Przyjmuje się, że drugi termin ma swoje korzenie w starożytnym Rzymie. Podręczniki z zakresu prawa administracyjnego i nauki o administracji przytaczają kilka znaczeń administracji

---

oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 3, Poznań 2006, s. 277–285; I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] R. Hauser, J. Nowacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 130; Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 42–46.

<sup>7</sup> G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman Institution*, Wien 2008, s. 33; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge 2010, s. 408–409.

<sup>8</sup> G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), dz. cyt., s. 33.

<sup>9</sup> Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 r. (materiał dostępny w wersji angielskiej na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, <http://www.om.fi/21910.htm> (dostęp: 28.09.2010)).

<sup>10</sup> G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), dz. cyt., s. 33.

(definicje negatywne, przedmiotowe, podmiotowe)<sup>11</sup>. A. Dunsire w jednej ze swych książek wylicza aż piętnaście możliwych sposobów odczytywania jej znaczenia<sup>12</sup>. J. Boć zauważa zaś, iż pojęcie administracji najczęściej występuje w trzech wymiarach. Po pierwsze, jako struktury organizacyjne powołane do realizacji zadań publicznych, po drugie, jako działalność podejmowana dla realizacji celów publicznych, po trzecie, jako zespół ludzi zatrudnionych bądź powołanych w ramach struktur organizacyjnych<sup>13</sup>. Rozważania na temat dobrej administracji dotyczą tych trzech segmentów. Inaczej mówiąc, każda z tych dziedzin wpływa na ocenę funkcjonowania całej administracji. Jednakże refleksje skupione w niniejszej rozprawie będą nawiązywały przede wszystkim do reguł działania (postępowania) oraz wytycznych kierowanych pod kierunkiem urzędników. Nie sposób jednak pominąć faktu, że obecnie zadania państwa wykonywane bywają również przez osoby, które nie mogą zostać zakwalifikowane jako „typowi urzędnicy”. Postulat realizacji założeń dobrej administracji jest skierowany do wszystkich osób dysponujących „pierwiastkiem publicznym”, dzisiaj coraz częściej określanym mianem podmiotów administrujących<sup>14</sup>.

Niezwykle trudne, a według niektórych wręcz niemożliwe jest opisanie działalności samej administracji. Konsekwentnie, zdefiniowanie dobrej administracji będzie jeszcze trudniejsze. Słowniki języka polskiego dostarczają bardzo wielu znaczeń wyrażenia „dobry” czy „dobro”. Dobre może być to, co jest oceniane jako pożyteczne, wartościowe, zgodne z nakazami etyki<sup>15</sup>. Jako dobro oznaczymy również wszystko to, co służy człowiekowi<sup>16</sup>. „Dobry” to synonim człowieka życzliwego, skłonnego do pomagania, serdecznego czy przyjacielskiego, szlachetnego, optymistycznego, pogodnego<sup>17</sup>. „Być dobrym” może zastępować takie wyrażenia, jak: być kompetentnym, starannie i należycie wykonującym swoją pracę, być pilnym, zdolnym, wzorowym. Bycie dobrym to również synonim bycia w pełni sił, zdrowym, nieprzytępionym i nieosłabionym<sup>18</sup>. M. Zirk-Sadowski zwraca uwagę, że to właśnie człowiek przede wszystkim na dobro nakierowuje swoją wolę<sup>19</sup>. Poszukiwanie dobra jest zabiegiem

---

<sup>11</sup> Zob. Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 21 i n.; Z. Cieślak i in. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 15 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 3 i n.

<sup>12</sup> A. Dunsire, *Administration: The World and the Science*, London 1973, podaję za: H. Izdebski, *Historia...*, s. 10.

<sup>13</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 9.

<sup>14</sup> M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.

<sup>15</sup> Por. *Słownik języka polskiego PWN*, <http://www.pwn.pl/> (dostęp: 28.09.2010).

<sup>16</sup> M.S.B. Linde, *Słownik języka polskiego A-F*, t. 1, Warszawa 1994.

<sup>17</sup> E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002.

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 29.

głęboko filozoficznym, które można odnieść do poszukiwania złotego środka. Rozpoznanie zwrotu „dobra administracja” może wiązać się z poznaniem celu administracji. Arystoteles utożsamiał dobro z celem, a dobro najwyższe z celem wszelkiego dążenia<sup>20</sup>. Jeżeli więc przyjmiemy, że podstawowym celem administracji publicznej jest zarządzanie sprawami publicznymi, to uzyskamy inny wynik niż ten, gdybyśmy przyjęli, że administracja publiczna powinna przede wszystkim służyć jego obywatelom czy mieszkańcom. Największa trudność w ramach próby zdefiniowania dobrej administracji ujawnia się już zatem na etapie sprecyzowania podstawowych celów i wartości.

Dobro może oznaczać również tyle, co wartość, a idąc jeszcze dalej, wartość dodatnia, to, co dla nas cenne<sup>21</sup>. Dobra administracja wobec tego będzie desygnatem administracji działającej w taki sposób, że jej aktywność będzie określana pozytywnie, a jej działalność jednocześnie będzie respektowała określone wartości. Nadto stan dobrej administracji może być stanem pożądanym, celem do osiągnięcia.

Największym jednak zagrożeniem dla wyznaczenia rozumienia wyrażenia „dobra administracja” będzie subiektywizm jej pojmowania. Według teorii subiektywizmu, jeżeli stawiamy pytanie o dobro czy o to, co dobre, to taki zabieg powinien być powiązany z zapytaniem, „dla kogo dobre?”. Powyższy dylemat został również zasygnalizowany przez Z. Leońskiego na konferencji poświęconej prawu do dobrej administracji. Przykładem może się okazać postępowanie egzekucyjne, podczas którego podstawowym zadaniem organu egzekucyjnego jest wyegzekwowanie zobowiązania (skuteczność). Z drugiej strony oczekuje się od administracji, by jej działania respektowały podstawowe prawa człowieka albo też by były prowadzone w „duchu humanitaryzmu”<sup>22</sup>. Tylko zaakceptowanie podstawowego rozróżnienia dobrej administracji od dobra (interesu) samej administracji<sup>23</sup> pozwala na uniknięcie takiego problemu.

Z badań przeprowadzonych nad problematyką dobrej administracji i rozumienia takich pojęć jak dobra administracja, prawo do dobrej administracji czy standardy dobrej administracji można wywnioskować, że zdefiniowanie zagadnienia jest niezwykle trudne. Wynika to z pojemności wymienionych powyżej terminów. Potwierdzają to wyniki ankiet przeprowadzonych w ramach projektu pt. „Śladami dobrej administracji”<sup>24</sup>. Najczęściej urzędnicy

---

<sup>20</sup> J. Filek, dz. cyt., s. 28.

<sup>21</sup> W. Tatarkiewicz, *O bezwzględności...*, s. 214.

<sup>22</sup> *Dyskusja panelowa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, s. 21.

<sup>23</sup> J. Filek, dz. cyt., s. 32.

<sup>24</sup> Badania przeprowadzone w ramach projektu naukowego pt. „Śladami dobrej administracji” zrealizowanego przez Koło Naukowe Administratywistów „Ad rem” działające w ramach Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (niepublikowane).

w odpowiedzi na zadane pytanie, czym jest dobra administracja, zwracali uwagę na takie elementy, jak:

- w zakresie umiejętności i kwalifikacji – fachowość, kompetencja, profesjonalizm, szkolenia administracji, odpowiednio kwalifikowana kadra, umiejętność posługiwania się prawem, by klient<sup>25</sup> wiedział, że jest traktowany poważnie, odpowiedni staż zawodowy;
- w odniesieniu do cech urzędnika – odpowiednia prezencja, wysoka kultura osobista, sumienne załatwianie spraw, obiektywność (bezstronność i apolityczność), niezbiurokratyzowana postawa; urzędnik powinien być: uprzejmy, miły, uśmiechnięty, radosny;
- w zakresie organizacji najczęściej akcentowano – otwartość (możliwość kontaktu z organem wykonawczym), dobre wyposażenie (posiadanie narzędzi), dobre zorganizowanie, dobre zarządzanie finansami i pozyskiwanie dodatkowych środków, większa możliwość załatwiania spraw przez pocztę i Internet, wydajność (efektywne wykorzystywanie czasu, widoczne efekty pracy), nowoczesność, usprawnianie, zdecentralizowanie (więcej zadań w samorządach), komunikatywność między pracownikami, prawidłowe działanie;
- w zakresie obsługi i procedury – sprawność, pozytywne nastawienie (przyjazna, sympatyczna obsługa (zadowolająca), odpowiedni stosunek do klienta, służba (służba mieszkańcom, administracja świadcząca, działająca na rzecz obywatela, spełniająca oczekiwania, zadowolająca obywatela), dobra obsługa, rzetelność, skuteczność, dbałość o petenta, indywidualne podejście, komunikatywność, realizowanie prawa do informacji, wysoka jakość usług, równo traktująca, przestrzegająca prawa (działanie zgodnie z przepisami, właściwe stosowanie prawa, decyzje na podstawie prawa, szybka (terminowa), niezbiurokratyzowana (m.in. brak formalności, nieskomplikowane druki, proste procedury).

Ankietowani częstokroć zwracali również uwagę na relację pomiędzy dobrą administracją a postulatem dobrej legislacji. Wskazywano przede wszystkim na dobre, proste i czytelne przepisy, spójne i stabilne prawo oraz brak zawiłych ustaw. Dla urzędników spełnienie wymogów dobrej administracji oznacza umiejętność przystosowania się (adaptacji) do warunków, funkcjonowanie zgodne z polityką jakości, z działalnością na rzecz gminy. Dodatkowym wyznacznikiem może się również okazać umiejętność współpracy z organizacjami pozarządowymi. Należy też przyznać, że wśród odpowiedzi nie brakowało głosów wątpiących w możliwość stworzenia dobrej administracji.

---

<sup>25</sup> W ramach przytoczonych odpowiedzi zachowano terminy, jakimi posługiwali się ankietowani.



Inne cechy dobrej administracji były akcentowane przez osoby przybywające ze swoimi sprawami do urzędu. Zdaniem ankietowanych o dobrej administracji świadczą następujące czynniki: urzędnik obsługujący z uśmiechem (przyjaźni i uprzejmi urzędnicy), jasne procedury, administracja powinna pozwalać na uzyskanie informacji na dany temat, mniej biurokracji, sprawność (nie trzeba długo oczekiwać, działająca bez opóźnień, szybko załatwiająca sprawę), wykonująca działania z perspektywą ludzką, pomocna (urzędnicy powinni umieć doradzić), dobrze zorganizowana (dobra organizacja pracy, brak kolejek), usługowa (urząd ma być dla mnie, a nie ja dla urzędu, nastawiona na klienta), dobrze informująca, co i gdzie załatwić, skuteczna, niedenerwująca obywateli, pozytywnie załatwiająca sprawy. Dobra administracja oznacza nadto wykonywanie przez urzędnika wszystkich ustaw i rozporządzeń (działająca zgodnie z prawem), gwarantowanie dobrego dojazdu do urzędu. Oprócz powyższych zwrotów wskazywano na: odpowiedzialność, rzetelność i profesjonalność urzędników, kompetentność kadry oraz konsekwencję w działaniach. Warto odnotować, że również i w tym przypadku nie brakowało odpowiedzi podających w wątpliwość, czy kiedykolwiek administracja może być lub będzie mogła być określana jako dobra. Obecna, zdaniem ankietowanych, jest: agresywna, wypełniona jadem, beznadziejna, traktująca ludzi jak intruzów. Dobra administracja w odczuciu społecznym zawiera w sobie także zasady prakseologiczne, związane ze skutecznością i efektywnością działań. Zebrane powyżej odpowiedzi ukazują, że zdefiniowanie w taki sposób terminu „dobra administracja” jest raczej niemożliwe.

W literaturze można natrafić na próbę definiowania pojęcia dobrej administracji poprzez wyznaczenie kryteriów jej funkcjonowania<sup>26</sup>. Dobra administracja to zatem taka, która ma na celu człowieka i funkcjonuje dla człowieka. Wyznacznikiem „dobrej administracji” jest na pewno stopień, w jakim realizuje ona standardy dotyczące praw człowieka. Istnieje więc nierozzerwalny związek pomiędzy prawami człowieka a dobrą administracją<sup>27</sup>; prawa człowieka muszą być w pełni respektowane w ramach „dobrej administracji”. Za synonim dobrej administracji można uznać administrację przyjazną, w której, zdaniem B. Jastrzębskiego, wydawane przez administrację akty powinny być wynikiem rozsądku, zachowanie urzędników nacechowane życzliwością w stosunku do jednostki, a sama administracja jak najbardziej bliska, przejrzysta, jasna i zrozumiała dla obywatela<sup>28</sup>. Wśród innych kryteriów dobrej administracji prezentowanych w doktrynie należy wymienić: praworządność, bezstronność,

---

<sup>26</sup> G. Palmieri, *Kryteria „dobrej administracji”*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4, s. 11 i n.

<sup>27</sup> G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), dz. cyt., s. 37.

<sup>28</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 285.

skuteczność i rzetelność<sup>29</sup>, jawność (transparentność)<sup>30</sup>, odpowiedzialność za swe działania<sup>31</sup>, racjonalność<sup>32</sup>, sprawność i efektywność<sup>33</sup>. Niektórzy upatrują gwarancji dobrej administracji w konkretnie ustanowionych przez prawodawcę instytucjach. Takim gwarantem dobrej administracji mogą okazać się sądy administracyjne, samorządowe kolegia odwoławcze, samorząd terytorialny czy rzecznicy konkretnych interesów<sup>34</sup>. Zdaniem B. Jastrzębskiego nie da się również rozdzielić zasad etyczno-moralnych od dobrej administracji, a sama etyka stanowi kryterium służące konstruowaniu modelu dobrej administracji<sup>35</sup>. Jak podkreśla J. Filek, na przykładzie ubiegłego wieku można mówić o coraz wyraźniejszej tendencji do włączania elementów etyki do nauki administracji<sup>36</sup>.

O dobrej administracji można pisać także w kontekście społeczeństwa obywatelskiego. I. Lipowicz stawia tezę, że ze zwiększonej świadomości obywatela wynika dostrzeżenie istnienia prawa do dobrej administracji<sup>37</sup>. Co ciekawe, na tym polu można mówić o ciągłym rozwoju koncepcji dobrej administracji, która jest wypadkową określonego stanu wiedzy i potrzeb społeczeństwa.

Kolejna refleksja wypływająca z dorobku doktryny jest następująca: dobra administracja stanowi podkategorię dobrego, sprawnego państwa. Jak pisze B. Jastrzębski, „dobre państwo to państwo prospołeczne, praworządne, z demokratycznym katalogiem zasad ustrojowych (...), w którym wszyscy obywatele, a nie tylko uprzywilejowane warstwy – wielcy właściciele i politycy mają równe szanse w zdobywaniu pozycji społecznej”<sup>38</sup>. Dobra administracja

---

<sup>29</sup> G. Palmieri, dz. cyt., s. 11.

<sup>30</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>31</sup> A. Zoll, *Dobra administracja. Rozważania rzecznika praw obywatelskich*, „Rzeczpospolita” 18 lutego 2002.

<sup>32</sup> J. Jendrośka, *Dyskusja panelowa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, s. 24.

<sup>33</sup> B. Kudrycka, *Dyskusja panelowa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, s. 20.

<sup>34</sup> Zob. K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009. Zob. też M. Princ, *Prawo do dobrej administracji a samorząd terytorialny*, [w:] T. Smoliński (red.), *Samorząd terytorialny po akcesji do Unii Europejskiej*, Jarocin-Poznań 2008, s. 7-18.

<sup>35</sup> B. Jastrzębski, *Etyka jako kryterium dobrej administracji*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Rzeszów 2004, s. 219 i n. Zob. także R. Raszevska-Skałeczka, *W kierunku etyki public relations w administracji publicznej i etycznego wymiaru kształtowania jej wizerunku*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public Relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012, s. 221.

<sup>36</sup> J. Filek, dz. cyt., s. 36.

<sup>37</sup> I. Lipowicz, *Prawo obywatela...*, s. 130.

<sup>38</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo...*, s. 277.

może być nadto utożsamiana z dobrym rządzeniem lub dobrym rządem<sup>39</sup>. Dobry rząd można zatem przeciwstawić złemu. Jak pisał Franciszek Salezy Jezierski, ten „dobry zwiśł na szczęściu wszystkiego ludu, zły na ucisku powszechnym albo na zbyt wielkich przywilejach jednego stanu, a poniżeniu innych”<sup>40</sup>. Obecnie szczególnego znaczenia nabrała myśl zawarta w hasle „good governance”. Treść tej koncepcji zostanie zasygnalizowana w dalszych rozważaniach. Przyjmuje się bowiem, że na gruncie Rady Europy zasady dobrej administracji wywodzą się z tego pojęcia.

Jeszcze innym sposobem definiowania dobrej administracji jest wskazanie cech negatywnych administracji. Zła administracja (*maladministration*)<sup>41</sup> ma miejsce wówczas, gdy instytucja publiczna nie działa zgodnie z przepisami lub zasadami, którymi jest związana<sup>42</sup>. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w swym raporcie z 1995 r. przedstawił listę wskazującą przykłady niewłaściwych wzorów funkcjonowania administracji. Wśród nich znalazły się m.in.<sup>43</sup>: administracyjne nieprawidłowości, beczynność administracji, nadużywanie władzy, opieszałość (lekceważenie), działanie według procedur niemających podstaw prawnych, niesprawiedliwe (nierówne) traktowanie, dyskryminacja, niekompetencja, nieterminowość (możliwe do uniknięcia opóźnienia), brak lub odmowa udzielenia informacji. Wymienione przypadki dysfunkcji administracyjnych nie mają charakteru wyczerpującego, na co także zwrócił uwagę J. Söderman. Są one jednak skrupulatnie notowane przez Rzeczników Praw Obywatelskich poszczególnych krajów członkowskich<sup>44</sup>.

Pojęcie „złej administracji” może dotyczyć również szerokiego pojęcia zarządzania czy administrowania przez państwo w sposób niekorzystny dla obywateli, nie zaś wyłącznie czysto materialnego charakteru prawa administracyjnego<sup>45</sup>. Zdaniem L.J. Żukowskiego zła administracja<sup>46</sup> cechuje się tym,

---

<sup>39</sup> Por. A. Jaxa Dębicka, dz. cyt.

<sup>40</sup> F.S. Jezierski, *Wybór pism*, Warszawa 1952, s. 252, podaje za: W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 68.

<sup>41</sup> Taki termin w wersji angielskiej jest używany w raportach Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej. Także w literaturze obcojęzycznej: A.T.M. Obaidullah, *Democracy and Good Governance. The Role of Ombudsman*, Dhaka 2001, s. 61–74 (dostępne także na stronie: <http://www.undp.org.bd/projects/prodocs/SPD/Obaidullah.pdf>, dostęp: 15.03.2016).

<sup>42</sup> J. Söderman, *The European Ombudsman Annual Report 1998*, Strasbourg 1999, s. 18.

<sup>43</sup> J. Söderman, *The European Ombudsman Annual Report 1995*, Strasbourg 1996, s. 8.

<sup>44</sup> Tamże, s. 9.

<sup>45</sup> L.J. Żukowski, „Zła administracja” – zagadnienia wybrane, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010, z. 3(20), s. 197.

<sup>46</sup> Autor przytaczanej publikacji używa tłumaczenia „bad administration”. Wydaje się, że zgodnie z przyjętym w duchu europejskim tłumaczeniem opisanego zjawiska należałoby raczej mówić o „maladministration”.

że realizuje zadania państwa kosztem interesu jednostek czy poprzez zastosowanie manipulacji sensami zbiorowymi<sup>47</sup>.

Przykłady złej administracji mogą odnosić się równocześnie do samego korpusu wykonującego zadania administracji publicznej. Takimi wyznacznikami mogą być<sup>48</sup>: zbiurokratyzowana postawa, nieuprzejmość, lekceważenie i przerywanie wyjaśnień, nieterminowe załatwianie spraw oraz załatwianie sprawy na granicy terminu (bez kierowania się zasadą szybkości), obstawanie przy niesłusznym zajmowanym stanowisku (w przekonaniu, że przyznanie się do błędu będzie przyczyną upadku autorytetu), przemyślnie asekurantwo polegające na nieprzyjmowaniu spraw trudnych, błędne pojmowanie zasady koleżeństwa (tzw. krycie), nieregularne przerwy i przerwy zbyt długie, załatwianie sprawy na „nie”. Wtórzy temu B. Jastrzębski, który wskazuje, że źródeł niewłaściwie funkcjonującej administracji publicznej można się doszukiwać w braku odpowiedniej kultury politycznej, niewłaściwej organizacji aparatu państwowego, niedoskonałości w wykształceniu urzędników, zbiurokratyzowanej postawie urzędników, w przesadnych przejawach dygnitarstwa, nonszalancji, arogancji, nieuprzejmości, w przerywaniu wyjaśnień petenta, lekceważeniu służbowych obowiązków, nieliczeniu się z opinią publiczną i stanem prawnym, niedbalstwie, obstawaniu przy niesłusznym stanowisku, przemyślnym asekurantwie, wyniosłości, nieżyczliwości, źle pojmowanej technokracji<sup>49</sup>. Administracja funkcjonująca według powyższych czynników działa *de facto* tylko dla siebie. Jak pisze B. Bogomiński, „Nowy stosunek do obywatela winien być nacechowany humorem, opieką i życzliwością, przy respektowaniu obowiązujących przepisów i godzeniu – w ramach tych przepisów – interesów obywatela z interesem państwa”<sup>50</sup>.

Wobec powyżej przedstawionych prac, raportów oraz działalności legislacyjnej trudno zgodzić się z tezą, że oto pisanie o dobrej administracji jest tylko „konstruowaniem zdań już znanych, zdań z różnych aktów prawnych wewnątrzpaństwowych i aktów międzypaństwowych oraz aktów międzynarodowych”<sup>51</sup>. Wręcz przeciwnie, poszukiwanie dobrej administracji i konfrontowanie twórczości prawodawcy z ustalonymi standardami jest podstawowym działaniem administratywistów. Nadto nowe technologie, zmiany polityczne i nowe uwarunkowania społeczne wyznaczają nowe ramy działania administracji, co skłania do powstania nowych komentarzy.

---

<sup>47</sup> Tamże, s. 200.

<sup>48</sup> B. Bogomiński, *Obywatel a administracja, reforma administracji, prawa i obowiązki obywatela, interesant w urzędzie*, Warszawa 1977, s. 14 i n.

<sup>49</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo...*, s. 277.

<sup>50</sup> B. Bogomiński, dz. cyt., s. 13 i n.

<sup>51</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 254.

Obecnie przyjmuje się, że w realiach europejskich zagadnienie dobrej administracji to nie tylko sprawa wewnętrzna państwa – sprawnego działania jego struktur – ale także sprawa jednostki, na rzecz której powinna działać administracja<sup>52</sup>. Trzeba jednakże mieć na względzie specyfikę funkcjonowania administracji publicznej. Dobrą administrację niekoniecznie będzie można przyrównać do sprawnie działającej administracji prywatnej. Z. Leoński pisał, że „Wiele działań administracji publicznej jest niewymierzalnych i nieporównywalnych. Administracja dobrze pracująca to niekoniecznie administracja, która wydaje dużo decyzji, jest tania itp. Chodzi bowiem także o to, by administracja realizowała inne postulaty: była obiektywna, działała zgodnie z wymaganiami państwa prawnego, chroniła nie tylko interes publiczny, ale i obywatela itd.”<sup>53</sup>. Wobec tego stwierdzenia przyjmuje się, że wyzwania stawiane administracji można podzielić na te odnoszące się do dobrej oraz skutecznej administracji<sup>54</sup>. Przedmiotem analizy niniejszej rozprawy są tylko te, które nie należą wyłącznie do zagadnień prakseologicznych. Takie podejście koresponduje z postanowieniami konstytucyjnymi, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Konsekwencją tego założenia jest przyjęcie określonego katalogu standardów dobrej administracji.

## 2. Koncepcja *good governance*

W ramach rozważań terminologicznych związanych z tematem dobrej administracji nie można pominąć koncepcji *good governance* (dobrego rządzenia). Wszystko to za sprawą częstego łączenia wymogów stawianych dobrej administracji z wymogami stawianymi *good governance*<sup>55</sup>, bądź w ogóle z istotą demokratycznych rządów<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, [w:] *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 162.

<sup>53</sup> Z. Leoński, *Podstawowe problemy reformy...*, s. 188.

<sup>54</sup> Podobny podział można odnaleźć w publikacji T. Jasudowicz, *Administracja a prawa człowieka*, Toruń 1996, s. 78.

<sup>55</sup> Por. G. Krawiec, *Europejskie prawo...*, s. 23–25; J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Kluwer Law International 2007; E. Stefańska, *Decyzje o odmowie przyznania własności czasowej nieruchomości w trybie dekretu warszawskiego jako przykład patologii w funkcjonowaniu administracji*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009; s. 356; H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] H. Machieńska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009, s. 324. Zob. także H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 210 i n.

<sup>56</sup> A.T.M. Obaidullah, dz. cyt., s. 1 i n.

Termin ten po raz pierwszy został użyty na początku latdziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w dokumentach Banku Światowego (Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju) w ramach prowadzonych przez tę organizację projektów pomocowych skierowanych do krajów rozwijających się<sup>57</sup>. Nadmienić trzeba, że można czasami w różnych dokumentach spotkać się również z wyrażeniem *good urban governance*<sup>58</sup>. Koncepcja *good governance* łączona jest częstokroć z Nowym Paradygmatem w Administracji Publicznej, którego założenia wywierają nacisk na rolę publicznego zarządzania dążącego do wysokiej jakości świadczonych usług oraz zwiększenia autonomii w zarządzaniu poprzez redukcję kontroli sprawowanej przez organy centralne. Koncepcja *good governance* wymaga, mierzy i nagradza zarówno organizacyjne, jak i indywidualne wyniki, dostrzega potrzebę dostarczenia określonych zasobów ludzkich i technicznych, które są niezbędne zarządzającym, aby osiągnąć określone wyniki, ponadto jest otwarta na współzawodnictwo – które cele publiczne powinny być realizowane przez urzędników publicznych, a które przez sektor prywatny<sup>59</sup>.

O tym, jak rządzić, zastanawiano się od samego początku świata cywilizowanego. Współcześnie oprócz Banku Światowego komentowana w niniejszym punkcie koncepcja jest rozwijana przez agendę Narodów Zjednoczonych ONZ-HABITAT, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN's Economic and Social Council (ECOSOC), International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the International Centre for Not-for-Profit Law (ICNL) czy Agencję Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development: USAID).

Koncepcja *good governance* jest związana przede wszystkim z administracją w znaczeniu zarządczym i odnosi się do sprawowania władzy. Owo rządzenie powinno cechować się zwłaszcza sprawnością oraz partycypacją administrowanych w podejmowaniu decyzji istotnych dla danej grupy społecznej (partnerskie sprawowanie władzy). Koncepcja *good governance* jest otwarta na wiele różnych interpretacji, jakkolwiek rdzeń można zawrzeć w ośmiu zasadach, omówionych w tabeli 2<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 5.

<sup>58</sup> <http://www.unescap.org/pdd/calendar/rcm/gg/good-govern.asp> (dostęp: 20.12.2011).

<sup>59</sup> Zob. *Government in Transition: A New Paradigm of Public Administration: A report by the Commonwealth Association of Public Administration and Management (CAPAM)*, Conference held in Prince Edward Island, Kanada, 29–31 sierpnia 1994 r., podaje za: S. Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, London 2000, s. 1.

<sup>60</sup> United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-private Partnerships*, New York–Geneva 2008, s. 13.

**Tabela 2.** Zasady składające się na koncepcję *good governance*

<b>Współuczestnictwo na równych prawach</b>	Udział w rządzeniu kobiet i mężczyzn, zarówno bezpośrednio w instytucjach, jak i poprzez swoich przedstawicieli w różnych formach (stowarzyszenia, fundacje, partie itd.).
<b>Praworządność (legalizm)</b>	Tworzenie warunków w postaci dobrze skonstruowanych ram prawnych, które powinny gwarantować przestrzeganie praw człowieka, niezależne sądownictwo i nieskorumpowaną policję (administrację).
<b>Przejrzystość</b>	Rządzący krajem winni w pełni pozwalać swoim obywatelom na obserwowanie prac, które wykonują, i decyzji, które podejmują <sup>61</sup> . Decyzje podejmowane przez szeroko pojętą administrację powinny być oparte na czytelnych regułach. Dodatkowo należy zagwarantować możliwość otrzymania informacji o podjętych działaniach czy rozstrzygnięciach, szczególnie w stosunku do osób bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych. Zasada ta znajduje również swoje odzwierciedlenie w różnych formach realizacji prawa do informacji.
<b>Terminowość</b>	Działania administracji powinny być podejmowane zawsze w rozsądnych terminach.
<b>Partnerstwo i dialog społeczny (zasada konsensusu)</b>	W pluralistycznie skonstruowanym społeczeństwie istnieje wiele grup interesów. Istotne jest, by w ramach rozbieżnych dążeń osiągnąć jak najlepszy konsensus, ponieważ jest to w interesie całego państwa. Podjęcie decyzji musi odnosić się do perspektywy długofalowej, uwzględniającej możliwość rozwoju człowieka. Warunkiem niezbędnym do tego jest poznanie i zrozumienie uwarunkowań kulturowych, społecznych i historycznych.
<b>Sprawiedliwość i udział</b>	Byt państwa dobrze rządzonego uzależniony jest od tego, czy wszyscy jego członkowie mają udział w podejmowaniu kluczowych decyzji i czy nie są (np. poprzez wykluczenie społeczne) pozbawieni tego prawa.
<b>Skuteczność i wydajność</b>	Zasady dobrego rządzenia skłaniają do podejmowania działań, które zawsze leżą w interesie społeczeństwa, przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu dostępnych zasobów. Ponadto reguły te zobowiązują administrację do respektowania zasady zrównoważonego rozwoju oraz do dbałości o środowisko naturalne.
<b>Odpowiedzialność</b>	Odpowiedzialność jest ściśle powiązana z przejrzystością i legalizmem. Wymóg ten jest kierowany do wszystkich uczestników społeczeństwa, a w szczególności do rządowych instytucji, sektora prywatnego oraz osób skupionych w organizacjach społecznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *What is Good Governance*, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>61</sup> T. Besley, *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford 2006, s. 203.

Według autorów koncepcji *good governance* administracja publiczna oparta na wymienionych wyżej regułach powinna wykonywać swoje zadania w sposób całkowicie wolny od korupcji i przemocy, częściej używając „marchewki niż kija”. Istotne jest również to, by wspomniana aktywność była w zgodzie z literą prawa.

Można też bez trudu znaleźć publikacje, w których podejmowana jest próba naukowej oceny różnych polityk gospodarczych w kontekście podnoszenia jakości zarządzania<sup>62</sup>, a także badań nad stworzeniem systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady *good governance*<sup>63</sup>. Powstaje wątpliwość, w jaki sposób dokonać oceny spełnienia wymagań. Niektórzy zwolennicy przedstawionej koncepcji uważają, że zasadniczym testem koncepcji *good governance* w praktyce jest stopień, w jakim realizuje ona standardy dotyczące praw człowieka, które są dorobkiem organizacji międzynarodowych czy regionalnych. Dobra administracja w tym znaczeniu będzie przede wszystkim taką, która respektuje prawa podstawowe, prawa człowieka.

Reasumując, koncepcja *good governance* może być przedstawiana jako „poprawa rządu, która jest związana z ogólną poprawą jakości tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, wzmacnianiem standardów i postaw etycznych w życiu publicznym i administracji publicznej, poprawą funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, poprawą jakości kadr administracji rządowej i samorządowej oraz promowaniem dialogu i partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi instytucjami”<sup>64</sup>. Niewątpliwie zaprezentowana myśl znajduje odzwierciedlenie w szczególności w działaniu samorządu terytorialnego ze względu chociażby na jedną z przypisanych mu funkcji, czyli zarządzanie administracją lokalną przez grupy społeczne (samodzielny zarząd)<sup>65</sup>. Zasada *good governance* nieodłącznie związana jest z istotą demokracji, a w szczególności z rozwojem jej nowej formy, demokracji uczestniczącej<sup>66</sup>. Można spotkać się również z takim sformułowaniem, że dla Unii Europejskiej dobra administracja publiczna jest rdzeniem koncepcji *good governance*, zwłaszcza dobrze funkcjonującej organizacji<sup>67</sup>. Można więc

---

<sup>62</sup> J. Huther, A. Shah, *A Simple Measure of Good Governance*, [w:] *Public Service Delivery*, Washington 2005, s. 39 i n.

<sup>63</sup> Zob. prezentację wyników badań dotyczących stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady *good governance* w Polsce, ECORYS Research and Consulting, materiały dostępne na stronie internetowej: [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Stroiny/Konferencja\\_poswiecona\\_wprowadzaniu\\_zasady\\_goodgovernance\\_w\\_Polsce2409.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Stroiny/Konferencja_poswiecona_wprowadzaniu_zasady_goodgovernance_w_Polsce2409.aspx) (dostęp: 29.01.2010).

<sup>64</sup> T. Małecka, *Narodowa strategia spójności (NSRO) 2007–2013 i good governance*, Wrocław 2007, s. 11.

<sup>65</sup> Zob. także M. Princ, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 7–18.

<sup>66</sup> S. Agere, dz. cyt., s. 9.

<sup>67</sup> J.P. Olsen, dz. cyt., s. 135.



postawić tezę, że dobra administracja stanowi podstawę mocnego i właściwie funkcjonującego państwa<sup>68</sup> – państwa stabilnego, które radzi sobie z problemami współczesnego świata, takimi jak: bieda, AIDS, narkotyki oraz terroryzm<sup>69</sup>. Komentowana koncepcja jest wynikiem przyjęcia idei demokratycznego państwa prawnego. Jest to zamysł, który podlega uszczegółowieniu na skutek tworzenia odpowiednich standardów, a w dalszej mierze zasad, praktyk i praw. Zasady skupione w ramach *good governance* stanowią doskonałe narzędzie do promocji dobrej administracji w dobie globalizującego się świata<sup>70</sup>.

### 3. Model administracji jako wstęp do rozmowy o jej standardach

Rozmowa o dobrej administracji wymaga przyjęcia modelu, który służyć będzie jako punkt odniesienia do dalszych rozważań. Ostatnie lata przyniosły wiele propozycji przejścia od modelu tradycyjnej administracji do nowych jej postaci, których podstawy były częstokroć wzorowane na doświadczeniach rynku, na jakim funkcjonuje administracja prywatna. Przelamanie klasycznego podejścia, głównie w krajach anglosaskich, nastąpiło za sprawą przyjęcia koncepcji New Public Management, gdzie urzędnicy mieli pełnić rolę menedżerów elastycznie reagujących na potrzeby, a także za sprawą późniejszej koncepcji New Public Service, według której zadaniem urzędników jest szeroko zakrojona współpraca z obywatelami, organizacjami oraz przedsiębiorcami oparta na dialogu społecznym<sup>71</sup>.

W niniejszej rozprawie przyjmuje się, że obok New Public Service najbardziej przydatnym modelem przedstawionym w literaturze jest model responsywnej administracji publicznej. Wzorzec ten został skrupulatnie przedstawiony w pracy pióra M. Stępnia<sup>72</sup>. Jest oparty na krytyce tradycyjnej administracji, ujmowanej w literaturze anglojęzycznej jako *old public administration*, *Weberian administration*, *traditional administration*, *scientific administration*, *old orthodoxy*, *Wilsonian neutral administration*<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Zob. H. Izdebski, *Fundamenty...*, s. 210 i n.

<sup>69</sup> F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005, s. 9.

<sup>70</sup> D. Curtin, R.A. Wessel (eds), *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerp–Oxford–New York 2005, s. 35.

<sup>71</sup> M. Piotrowska, dz. cyt., s. 259–260.

<sup>72</sup> M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.

<sup>73</sup> Tamże, s. 58.

Niniejszy punkt opracowania przedstawia responsywność w kontekście funkcjonowania administracji publicznej<sup>74</sup>. W literaturze można odnaleźć prace związane ze społecznym modelem tworzenia prawa responsywnego, gdzie normy ustępują miejsca zasadom i standardom, a członkowie wspólnoty politycznej uczestniczą czynnie poprzez różne rozwiązania instytucjonalne w tworzeniu i egzekwowaniu prawa<sup>75</sup>. Administracyjna responsywność to „wrażliwość w stosunku do relewantnych wartości lub interesów”<sup>76</sup> bądź też „pasywna, jednokierunkowa reakcja na potrzeby ludzi”<sup>77</sup>. Jak wskazuje M. Stępień, administracyjna responsywność ma również aspekt polityczny, symboliczny i propagandowy<sup>78</sup>. Przedstawiany model jest częścią obligatoryjną i niezbędną ładu demokratycznego<sup>79</sup>. Natomiast konieczność demokracji administracji publicznej wynika z członkostwa Polski w UE<sup>80</sup>.

Responsywna biurokracja to model, w którym zawsze występują dwa podmioty, potrzeby i preferencje jednych oraz proces ich percepcji przez drugich<sup>81</sup>. Zdarza się również, że dodaje się także element satysfakcji z funkcjonowania podmiotu wrażliwego<sup>82</sup>. Ukształtowana w ten sposób responsywność wymaga spełnienia następujących wymogów<sup>83</sup>:

- niezbędność istnienia ustalonych potrzeb i wartości publiki,
- istnienie mechanizmów podkreślania i efektywnego ich przekazywania,
- dokładne i aktualne odczytywanie przez aparat administracyjny społecznych sygnałów,
- posiadanie przez podmioty władcze nie tylko woli oraz postawy skłonnej do odczytywania pragnień czy wartości, „ale także rzeczywiste traktowanie

---

<sup>74</sup> Na ten temat zob. też: M. Princ, *Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej*, artykuł zgłoszony w ramach zjazdu katedr prawa i postępowania administracyjnego w Zakopanem poświęconego tematyce aksjologii prawa administracyjnego.

<sup>75</sup> R. Tymiński, *Zagadnienie tworzenia prawa w filozofii niemieckich prawnonaturalistów Ernsta-Wolfganga Böckenfördego i Otfrieda Höffeego*, „*Studia Iuridica*” 2006, t. XLV, s. 237. Zob. także nawiązanie do prac P. Selznicka, P. Noneta, E. Kustry, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 33.

<sup>76</sup> W.F. West, *Structuring Administrative Discretion: The Pursuit of Rationality and Responsiveness*, „*American Journal of Political Science*” 1984, no. 28/2, s. 343, podaję za: M. Stępień, dz. cyt., s. 11.

<sup>77</sup> E. Vigoda, *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, „*Public Administration Review*” 2002, no. 62/5, podaję za: M. Stępień, dz. cyt., s. 11-12.

<sup>78</sup> M. Stępień, dz. cyt., s. 56.

<sup>79</sup> S. Verba, N.H. Nye, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York 1972, s. 300, podaję za: M. Stępień, dz. cyt., s. 60.

<sup>80</sup> M. Stępień, dz. cyt., s. 10.

<sup>81</sup> Tamże, s. 64.

<sup>82</sup> Tamże.

<sup>83</sup> Tamże.

ich jako podstaw decyzji i działań, które prowadzić mają do efektów zgodnych z oczekiwaniami publiki”<sup>84</sup>,

• satysfakcja bądź zadowolenie obywateli z funkcjonowania administracji. Model responsywnej administracji (zinstytucjonalizowana rozmowa) opiera się na następujących cechach<sup>85</sup>:

- szerokie rozumienie polityki z jednoczesnym zachowaniem neutralności i apolityczności,
- czytelne rozgraniczenie stanowisk politycznych od stanowisk niezależnych od wyników wyborów,
- legitymizacja przez łączenie wartości działania zgodnego z prawem, fachowości i społecznego wkładu,
- posiadanie własnej wewnętrznej wartości – cele, które najczęściej mają charakter formalny,
- stanowiska przyznawane są na podstawie zasad kompetencji oraz fachowości,
- merytokratyczny charakter procesu rekrutacji,
- selektywna inkluzywność połączona z istnieniem procesu zarządzania otwarcia,
- możliwość dialogu pomiędzy ekspertami a obywatelami (synteza i analiza),
- wprowadzenie zinstytucjonalizowanych sposobów angażowania publiki,
- nacisk na długi horyzont czasowy (planowanie strategiczne),
- nacisk położony na relacje,
- refleksyjne patrzenie na zakres legitymizowanej nieadaptywności,
- koncentracja na tym, jak rzeczy mają być zrobione (a nie, co powinno być),
- „niektórzy mówią” – pomiędzy „wszyscy mówią” i „mówią nieliczni”.

Koncepcja administracji responsywnej łączy biurokrację z publiką przez umiejętnie zarządzanie mechanizmami partycypacji publicznej<sup>86</sup>. To „wikłanie publiki w procesy regulacyjne”<sup>87</sup> wcześniej zarezerwowane tylko dla administracji. Model responsywnej administracji publicznej łączy się z prawem do dobrej administracji – na przykład w zakresie prawa do bycia wysłuchanym zawartym chociażby w Karcie praw podstawowych UE<sup>88</sup>.

Głównym założeniem komentowanej koncepcji jest istnienie relacji pomiędzy jednostką a aparatem administracyjnym. Wymagania responsywnej administracji, podobnie jak rozważania o dobrej administracji, mogą dotyczyć również samego urzędnika. Według wytycznych urzędnik powinien

---

<sup>84</sup> Tamże.

<sup>85</sup> Tamże, s. 219–220.

<sup>86</sup> Tamże, s. 12.

<sup>87</sup> Tamże.

<sup>88</sup> Tamże, s. 10.

posiadać takie cechy, jak wrażliwość, umiejętność definiowania potrzeb publicznych, sympatyczność czy skłonność do interakcji (reakcji)<sup>89</sup>. Nadto „koncepty «responywny», «zdecentralizowanej», «współpracującej» administracji, «reprezentatywnej biurokracji», «administracyjnej odpowiedzialności», «partycypacyjnego», «inkluzywnego», «adaptacyjnego» zarządzania, «demokratycznej» administracji publicznej oraz związane z nimi praktyczne działania reformatorskie – stanowią swoiste sposoby pogodzenia biurokracji z demokracją, efektywności i społecznej odpowiedzialności”<sup>90</sup>. Tylko takie połączenie daje możliwość wyważenia zasad prakseologicznych, praw człowieka oraz pewności działań.

#### **4. Proces globalizacji, europeizacji i standaryzacji działania administracji**

Problematyka dobrej administracji w kontekście europejskim ściśle wiąże się z procesem globalizacji, europeizacji i standaryzacji. Jesteśmy świadkami powstawania nowych kategorii pojęciowych – globalnego oraz europejskiego prawa administracyjnego. W literaturze obcojęzycznej łączy się fakt powstania zasady dobrej administracji z procesem globalizacji<sup>91</sup>. Szeroki aspekt europeizacji, który dotyka kontekstu ideologicznego i politycznego, można postrzegać jako podkategorię procesów rozpoznawanych w nurcie globalizacji<sup>92</sup>.

Globalizacja, skądinąd krytykowana przez wiele środowisk, jest obecnie faktem. Nadto uprawniony jest pogląd, że proces ten jest nieunikniony i wszechobecny<sup>93</sup>. Komentowane pojęcie pojawiło się w ostatnich latach XX w. i nazaczyło początek wieku XXI<sup>94</sup>. Globalizacją, zgodnie z definicją przedstawianą w słownikach języka polskiego, można nazwać proces charakteryzujący się w szczególności takimi cechami, jak: zwiększenie obrotu handlu międzynarodowego, nasilenie przepływu kapitału, ludzi i technologii oraz zacieranie różnic kulturowych<sup>95</sup>, w konsekwencji którego świat staje się

---

<sup>89</sup> E. Vigoda-Gadot, *Collaborative Public Administration: Some Lessons from the Israeli Experience*, „Managerial Auditing Journal” 2004, vol. 19, no. 6, s. 702.

<sup>90</sup> Tamże, s. 60.

<sup>91</sup> J.P. Solé, *EU Law, Global Law and the Right to Good Administration*, [w:] E. Chiti, B.G. Mattarella, *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationship, Legal Issues and Comparison*, Heidelberg 2011, s. 141.

<sup>92</sup> J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja...*, s. 35.

<sup>93</sup> Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 5.

<sup>94</sup> E. Kofman, G. Youngs, *Globalization: Theory and Practice*, London 2003, s. 3.

<sup>95</sup> Hasło „Globalizacja”, *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl> (dostęp: 2.07.2010).

globalną wioską, a „ludzie dzięki masowym środkom przekazu, przeżywają jednocześnie te same wydarzenia i używają tych samych produktów masowej konsumpcji”<sup>96</sup>. Jak pisze Manfred B. Steger, globalizacja to „wielowymiarowa seria społecznych procesów, która tworzy, mnoży się, zapoczątkowuje i intensyfikuje społeczną wymianę i współzależność na poziomie globalnym, podczas gdy jednocześnie wywołuje wciąż narastające poczucie związku pomiędzy tym, co lokalne, a tym, co odległe”<sup>97</sup>. Efekt tych procesów wywiera wpływ na prawo administracyjne stanowiące komponent porządku światowego. Stąd też obecnie w literaturze przedmiotu sygnalizuje się istnienie globalnego (międzynarodowego) prawa administracyjnego<sup>98</sup> jako wyniku procesu globalizacji. Na globalne prawo administracyjne składają się mechanizmy, zasady, powiązana z nimi praktyka, a także porozumienia zawierane w sprawach społecznych, które zobowiązują międzynarodowe instytucje do przestrzegania takich zasad, jak: przejrzystość, partycypacja obywateli w życiu publicznym, efektywność, racjonalność, działanie zgodnie z prawem czy podział władzy<sup>99</sup>. Tworzenie takich reguł ma zapewnić możliwość sprostania wyzwaniom, z którymi państwa same sobie nie radzą<sup>100</sup>. Globalizacja prawa administracyjnego może doprowadzić do sytuacji, w której zniknie „tradycyjny podział na prawo wewnętrzne i międzynarodowe w związku z tym, że te same funkcje administracyjne wykonywane są na różnych poziomach – krajowym i międzynarodowym”<sup>101</sup>.

Proces globalizacji jest dostrzegany również w Polsce. Bardziej jednak istotny w naszych warunkach jest proces europeizacji, a także westernizacja<sup>102</sup>. W szczególności europeizacja prawa administracyjnego jest obecnie dostrzegana w literaturze przedmiotu oraz w debatach naukowych<sup>103</sup>. Polska od

---

<sup>96</sup> Hasło „Globalna wioska”, *Słownik języka polskiego PWN*, [http://sjp.pwn.pl/sjp/globalna\\_wioska;2536540](http://sjp.pwn.pl/sjp/globalna_wioska;2536540) (dostęp: 2.07.2010).

<sup>97</sup> M.B. Steger, *Globalization: A Very Short Introduction*, Oxford 2003, s. 13, podają za: M. Atienza, *Konstytucjonalizm, globalizacja i prawo*, s. 5, artykuł powstały w ramach cyklu wykładów im. Leona Petrażyckiego organizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Redaktora Naczelnego „Ius et Lex” i Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UW – 11 maja 2009 r., dostępny na stronie: [www.rpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf](http://www.rpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf) (dostęp: 16.11.2010).

<sup>98</sup> Zob. M. Zieliński, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 9, s. 16 i n.

<sup>99</sup> B. Kingsbury, *The Administrative Law Frontier in Global Governance*, *American Society of International Law. Proceeding of Annual Meeting*, 2005, s. 143, podają za: G. Krawiec, *Europejskie prawo...*, s. 27.

<sup>100</sup> G. Krawiec, *Europejskie prawo...*, s. 27.

<sup>101</sup> M. Zieliński, *O pojęciu...*, s. 30. Zob. także literaturę tam przytoczoną.

<sup>102</sup> Mianem westernizacji określa się przejmowanie wzorców kulturowych, ekonomicznych i politycznych z Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych.

<sup>103</sup> W 2004 r. w Poznaniu na ten temat odbył się Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zob. Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja... Podobne tendencje*

zawsze była częścią Europy i jako część tego kontynentu była odbiorcą europejskich kierunków. Jak zauważył Z. Leoński, podjęcie rozważań nad tym tematem wymusza życie<sup>104</sup>.

Europeizację można obecnie określić jako koncepcję zarówno modną, jak i częściowo krytykowaną<sup>105</sup>. Europeizacja w znaczeniu słownikowym oznacza wprowadzanie lub podejmowanie wzorów, zwyczajów europejskich czy europejskiego stylu życia<sup>106</sup>. Zwrot „europeizować się” może być natomiast utożsamiany z przybieraniem cech cywilizacji europejskiej czy ze stawianiem się Europejczykiem<sup>107</sup>. Proces ten jest zatem ściśle związany z dążeniem do danej kultury, danej cywilizacji. Johan P. Olsen wskazuje, że „europeizowanie się” można rozumieć jako<sup>108</sup>:

1. konsekwencję rozszerzania granic i nowej rzeczywistości z tym związanymi (szczególnie w perspektywie współpracy wewnątrz UE),
2. rozwój instytucji na europejskim poziomie,
3. centralny wpływ narodowego systemu rządzenia,
4. eksport form organizacji politycznej,
5. projekt politycznej standaryzacji (unifikacji).

Szerokie rozumienie tego pojęcia może sprowadzać się do odkrywania wspólnego mianownika dla wartości przyjętych w danej cywilizacji, np. kulturze europejskiej<sup>109</sup>. Wąskie pojmowanie tego terminu może się natomiast wiązać z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i obowiązkiem bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego oraz wdrażania rozwiązań przyjętych na tym poziomie współpracy<sup>110</sup>. W doktrynie prawa administracyjnego J. Jagielski proponuje przyjąć, że europeizacja to „trwający proces systematycznego wpływania prawa europejskiego obejmującego nie tylko prawo wspólnotowe (unijne), lecz także prawo traktatowe (organizacji międzynarodowych konwencji), na kształt formalny i merytoryczny – polskiego porządku administracyjnoprawnego, przebiegający w sposób bezpośredni i pośredni poprzez włączenie do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy

---

są dostrzegane przez przedstawicieli innych gałęzi prawa, np. konstytucyjnego. Zob. D. Lis-Stanowicz, J. Galster, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2(97), s. 29 i n.

<sup>104</sup> Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja...*, s. 13.

<sup>105</sup> J.P. Olsen, dz. cyt., s. 68.

<sup>106</sup> S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.

<sup>107</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN R-Z*, t. 3, Warszawa 1995, s. 526.

<sup>108</sup> J.P. Olsen, dz. cyt., s. 70 i n.

<sup>109</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów...*, s. 17 i n.

<sup>110</sup> Zob. M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11, s. 18.

tworzeniu własnych rozwiązań prawnych, przy równoczesnym uwzględnianiu odrębności i specyfiki właściwych krajowym uwarunkowaniom<sup>111</sup>.

W aspekcie tego, co dzieje się na gruncie polskim, i procesów obserwowanych w prawie można wyróżnić trzy metody europeizacji: unifikację, upodobnienie i zbliżenie<sup>112</sup>. Pierwsza kategoria może być rozumiana jako „wprowadzenie do krajowego tekstu prawnego nowego tekstu prawa wspólnotowego lub wprowadzenie do prawa krajowego nowego tekstu, który pochodzi z prawa wspólnotowego, bez zmian i zabiegów dostosowawczych”<sup>113</sup>. Druga, w odróżnieniu od pierwszej, polega na „wprowadzaniu do porządku prawnego regulacji prawnych, w których z tym samym zakresem zastosowania normy są związane te same zakresy normowania”<sup>114</sup>. Trzecia kategoria wyraża przeskok jakościowy i sygnalizuje wymiar spraw wcześniej niedostrzeganych przez jurystów. Harmonizacja nie jest związana z mniej lub bardziej skomplikowaną transpozycją tekstu prawnego, ale odnosi się do zjawiska prawa jako zjawiska kulturowego, opartego na równowadze<sup>115</sup>. Harmonizacja dokonywana jest przez wpływanie na takie elementy, jak praktyka, orzecznictwo czy świadomość prawna, rzadziej przez prawodawstwo<sup>116</sup>.

Reasumując, w pełni należy zgodzić się z A. Błasiem, że „nieunikniona jest jednak unifikacja podstawowych urzędzeń administracji publicznej, pojmowana jako przyjmowanie jednolitych standardów administracji publicznej we wszystkich państwach globalizującego się świata. (...). Konieczna unifikacja obejmie także przyjęcie jednolitych standardów tworzenia struktur organizacyjnych administracji publicznej (administracji rządowej i administracji lokalnej: regionalnej i samorządowej), przyjęcie ujednoczonych procedur administracyjnych. Ujednoczeniu ulegną także metody i formy działania administracji, z wyraźną, widoczną już dziś tendencją do odchodzenia od klasycznych i do tej pory dominujących form i metod zwanych władczymi, na rzecz mediacji, negocjacji, rokowań i działania w formach przede wszystkim prawa cywilnego”<sup>117</sup>. Standaryzacja działań w ramach globalizującego się czy europeizującego prawa administracyjnego dostarcza sporą ilość materiałów,

---

<sup>111</sup> J. Jagielski, dz. cyt., s. 37.

<sup>112</sup> J. Jabłońska-Bonca, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, Gdańsk 1993, s. 12 i n., podaję za: B. Adamiak, *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja...*, s. 17.

<sup>113</sup> M. Zirk-Sadowski, *Filozoficzno-teoretyczne aspekty harmonizacji polskiego porządku prawnego z europejskim prawem wspólnotowym*, [w:] M. Matey-Tyrowicz (red.), *System prawa RP w procesie europeizacji*, Warszawa 2002, s. 15, podaję za: B. Adamiak, *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja...*, s. 17.

<sup>114</sup> Tamże.

<sup>115</sup> Tamże, s. 19.

<sup>116</sup> Tamże.

<sup>117</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 45.

które wyznaczają podstawowe ramy funkcjonowania<sup>118</sup>. Efektem tego procesu jest przedostanie się do języka prawniczego oraz prawnego wyrażenia „standard”. Dzięki istnieniu standardów można połączyć dorobek prawny pochodzący z różnych zakątków świata. Takim swoistym podsumowaniem są standardy dobrej administracji.

## 5. Pojęcie i istota standardów dobrej administracji

Posługiwanie się pojęciem „standardy dobrej administracji” wymaga wyjaśnienia jego znaczenia oraz przedstawienia cech swoistych. Według *Słownika języka polskiego* przez standard należy rozumieć przeciętną normę, przeciętny typ, model, wyrób odpowiadający określonym wymogom, wzorzec<sup>119</sup>. Samo jednak sformułowanie „standard” wymaga powiązania z jakimś dodatkowym określeniem. Częstokroć mówi się, że coś jest standardem w danym miejscu, czasie czy w określonym zakresie. Innym pojęciem występującym w nauce jest standaryzacja ujmowana jako proces ujednoczenia czy normalizacji, który ma na celu zapewnienie nabywcy zakup towaru o określonych właściwościach (właściwościach)<sup>120</sup>. Dlatego można powiedzieć, że dany wyrób został ustandaryzowany, jest taki sam jak wszystkie inne na rynku produkowane przez konkretnego producenta. Takie też określenie komentowanego pojęcia można dostrzec w literaturze prawa administracyjnego<sup>121</sup>. Co ciekawe, przymiotnik „standardowy”, czyli typowy, odpowiadający określonym normom, może być utożsamiany z czymś nieoryginalnym, niewyróżniającym się wśród przyjętych norm. Można również spotkać się z poglądem, że typ, model stworzony w ramach procesu standaryzacji będzie ustalony przez normy państwowe<sup>122</sup>. Wobec powyższego z powodzeniem można powiedzieć, że standardy to zbiór wymagań, które tworzą typ idealny jakiejś struktury, systemu, produktu itd. W niniejszym opracowaniu standardy tworzą również pewien typ idealny, odwzorowujący właściwe, dobre funkcjonowanie administracji, która co do zasady działa w granicach i na podstawie prawa. Dlatego też standardy dobrej administracji czy, ściślej, europejskie standardy dobrej administracji znajdują odzwierciedlenie w normach prawnych.

---

<sup>118</sup> A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 42.

<sup>119</sup> M. Szymczak (red.), dz. cyt., s. 297.

<sup>120</sup> W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, t. 8, Warszawa 1966, s. 700.

<sup>121</sup> J. Boć i in. (red.), *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie organów państwowych*, Warszawa 1985, s. 135.

<sup>122</sup> W. Kopaliński, *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1999.



Komentowany zwrot z powodzeniem stosowany jest od dawna w teorii organizacji i kierownictwa, zarządzania i psychologii. Przykładem może być posługiwanie się tym pojęciem przez twórców i propagatorów filozofii bądź metody *kaizen*. Według słownika ze wstępu do monografii przybliżającej założenia *kaizen* pod pojęciem standard należy rozumieć „zbiór przepisów, reguł i procedur ustanowionych przez kierownictwo dla wszystkich głównych operacji, które służą jako wytyczne pozwalające pracownikom właściwie wykonywać zadania zawodowe”<sup>123</sup>. Wskazana definicja przede wszystkim ukazuje złożoność elementów składających się na opisywany termin.

W literaturze przedmiotu doszukać się można połączenia standardów z przymiotnikiem „europejskie” bądź „międzynarodowe”<sup>124</sup>. Funkcjonowanie w języku zwrotu „standardy europejskie” związane jest z procesami omawianymi w poprzednim punkcie – europeizacją i westernizacją. Wymienione powyżej tendencje mogą być wypadkową rozpoznawania i dążenia do kategorii centrum. Centrum zaś charakteryzuje się, oprócz wyznaczonego miejsca w przestrzeni, określonymi wartościami, symbolami i zespołem przekonań<sup>125</sup>. Europa i to, co europejskie, może być utożsamiane z celem (centrum), do którego należy dążyć, a zarazem wzorem rozwiązań prawnych opartych na szczególnych wartościach. Poszukiwanie jakiegoś uniwersalnego punktu odniesienia do wspólnych wartości jest czymś naturalnym dla każdej refleksji naukowej<sup>126</sup>. Jak pisał Edward Shils, „istnienie centralnego systemu wartości opiera się u swoich podstaw na ludzkiej potrzebie przyłączenia się do czegoś, co wykracza poza konkretne jednostkowe istnienie i co je przeobraża. Istoty ludzkie mają potrzebę utrzymywania kontaktu z symbolami należącymi do porządku, który jest większy niż ich własne ciała i w ostatecznej strukturze rzeczywistości umiejscowiony bliżej centrum niż ich rutynowa codzienność”<sup>127</sup>. Poszukiwanie dobrej administracji i próba jej ustandaryzowania za pośrednictwem norm tworzonych głównie przez Radę Europy oraz instytucje Unii Europejskiej w postaci standardów i zasad należy zatem uważać za próbę tworzenia ośrodka referencyjnego dla rozwiązań krajowych. W tych podmiotach upatruje się obecnie w naszym kręgu kulturowym centrum myśli i odniesienia. Myśl europejska w dobie globalizacji tworzy tożsamość grupową

---

<sup>123</sup> M. Imai, *Kaizen. Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii*, przeł. K. Pawłowski, Warszawa 2007, s. 21.

<sup>124</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 138.

<sup>125</sup> M. Todorova, *Balkany wyobrażone*, przeł. P. Szymor, M. Budzińska, Wołowiec 2008, s. 95.

<sup>126</sup> A. Skóra, *Europejskie standardy uczestnictwa (participation) w postępowaniu administracyjnym, w którym bierze udział znaczna liczba podmiotów*, [w:] Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja...*, s. 563.

<sup>127</sup> E. Shils, *Center and Periphery: Essays in Microsociology*, Chicago 1975, s. 7, podają za: M. Todorova, dz. cyt., s. 96.

jej poszczególnych członków<sup>128</sup>. W pełni uzasadnione jest więc utożsamianie standardów europejskich (wspólnotowych, unijnych) z *acquis communautaire*, do przyjęcia którego zobowiązują się wszystkie kraje aspirujące do Unii Europejskiej<sup>129</sup>. Standardy mogą zatem oznaczać kryteria, które należy spełnić, by zostać członkiem danej organizacji, należeć do pewnej grupy<sup>130</sup>.

Komentowany zwrot „standard”, oprócz uzupełnienia go o informację dotyczącą miejsca jego pochodzenia, może być dodatkowo związany z określonym przedmiotem. Wśród standardów administracyjnych (dotyczących prawa administracyjnego) można wskazać dotyczące ochrony środowiska<sup>131</sup>, współpracy pomiędzy organami<sup>132</sup>, przekraczania granicy<sup>133</sup>, turystyki<sup>134</sup>, obywatelstwa<sup>135</sup>, zabezpieczenia społecznego<sup>136</sup> itd. W tym też katalogu znajdują się standardy dobrej administracji. Ponadto w literaturze można również spotkać się z oceną pewnych zjawisk pod względem konkretnego lub kilku standardów europejskich naraz<sup>137</sup>.

Wyrażeniem standard od dawna posługiwali się twórcy prawa międzynarodowego. Trudno zgodzić się z tezą, że pojęcie standardu, w tym standardu międzynarodowego, nie jest pojęciem prawnym, a przez to nie może być wyczerpująco zdefiniowane<sup>138</sup>. Rozdział VI Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. został zatytułowany: „Międzynarodowe standardy i rekomendowane praktyki”<sup>139</sup>. Co ciekawe, w polskim brzmieniu konwencji nie zawiera sformułowania „standard”, natomiast pisze się o przyjęciu międzynarodowych norm i zasad

---

<sup>128</sup> Z. Duniewska, *Tożsamość człowieka w dobie globalizacji (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja...*, s. 268.

<sup>129</sup> Z. Czachór (red.), *Standardy europejskie*, Wrocław 2001, s. 10.

<sup>130</sup> J. Radziejowski, *Problemy przyjęcia przez Polskę standardów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, [w:] Z. Czachór (red.), dz. cyt., s. 13.

<sup>131</sup> Por. tamże, s. 13.

<sup>132</sup> R. Rybicki, *Standardy współpracy policji w Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] Z. Czachór (red.), dz. cyt., s. 37 i n.

<sup>133</sup> A. Graś, *Standard Schengen w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Czachór (red.), dz. cyt., s. 53 i n.

<sup>134</sup> S.H. Kaj, *Standardy wspólnotowe w zakresie turystyki. Harmonizacja prawa polskiego z prawem wspólnotowym w zakresie funkcjonowania turystyki oraz przedsiębiorstw turystycznych*, [w:] Z. Czachór (red.), dz. cyt., s. 71 i n.

<sup>135</sup> Z. Czachór (red.), dz. cyt., s. 147 i n.

<sup>136</sup> G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005.

<sup>137</sup> J. Dobrowolska-Polak, *Nietolerancja i dyskryminacja w świetle europejskiego standardu poszanowania i ochrony praw jednostki*, [w:] T. Wallas (red.), *Standardy Unii Europejskiej a polskie realia. Wybrane problemy*, Poznań 2002, s. 53 i n.

<sup>138</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 136.

<sup>139</sup> Tekst w wersji angielskiej dostępny jest na stronie International Civil Aviation Organization, <http://www.icao.int/Pages/default.aspx> (dostęp: 12.11.2011).

postępowania<sup>140</sup>. Coraz częściej komentowany zwrot przenika również do języka prawnego używanego przez polskiego ustawodawcę. W rezultacie wyrażenie to spotkać można w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>141</sup>, gdzie oznacza zbiór i zakres wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasad stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Podobnie też w nieobowiązującym Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie standardów kształcenia nauczycieli<sup>142</sup> oraz w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem<sup>143</sup>.

Podobna tendencja dostrzegana jest w języku prawniczym. Bez trudu w prasie można doszukać się takich choćby wypowiedzi: „Ministerstwo chce jednocześnie, żeby gminy dla terenów nieobjętych planem przygotowywały przepisy urbanistyczne, w których określą podstawowe standardy zagospodarowania terenu”<sup>144</sup>. Czasami również określona konstrukcja, instytucja, np. wolność zgromadzeń, może być odczytywana jako powszechnie uznany standard współczesnego państwa demokratycznego<sup>145</sup>. Za jeden z takich standardów uznaje się w literaturze samo prawo do dobrej administracji<sup>146</sup>.

Można też spotkać się z zamiennym stosowaniem wyrażenia „standard” i „zasada” lub też odsyłaniem do zasad (rzadziej w sensie zasad prawa)<sup>147</sup>. Należałoby tu zatem przyjąć, że w skład standardu wchodzi wszystkie zasady dotyczące dobrej administracji. Wpisuje się to w pogląd zaprezentowany przez A.I. Jackiewicza, że najczęściej za standardy uznaje się zasady prawne,

---

<sup>140</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).

<sup>142</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie standardów kształcenia nauczycieli (Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2110).

<sup>143</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem (Dz.U. z 2012 r., poz. 1100).

<sup>144</sup> R. Krupa-Dąbrowska, *Investorom łatwiej będzie załatwić formalności*, „Rzeczpospolita” 12 stycznia 2010.

<sup>145</sup> Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04.

<sup>146</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*

<sup>147</sup> A.A. Ambroziak, *Standardy udzielania pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw we Wspólnocie Europejskiej*, [w:] Z. Czachór (red.), dz. cyt., s. 128 i n.

które w przeciwieństwie do reguł pozostawiają swobodę legislatorowi<sup>148</sup>. Na gruncie powyższego stwierdzenia można wnioskować, że standard jest pojęciem szerszym, bardziej ogólnym.

Różne definicje i różne ujmowanie standardów można odnaleźć w literaturze prawniczej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na koncepcję zaproponowaną przez R. Dworkina, amerykańskiego filozofa prawa. Według tego autora na system prawa składają się reguły (*rules*) oraz zasady (*principles*) i wytyczne (*policies*)<sup>149</sup>. R. Dworkin zarówno zasady, jak i wymogi polityki prawnej uznaje za prawo, czyli za normy<sup>150</sup>. Tym samym sędziowie, rozpatrując sprawę, powinni wydobywać z systemu prawnego „drzemiące” w nim, obok reguł, standardy, na które składają się zasady oraz wytyczne<sup>151</sup>. Szersze znaczenie standardów proponuje D.J. Galligan<sup>152</sup>. Jego zdaniem na pojęcie standardu składają się takie elementy, jak cele (*purposes*), założenia polityki prawa (*policies*), zasady (*principles*) oraz reguły prawne (*rules*)<sup>153</sup>. T. Jasudowicz zwraca natomiast uwagę, że próbując znaleźć miejsce dla standardów gdzieś w systemie prawa, można powiedzieć, że są one „owocem interakcji i wzajemnej penetracji pomiędzy składnikami *hard law* i *soft law*, do tego tak głębokiej, że czasem trudno orzec, czy dany składnik jest formalnie wiążący, czy też nie”<sup>154</sup>. Wzajemnie przenikają się standardy obowiązujące ze standardami zalecanymi.

Bardzo ciekawą wykładnię pojęcia i istoty standardów administracyjnych, zwłaszcza w aspekcie europejskich standardów proceduralnych, przedstawia Z. Kmiecik. Zdaniem tego autora standardy te są „niczym innym jak teoretycznym uogólnieniem postanowień aktów Komitetu Ministrów Rady Europy, a w pierwszym rzędzie – rezolucji (77) 31 z 28 IX 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji”<sup>155</sup>. Uogólnienie pozwala państwu, ze względu na różnorodność systemów prawnych, na ich wprowadzenie zgodnie z tradycją wypracowaną w doktrynie<sup>156</sup>. Standardy są bezpośrednio kierowane przede wszystkim do organów władzy państw

---

<sup>148</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 138.

<sup>149</sup> Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998.

<sup>150</sup> Tamże, s. 93.

<sup>151</sup> J. Zajadło, *Po co prawnikom...*, s. 21.

<sup>152</sup> Zob. D.J. Galligan, *Discretionary Powers*, Oxford 1986, podaje za: Z. Kmiecik, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 166.

<sup>153</sup> D.J. Galligan, dz. cyt., s. 6.

<sup>154</sup> B. Gronowska i in., *Prawa człowieka i ich ochrona*, wyd. 2, Toruń 2010, s. 554.

<sup>155</sup> Z. Kmiecik, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1, s. 58. Zob. również Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów...*, s. 103 i n.

<sup>156</sup> Z. Kmiecik, *Europejskie standardy...*, s. 58.

członkowskich organizacji<sup>157</sup>. Autor, powołując się na uchwałę NSA z 17 czerwca 1997 r.<sup>158</sup>, opowiada się za uwzględnianiem przez sądy w Polsce tego typu zaleceń i rezolucji, co jest dopuszczalne, a nawet niezbędne<sup>159</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się SN, który zauważył, że od momentu wstąpienia Polski do grona państw należących do Rady Europy należy brać pod uwagę w ramach wykładni i stosowania prawa uregulowania tam sprecyzowane<sup>160</sup>.

W innym kontekście (europejskie standardy ADR)<sup>161</sup> Z. Kmiecik wskazuje, że komentowane standardy powinny być rozpatrywane jako ogólny i powszechnie aprobowany wzorzec działania, posiadający podstawy w regulach *soft law*<sup>162</sup>. Podobnie też A.I. Jackiewicz w odniesieniu do międzynarodowych standardów prawnych nakazuje uznać wszelkie postanowienia za posiadające charakter „pewnych modelowych, przeciętnych rozwiązań, funkcjonujących w danej społeczności międzynarodowej”<sup>163</sup>. W takim tonie wypowiada się również D. Molenda<sup>164</sup>, twierdząc, że owe wzorce sprecyzowane w zaleceniach i rezolucjach uściślają, w jaki sposób powinno wyglądać administrowanie, by można było je zakwalifikować jako zgodne ze standardami europejskimi<sup>165</sup>. Wyodrębnione standardy należy nadto interpretować jako wskazania bądź zalecenia, wobec których pozostawia się pewną swobodę w wyborze środka ich realizacji<sup>166</sup>.

Swoistych wskazówek mogących pomóc w zrozumieniu standardów dobrej administracji dostarcza T. Frey w swej monografii poświęconej relacjom pomiędzy obywatelem a administracją. Autor ten przytacza następującą propozycję: „europejskie standardy procedury administracyjnej to pewne utrwalone od wielu lat, w aktach prawa międzynarodowego oraz w systemach prawnych demokracji zachodnioeuropejskich normy, reguły postępowania, dotyczące przede wszystkim wzajemnych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem”<sup>167</sup>. Korzeni standardów należy upatrywać w regula-

---

<sup>157</sup> Z. Kmiecik, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9, s. 12.

<sup>158</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA dnia z 17 czerwca 1997 r., sygn. FPS 1/97.

<sup>159</sup> Z. Kmiecik, *Europejskie standardy...*, s. 58.

<sup>160</sup> Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1995 r., OSNAP 1995/9/106.

<sup>161</sup> ADR (ang. *alternative dispute resolution*) – alternatywne formy rozwiązywania sporów, minimalne standardy dla systemów pozasądowych metod rozstrzygania sporów.

<sup>162</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 173.

<sup>163</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 137.

<sup>164</sup> Powołująca się w swym wystąpieniu na Z. Kmeciaka.

<sup>165</sup> D. Molenda, dz. cyt., s. 528.

<sup>166</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 173.

<sup>167</sup> T. Frey, *Relacja urząd – obywatel a standardy dobrej administracji*, „Biuletyn RPO”, z. 58, Warszawa 2007, s. 28.

cjach *soft law* Komitetu Ministrów Rady Europy, a także w ogólnie przyjętych tzw. standardach życia publicznego, z zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikają one także z mentalności urzędników<sup>168</sup>. Powyższa definicja wskazuje na to, że wydobywanie standardów jest procesem długoterminowym. Wydaje się również, że ma on charakter ciągły.

Standardy mogą być różne. Jak pisze J. Woleński we wstępie do książki *Biorąc prawa poważnie* R. Dworkina, różnice w orzecznictwie sądów amerykańskich i brytyjskich brały się przede wszystkim z faktu, że zarówno jedno, jak i drugie odwoływały się do innych standardów i wartości<sup>169</sup>. Rzeczywiście, standardy będą się odwoływały do wartości cenionych w danej grupie społecznej w danej społeczności międzynarodowej<sup>170</sup>. Przeprowadzona analiza literatury oraz materiału normatywnego daje podstawy do wskazania kilku kategorii standardów. Pierwszą grupę tworzą standardy minimalne (elementarne)<sup>171</sup>. Wyznaczają one podstawowe wymogi dotyczące danego zagadnienia. Przykład definicji tego terminu w tekście prawnym można znaleźć w dyrektywie Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami<sup>172</sup>. Zgodnie z przyjętym w dyrektywie znaczeniem pojęcie minimalnych standardów zakłada, że „Państwa Członkowskie mogą wprowadzić i utrzymać bardziej korzystne przepisy dla osób korzystających z tymczasowej ochrony w przypadku wystąpienia masowego napływu wysiedleńców”. W niniejszej rozprawie standardy minimalne również będą wyznaczały granicę gwarancji, którą można rozszerzyć na korzyść jednostki. Przykładowo, obecnie minimalnym standardem w postępowaniu sadowoadministracyjnym bądź jurysdykcyjnym jest dwuinstancyjność. Ilustracją powyższego stwierdzenia jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2007 r.: „standardem minimalnym odnoszącym się do postępowania sądowego jest dwuinstancyjność. Wszystko, co ponad ten standard wykracza, włącznie z instytucją kasacji i sposobem jej ukształtowania, jest naddatkiem, podwyższeniem standardu minimalnego”<sup>173</sup>. Jako

<sup>168</sup> Tamże, s. 22-28.

<sup>169</sup> R. Dworkin, dz. cyt., s. IX.

<sup>170</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 137.

<sup>171</sup> A. Bałaban, *Kolejny bubel, czyli ustawa o kierujących pojazdami*, „Rzeczpospolita” 29 stycznia 2011.

<sup>172</sup> Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.Urz. WE L 212 z 7.08.2001).

<sup>173</sup> Postanowienie TK z 12 grudnia 2007 r., sygn. TS 45/07.

źródło standardu minimalnego często traktuje się dokumenty podstawowe, takie m.in. jak Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności czy Konstytucja<sup>174</sup>. Na zasadzie przeciwieństwa można wskazać, że drugą grupą w odniesieniu do przytoczonego podziału będą standardy rozszerzone.

Poza podziałem przedstawionym powyżej można dokonać klasyfikacji standardów także ze względu na inne kryteria. O standardach można powiedzieć, że należą do grupy standardów zalecanych bądź standardów wiążących. Standardy wiążące utożsamia się z tzw. *hard law*, natomiast standardy zalecane mają swe źródło w *soft law*. Te drugie wiążą państwa w sensie polityczno-moralnym, a nie formalnoprawnym<sup>175</sup> i mogą poprzedzać przyjęcie formalnych uregulowań traktatowych<sup>176</sup>. Ponadto standardy mogą dotyczyć pewnego zakresu (np. standardy w zakresie dostępu do informacji, partycypacji, dotyczące udzielanej ochrony cudzoziemcom, proceduralne, ADR) bądź pewnego obszaru geograficznego (standardy międzynarodowe, europejskie, krajowe). Te ostatnie stanowią wzorce dla określonych geograficznie podmiotów lub dotyczą członków określonych organizacji (np. standardy Rady Europy). Zasadniczy wydaje się także podział na standardy prawne, etyczne, religijne czy społeczne. Podział ten związany jest ze źródłem uzasadnienia ich przestrzegania.

Przedmiotem analizy przeprowadzonej w niniejszej rozprawie są normy prawa administracyjnego w odniesieniu do standardów (prawnych) dobrej administracji. W poznaniu ich istoty może pomóc wyróżnienie cech swoistych terminu „standard”. Standardy, w tym standardy administracyjne<sup>177</sup>, ewoluują i są względnie zmienne w czasie. R. Dworkin stwierdza: „bez poczucia dziwności, że prawa mogą się różnić co do siły i charakteru w różnych przypadkach i w różnych momentach historii (...) przywykliśmy również do idei, że osądy moralne dotyczące tego, co słuszne, a co nie, są złożone i pozostają pod wpływem okoliczności, które są względne i się zmieniają”<sup>178</sup>. Podobnie też rzecz ujmuje J. Wakefield, która uważa, że administracja musi spełniać pewne wymagania, normy, które są zmienne w czasie i kontekście<sup>179</sup>.

---

<sup>174</sup> Postanowienie SN z 9 stycznia 2003 r., sygn. V KK 348/02; postanowienie SN z 12 lipca 2007 r., sygn. IV KZ 61/07.

<sup>175</sup> B. Gronowska i in., dz. cyt., s. 139.

<sup>176</sup> J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] J. Nicyporuk, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 133.

<sup>177</sup> W niniejszej rozprawie pod pojęciem „standardy administracyjne” rozumie się teoretyczne uogólnienie zbioru wymagań stanowiących podstawę europejskiego prawa administracyjnego. Podkategorią europejskich standardów administracyjnych są standardy dobrej administracji.

<sup>178</sup> R. Dworkin, dz. cyt., s. 257.

<sup>179</sup> J. Wakefield, dz. cyt., *passim*.

Owa względna zmienność oznacza, że przemiany ewolucyjne zachodzą stosunkowo wolno. Część historyczna pracy dowodzi, że jest to proces ciągły. Wystarczy zwrócić uwagę na to, jak zmieniały się w perspektywie czasu standardy dobrej administracji dotyczące wymogów stawianych kadrze urzędniczej. Na samym początku decydowała głównie wola panującego, a możliwość sprawowania urzędów zarezerwowana była dla wybranych. Obecnie zaś jako wzór stawia się kadrę urzędniczą pochodzącą z konkursu, wyspecjalizowaną, wykształconą oraz znającą języki obce. To samo dotyczy rozwoju prawa administracyjnego materialnego. Ciekawą historię, która może zobrazować ewolucyjność oraz względną zmienność, przytacza André Maurois. Otóż był on obserwatorem pewnej rozmowy w pociągu, dotyczącej świadczeń socjalnych. W pewnym momencie jeden z rozmówców, któremu w przeddzień ślubu umarła wybranka (*notabene* wdowa wojenna), postawił następujące pytanie: „Czy w tej sytuacji, w jakiej się znajduję, mogę się czegoś domagać?”. Konkluzja Mauroisa była następująca: „to, co w poprzednim pokoleniu uchodziłoby za odezwanie pomyleńca, tu było rozważane z całą powagą, wobec wysokiego zaopatrzenia, jakie się należało wdowom wojennym”<sup>180</sup>. Podobnie jest ze standardami. Wartości i oparte na nich standardy mogą być w niektórych przypadkach interpretowane i rozwijane w sposób dynamiczny<sup>181</sup>. Instytucja standardu jest efektem procesu<sup>182</sup>. To, co jeszcze wczoraj byłoby nazwane fantazją, już dziś może okazać się wyzwaniem do spełnienia. Ponadto można powiedzieć, że wyznaczanie owych standardów lub odpowiednia do czasu interpretacja standardów już zapisanych będzie wyraźnie potrzebna, co stanowi wypadkową rozwoju społeczeństw, a w szczególności zainteresowań człowieka i badań naukowych przez niego prowadzonych. Działania realizowane przez Radę Europy są obecnie skupione na interpretowaniu już istniejących zapisów. Główny ciężar został więc przesunięty z wytyczania nowych standardów na ich wdrażanie do systemów prawnych poszczególnych krajów członkowskich<sup>183</sup>.

Kolejną cechą standardów dobrej administracji jest to, że wynikają one z dorobku myśli administracyjnej. Istnieje prosta zależność, że to, co rodzi się w umysłach uczonych, często niebawem znajduje swe odzwierciedlenie w praktyce. Przykładem jest model zewnętrznej kontroli administracji przez sądownictwo administracyjne. Całkiem niedawno było to swoiste *novum*, dziś

---

<sup>180</sup> A. Maurios, *Aime-t-on encore la France?*, Réalités 1955, podaje za: F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki...*, s. 52.

<sup>181</sup> P.A. Świtalski, *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>182</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 138.

<sup>183</sup> P.A. Świtalski, dz. cyt., s. 16.



jest już standardem ukształtowanym w wyniku rozwoju nauki administracji i nauki prawa administracyjnego.

Następna cecha standardów dobrej administracji sprowadza się do spostrzeżenia o sposobie ich formułowania. Otóż standardy dobrej administracji są sformułowane w sposób ogólny, co pozwala ustawodawcy każdego kraju na ich wdrożenie w sposób uwzględniający zwyczaj czy charakterystykę prawa w danym porządku prawnym. Tym samym w ramach wdrażania standardów należy szanować „margines oceny”, który został przeznaczony dla poszczególnych państw członkowskich<sup>184</sup>. Charakteryzowana kategoria jest zarazem wzorem ukształtowania norm prawnych oraz wyznacznikiem działań dla poszczególnych państw. Same zaś standardy powinny być traktowane jako środek do uzyskania najwyższego stopnia ujednoczenia reguł przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji<sup>185</sup>. Ponadto standardy zazwyczaj dotyczą ogółu i muszą być możliwe do spełnienia przez wszystkich, do których się odnoszą. Standardem dobrze działającej administracji nie będą zatem założenia możliwe do spełnienia np. tylko przez bogate państwa, bogate gminy.

Standardy, w tym również standardy dobrej administracji, zależą od systemu politycznego przyjętego na danym terytorium. Inne uwarunkowania polityczne, przykładowo, w Szwajcarii i w Korei Północnej, doprowadzą do rozwinięcia i upowszechnienia się odmiennych rozwiązań. Ponadto standardy są zdeterminowane kulturowo i religijnie. Dzieje się tak dlatego, że opierają się one na wartościach uznanych w danym społeczeństwie. Normy moralne w tym aspekcie spotykają się z normami prawnymi. Sięgając chociażby do obowiązku równego traktowania, można zapewne przyjąć, że nakaz ten jest odmiennie postrzegany w ramach kultury europejskiej i kultury arabskiej. Standardy moralne społeczeństw „kształtują się zawsze w kontekście warunków demograficznych, naturalnych, doświadczeń historycznych danego społeczeństwa”<sup>186</sup>.

Poprzez standardy dokonuje się proces związany ze zbliżeniem cywilizacyjnym. Przede wszystkim odnosi się to do różnych doświadczeń państw, różnorodności koncepcji systemów prawa oraz różnorodności myślenia prawniczego i formułowania reguł prawnych<sup>187</sup>. Wyznaczanie

---

<sup>184</sup> L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.

<sup>185</sup> Zob. art. 37 Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

<sup>186</sup> M. Tabernacka, *Reputacja podmiotów sfery publicznej i opinia o nich*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), dz. cyt., s. 73.

<sup>187</sup> I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, [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. 325.

standardów prawnych jest wynikiem procesu unifikacji czy harmonizacji funkcjonowania administracji<sup>188</sup>. Proces dostosowania polskich przepisów do standardów europejskich jest zabiegiem, który wymaga czasu. Wymaga też, by oprócz dostosowania norm prawnych, dostosowane zostały zachowania prawne w zakresie stosowania oraz interpretacji prawa<sup>189</sup>. Tym samym standardy są owocem interakcji członków danej organizacji (np. Rady Europy) z pracami powstającymi na gruncie porozumienia w samej organizacji<sup>190</sup>. Polska jako kraj, który jeszcze niedawno czekał w przedśionku Unii Europejskiej, zobowiązana była dostosować się do standardów europejskich<sup>191</sup>. Dziś nie tylko ten proces trwa, ale ponadto Polska, jako członek UE oraz partner organizacji międzynarodowych, ma wpływ na kształt standardów europejskich.

Kolejną cechą standardów jest to, że są one częścią kultury, w tym częścią kultury prawnej, która zawiera określone wartości chronione przez ogólne zasady prawa i będące częścią tradycji prawnej<sup>192</sup>. Jak pisze S. Wronkowska-Jaśkiewicz: „kultura prawna chroni prawo przed arbitralnymi aktami władzy politycznej. Wskazuje bowiem standardy, których władza nie może naruszyć bez narażenia się na zarzut, że sprzeniewierza się powszechnie podzielanym wyobrażeniom o prawie i wartościach, którym ono służy. Owe standardy pełnią rolę wzorca dla prawodawcy, ale zarazem rolę kryteriów krytycznego osądu treści i sposobu, w jaki prawo jest tworzone”<sup>193</sup>. Kulturę prawną można określić jako środowisko prawa stanowionego<sup>194</sup>. Poznanie więc tej sfery może pozwolić na odkrycie i opisanie standardów dobrej administracji.

Standardy dobrej administracji jako podkategoria standardów administracyjnych muszą być odzwierciedlone w prawie administracyjnym. Podstawową rolę tej gałęzi od samego początku jej kształtowania się było hamowanie różnych zapędów związanych z pełnieniem władzy<sup>195</sup>. Przyjmuje się bowiem, że prawo jest tym instrumentem, który daje człowiekowi ochronę, lepszą lub gorszą, przed różnymi przejawami władzy: sądowniczej, parlamentarnej, wykonawczej, pieniądza czy monopoli<sup>196</sup>. Dziś dodatkowo wskazuje się, że prawo administracyjne powinno być motorem

---

<sup>188</sup> B. Gronowska i in., dz. cyt., s. 554.

<sup>189</sup> D. Molenda, dz. cyt., s. 530.

<sup>190</sup> A.I. Jackiewicz nazywa to sprzężeniem zwrotnym państw i organizacji. Zob. A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 137.

<sup>191</sup> T. Wallas (red.), dz. cyt., s. 5.

<sup>192</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 247.

<sup>193</sup> S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 10.

<sup>194</sup> Tamże, s. 15.

<sup>195</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 13.

<sup>196</sup> F. Longchamps de Bérier, *W Anglii*, [w:] K. Nowacki, dz. cyt., s. 62.

działań, wskazywać formy i tryb działania, a także regulować ustroj i kompetencje<sup>197</sup>.

Ponadto standardy dobrej administracji tworzą razem pewien wzorzec – model administracji, który spełnia kryteria formułowane przez doktrynę, orzecznictwo i normy prawne. To pewien typ idealny, podobnie jak czysty model administracji biurokratycznej opisany przez M. Webera. Wyznaczenie standardów dobrej administracji to przede wszystkim poszukiwanie kompromisów pomiędzy pewnością prawa a jego elastycznością czy sprawnością<sup>198</sup>. Należy podkreślić z całą stanowczością, że rozwój nowoczesnego państwa uzależniony jest od spełnienia standardów dobrej administracji<sup>199</sup>.

## 6. Źródła standardów dobrej administracji

Proces europeizacji odbija się na polskim prawie, w tym w sposób szczególnie na polskim prawie administracyjnym. Kwestią zasadniczą jest odpowiedź na pytanie, co stanowi źródło standardów prawnych. Gdzie należy upatrywać miejsca, w którym tworzone są reguły stanowiące punkt odniesienia dla prawodawcy krajowego? Na gruncie badania przeprowadzonego przez A.I. Jackiewicza źródłami potencjalnych standardów międzynarodowych (europejskich) są w zakresie standardów wiążących – umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy jako dowód powszechnej praktyki przyjętej za prawo, ogólne zasady prawa przyjęte przez narody cywilizowane oraz uchwały organizacji międzynarodowych, natomiast w zakresie standardów zalecanych – prawo miękkie (*soft law*), prawo krajowe, doktryna oraz orzecznictwo<sup>200</sup>.

Zgodzić się trzeba, że coraz większe znaczenie przypisuje się obecnie *soft law*, zwłaszcza w odniesieniu do standardów administracyjnych<sup>201</sup>. Należy zauważyć, że obecnie pod tą kategorią mieści się wiele jej postaci. Wśród nich P. Skuczyński przedstawia takie, jak deklaracje (*declarations*), rezolucje (*resolutions*), rekomendacje (*recommendations*), kodeksy praktyk (*codes of practice, codes*

---

<sup>197</sup> J. Łętowski, dz. cyt., s. 13.

<sup>198</sup> M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 220.

<sup>199</sup> *Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union*, Statskontoret 2005, no. 4, s. 11, [www.statskontoret.se/upload/.../2005/200504.pdf](http://www.statskontoret.se/upload/.../2005/200504.pdf) (dostęp: 21.10.2010).

<sup>200</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 138–158.

<sup>201</sup> J. Człowiekowska, *Prawo międzynarodowe jako źródło prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann, P. Dobosz (red.), *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda. Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r.*, Kraków 2005, s. 95.

of conduct), wytyczne (*guidelines*), standardy (*standards*), karty (*charters*), raporty (*reports*), opinie (*opinions*), programy (*programs*), porozumienia międzyinstytucjonalne (*inter-institutional agreements*) oraz miękkie prawo w przebraniu twardego (*soft law disguised as hard law*), a także porozumienia dżentelmeńskie (*gentlemen's agreements*)<sup>202</sup>. *Soft law*<sup>203</sup>, na co zwraca uwagę T. Jasudowicz, ma coraz większe znaczenie, bowiem „w odróżnieniu od konwencji, które państwa ratyfikują, rekomendacje i rezolucje nie mają dla państw i rządów mocy wiążącej. Mają jednak dla nich moc moralną i polityczną”<sup>204</sup>. Jak podkreśla ten autor, nie do końca jest to wyłącznie prawo miękkie, bezwartościowe i słabe<sup>205</sup>, tym bardziej że członkostwo w organizacjach tworzących powyższe akty zobowiązuje do podejmowania działań zbliżających.

Źródeł standardów dobrej administracji w wymiarze europejskim należy się doszukiwać przede wszystkim w rozwiązaniach regionalnych, europejskich organizacji, na czele z Radą Europy, a także Unią Europejską, oraz w orzecznictwie europejskiego wymiaru sprawiedliwości (Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)<sup>206</sup>, jak również Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>207</sup>. W literaturze podkreśla się, że szczególne znaczenie dla rozwiązań krajowych mają przede wszystkim Unia Europejska i Rada Europy<sup>208</sup>. Organizacje te wspólnie działają na rzecz wdrażania standardów, opierając się na zasadach partnerstwa i komplementarności w takich obszarach, jak prawa człowieka i podstawowe wolności, rządy prawa i współpraca w dziedzinie prawa, demokracja i dobre rządzenie, stabilność demokratyczna, dialog międzykulturowy i różnokulturowość narodowa, edukacja, młodzież i kontakty międzyludzkie, spójność społeczna<sup>209</sup>. Współpraca pomiędzy tymi organizacjami ma jeden podstawowy cel. Jest nim osiągnięcie większej jedności poszczególnych państw członkowskich, a także wspólne poszanowanie standardów

---

<sup>202</sup> P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] Materiały z XVII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Międzyzdroje 2006, s. 3, dostępne na stronie: [http://www.us.szc.pl/main.php/zjazd\\_ktifp?xml=load\\_page&st=12331&gs=10753](http://www.us.szc.pl/main.php/zjazd_ktifp?xml=load_page&st=12331&gs=10753) (dostęp: 15.11.2010).

<sup>203</sup> Zob. szerzej L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2004.

<sup>204</sup> *Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A handbook*, Strasburg 1996, podaje za: T. Jasudowicz, dz. cyt.

<sup>205</sup> T. Jasudowicz, dz. cyt., s. 76.

<sup>206</sup> Zob. T. Bąkowski, *Europejskie uwarunkowania zasad polskiego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku i in. (red.), *Europeizacja...*, s. 27. Zob. też Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów...*, s. 17 i n.

<sup>207</sup> I. Lipowicz, *Polska administracja publiczna...*, s. 321.

<sup>208</sup> Zob. J. Bujny, *Prawo do ochrony zdrowia w dokumentach europejskich*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *Europa w nowych granicach czy Europa bez granic?*, Poznań 2004, s. 289 i n.

<sup>209</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Współpraca Unii Europejskiej z Radą Europy: wybrane zagadnienia instytucjonalno-prawne*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy...*, s. 47.

odnoszących się do działania systemu politycznego oraz norm prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem praw człowieka i podstawowych wolności<sup>210</sup>. Temat dobrej administracji w sposób szczególny związany jest z rządami prawa oraz demokracją.

Rada Europy została powołana 5 maja 1949 r. w celu osiągnięcia większej jednolitości między jej poszczególnymi członkami, a także by chronić i wprowadzać w życie ideały oraz zasady będące podstawą dziedzictwa jej członków<sup>211</sup>. Tak założony program działań winien zmierzać do uzyskania postępu zarówno ekonomicznego, jak i społecznego podmiotów tworzących tę organizację. Rada Europy służy dziś nie tylko państwu członkowskim, ale przede wszystkim obywatelom państw członkowskich<sup>212</sup>. Organizacja ta, pomimo obserwowanego szczególnie w nowych krajach członkowskich UE spadku zainteresowania tą instytucją, nadal pozostaje odniesieniem dla wyznaczanych standardów demokratycznych oraz dotyczących praw człowieka w Europie. Wzory rozwiązań prawnych pochodzących z organów Rady Europy nadal stanowią wzór rozwiązań prawnych dla regionalnych rozwiązań.

Podstawowym aktem obowiązującym w ramach Rady Europy jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC). Wyznacza ona cały system standardów minimalnych w dziedzinie ochrony praw człowieka<sup>213</sup>. Dobrą administracją można nazwać taką, która respektuje wszystkie prawa człowieka. Przyjmuje się, że stosowanie EKPC w stosunku do postępowania administracyjnego może się odbywać jedynie na zasadzie analogii<sup>214</sup>. Standardy ustrojowe zostały natomiast zawarte głównie w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>215</sup> (dawniej terytorialnego)<sup>216</sup>, a także w dotychczas nieratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego<sup>217</sup>. J. Jaskiernia zwraca uwagę, że Rada Europy stworzyła cały system standardów konwencyjnych oraz pozakonwencyjnych

---

<sup>210</sup> Tamże.

<sup>211</sup> Por. Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

<sup>212</sup> P.A. Świtalski, dz. cyt., s. 15.

<sup>213</sup> M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka: Obowiązek państwa aktywnej ochrony podstawowych praw i wolności*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy...*, s. 183.

<sup>214</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa strony...*, s. 50.

<sup>215</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

<sup>216</sup> O błędach w tłumaczeniu: M. Kulesza, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym*, „Wspólnota” z 8 lutego 1997 r., nr 6, [w:] M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–1997*, Warszawa 2008, s. 226 i n.

<sup>217</sup> Dokument przyjęty na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

zaliczanych do *soft law*<sup>218</sup>. Obecnie ten dorobek stanowi około dwustu konwencji i innych aktów prawa międzynarodowego<sup>219</sup>. Wśród nich znajdują się także te, które dotyczą *stricte* działalności administracji. Można je pogrupować w dwa podzbiory: dokumenty dotyczące właściwego funkcjonowania administracji oraz dokumenty dotyczące ochrony osób przed aktami administracji<sup>220</sup>. Wśród aktów ściśle związanych z tematem niniejszej rozprawy znajdują się:

- zalecenie R(77)31 Komitetu Ministrów RE o ochronie jednostki w stosunku do aktów organów administracji,
- zalecenie R(80)2 Komitetu Ministrów RE w sprawie wykonywania dyskrecyjnych kompetencji przez organy administracji,
- zalecenie R(81)7 Komitetu Ministrów RE w sprawie środków ułatwiających dostęp do sprawiedliwości,
- zalecenie R(81)19 Komitetu Ministrów RE w sprawie dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych,
- zalecenie R(84)15 Komitetu Ministrów RE w sprawie odpowiedzialności publicznej,
- zalecenie R(87)16 Komitetu Ministrów RE w sprawie procedur administracyjnych dotyczących dużych grup osób,
- zalecenie R(89)8 Komitetu Ministrów RE dotyczące tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych,
- zalecenie R(91)10 Komitetu Ministrów RE w sprawie udostępniania osobom trzecim danych osobowych pozostających w posiadaniu władz publicznych,
- zalecenie R(93)7 Komitetu Ministrów RE w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw i działalności publicznej,
- zalecenie R(2000)6 Komitetu Ministrów RE w sprawie statusu urzędników publicznych w Europie,
- zalecenie R(2000)10 Komitetu Ministrów RE w sprawie kodeksów postępowania urzędników publicznych,
- zalecenie R(2002)2 Komitetu Ministrów RE w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych,
- zalecenie R(2003)16 Komitetu Ministrów RE w sprawie wykonywania decyzji administracyjnych i wyroków sądowych w dziedzinie prawa administracyjnego,

---

<sup>218</sup> J. Jaskiernia, *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy...*, s. 123.

<sup>219</sup> P.A. Świtalski, dz. cyt., s. 15.

<sup>220</sup> T. Jasudowicz, dz. cyt., s. 77.

- zalecenie R(2004)20 Komitetu Ministrów RE w sprawie kontroli sądowej aktów administracyjnych,
- zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów RE dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji.

Powyższy zbiór nie ma charakteru wyczerpującego. Najbardziej istotne dla rozważanego tematu jest ostatnie zalecenie – R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Waga tego aktu została podkreślona w preambule. Wskazuje się przede wszystkim, że dokument ten jest podsumowaniem wszystkich wcześniejszych uregulowań. Wśród standardów w nim zamieszczonych znalazło się dziewięć zasad dobrej administracji: praworządności, równości, bezstronności, proporcjonalności, pewności prawnej, podejmowania działań we właściwym czasie, partycypacji, poszanowania prywatności, przejrzystości.

W sekcji II zostały skupione zasady dotyczące decyzji administracyjnych (generalnych (regularne) lub niegeneralnych (nieregularne)), tj.:

- reguły dotyczące inicjowania działania,
- obowiązek wydania decyzji w odpowiednim czasie,
- obowiązek zagwarantowania środków prawnych na wypadek, gdyby decyzje nie zostały wydane,
- obowiązek przekazania wniosku zgodnie z właściwością,
- obowiązek potwierdzenia poprzez wskazanie oczekiwanego terminu wydania decyzji i środka prawnego przysługującego w przypadku niewydanienia decyzji,
- prawo osób prywatnych do wysłuchania w związku z decyzjami indywidualnymi,
- prawo osób prywatnych do włączenia się w określone decyzje niegeneralne,
- wymóg ustalenia kosztów udziału osób prywatnych w kosztach decyzji administracyjnych w sposób uczciwy i właściwy,
- wymóg formułowania decyzji administracyjnych w sposób prosty, jasny i zrozumiały,
- obowiązek zawarcia uzasadnienia oraz podstawy prawnej rozstrzygnięcia,
- obowiązek ogłoszenia decyzji administracyjnych,
- generalny zakaz niedziałania wstecz wobec daty wydania lub ogłoszenia decyzji,
- generalny zakaz wchodzenia w życie przed należytych ich ogłoszeniem,
- obowiązek wykonania decyzji,
- obowiązek ustanowienia właściwego systemu kar zabezpieczających wykonanie nałożonych obowiązków,
- obowiązek pozostawienia odpowiedniego czasu do wykonania decyzji,

- obowiązek prowadzenia egzekucji według ścisłej procedury oraz z poszanowaniem proporcjonalności,
- względna trwałość decyzji indywidualnych, które mogą być uchylane bądź zmieniane w interesie publicznym, z uwzględnieniem interesów prywatnych.

Osobną grupę stanowią standardy dotyczące odwołań, tj.:

- prawo do kontroli decyzji administracyjnej wywierającej bezpośredni wpływ na prawa i interesy,
- obowiązek zagwarantowania odwołania administracyjnego poprzedzającego kontrolę sądową,
- prawo osób prywatnych do wystąpienia o poddanie kontroli sądowej decyzji administracyjnej,
- zakaz dyskryminacji w związku ze złożeniem odwołania od decyzji.

Ostatnią grupę tworzą standardy dotyczące odszkodowań, które zawierają:

- obowiązek zadośćuczynienia na skutek szkody z tytułu bezprawnych decyzji administracyjnych bądź zaniedbania ze strony administracji lub jej urzędników,
- możliwość wprowadzenia regulacji zmuszających osoby prywatne do uprzedniego przedłożenia swojej sprawy zainteresowanemu organowi,
- nakaz zagwarantowania wykonania orzeczeń sądowych we właściwym czasie,
- nakaz umożliwienia organom publicznym lub osobom prywatnym, które poniosły negatywne skutki decyzji, wszczęcia postępowania przeciwko samym urzędnikom.

H. Izdebski w przedstawionym akcie dopatruje się istnienia dziewięciu zasad odnoszących się do materialnego prawa administracyjnego, jedenastu zasad postępowania administracyjnego oraz zasad odnoszących się do odwołań i odszkodowań za bezprawne działanie bądź zaniechanie mające źródło w administracji publicznej<sup>221</sup>. Cały katalog zaleceń określa się natomiast mianem minimalnych standardów, które powinny spełniać państwa członkowskie Rady Europy<sup>222</sup>.

Kolejnym filarem, źródłem rozpoznania standardów dobrej administracji jest dorobek Unii Europejskiej. Standardy wspólnotowe, zdaniem T. Jasudowicza, winny odzwierciedlać oraz dopełniać standardy uniwersalne i standardy Rady Europy, a ich wartość będzie rozpoznawana wówczas, gdy poprzez tę rozbudowę będą podwyższały poziom oraz skuteczność już

<sup>221</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 325.

<sup>222</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne...*, s. 64.



wcześniej rozpoznanych i przyjętych standardów<sup>223</sup>. Autor ten w swej pracy koncentruje się przede wszystkim na standardach związanych z prawami człowieka. Jednak wydaje się, że można to również odnieść do standardów dobrej administracji. Ponadto należy zwrócić uwagę na związanie regulacjami wspólnotowymi w aspekcie zasady praworządności: „wyrażona w art. 6 k.p.a. zasada praworządności (zasada legalności), zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, oznacza bowiem, iż począwszy od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, organy administracji publicznej obowiązane są przestrzegać nie tylko przepisów prawa krajowego, ale i prawa wspólnotowego”<sup>224</sup>. Nadto, pomimo ustalonego w prawie UE istnienia autonomii procesowej i instytucjonalnej, prawodawca unijny formułuje szereg wymagań minimalnych, które powinny być respektowane przez prawodawcę krajowego<sup>225</sup>. Szczątkowe regulacje można wyróżnić z poszczególnych sektorowych dyrektyw unijnych (np. obiektywizm i bezstronność), które czasami formułują wyższe wymagania aniżeli standardy wynikające z zasady dobrej administracji<sup>226</sup>.

Podstawą normatywną dla dobrej administracji jest przede wszystkim Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Sam termin praw podstawowych po raz pierwszy został użyty w 1969 r. przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu 29/69 *Erich Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt* i oznaczał części ogólne zasad wspólnotowego porządku prawnego<sup>227</sup>. Tam też uznano, że działania przeciwne prawom podstawowym, mającym charakter norm konstytucyjnych w wewnętrznych, krajowych ustawach zasadniczych, muszą zostać uznane za nielegalne<sup>228</sup>. Prawo do dobrej administracji zostało zawarte w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w następującym brzmieniu:

- „1. Każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.
2. Prawo to obejmuje:
  - a. prawo każdej osoby do przedstawienia swojej opinii przed podjęciem jakiegokolwiek działania mogącego mieć negatywny wpływ dla tej osoby,

---

<sup>223</sup> B. Gronowska i in., dz. cyt., s. 542.

<sup>224</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 września 2008 r., sygn. II SA/Go 358/08.

<sup>225</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 220.

<sup>226</sup> Tamże, s. 222.

<sup>227</sup> J. Menkes, *Karta Praw Podstawowych UE a konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 32.

<sup>228</sup> Tamże.

- b. prawo dostępu każdej osoby do dotyczących jej dokumentów, uwzględniające jednak uzasadnione względy poufności oraz tajemnicy zawodowej lub handlowej,
  - c. obowiązek administracji uzasadnienia podjętych decyzji.
3. Każdy ma prawo do uzyskania zadośćuczynienia ze strony wspólnoty w przypadku spowodowania szkody przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy wynikającej z wykonywania przez nich ich obowiązków, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla przepisów prawnych Państw Członkowskich.
  4. Każdy ma prawo do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów oraz do uzyskania odpowiedzi w tym samym języku<sup>229</sup>.

Drugim aktem, na podstawie którego można wyróżnić europejskie standardy dobrej administracji, jest Europejski Kodeks Dobrej Administracji. EKDA to akt, który wraz z redakcją art. 41 KPP sprawił, że w polskiej nauce prawa administracyjnego podjęto ponownie temat dobrej administracji. W Europie nie brakuje jednak głosów, że temu dokumentowi, który wyznacza podejście do kształtowanego obecnie europejskiego prawa administracyjnego, poświęca się zbyt mało uwagi<sup>230</sup>.

Inicjatorem prac nad pierwowzorem kodeksu dobrej administracji był Roy Perry, deputowany do Parlamentu Europejskiego. Po kilkuletniej pracy nad tym zagadnieniem finalną jego wersję przedstawił Jacob Södermann, Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej. Kodeks Dobrej Administracji stał się niejako podsumowaniem i spojeniem wielu wzorców, które pojawiają się w europejskich systemach prawnych. Dokument ten nie zyskał jednak mocy prawnej.

We wrześniu 2001 r. Parlament Europejski uchwalił Europejski Kodeks Dobrej Administracji (*European Code of Good Administrative Behaviour*) i zalecił jego stosowanie w organach i instytucjach Unii Europejskiej. Pośród 26 artykułów, jakie obejmuje Europejski Kodeks Dobrej Administracji, można wyodrębnić następujące zasady: 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),

---

<sup>229</sup> Istota prawa do dobrej administracji zostanie omówiona w następnym rozdziale.

<sup>230</sup> Zob. J. Mendes, *Good Administration in EU Law and European Code of Good Administrative Behaviour*, „EUI Working Paper” 2009, no. 9, Florence.

prawo 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).

W zamyśle EKDA miał osiągnąć podstawowe cele, które dotyczyły dwóch potencjalnych jego odbiorców. Dla urzędników EKDA miał stać się swego rodzaju przewodnikiem lub instrukcją postępowania czy zachowania się, natomiast dla interesantów stał się prostym źródłem skondensowanej informacji o prawach i standardach, jakich mogą się spodziewać, załatwiając swoje sprawy w instytucjach administracyjnych<sup>231</sup>. Ponadto EKDA miał pomóc Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich w kwalifikacji przypadków „złej administracji”. Myślą, która przyświecała tworzeniu EKDA, było jednak przede wszystkim rozwinięcie rozumienia prawa do dobrej administracji. Był to krok, który pozwalał na wyeksponowanie i wyróżnienie zasad dobrej administracji, niezależnie od ich treści. Trzeba jednak pamiętać, że EKDA nie ma charakteru wykonawczego do KPP, ale jest rozwinięciem jego rozumienia<sup>232</sup>.

EKDA i jego zapisy przypominają zasady ogólne sprecyzowane chociażby w k.p.a. Przeprowadzona przez A. Gilla analiza wskazuje, że nie ma potrzeby zmiany polskiego kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ akt ten w dostatecznym stopniu pełni rolę gwaranta zrównoważenia różnorodnych interesów indywidualnych, grupowych czy ogólnych<sup>233</sup>, a jego treść jest bardziej drobiazgowa niż postanowienia EKDA<sup>234</sup>. Trzeba pamiętać, że Europejski Kodeks Dobrej Administracji został stworzony dla państw o różnej tradycji prawnej. Stąd też jego postanowienia są bardzo uniwersalne<sup>235</sup>. Akt ten można uważać za jeden z głównych dokumentów wyznaczających standardy dobrej administracji w ramach UE. Tak też jest rozpoznawany przez sądy administracyjne. Zwrcono na to uwagę w jednym z wyroków NSA w Warszawie, podkreślając, że Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem

---

<sup>231</sup> J. Söderman, *The European Ombudsman Annual Report 1998*, Strasbourg 1999, s. 19; J. Mendes, dz. cyt., s. 1.

<sup>232</sup> J. Dobkowski, dz. cyt., s. 132; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Niczyporuk, dz. cyt., s. 67. Takie stwierdzenie można odnaleźć również w decyzji Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP) opublikowanej we wrześniu 2011 r. w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE C 285 z 29.9.2011, t. 54, s. 3).

<sup>233</sup> A. Gill, *O potrzebie nowelizacji kodeksu...*, s. 285.

<sup>234</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa strony...*, s. 354.

<sup>235</sup> Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczyła, dz. cyt., s. 39.

wiążącym w Polsce, może być natomiast traktowany jako akt wytyczający pożądaną standardy działania administracji<sup>236</sup>.

Źródłem, do którego będą mogły być odnoszone rozwiązania prawne państw członkowskich, może w niedalekim czasie stać się kodeks postępowania administracyjnego Unii Europejskiej. 23 marca 2010 r. w ramach Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego powstała grupa robocza do spraw prawa administracyjnego. W wyniku jej prac przyjęto zbiór zaleceń, które przybrały formę rezolucji Parlamentu Europejskiego<sup>237</sup>. Zawarto w niej przede wszystkim dziewięć zasad ogólnych odnoszących się do administracji: (1) praworządności, (2) niedyskryminacji i równego traktowania, (3) proporcjonalności, (4) bezstronności, (5) spójności i uzasadnionych oczekiwań, (6) poszanowania prywatności, (7) uczciwości, (8) przejrzystości, (9) efektywności i użyteczności. Projektowane rozporządzenie, zdaniem twórców, powinno mieć charakter konsolidacyjny, a ponadto „zawierać uniwersalny zbiór zasad i określać procedurę stosowaną jako zasadę *de minimis*, gdy nie istnieje *lex specialis*”<sup>238</sup>. Zgodnie z treścią rezolucji gwarancje przyznane obywatelom w ramach instrumentów sektorowych nie mogą zapewniać mniejszej ochrony niż gwarancje przewidziane w rozporządzeniu<sup>239</sup>. Trzeba zaznaczyć, że wyniki badań tekstu rezolucji przeprowadzone przez J. Supernata dowodzą, iż rozporządzenie „nie ma dotyczyć administracji unijnej pośredniej wykonywanej przez administracje państw członkowskich”<sup>240</sup>. Z drugiej strony należy się spodziewać, że akt ten pośrednio będzie oddziaływał na prawodawstwo państw członkowskich<sup>241</sup>. Warto odnotować, że niemal jednocześnie w wyniku wspólnych prac w Europie powstał ReNEUAL, w którym zawarto propozycje modelowych rozwiązań dla projektowanego kodeksu postępowania administracyjnego<sup>242</sup>.

---

<sup>236</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 maja 2008 r., sygn. I OSK 867/07.

<sup>237</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, P7\_TA(2013)0004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//PL> (dostęp: 10.10.2013).

<sup>238</sup> Tamże.

<sup>239</sup> Tamże.

<sup>240</sup> J. Supernat, *Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014, s. 665–667.

<sup>241</sup> M. Princ, *Komentarz do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2013, nr 4, s. 175–188.

<sup>242</sup> M. Wierzbowski in., *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2015. Redakcja wydania polskiego: M. Wierzbowski, A. Kraczkowski.

Źródłem rozpoznania standardów dobrej administracji mogą być również inne akty wydawane przez UE. Jako przykład można przytoczyć 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<sup>243</sup>, dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG<sup>244</sup> czy dyrektywę nr 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego<sup>245</sup>. Wymogi tam sprecyzowane są przedmiotem analizy w kontekście prawa krajowego<sup>246</sup>. Zdarza się również, że poszczególne akty prawne zawierają w sobie szereg zasad, które wpisują się bezpośrednio w zagadnienie dobrej administracji. Doskonałą ilustracją są zasady dotyczące specyfikacji i wdrażania ITS<sup>247</sup>, wśród których zawarto takie, jak: skuteczność, opłacalność, proporcjonalność, wspieranie ciągłości usług, zapewnianie interoperacyjności, wspieranie zgodności wstecznej, poszanowanie istniejącej infrastruktury krajowej i cech sieci, promowanie równego dostępu, wspieranie dojrzałości, zapewnianie jakości określania czasu i położenia, ułatwianie intermodalności oraz poszanowanie spójności<sup>248</sup>.

Źródłem odkrywania standardów dobrej administracji mogą być wyroki sądów unijnych, ETPCz czy sądów i trybunałów krajowych. Analiza orzecznictwa sądów wspólnotowych wskazuje na fakt odwoływania się do takich pojęć, jak „dobre praktyki administracyjne” (*good administrative practices*), „właściwe administrowanie” (*proper administration*) czy zasady dobrego administrowania, a także wyodrębnienia w późniejszym okresie autonomicznej

---

<sup>243</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 L 145/43 z 31.5.2001 r., s. 331).

<sup>244</sup> Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 41, poz. 26 ze zm.).

<sup>245</sup> Dyrektywa nr 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003 r.).

<sup>246</sup> S. Czarnow, *Prawo do informacji w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4/23, s. 23–35; D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2, s. 90–102.

<sup>247</sup> Inteligentne Systemy Transportowe.

<sup>248</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu. Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.Urz. UE L Nr 207 z 6.08.2010 r.).

zasady dobrej administracji<sup>249</sup>. Dzieje się tak w wyniku tego, iż od czasu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane przy interpretacji prawa polskiego<sup>250</sup>.

T. Frey upatruje źródeł standardów europejskich głównie w regulacjach państw Europy Zachodniej. Zdaniem tego autora w innych rejonach wykształciły się raczej złe standardy administracyjne, w których urzędnik pannał nad obywatelem<sup>251</sup>. Z tym poglądem trudno się jednak zgodzić, szczególnie z perspektywy pięćdziesięciu lat obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego w Polsce. Sam kodeks tworzy zatem odpowiednie ramy prawne, natomiast w zakresie jego stosowania i praktyki nadal rozwiązania nie funkcjonowały zadowalająco.

Źródłem odtworzenia standardów dobrej administracji może być też doktryna formułująca szereg wymagań adresowanych do działalności administracji oraz jej struktur. Przykładem mogą być fundamentalne zasady państwa cywilizowanego w odniesieniu do procedury administracyjnej, do których J. Łętowski zaliczył: dopuszczenie obywatela do udziału w rozstrzygnięciu jego sprawy, jawność postępowania, bezstronność organu podejmującego decyzję, uczciwość w prowadzeniu postępowania, obowiązek uzasadniania decyzji, możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia (odwołanie) oraz zagwarantowanie systemu kontroli sądowej<sup>252</sup>. Doktrynalne rozważania związane z tematyką dobrej administracji zostały już omówione w punkcie pierwszym niniejszego rozdziału.

Nie ulega wątpliwości, że kształtowane w ramach rozważań europejskich reguły wyznaczające relację pomiędzy administracją publiczną a jednostką należy umiejscawiać w obrębie próby rozwiązania sporu pomiędzy zwolennikami koncepcji wyższości dobra wspólnego nad dobrem jednostki (komunitaryści) a liberałami popierającymi tezę przeciwną, o prymacie dobra jednostki nad dobrem wspólnym<sup>253</sup>. Owocem tego są standardy dobrej administracji, które z jednej strony mają na celu zabezpieczenie praw jednostki, z drugiej zaś systematyzują sposób postępowania podmiotów wykonujących zadania publiczne.

---

<sup>249</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 201.

<sup>250</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 1995 r., sygn. III ARN 75/94.

<sup>251</sup> T. Frey, *Relacja urząd – obywatel...*, s. 21.

<sup>252</sup> J. Łętowski, dz. cyt., s. 171 i n.

<sup>253</sup> M. Stahl, *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii zmian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] J. Supernat (red.), dz. cyt., s. 663. Szerzej o przywołanym sporze A. Miętek, *Spór liberałów z komunitarystami*, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 7, s. 101–111.

## 7. Standardy dobrej administracji a dobre praktyki administracyjne

W literaturze nawiązującej do tematyki dobrej administracji funkcjonuje jeszcze jedno istotne określenie – dobre praktyki administracyjne. Częstokroć sam Europejski Kodeks Dobrej Administracji jest tłumaczony jako Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, a jego postanowienia traktuje się jako kodeks dobrych praktyk. Trzeba jednak odnotować, że w warunkach polskich bardziej odpowiednie wydaje się pierwsze określenie. Zgodnie z zasadą, że „nie tłumaczymy słów, tylko treść, jaką one niosą”<sup>254</sup> (na co zwraca uwagę J. Supernat), nazwa Europejski Kodeks Dobrej Administracji bardziej oddaje sens tłumaczonego aktu.

Dobrymi praktykami można natomiast nazwać działania, które charakteryzują się następującymi cechami: są skuteczne (sprawdzone), efektywne, potrzebne (dotyczą sytuacji, gdy pojawia się problem), dotyczą powtarzalnych problemów, są możliwe do powielenia w innym miejscu, składają się z powtarzalnych elementów, które występują w lokalnym środowisku (są „składalne”), są niezbyt skomplikowane, otwarte – można je opisać w kategoriach<sup>255</sup>. Gdzie indziej dobrą praktyką nazywa się przedsięwzięcie, które „pozwala na skuteczną realizację zadań i osiągnięcie celów”, a także w efektywny sposób wykorzystujące zasoby i które można zastosować w wielu podmiotach<sup>256</sup>. Definicja dobrych praktyk sformułowana została również w Regulaminie Banku Dobrych Praktyk Komendy Głównej Policji jako „sposób wykonania zadania, uniwersalne rozwiązanie, praktyka pozwalająca na osiągnięcie wyznaczonego celu w sposób skuteczny (zrealizowano zaplanowane działania i osiągnięto zaplanowane wyniki, zgodnie z ustalonymi założeniami) i efektywny (wykorzystane zasoby nie przewyższają osiągniętych wyników)”<sup>257</sup>.

Nadto dobre praktyki (administracyjne) mogą być utożsamiane z innowacyjnymi projektami, które zostały z powodzeniem zrealizowane. To działania dostarczające praktycznych rozwiązań określonych problemów i przynoszące

---

<sup>254</sup> J. Supernat, *Recenzja do Z. Brodecki (red.), „Europa urzędników”, „Samorząd Terytorialny”* 2009, nr 12, s. 80.

<sup>255</sup> N. Gryczko, *W stronę integracji – kluczowa rola mediów w rozwoju lokalnym*, prezentacja w ramach Programu Integracji Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.ppwow.gov.pl/download/prasa/warsztaty.pdf> (dostęp: 21.11.2012).

<sup>256</sup> Baza dobrych praktyk dla administracji samorządowej, Serwis eGov.pl, <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=4&Itemid=62> (dostęp: 11.04.2004).

<sup>257</sup> Regulamin Banku Dobrych Praktyk Komendy Głównej Policji – Zespół ds. Komunikacji Wewnętrznej Gabinetu Komendanta Głównego Policji, <http://www.bdp.e-wspol.edu.pl> (dostęp: 15.03.2016). Serwis ten ma na celu wsparcie wymiany doświadczeń zawodowych, poprawę przepływu informacji oraz wzmocnienie kultury organizacyjnej w Policji.

ustalone, pozytywne rezultaty<sup>258</sup>. Ważne jest także, by dobre praktyki przynosiły efekty przy wsparciu i aktywnym udziale wszystkich uczestników, zwłaszcza przedstawiciele lokalnych organizacji pozarządowych, a przede wszystkim osób, które namacalnie doświadczą skutków podjętych działań.

Dobre praktyki administracyjne to działania, które są rozwinięciem standardów administracyjnych. Wynikają one w dużym stopniu z wiedzy i doświadczenia. Obecnie tworzone są bazy dobrych praktyk zawierające takie propozycje, jak elektroniczny nabór do szkół ponadgimnazjalnych, przekazanie fundacjom prowadzenia szkół podstawowych z terenów wiejskich oraz platformy edukacyjne<sup>259</sup>. Można powiedzieć, że jest to katalog działań, które wykonuje aktywna administracja. Dobrą praktyką może okazać się także zlecenie badań na temat potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji postulatu otwartości administracji i jako sposób wykonania założenia o służebnej roli administracji względem obywateli. Wspaniałym przykładem ilustrującym dobre praktyki administracyjne mogą być zorganizowane serwisy informacyjne, których zadaniem jest przekazywanie wiadomości mieszkańcom o zagrożeniach (wichry, powódzie, burze czy katastrofy), awariach (sieci energetycznych, gazowych), planowanych remontach lub o podjęciu działań zmierzających do usunięcia niespodziewanych awarii, ponadto o wydarzeniach kulturalnych i sportowych, programach zdrowotnych, sesjach kolegialnych organów lub posiedzenia komisji w ważnych sprawach. Są to działania, które zapewniają komunikację wewnątrz wspólnot samorządowych, a także podnoszą bezpieczeństwo i jakość życia w gminie<sup>260</sup>.

Dobra praktyka łączy się również z dobrym wychowaniem i można ją odnieść do kultury sprawowania urzędu, np. by urzędnik przedstawiał się przy odbieraniu telefonu czy by podpisywał się imieniem i nazwiskiem oraz opisem stanowiska w kontaktach elektronicznych. Na tym przykładzie widać, że Europejski Kodeks Dobrej Administracji zawiera również elementy dobrych praktyk administracyjnych.

Kolejna cecha dobrych praktyk związana jest z tym, że sama praktyka administracyjna może się zmienić, co jest uzależnione od swoistego uznania organów administracji<sup>261</sup>. Dobre praktyki zależą więc od inwencji twórczej danej jednostki. Motywacją do takich działań może okazać się chęć wykonania

---

<sup>258</sup> Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cites”, <http://www.dobrepraktyki.org.pl> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>259</sup> Baza dobrych praktyk, <http://www.dobrepraktyki.pl> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>260</sup> System Samorządowy Informator SMS, np. gminy Suchy Las (<https://www.sisms.pl/>).

<sup>261</sup> Por. M. Górski, *Glosa do wyroku TS z dnia 29 października 2009 r., C-551/08, Lex/el.* Zob. także przywołany tam wyrok TS z dnia 6 maja 1980 r. *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii* (Sprawa 102/79).



w jak najlepszy sposób swoich zadań. Znakomitym przykładem w tym zakresie są dobre praktyki w zapewnianiu i doskonaleniu jakości na uczelniach wyższych. Funkcjonowanie wewnętrznego systemu jakości kształcenia wymusza bowiem Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>262</sup> oraz Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie podstawowych kryteriów i zakresu oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej<sup>263</sup>.

W literaturze można wskazać posługiwanie się przeciwstawnymi pojęciami – dobre praktyki lub złe praktyki, podobnie jak ma to miejsce w przeciwstawianiu dobrej administracji – tej złej. Autorzy raportu z monitoringu Biuletynów Informacji Publicznej gmin województwa śląskiego do złych praktyk zaliczają m.in.: puste zakładki na stronach internetowych, fałszywe informacje lub ich brak, umieszczanie reklam na stronach BIP. Natomiast do dobrych praktyk należy według nich umieszczanie poradników dla interesentów oraz czytelne i wiarygodne informacje<sup>264</sup>.

Dobre praktyki są częścią składową *corporate governance* (ładu korporacyjnego). Zarówno jedne, jak i drugie są wypadkową norm prawnych i dobrowolnych praktyk sektora prywatnego opartych na zaakceptowanych zasadach życia społecznego. Pozwalają one na efektywniejsze funkcjonowanie podmiotu z jednoczesnym poszanowaniem osób tworzących daną organizację<sup>265</sup>. Z tego punktu widzenia blisko jest już do ujmowania dobrych praktyk administracyjnych jako jednego ze składników kultury organizacyjnej. Należy w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem NSA, że dobra praktyka administracyjna jest pojęciem szerszym niż przestrzeganie przepisów prawa<sup>266</sup>.

Pomimo uwag krytycznych związanych z posługiwaniem się w niektórych sytuacjach terminem „dobra praktyka” nie należy marginalizować tego pojęcia. W ramach regulacji europejskich można bowiem znaleźć odwołanie się do uwzględnienia praktyk administracyjnych. Przykładem służyć postanowienia aktu Rady przyjmującego zasady regulujące przekazywanie przez Europol danych osobowych państwom i instytucjom trzecim, zgodnie

---

<sup>262</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

<sup>263</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie podstawowych kryteriów i zakresu oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1356).

<sup>264</sup> K. Cichos, G. Wójkowski, „Biuletyn informacji publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego”, Katowice 2010.

<sup>265</sup> M. Matuszczak, *Corporate Governance – istota zagadnienia i zjawiska mu towarzyszące*, „Zeszyty Stowarzyszenia Naukowego Prawa Prywatnego” Poznań 2007, s. 57.

<sup>266</sup> Wyrok NSA z 14 września 2011 r., sygn. I OSK 866/11.

z którymi w ramach przekazywania danych<sup>267</sup> należy uwzględnić przepisy prawne i praktyki administracyjne państwa trzeciego lub instytucji niepowiązanej z Unią Europejską w dziedzinie ochrony danych oraz władz odpowiedzialnych za sprawy dotyczące ochrony danych. Dobre praktyki nie są jednak przedmiotem szczegółowej analizy w niniejszej rozprawie.

## 8. Podsumowanie

Pojęcie „dobra administracja” ma wiele aspektów. Nie można przyjąć, że próby rozpoznania cech składowych tego pojęcia są skazane na niepowodzenie. Badania przytoczone w pierwszym punkcie niniejszego rozdziału dowodzą, że niektóre elementy składające się na treść dobrej administracji mogą być jedynie preferowane przez określoną grupę badanych.

Dobra administracja jest ściśle związana z koncepcją *good governance*, demokratycznym państwem prawnym oraz prawami człowieka. Akcentowanie nacisku na relację pomiędzy administracją a jednostką w pełni natomiast uzasadnia przyjęcie modelu administracji responsywnej jako punktu odniesienia do dalszych rozważań. Refleksje przedstawione w niniejszym rozdziale uprawniają propozycję, by wymogi dotyczące administracji podzielić na dwie kategorie. Pierwsza z nich odnosić się będzie do wymogów określających relację pomiędzy jednostką a państwem działającym za pośrednictwem swoich organów. Druga będzie wyrażać reguły prakseologiczne nawiązujące do skuteczności rozumianej jako sprawność, racjonalizacja, doskonalenie i podnoszenie efektywności działań aparatu administracyjnego<sup>268</sup>. Podział ten po części koresponduje z postanowieniami Konstytucji RP, w preambule stanowiącej: „w działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Tym samym można mówić o istnieniu standardów dobrej administracji i standardów skutecznej administracji. Podział ten ma charakter umowny, ponieważ administracja skuteczna może być w praktyce oceniana również jako dobra. Obszarem badawczym niniejszej pracy w dalszej jej części będą wyłącznie standardy dobrej administracji w kontekście materialnego prawa administracyjnego.

Reasumując wcześniejsze rozważania, a także definicje skonstruowane przez Z. Kmiecika i T. Jasudowicza, można przyjąć takie rozumienie standardów dobrej administracji, zgodnie z którym stanowią one teoretyczne uogólnienie zarówno zasad, jak i wytycznych, owoc interakcji *hard law*

---

<sup>267</sup> Akt Rady z dnia 12 marca 1999 r. przyjmujący zasady regulujące przekazywanie przez Europol danych osobowych państwom i instytucjom trzecim (Dz.Urz. UE C 88 z 30.3.1999, s. 1).

<sup>268</sup> L.J. Żukowski, *Pojęcie skuteczności administracji – próba syntezy*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, z. 2(23), s. 129.

i *soft law*, a przede wszystkim wyrażają podstawowe wartości składające się na koncepcję demokratycznego państwa prawnego, jednocześnie tworząc wzorzec ukształtowania relacji pomiędzy podmiotami administrowanymi a administracją publiczną, wobec których pozostawia się pewną swobodę w wyborze środka ich realizacji. Na podstawie standardów dobrej administracji konstruuje się prawo do dobrej administracji oraz zasady (zasadę) dobrej administracji. Działanie standardów dobrej administracji urzeczywistnia się natomiast przez działania zgodne z zasadami dobrej administracji, a także przez ich rozszerzanie w postaci dobrych praktyk administracyjnych.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że podobnie jak europejskie standardy postępowania administracyjnego, standardy dobrej administracji również nie mają ściśle określonego znaczenia, a katalog zasad i wartości, które je wyrażają, ma raczej charakter umowy<sup>269</sup>. Dlatego też katalog analizowanych w niniejszej rozprawie standardów dobrej administracji jest otwarty. Analizie zostały poddane główne standardy związane z dobrą administracją, uogólnione i uzupełnione o podstawowe wartości łączone z traktowaniem człowieka (prawa człowieka). Podstawowymi aktami, do których będzie przyrównywana działalność polskiego prawodawcy, są: zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji oraz Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Obecnie reguły tam ustanowione należy uznać za podstawowy wzorzec i minimalny standard, który powinno odzwierciedlać prawodawstwo krajowe<sup>270</sup>.

Standardy dobrej administracji można ujmować w trzech aspektach, nawiązujących do podziału prawa jako takiego: standardy materialne, ustrojowe i proceduralne (procesowe). Takie ujęcie koresponduje także z globalnym ujęciem prawa do dobrej administracji. Materialny aspekt dotyczy praw i obowiązków jednostki, natomiast procesowy sprowadza się do podstawowych wymagań, którymi należy się kierować, prowadząc postępowanie<sup>271</sup>. Na podstawie przedstawionego schematu trudno jednak w praktyce rozstrząsać, czy np. wymóg praworządności należy ująć wśród gwarancji proceduralnych czy gwarancji materialnych<sup>272</sup>. Z jednej strony katalogowi dziewięciu zasad skupionych w Kodeksie Dobrej Administracji przypisuje się charakter materialny, z drugiej zaś można spotkać głosy, że wszystkie regulacje

---

<sup>269</sup> A. Skóra, *Europejskie standardy uczestnictwa...*, s. 563.

<sup>270</sup> Z. Kmiecik, *Problem funkcji i metody...*, s. 12; tenże, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne...*, s. 93.

<sup>271</sup> W kontekście aspektów prawa do dobrej administracji G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w świetle działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), dz. cyt., s. 111.

<sup>272</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 325.

są natury proceduralnej<sup>273</sup>. Pozwala to na przyjęcie następującego podziału: standardy ogólne, standardy odnoszące się do wydawanych rozstrzygnięć oraz standardy dotyczące kadry urzędniczej. Takie rozbieżności oparte jest na zaleceniu R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Na tej podstawie można skonstruować następujący zestaw standardów dobrej administracji:

- I. **standardy ogólne:** praworządność, równe traktowanie, podejmowanie działań we właściwym czasie, jawność administracyjna, możliwość udziału podmiotów administrowanych w podejmowanych rozstrzygnięciach, pewność i zaufanie, służebność i najmniejsza uciążliwość, poszanowanie jednostki, proporcjonalność oraz odpowiedzialność za szkody;
- II. **standardy odnoszące się do wydawanych rozstrzygnięć:** obowiązek wskazania podstawy prawnej, obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia, właściwa forma wydania decyzji, możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia oraz poszanowanie praw nabytych;
- III. **standardy odnoszące się do kadry urzędniczej:** standardy odnoszące się do postawy urzędnika (uprzejmość, życzliwość i przyjazność, bezstronność i obiektywizm), standardy odnoszące się do postulatu fachowości, standard odpowiedzialności urzędniczej.

Jeszcze raz należy podkreślić, że podział ten ma charakter umowny. Poza granicami analizy pozostawione zostają niektóre aspekty ustrojowe. Stąd też w wymienionym katalogu nie pojawiła się np. zasada subsydiarności, którą można określić jako główną zasadę ustrojową Unii Europejskiej<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/ Rec (2007) 7*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pał, *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 145.

<sup>274</sup> I. Lipowicz, *Polska administracja publiczna...*, s. 343.

# Między prawem a zasadą – dobra administracja w polskiej tradycji prawnej

## 1. Prawo do dobrej administracji

Ustalenia terminologiczne poprzedniego rozdziału pozwalają na wysunięcie wniosku, iż pojęcie standardu prawnego najlepiej pasuje do rozważań na tle międzynarodowym, łączącym dorobek różnych tradycji prawnych. Z drugiej strony z powodzeniem można je stosować na gruncie nauki o administracji, gdzie wyraża teoretyczne uogólnienie wymagań stawianych samej administracji bądź relacji pomiędzy jednostką a administracją. Z kolei w ramach dociekań krajowych na polu nauk prawnych należy zastanowić się nad istnieniem prawa do dobrej administracji oraz zasady dobrej administracji.

Pojawienie się prawa do dobrej administracji jest efektem rozwoju praw jednostki. Uprawnienie to nie ma jednak tak długiej tradycji, jak na przykład prawo do życia<sup>1</sup>. Nie było ono dotychczas rozpoznawane w ramach rozważań na gruncie praw człowieka. Trzeba równocześnie zauważyć, że pozytywizm prawniczy odrzuca ideę istnienia uprawnień wcześniejszych niż jakakolwiek forma legislacji<sup>2</sup>. Deklaruje on, że jednostki mają uprawnienia, gdy jest to uwarunkowane decyzją polityczną lub praktyką społeczną<sup>3</sup>, bądź też inaczej, gdy zostały one przyznane ustawowo przez tego, kto ma do tego kompetencje. Pojawienie się prawa do dobrej administracji wpisuje się w proces pozytywizacji praw jednostek, która zamienia hasła i idee w prawa mające realne znaczenie dla jednostek<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Dobkowski przypomina w swym artykule, że prawo do dobrej administracji w polskiej tradycji zostało ukute przez J. Starościana. Zob. J. Dobkowski, dz. cyt., s. 129.

<sup>2</sup> R. Dworkin, dz. cyt., s. 10.

<sup>3</sup> Tamże, s. 11.

<sup>4</sup> P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 13.

Prawo do dobrej administracji po raz pierwszy pojawiło się wraz z powstaniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Przyjmuje się, że treść art. 41 KPP jest kompromisem, który społeczność europejska była skłonna zaakceptować. Postanowienia, które znalazły się w wymienionej jednostce redakcyjnej Karty, miały swoje historyczne korzenie we wcześniejszych traktatach. Obowiązek uzasadniania podjętych przez organ decyzyjny jest wzorowany na art. 253 TWE<sup>5</sup>, którego treść brzmiała: „Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, bądź przez Radę i Komisję, należy uzasadniać”. Odpowiedzialność deliktowa związana z możliwością uzyskania zadośćuczynienia ze strony wspólnoty w przypadku spowodowania szkody przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy wynikającej z wykonywania przez nich ich obowiązków stanowiła podstawę treści art. 288 TWE. Przepis ten głosi: „W dziedzinie odpowiedzialności deliktowej Wspólnota powinna naprawić, zgodnie z zasadami wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez instytucje lub agentów przy wykonywaniu ich funkcji<sup>6</sup>. Prawo do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów można odnaleźć we wcześniejszym art. 21 TWE: „Każdy obywatel Unii może pisać do każdego organu lub instytucji (...) w jednym z języków ujętych w art. 314 oraz otrzymywać odpowiedź zredagowaną w tym samym języku”<sup>7</sup>.

Należy wspomnieć, że ujęcie prawa do dobrej administracji w pierwotnym brzmieniu obejmowało zwrot „w szczególności”, dlatego też w literaturze przyjmuje się, że koncepcja ta w swym założeniu od samego początku miała charakter otwarty<sup>8</sup>. Ponadto należy wskazać, że bezpośrednio związane z prawem do dobrej administracji są: prawo dostępu do dokumentów (art. 42), prawo petycji (art. 44) oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47), a także możliwość, by w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim miała prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43).

Skonstruowana w ten sposób koncepcja prawa do dobrej administracji pozwala zaklasyfikować owo prawo jako wiązkę procesowych praw

---

<sup>5</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r., s. 37).

<sup>6</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003, s. 176.

<sup>7</sup> Tamże, s. 177.

<sup>8</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne...*, s. 59.

podmiotowych<sup>9</sup>, czasami wraz z jej poszczególnymi elementami klasyfikowanymi w ramach godności proceduralnej<sup>10</sup> lub też jako publiczne prawo podmiotowe „do procedury”<sup>11</sup>.

Mimo zawarcia prawa do dobrej administracji w rozdziale V Karty Praw Podstawowych zatytułowanym „Prawa Obywateli” praw tych nie ogranicza się podmiotowo do obywateli Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Dotyczy ono wszystkich, którzy wejdą w kontakt z administracją niezależnie od przynależności państwowej lub jej braku. Zgodzić się zatem należy z tezą, że zamieszczenie prawa do dobrej administracji wśród postanowień dotyczących obywateli UE należy traktować bardzo szeroko. Prawo do dobrej administracji odnosi się nie tylko do obywateli, ale również do „osób fizycznych i prawnych zamieszkujących lub mających swoją siedzibę na terytorium państw członkowskich Unii”<sup>13</sup>.

Klasyfikując prawo do dobrej administracji, należy podkreślić za prawodawcą europejskim, który umiejscowił je w zasadniczym akcie prawnym, że mamy do czynienia z prawem podstawowym<sup>14</sup>, o niejasnym statusie „prawa-parasola”<sup>15</sup>. Prawo do dobrej administracji zawiera w sobie cały zestaw praw podmiotowych, które mają ograniczyć arbitralność administracji<sup>16</sup>. Jako przykład może w tym zakresie służyć zdanie E. Pieta, że z prawa do obrony oraz z prawa do administracji wynika prawo do bycia wysłuchanym<sup>17</sup>. Uzyskanie przez większą liczbę podmiotów statusu administrowanych sprawiło, że niezbędna stała się „konieczność wzmocnienia ochrony prawnej jednostek, poprzez przyznanie tym ostatnim konkretnych uprawnień (roszczeń) proceduralnych i materialnych wobec instytucji unijnych”<sup>18</sup>. Ujęcie prawa do dobrej administracji w tak ważnym akcie, jakim jest KPP, to olbrzymi krok naprzód w zakresie relacji administracja – jednostka, ujmowanych w kontekście obywatelstwa Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

---

<sup>9</sup> Z. Brodecki, *Substrat – prawo*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 76; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne...*, s. 60.

<sup>10</sup> Z. Brodecki (red.), dz. cyt., s. 99 i n.

<sup>11</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa strony...*, s. 48.

<sup>12</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 70.

<sup>13</sup> R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, rok XVI, nr 2(85), s. 50.

<sup>14</sup> M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1, s. 87-107.

<sup>15</sup> J. Mendes, dz. cyt., s. 4.

<sup>16</sup> Tamże, s. 3.

<sup>17</sup> E. Piet, *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question*, „Common Market Law Review” 2002, no. 39, s. 945.

<sup>18</sup> M. Szydło, dz. cyt., s. 87 i n.

<sup>19</sup> Z. Brodecki, *Substrat...*, s. 76.

Wydaje się uzasadniony pogląd, że prawo do dobrej administracji może być rozpoznawane jako prawo człowieka. Przede wszystkim przemawia za tym umieszczenie jego zapisu w ramach Karty praw podstawowych UE. Wprawdzie żaden z aktów normujących prawa człowieka nie formułuje wprost takiego uprawnienia, jednakże prawo do dobrej administracji można łączyć m.in. z prawem do skutecznego środka odwoławczego, prawem do sądu, poszanowaniem godności człowieka bądź zakazem dyskryminacji.

Prawo do dobrej administracji czasami bywa utożsamiane nie z publicznym prawem podmiotowym, ale z prawem człowieka III generacji<sup>20</sup>, co zdaniem K. Miskowskiej-Daszkiewicz nie daje podstawy do ewentualnego podniesienia roszczenia względem państwa<sup>21</sup>. Nierealność prawa podmiotowego do dobrej administracji, zdaniem zwolenników tej koncepcji, sprowadza się do braku możliwości skutecznego dochodzenia jego realizacji<sup>22</sup>. Trzeba przypomnieć, że kategoria praw nazywanych solidarnościowymi (zbiorowymi) zawiera takie prawa, jak prawo do pokoju, prawo narodów do samostanowienia, do rozwijania własnej kultury, do ochrony środowiska, do rozwoju gospodarczego, do pomocy humanitarnej, do komunikowania się oraz do wspólnego dziedzictwa ludzkości<sup>23</sup>. Za odmiennym stanowiskiem przemawia ulokowanie prawa do dobrej administracji w Karcie praw podstawowych UE (prawa i obowiązki obywateli UE). Po wtóre, analiza składników prawa do dobrej administracji daje podstawy do twierdzenia, że jednostka może skutecznie żądać dochowania terminów w postępowaniu administracyjnym. W tym przypadku zgodnie z rozwiązaniami krajowymi przysługują jednostce środki dyscyplinujące organ (np. zażalenie na nieterminowe załatwienie sprawy lub przewlekłe prowadzenie postępowania, skarga na bezczynność). Nadto też w literaturze podnosi się, że prawo do dobrej administracji, na razie rozumiane jako realizacja zasady dobrej administracji, może być dochodzone w ramach skargi do Komisji Europejskiej lub też można było się na nie powołać przed SPI i TS (z wyłączeniem sądownictwa krajowego)<sup>24</sup>. Stanowisko godzące prezentuje J. Dobkowski, który stwierdza, że idea dobrej administracji nie może być traktowana w kategorii praw człowieka, których źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność istoty ludzkiej, raczej należy je utożsamiać ze składnikami demokratycznego państwa prawnego<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 328–330; I. Lipowicz, *Prawo obywatela...*, s. 111.

<sup>21</sup> K. Miskowska-Daszkiewicz, *Standardy wykonywania władzy...*, s. 145.

<sup>22</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 329.

<sup>23</sup> T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunatu Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 40.

<sup>24</sup> J. Dobkowski, dz. cyt., s. 132.

<sup>25</sup> Tamże, s. 138.



W literaturze prawa administracyjnego można również znaleźć postulaty, by prawo do dobrej administracji miało zastosowanie, poza „areną wspólnotową”, także przed krajowymi organami administracji<sup>26</sup>. Próżno szukać w Konstytucji RP postanowień wprost wyrażających prawo do dobrej administracji. Niemniej jednak zdaniem T. Gellerta „prawo takie daje się (...) wyprowadzić w sposób oczywisty z szeregu jej postanowień będących konsekwencją i rozwinięciem naczelnej, ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2)”<sup>27</sup>. Wynika to z założenia, że w systemie mogą istnieć normy, które zostały wyinferowane z innych. Przede wszystkim wskazuje się na takie postanowienia konstytucyjne, jak: działanie na podstawie prawa (art. 7), poszanowanie godności ludzkiej (art. 30), obowiązek równego traktowania (art. 32), prawo do sądu (art. 45), ochrona danych osobowych (art. 51), prawo równego dostępu do służby publicznej (art. 60), prawo do informacji (art. 61), prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77), prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji w pierwszej instancji (art. 78), prawo do złożenia skargi konstytucyjnej (art. 79), prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80), koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa – w tym założenie, że wewnętrzne akty normatywne nie mogą być podstawą decyzji wobec obywatela, osób prawnych oraz innych podmiotów, które nie są podporządkowane organizacyjnie organowi wydającemu taki akt (art. 87–94), obowiązek stworzenia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie bezstronnego wykonywania zadań publicznych (art. 153), system kontroli sprawowanej nad administracją publiczną przez Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208), istnienie sądownictwa administracyjnego (art. 184) czy funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli (art. 203)<sup>28</sup>. Z wymienionymi powyżej przepisami korespondują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i ustaw materialnego prawa administracyjnego<sup>29</sup>.

W. Chróścielewski oraz Z. Kmiecik uważają, że prawo do dobrej administracji obecnie może być utożsamiane z „zespołem standardów prawnych odnoszących się do działań administracji publicznej, na tyle spójnych, jednoznacznych i precyzyjnych, iż można je traktować jako kryteria oceny prawidłowości rozmaitych rozwiązań ukształtowanych w krajowym porządku

---

<sup>26</sup> Zob. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 24, także literatura tam przytoczona.

<sup>27</sup> T. Gellert, *Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (lipiec 2006 – kwiecień 2007)*, [w:] *Prawo do Dobrej Administracji*, RPO-MAT. 2008, nr 60, s. 116.

<sup>28</sup> Tamże, s. 116; A. Gill, *Sytuacja procesowa strony...*, s. 48–49.

<sup>29</sup> T. Gellert, dz. cyt., s. 117.

prawnym<sup>30</sup>. A.I. Jackiewicz w swej monografii postawił tezę, że prawo do dobrej administracji samo w sobie jest standardem europejskim<sup>31</sup>. Jeszcze szersze rozumienie proponuje Z. Cieślak, który na gruncie polskiej nauki prawa administracyjnego wskazuje, że prawo do dobrej administracji można rozumieć jako:

- „1) uprawnienie obywatela, który wchodząc w relację z administracją, jest uprawniony do żądania realizacji prawa do dobrej administracji,
- 2) publiczne prawo podmiotowe kształtowane przez procedury prawne i instytucje, które mają realizować roszczenie realizacji dobrej administracji,
- 3) kategorię paraprawną – rozumianą jako niemającą charakteru wiążącego zasadę prawną będącą wynikiem i podsumowaniem systemu prawnego,
- 4) kategorię pozaprawną – określaną jako zjawisko społeczne oparte na relacjach politycznych, aspektach społecznych, opierającą się na ocenach etycznych<sup>32</sup>.

W pełni należy podzielić pogląd, że „prawo do dobrej administracji (a więc prawo w znaczeniu podmiotowym) odnosi się do uprawnienia jednostki (jej prawa podmiotowego o charakterze publicznym) do żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości<sup>33</sup>. W ramach tak przyjętej koncepcji można wyróżnić co najmniej dwa aspekty: materialny i procesowy. Zasady materialne dotyczą praw i obowiązków jednostki, zaś procesowe wyznaczają sposób prowadzenia postępowania administracyjnego<sup>34</sup>.

Prawo do dobrej administracji, co zostało wielokrotnie podkreślone przez TS i SPI, jest głęboko zakorzenione w tradycji państw członkowskich UE<sup>35</sup>. Wnioski zaprezentowane przez J. Mendes nakazują uznać, że granicą pojmowania prawa do dobrej administracji jako publicznego prawa podmiotowego są tylko postanowienia art. 41 KPP, natomiast postanowień EKDA nie można traktować jako swoistego rodzaju objaśnienia<sup>36</sup>. Z drugiej strony podnosi się, że proces rozpoznawania składników prawa do dobrej administracji nie został jeszcze zakończony. Wręcz przeciwnie, przeprowadzone obserwacje dają podstawy, by nadać mu przymiot *in statu nascendi*<sup>37</sup>.

---

<sup>30</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, dz. cyt., s. 68.

<sup>31</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, passim.

<sup>32</sup> Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, dz. cyt., s. 18.

<sup>33</sup> G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie stosowania...*, s. 111.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> S. Peers, A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights, Politics, Law and Policy*, Portland 2004, s. 174.

<sup>36</sup> J. Mendes, dz. cyt., s. 13.

<sup>37</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji*, [w:] Z. Brodecki (red.), dz. cyt., s. 316.

Można założyć, że rzeczywista zmiana relacji jednostka – państwo dokona się dopiero wtedy, gdy przez wszystkich uczestników dyskursu zostanie zaakceptowane prawo do dobrej administracji rozumiane jako publiczne prawo podmiotowe, a prawo do dobrej administracji będzie określane jako podstawowe prawo obywatela<sup>38</sup>. Prawdziwą korzyścią dla nauki prawa administracyjnego byłoby powszechne przyjęcie zasady dobrej administracji jako szczególnej normy prawnej. Chodzi tu przede wszystkim o zaakceptowanie tezy, że zasada dobrej administracji jest zasadą prawa.

## 2. Współczesne koncepcje zasad prawa – ujęcie teoretyczne

Poszukiwanie reguł, zasad rządzących systemem ma swoją długą tradycję. Najstarsze zasady prawa, takie jak: *lex retro non agit*, *nulla poena sine lege*, *nullum crimen sine lege*, *pacta sunt seroanda* czy *audiatur et altera pars*, zawdzięczamy myślicielom rzymskim. Zasady prawne czasami były spisywane i umieszczane w specjalnych księgach zasad prawnych. Obligowało to do uwzględniania ich w decyzjach interpretacyjnych<sup>39</sup>. Przykładem mogą być księgi zasad prawnych prowadzone przez Sąd Najwyższy II RP. Zabieg gromadzenia zasad wynikał z potrzeby ujednoczenia norm w okresie porozbiorowym<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 61 § 6 ustawy o Sądzie Najwyższym uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby z chwilą ich podjęcia uzyskują moc zasad prawnych. Skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Osobnym zagadnieniem jest kwestia związania wykładnią przyjętą przez Sąd Najwyższy<sup>41</sup>.

W literaturze istnieje kilka koncepcji, które nakazują określony sposób rozumienia zasad prawa. Obecnie na świecie głos należy do takich postaci, jak R. Dworkin, R. Aleksey, M. Atienza czy J.R. Manero. Polska szkoła teorii prawa również doczekała się w drugiej połowie XX w. opracowania rodzimej koncepcji zasad prawa. Wśród nich wyróżnia się koncepcję J. Wróblewskiego, a także założenia zasad prawnych przedstawione przez S. Wronkowską, Z. Ziemińskiego i M. Zielińskiego.

Punktem wyjścia w każdej z koncepcji, która uznaje istnienie zasad, jest refleksja nad pojęciem systemu prawa, który wyraża zbiór norm

---

<sup>38</sup> J. Kochanowski, *O dobrą administrację*, [w:] *Prawo do Dobrej Administracji*, RPO-MAT. 2008, nr 60, s. 11; tenże, *Mamy prawo do dobrej administracji*, „Rzeczpospolita” 11 kwietnia 2008.

<sup>39</sup> O zasadach prawnych NTA zob. S. Kasznica, dz. cyt., s. 179.

<sup>40</sup> Zob. szerzej M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1.

<sup>41</sup> P. Rola, *Czy wyrok Sądu Najwyższego wiąże inne sądy*, „Rzeczpospolita” 7 sierpnia 2009; L. Gardocki, *Kiedy uchwała Sądu Najwyższego jest wiążąca*, „Rzeczpospolita” 6 listopada 2008.

postępowania stanowiących uporządkowaną całość<sup>42</sup>. Fundamentalnym pytaniem stawianym przez teoretyków prawa jest to, jakie są elementy tego systemu. Według R. Dworkina, amerykańskiego filozofa prawa, system prawa składa się z reguł, zasad oraz wymogów polityki prawnej i innych rodzajów norm<sup>43</sup>. W innych opracowaniach można spotkać się z tłumaczeniem, że są to reguły, zasady i inne standardy<sup>44</sup>. Reguły według przedstawionej koncepcji wskazują, jak należy postąpić we wskazanych okolicznościach. Szczególnym wyznacznikiem reguł jest to, że regułę można spełnić lub nie („wszystko albo nic”). W przypadku kolizji reguł tylko jedna może mieć status obowiązującej. Inaczej przedstawia się zagadnienie zasad prawa. Zasady mają wymiar wagi lub doniosłości<sup>45</sup>. Można przyjąć, że oznacza to, iż zasady prawa mogą obowiązywać z niejednorodną mocą i wagą. Ewentualne konflikty pomiędzy zasadami powinny być rozstrzygane z uwzględnieniem względnej doniosłości każdej z nich<sup>46</sup>. Zasady to normy prawne, które mają być przestrzegane, ponieważ wymaga tego sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności<sup>47</sup>. Ich podstawową funkcją jest zabezpieczenie wartości i z tego powodu mogą pozostawać między sobą w kolizji<sup>48</sup>. Zasady obowiązują, ponieważ powołują się na nie sądy i znajdują swój wyraz w ustawie (instytucjonalne poparcie), a także wiążą z tego tytułu, że posługują się nią członkowie społeczeństwa, w tym przedstawiciele środowiska prawniczego (odczucie stosowalności)<sup>49</sup>.

Rozwinięciem koncepcji R. Dworkina zajął się R. Alexy. Według tego autora na system prawa składają się reguły prawne i zasady prawne. Cechą charakterystyczną pierwszych jest to, że w trakcie zastosowania niedopuszczalne jest przyjęcie jakichkolwiek odstępstw. Zasady natomiast są utożsamiane z nakazami optymalizacyjnymi<sup>50</sup>. Owe nakazy nie wskazują konkretnego, ściśle określonego zachowania, ale pewien pożądany stan rzeczy (cel, wartość), który powinien być urzeczywistniony w największym stopniu w obrębie możliwości prawnych i faktycznych<sup>51</sup>. Optymalizacyjność zasad, jak

---

<sup>42</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 180.

<sup>43</sup> R. Dworkin, dz. cyt., s. 56.

<sup>44</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 79.

<sup>45</sup> R. Dworkin, dz. cyt., s. 64.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> Tamże, s. 56–57.

<sup>48</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 79.

<sup>49</sup> Tamże, s. 80.

<sup>50</sup> R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002, s. 47–48.

<sup>51</sup> R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 47, podaję za: G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej*, referat wygłoszony na XIX Zjeździe Katedr Teorii i Filozofii Prawa w Jastrzębiej Górze, 21 września 2010 r., s. 5, materiał dostępny na stronie: [www.prawo.univ.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Maron.pdf](http://www.prawo.univ.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Maron.pdf) (dostęp: 20.11.2010).

podkreśla twórca koncepcji, daje możliwość ich gradacyjnego spełnienia<sup>52</sup>. Zarówno jedne, jak i drugie zgodnie z tradycją ujęcia prawa w Polsce są normami prawnymi<sup>53</sup>. Zdaniem M. Zielińskiego jednak koncepcja ta całkowicie nie odpowiada tej wypracowanej w polskiej kulturze prawnej, ponieważ konsekwentnie np. zasadę *nullum crimen sine lege* należałoby traktować jak regułę, a nie zasadę<sup>54</sup>.

Twórcami trzeciej obecnie zauważanej koncepcji zasad prawa są Hiszpanie, M. Atienza i J. Ruiz Manero<sup>55</sup>. Zdaniem tych autorów na system prawa składają się dwa typy zasad (zasady *sensu stricto* oraz zasady-normy programowe), a także reguły działania oraz reguły celu<sup>56</sup>. W przedstawianym ujęciu zasady *sensu stricto* można wyrazić w następujący sposób: „Jeśli mamy dany stan rzeczy X, to Z powinien zrealizować zachowanie Y, natomiast zasady-normy programowe charakteryzują się następującym schematem: Jeżeli mamy dany stan rzeczy X, to Z powinien usiłować osiągnąć cel (stan rzeczy) F”<sup>57</sup>. Analogicznie przedstawia się sytuacja reguł. Różnica pomiędzy regułami a zasadami w obu odmianach sprowadza się do otwartości: zasady się nią charakteryzują, tzn. nie można z góry przewidzieć wszelkich stanów rzeczy, w których znajdą zastosowanie, zaś w przypadku reguł jest to możliwe (stąd ich zamknięty charakter)<sup>58</sup>.

Koncepcje zasad prawa istnieją w krajowej literaturze już od wielu lat. Opierają się one na założeniu, że polski system prawa zaliczany jest do kategorii statyczno-dynamicznej. Jedną z najbardziej znanych koncepcji zasad prawa przedstawił J. Wróblewski. Autor ten przyjął istnienie na gruncie założenia o statyczno-dynamicznej koncepcji systemu prawa rozdziału na zasady systemu oraz normy zwykłe<sup>59</sup>. Zdaniem tego teoretyka prawa ogólne zasady prawa „to normy systemu prawa (lub uznane konsekwencje tych norm), które zostają ocenione jako «zasadnicze», to znaczy jako szczególnie ważne dla systemu prawa lub jego części”<sup>60</sup>. Jednocześnie zostały zaproponowane kryteria rozróżniania zasadniczego charakteru norm, które pozwalałyby na odróżnienie norm zwykłych od ogólnych zasad prawa. Normę uznaje się za zasadniczą ze względu na:

---

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 38.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> Zobacz szerzej M. Atienza, J. Ruiz Manero, *A Theory of Legal Sentences*, Barcelona 1996.

<sup>56</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 38.

<sup>57</sup> Tamże.

<sup>58</sup> Tamże.

<sup>59</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 358.

<sup>60</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 359.

- a) jej miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa (ze szczególnym uwzględnieniem norm konstytucyjnych, norm zamieszczonych w kodeksach),
- b) jej stosunek do innych norm (z których quasi-logicznie wynikają inne normy oraz które są racją dla całej grupy norm),
- c) jej rolę w konstrukcji prawnej,
- d) inne oceny natury społeczno-polityczno-prawnej (oceny celu, zadań, funkcji w znanym kontekście funkcjonalnym, ze względu na cele systemu i w świetle ocen i reguł społecznych)<sup>61</sup>.

Nie jest warunkiem koniecznym, by przedstawione powyżej kryteria były spełnione równocześnie. W ramach zasad ogólnych prawa, oprócz zasad systemu prawa, J. Wróblewski wyróżnił postulaty systemu prawa. Jest to kategoria, która zawiera reguły o bardzo różnorodnym charakterze. Ich oblicze można przedstawić jedynie w sposób negatywny, co znaczy, że nie są one zasadami systemu prawa ani normami prawa pozytywnego, ani ich konsekwencjami „quasi-logicznymi”<sup>62</sup>. Pomimo to przypisuje się im właściwości normatywne. Zdaniem J. Wróblewskiego niezwykle istotne jest, by wyraźnie odgraniczać je od drugich<sup>63</sup>.

Koncepcja zaprezentowana przez Z. Ziemińskiego, S. Wronkowską i M. Zielińskiego opiera się na rozróżnieniu zasad prawa na zasady w sensie opisowym i zasady w sensie dyrektywalnym<sup>64</sup>. Pierwsze z nich odnoszą się do wzorca ukształtowania jakiejś instytucji prawnej bądź też zespołu takich instytucji w jakichś szczególnych aspektach<sup>65</sup>, natomiast drugi rodzaj zasad rozumie się jako „wiązące prawnie normy, a więc które są elementami danego systemu, ale które zajmują w tym systemie pozycję nadrzędną względem innych norm i którym wyznacza się w tym systemie szczególną rolę”<sup>66</sup>. Zasady prawa należy zatem uważać za szczególny rodzaj norm prawnych<sup>67</sup>. W praktyce jednak rozróżnienie zasad prawa pojmowanych dyrektywnie od pojmowanych opisowo nie jest sprawą łatwą<sup>68</sup>. Obowiązywanie zasad prawa może wynikać z tego, że zostały one wyróżnione wprost w tekście prawnym bądź istnieje możliwość ich odtworzenia z szeregu przepisów<sup>69</sup>. Moc wiążąca zasad może również wynikać

<sup>61</sup> Tamże, s. 399.

<sup>62</sup> Tamże, s. 360.

<sup>63</sup> Tamże.

<sup>64</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 24 i n.

<sup>65</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 187.

<sup>66</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2005, s. 109–110.

<sup>67</sup> Tamże.

<sup>68</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 29.

<sup>69</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 187.

z niespornej doktryny prawniczej, która zakłada istnienie sprecyzowanej zasady, przy równoczesnym braku w tekstach normatywnych zakazu ujmowania takiej zasady<sup>70</sup>. Szczególna rola zasad wynika z tego, że wyznaczają one kierunek działań prawodawczych, ukierunkowują proces interpretacji tekstów prawnych, determinują proces stosowania prawa, a także naznaczają sposób czynienia użytku z praw<sup>71</sup>. Funkcja porządkująca, zastępowanie części ogólnych (nieskodyfikowanych) i harmonizowanie różnych rozwiązań pozwala na zapewnienie spójności całego systemu prawa<sup>72</sup>.

Przedstawione powyżej koncepcje pozwalają na stwierdzenie, że brakuje jasnych kryteriów wyróżniania zasad prawa<sup>73</sup>. Punktem spornym jest istnienie zasad wyróżnianych tylko w doktrynie. Wątpliwości budzi rozróżnienie zasad prawa od idei ogólnej (np. państwa prawa, demokracji)<sup>74</sup> bądź zasad prawa od klauzul generalnych.

W literaturze podkreśla się, że do własności zasad prawa należą<sup>75</sup>: niekonkluzywność, stopniowalność realizacji, optymalizacja, istotność oraz jej stopniowalność, opozycyjność (możliwość pozostawania w kolizji z innymi zasadami), niederogowalność w przypadku przełamania przez zasadę konkurencyjną w procedurze wyważenia. Cechami zasad na gruncie rodzimej tradycji są natomiast: wysokie położenie w systemie prawa, wysoki poziom ogólności ich sformułowania, silne uzasadnienia aksjologiczne, społeczna doniosłość zasad, pełnienie roli konstytutywnego elementu dla danej instytucji prawnej bądź konstrukcji prawnej, „bycie podstawą dla wyprowadzania innych norm systemu”<sup>76</sup>. K. Osajda podaje, że kreacja zasad następuje przez takie czynniki, jak: działalność ustawodawcza (ze szczególnym uwzględnieniem konstytucji i kodeksów, umów międzynarodowych, prawa europejskiego), jako konsekwencja „systemu prawa”, z którego zasady wynikają logicznie (odkrywane w trakcie stosowania prawa), a także poprzez działalność sądów, na skutek praktyki (zwyczaju) oraz na skutek rozpoznawania zasady w doktrynie<sup>77</sup>. Z nich w naszym systemie za najważniejsze uważa się wymienione w pierwszej kolejności<sup>78</sup>. Należy zauważyć, że najczęściej zasady prawa

---

<sup>70</sup> Tamże.

<sup>71</sup> Tamże, s. 188.

<sup>72</sup> Tamże; K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 21–22.

<sup>73</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 166.

<sup>74</sup> A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8, s. 16–26.

<sup>75</sup> M. Kordela, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5(94), s. 30.

<sup>76</sup> Tamże, s. 30–31.

<sup>77</sup> K. Osajda, *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa cywilnego*, [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa. Materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbytej 27 lutego 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 269–270.

<sup>78</sup> Tamże, s. 270.

są umiejscawiane w konstytucji lub w ustawach (w przepisach ogólnych). Czasami są wyrażane wprost, a czasami trzeba je wyodrębnić z szeregu przepisów. Niekiedy wskazuje się, że rolą sędziów jest odkrywanie zasad prawa, które tworzą „strukturę głęboką” prawa<sup>79</sup>.

Trafnie K. Osajda porównał zasady prawa do swego rodzaju pudełek będących składnikami systemu prawa<sup>80</sup>. Zadaniem teoretyków prawa jest opisywanie wewnętrznego kształtu pudełek, ich lokalizacji, metod funkcjonowania oraz źródeł. Natomiast rolą dogmatyków jest uzupełnianie tychże pudełek i rozpoznawanie, co już dotychczas w nie włożono<sup>81</sup>. W powyższe działania w pełni zaangażowani są od wielu lat administratywiści.

### 3. Zasady prawa administracyjnego i administracji

Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, podobnie jak przedstawiciele innych gałęzi prawa, formułują również wiele specyficznych zasad, które odgrywają szczególną rolę w wybranej części systemu prawa. Prawo administracyjne jest stosunkowo młodą gałęzią prawa. Nie ma ono tak długiej historii, jak choćby prawo cywilne czy prawo karne. O powstaniu prawa administracyjnego można mówić praktycznie dopiero od XIX w. W wymienionych powyżej gałęziach prawa zasady, które mają ugruntowane znaczenie dla tworzenia i stosowania prawa, były wyodrębniane przez wieki. Ta istotna różnica pomiędzy prawem cywilnym czy karnym a prawem administracyjnym uwidacznia się również przez brak przepisów ogólnych. Obecnie przez niektórych autorów dostrzegany jest także, ze względu na obszerność regulacji, brak możliwości kodyfikacji prawa administracyjnego. Dlatego też zadaniem zasad ogólnych jest uzupełnienie tej luki<sup>82</sup>.

Problem w konstruowaniu katalogu zasad rozpoczyna się już od samego nazewnictwa. W literaturze występują bowiem takie określenia, jak: zasady ogólne, zasady systemu prawa, zasady części systemu prawa, ogólne idee, wartości ogólne, klauzule generalne, reguły czy postulaty<sup>83</sup>. Trzeba podkre-

---

<sup>79</sup> Z. Pulka, *Legitymizacja państwa w prawoznawstwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLII, Wrocław 1996, s. 169, podają za: B. Greczner, *Wpływ orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na europejskie prawo telekomunikacyjne*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie” Wrocław 2008, s. 263.

<sup>80</sup> K. Osajda, dz. cyt., s. 261.

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 86.

<sup>83</sup> Z. Duniewska i in. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 4, Warszawa 2009, s. 105.



ślić, że w różnych gałęziach prawa, a także w ramach konkretnej gałęzi, nie ukształtowało się jednolite pojęcie zasady<sup>84</sup>.

J. Starościak do podstawowych zasad organizacji administracji publicznej zaliczał zasadę kierowniczej roli partii, zasadę centralizmu demokratycznego, zasadę praworządności, zasadę udziału obywateli w administrowaniu, a także zasadę działalności planowej<sup>85</sup>. Zasady przedstawione powyżej są ze sobą powiązane i swym zasięgiem obejmują nie tylko aparat administracyjny, ale całe państwo<sup>86</sup>. Warto również wspomnieć, że oprócz wymienionych wcześniej wyróżnione zostały też takie, jak zasada równouprawnienia narodowości, zasady naukowego kierownictwa w administracji, a także zasady naukowej organizacji pracy w administracji<sup>87</sup>. Oprócz tego w prawie administracyjnym występują zasady podstawowe i pomocnicze postępowania administracyjnego<sup>88</sup>. Zdaniem J. Starościaka formułowanie zasad ogólnych prawa administracyjnego powinno się opierać na założeniu o obowiązkowym uwzględnieniu w treści podstawowych zasad ustrojowych. Tym samym zasady te uściślają sens zasad ustrojowych i je konkretyzują<sup>89</sup>, a także uzupełniają lukę w postaci braku skodyfikowanej ogólnej części prawa administracyjnego<sup>90</sup>. Zasady ogólne prawa administracyjnego są logicznymi wnioskami z istniejącego systemu przepisów prawnych, a co za tym idzie, zasady te nie dysponują przymiotem wyższości nad przepisami prawnymi<sup>91</sup>. Z drugiej strony pozwalają na uwolnienie administracji od niepotrzebnej formalistyki<sup>92</sup>. J. Starościak zwrócił uwagę, że prawodawca tworzy reguły ogólne dla przeciętnego obywatela (*homo administrativus*), w małym stopniu odzwierciedlając indywidualne cechy obywateli. Zasady ogólne prawa administracyjnego mogą przyczynić się do wzmocnienia elementów „humanizmu i aktualności w stosowaniu przepisów prawa administracyjnego”<sup>93</sup>. W ocenie J. Starościaka zasady ogólne prawa administracyjnego pełnią rolę podobną do cywilnoprawnej zasady współżycia społecznego, jednocześnie dopełniając normy prawne w kontekście konkretnego przypadku<sup>94</sup>. Zasada

---

<sup>84</sup> P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 12.

<sup>85</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 75; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 414.

<sup>86</sup> J. Starościak, *Prawo...*, s. 76.

<sup>87</sup> Tamże, s. 93.

<sup>88</sup> Tamże, s. 261.

<sup>89</sup> J. Starościak, *Podstawy prawne...*, s. 144.

<sup>90</sup> Tamże, s. 151.

<sup>91</sup> Tamże, s. 141.

<sup>92</sup> Tamże, s. 150.

<sup>93</sup> Tamże, s. 152.

<sup>94</sup> Tamże, s. 132.

ogólna prawa administracyjnego tym różni się od zwykłego przepisu, że swym działaniem obejmuje wszelką działalność administracji lub też znaczną jej część<sup>95</sup>. Powstanie owych zasad autor wiąże z czterema ośrodkami formułowania: dyrektywami politycznymi, praktyką administracyjną aparatu administracyjnego, orzecznictwem sądowym oraz teorią prawa<sup>96</sup>.

Koncepcja zasad prawa administracyjnego J. Starościaka została oceniona jako niespójna, a także zarzucono jej brak zdecydowania<sup>97</sup>. Krytycznie do jej założeń odniósł się W. Dawidowicz. Autor ten na gruncie nauki prawa administracyjnego ulokował temat zasad prawa administracyjnego w ramach zagadnienia wykładni prawa administracyjnego<sup>98</sup>. Przyjmuje on koncepcję zasad prawa zaproponowaną przez J. Wróblewskiego, z zastrzeżeniem, by zasady wprost wyrażone nazywać normami – zasadami, natomiast zasady wyprowadzone przez interpretatora – zasadami normatywnymi<sup>99</sup>. Zasady te znajdują się w przepisach proceduralnych, przepisach materialnych oraz kształtujących ustrój aparatu administracyjnego<sup>100</sup>. Wśród tych ostatnich do zasad administracji państwowej zaliczone zostały: zasada centralizmu demokratycznego, zasada podwójnego podporządkowania, zasada udziału mas pracujących w administracji państwowej, zasada praworządności socjalistycznej oraz zasada działalności planowej<sup>101</sup>. W. Dawidowicz zwrócił uwagę, że administracja posługuje się zasadami należącymi do różnych części systemu prawa<sup>102</sup>. Autor w swoich pracach z dystansem odnosił się do wyprowadzania zasad z części systemu, określając takie zabiegi dyskusyjnymi, choć nie pozbawionymi podstaw<sup>103</sup>.

A. Jaroszyński natomiast wysunął pogląd, że zasady ogólne prawa administracyjnego można rozumieć jako normy prawne, jako normy-wnioski z innych norm oraz jako postulaty<sup>104</sup>. Przeprowadzona przez tego autora analiza wykazała, że trudno jest mówić o zasadach prawa administracyjnego jako

---

<sup>95</sup> Tamże, s. 133.

<sup>96</sup> Tamże, s. 139.

<sup>97</sup> S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 56.

<sup>98</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 144 i n.

<sup>99</sup> Tamże, s. 142.

<sup>100</sup> Tamże, s. 145.

<sup>101</sup> Tamże, s. 203. Autor w swym zestawieniu nawiązuje do zasad wyróżnianych przez innych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (m.in. M. Jaroszyńskiego, O. Bujki, E. Iserzona).

<sup>102</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa...*, s. 146.

<sup>103</sup> Tamże, s. 235.

<sup>104</sup> A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 44. Do katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego autor zaliczył następujące zasady: dominacji interesu społecznego, kompetencyjności, aktywności, efektywności oraz miarkowania rozstrzygnięć jednostronnych.

o normach prawnych. Według E. Smoktunowicza zasady muszą być wnioskowane z norm prawnych, ale nie są ich powtórzeniem. Zasady mają pozwolić na zrozumienie tekstu prawnego i wypełnienie ewentualnych luk<sup>105</sup>. Przedstawione powyżej wybrane koncepcje zasad prawa administracyjnego potwierdzają tezę o braku spójności w ramach doktryny co do katalogu zasad oraz ich podstawowych założeń.

Współcześnie koncepcje zasad ogólnych prawa administracyjnego nadal prezentowane są w podręcznikach prawa administracyjnego. Podobnie jak w poprzednich okresach, różnią się między sobą. Kompleksową analizę zasad ogólnych prawa administracyjnego przeprowadził K. Ziemiński<sup>106</sup>.

J. Zimmermann w swym podręczniku do prawa administracyjnego wśród wybranych zasad prawa administracyjnego wyróżnia<sup>107</sup>:

- niektóre zasady wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego (zasada *lex retro non agit*, zasada ochrony praw dobrze (słusznie) nabytych, zasada prawa do sądu, zasada pomocniczości, zasada proporcjonalności, zasada zrównoważonego rozwoju),
- niektóre zasady odnoszące się do organów administracji publicznej (zasada kompetencyjności, zasada zespolenia administracyjnego, zasada efektywności),
- zasady ogólne postępowania administracyjnego,
- zasady podstawowe, które wykraczają poza postępowanie administracyjne (zasada praworządności i legalności, zasada prawdy obiektywnej – uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli),
- zasady nakładające obowiązki na organy administracyjne, a które tym samym przyznają obywatelom określone uprawnienia procesowe – również wykorzystywane poza postępowaniem administracyjnym (zasada pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa i oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli, zasada obowiązku udzielania informacji faktycznej i prawnej, zasada przekonywania),
- zasady dotyczące samego postępowania administracyjnego, których waga dla całego działania administracji publicznej i praw obywatelskich jest oczywista (zasada czynnego udziału w postępowaniu, zasada ugodowego załatwiania spraw administracyjnych, zasada szybkości i prostoty postępowania, zasada pisemności, zasada dwuinstancyjności, zasada trwałości decyzji ostatecznych, zasada zaskarżalności decyzji do sądu administracyjnego).

---

<sup>105</sup> E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 158, podają za: S. Biernat, dz. cyt., s. 58.

<sup>106</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa...*

<sup>107</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 87 i n.

Ciekawą i zgoła odmienną charakterystykę zasad przedstawia Z. Cieślak<sup>108</sup>. Autor zwraca uwagę na sygnalizowane w literaturze trudności w wyodrębnieniu zasad prawa administracyjnego, a także na wątpliwości co do charakteru normatywnego norm. Chodzi tutaj o to, czy zasady są typowymi normami prawnymi, opisem treści norm, postulatami adresowanymi do ustawodawcy, a może mają być elementem pomocniczym w procesie dekodowania tekstu prawnego<sup>109</sup>. Istotnym problemem, zdaniem Z. Cieślaka, jest również zjawisko przenikania się w ramach zasad prawa administracyjnego elementów prakseologicznych i prawnych, a także brak jasnej granicy pomiędzy zasadami całego systemu a zasadami szczegółowymi<sup>110</sup>. Założeniem wyjściowym jest stwierdzenie, że budowę prawa administracyjnego formułują związki treściowe i funkcjonalne norm regulujących właściwość, norm materialnoprawnych, norm zadaniowych i norm określających prawne formy działania. Stąd też, ze względu na fakt, że zasady nie są normami prawnymi – zasady prawa administracyjnego należy raczej traktować jako swoiste dyrektywy prakseologiczne. Owa „swoistość dyrektyw prakseologicznych” ma następujące cechy<sup>111</sup>: dotyczą one zarazem stanowienia i stosowania prawa, wyodrębniane są na podstawie analizy treści rozwiązań prawnych aktualnie obowiązujących, są związane pod względem treści, niektóre z nich prawodawca formułuje wprost w przepisach prawa.

Systematyka zasad prawa autorstwa Z. Cieślaka umiejscawia większość zasad prawa administracyjnego pomiędzy zasadą prawnej legitymizacji działania organów a zasadą realizacji dobra wspólnego (tabela 3).

**Tabela 3.** Systematyka zasad prawa administracyjnego według Z. Cieślaka

<b>zasada prawnej legitymizacji działania organów</b>		
optymalnej pojemności kompetencyjnej	prawdy materialnej	identyfikacji dobra wspólnego
rozdzielności kompetencyjnej organów	dwuinstancyjności postępowania	wyrażenia interesu państwa, wspólnot i obywateli
oznaczenia form organizacyjnego oddziaływania	domniemania prawdziwości aktów administracyjnych	oznaczenia form materialnoprawnego działania
określenia skutków organizacyjnych administratora	trwałości aktów administracyjnych	określenia skutków materialnoprawnego oddziaływania
<b>zasada realizacji dobra wspólnego</b>		

Źródło: Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Prawo...*, s. 60.

<sup>108</sup> Z. Cieślak, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Prawo...*, s. 58 i n.

<sup>109</sup> Tamże.

<sup>110</sup> Tamże, s. 59 i n.

<sup>111</sup> Tamże, s. 59.

Katalogi zasad przedstawiane przez poszczególnych autorów różnią się od siebie. Z. Leoński podkreślał, że w aspekcie historycznym zasady prawa były różnie pojmowane. W ramach zasad działania administracji publicznej zostały przez tego autora w szczególności zaakcentowane zasady konstytucyjne, z wyraźnym podkreśleniem zasady demokratycznego państwa prawnego; zasady ogólne (konstytucyjne) w materialnym prawie administracyjnym (zasada korzystania z wolności i praw przez każdego, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, ochrony prawa własności, wolności gospodarczej, zakaz cenzury, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, wolność wyboru zawodu, równy dostęp do świadczeń publicznych itd.); zasady konstytucyjne odnoszące się do ustrojowego prawa administracyjnego (zasada decentralizacji, zasada subsydiarności, zasady tworzenia zawodowego korpusu urzędniczego, prawo do informacji); zasady ogólne dotyczące procedury administracyjnej (zasady k.p.a., ordynacji podatkowej, postępowania egzekucyjnego w administracji, konstytucyjne: dwuinstancyjnego postępowania, prawo do sądu, prawo do wniesienia skargi do TK, prawo do zwrócenia się do RPO, prawo wynagrodzenia szkody)<sup>112</sup>.

E. Ura wśród podstawowych zasad działania administracji ujmuje zasadę praworządności i legalizmu, zasadę demokratyzmu (w tym zasadę sprawiedliwości społecznej), centralizacji i decentralizacji administracji, koncentracji i dekoncentracji, subsydiarności (pomocniczości), proporcjonalności (współmierności), udziału obywateli w administrowaniu, jawności działań, kompetencyjności, efektywności i skuteczności działania, współdziałania oraz inne zasady działania administracji (prawdy obiektywnej, ochrony zaufania obywateli, sprawiedliwości społecznej, ochrony interesu społecznego i interesu indywidualnego, współdziałania i skuteczności)<sup>113</sup>. Natomiast w ujęciu Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Michalskiej-Badziak, E. Olejniczak-Szałowskiej, M. Stahl w ramach zbioru zasad prawa administracyjnego zostały zawarte następujące zasady<sup>114</sup>: demokratycznego państwa prawnego, legalności, równości wobec prawa, sprawiedliwości społecznej, ochrony godności człowieka, *lex retro non agit*, proporcjonalności, jawności administracyjnej, prawo do sądu, zasady postępowania administracyjnego (zasady ogólne k.p.a., dwuinstancyjności, sprawiedliwości proceduralnej), ochrony praw słusznie nabytych, jawności, bezstronności, pomocniczości (subsidiarności), centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji, kompetencyjności, dualizmu i monizmu w administracji, zespolenia administracyjnego, sprawności działań administracji

---

<sup>112</sup> Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, dz. cyt., s. 38–48.

<sup>113</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 92–106.

<sup>114</sup> Zob. Z. Duniewska i in. (red.), dz. cyt.

(zasada efektywności) oraz dobrej administracji. Należy nadmienić, że publikacja przywołanych autorek stanowi pierwszy podręcznik prawa administracyjnego wyodrębniający zasadę dobrej administracji<sup>115</sup>.

Wątpliwości co do istoty i co do katalogu zasad występują także w innych krajach. Ilustracją może być sytuacja w Republice Federalnej Niemiec, gdzie od wielu lat, na skutek braku kodyfikacji, część ogólna prawa administracyjnego wyrażana jest przez „niepisane zasady ogólne prawa administracyjnego, wykształcone przez orzecznictwo i doktrynę”<sup>116</sup>. Według H. Maurera nie stanowią one osobnego źródła prawa, ale ich podstaw obowiązywania należy szukać w czterech czynnikach<sup>117</sup>. Przede wszystkim należy je traktować jako wypadkową istnienia prawa zwyczajowego, respektowanego przez praktykę. Po drugie, wiele zasad prawa administracyjnego można wywnioskować z norm konstytucyjnych. Po trzecie, poprzez nawiązanie do już istniejących rozwiązań ustawowych, które daje się odpowiednio przenieść czy uogólnić. I po czwarte, są to pochodne zasad prawnych, ukształtowanych na bazie sprawiedliwości społecznej<sup>118</sup>. Jedną z kluczowych zasad prawa administracyjnego, a zarazem zasadą prawa, jest norma ustawowego związania administracji (*Gesetzsmässigkeit der Verwaltung*), która objawia się w dwóch wymiarach: jako zasada (reguła) pierwszeństwa ustawy i jako zasada (reguła) zastrzeżenia ustawowego<sup>119</sup>. Jest to zasada, która ogranicza administrację, ale także daje wskazówki ustawodawcy<sup>120</sup>.

Podsumowując, należy zauważyć, że badacze w ramach materiału objętego analizą przedstawiają następujące zasady w zakresie prawa administracyjnego<sup>121</sup>: zasady konstytucyjne i pozakonstytucyjne, zasady teoretyczne oraz normatywne zasady opisowe i pojmowane dyrektywalnie, zasady materialne, procesowe i ustrojowe. Wyróżnione przez doktrynę zasady ogólne prawa administracyjnego można traktować w następujący sposób<sup>122</sup>. Po pierwsze, można je utożsamiać z regułami lub dyrektywami o naturze ogólnej, mającymi fundamentalne znaczenie dla całego prawa administracyjnego. Po drugie, jako wyjęte przed nawias klauzule generalne, odnoszące się do całej gałęzi prawa administracyjnego. Po trzecie, jako zasady nadrzędne, wyodrębnione z wielu norm prawa administracyjnego. Po czwarte, jako uogólnienia norm

---

<sup>115</sup> Bardziej szczegółowe omówienie tej zasady znajduje się w dalszej części pracy.

<sup>116</sup> H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 62.

<sup>117</sup> Tamże, s. 63.

<sup>118</sup> Tamże.

<sup>119</sup> Tamże, s. 79.

<sup>120</sup> D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1997, s. 137.

<sup>121</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 87.

<sup>122</sup> P.A. Borkowska i in., *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2009, s. 32.

prawnych<sup>123</sup>. Szczególne znaczenie zasad ogólnych prawa administracyjnego wynika z braku kodyfikacji prawa administracyjnego. Zasady mają więc za zadanie umożliwić zapewnienie jednolitości działań administracji poprzez pewną i wyraźną interpretację prawa administracyjnego. Ponadto szczególna rola zasad ujawnia się w okresie transformacji ustrojowej, gdyż mogą wskazywać kierunek zmian<sup>124</sup>. Zasady prawa administracyjnego, podobnie jak zasady ogólne postępowania administracyjnego, pełnią funkcję porządkującą, interpretacyjną, poznawczą oraz stanowią model ukształtowania całych instytucji<sup>125</sup>. Przedstawiany przez doktrynę katalog zasad ogólnych jest użyteczny dla tworzenia, stosowania i krytyki prawa, a także jest dogodny dla nauki, praktyki oraz dydaktyki<sup>126</sup>.

#### 4. Zasada dobrej administracji w doktrynie

Fundamentalnym zagadnieniem, które należy poddać refleksji, jest istnienie nowej zasady ogólnej – zasady dobrej administracji. Taki pogląd zawarty jest w podręczniku do prawa administracyjnego autorstwa Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Michalskiej-Badziak, E. Olejniczak-Szałowskiej oraz M. Stahl. Tam też w rozdziale zatytułowanym „Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji”, oprócz zasady sprawności działania administracji, została wyodrębniona zasada dobrej administracji<sup>127</sup>. W nawiązaniu do poprzednich podrozdziałów należy jednoznacznie stwierdzić, że nie ma jednego, z góry określonego katalogu zasad, wręcz przeciwnie, „są one na swój sposób odkrywane w orzecznictwie i doktrynie, a zatem mogą być mniej lub bardziej sporne. Rzeczą nauki prawa jest dyskusowanie o możliwości zacieśnienia lub poszerzenia kręgu zasad, o trafniejszym ich określeniu, a także o ich właściwej hierarchii”<sup>128</sup>.

Zasada dobrej administracji jest wyróżniana w literaturze obcojęzycznej<sup>129</sup>. W szczególności akcentowany jest jej charakter proceduralny<sup>130</sup>. W systemie

---

<sup>123</sup> Tamże.

<sup>124</sup> Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, dz. cyt., s. 40.

<sup>125</sup> A. Wiktorowska, *Rola i znaczenie zasad ogólnych kpa (funkcje zasad)*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXII: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, Warszawa 1996, s. 265.

<sup>126</sup> Tamże. Zob. też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 86.

<sup>127</sup> Zob. Z. Duniewska i in. (red.), dz. cyt.

<sup>128</sup> M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 124.

<sup>129</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, dz. cyt., s. 408–409.

<sup>130</sup> U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (eds), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law International 2008.

prawa kontynentalnego, *civil law*, zasady dobrej administracji są przede wszystkim sprecyzowane w prawie<sup>131</sup>. J. McEldowney zauważa natomiast, że zasady dobrej administracji w warunkach systemu *common law* nie powstają wyłącznie jako konsekwencje wnioskowań dokonywanych przez sędziów, ale również poprzez „kombinację idei i doświadczeń bardzo wielu osób reprezentujących wiele różnych instytucji”<sup>132</sup>.

Zarówno zagadnienia zasad prawa, jak i kwalifikacja norm jako zasadniczych dla systemu prawa są kwestią szeroko dyskutowaną w literaturze. Podstawowym problemem badawczym w tym zakresie, a także przedmiotem sporu, jest istnienie zasad prawa bądź istnienie konkretnej zasady. Brak jest bowiem jasnego i precyzyjnego kwalifikatora pozwalającego na bezsporne odróżnienie normy zwykłej od normy-zasady. Pewne wskazówki dostarcza doktryna. K. Ziemiński w monografii, której przedmiotem analizy uczyniono zasady ogólne prawa administracyjnego, wskazuje, że „formułując jakąkolwiek zasadę prawa należy ustalić, czy jest ona normą czy zbiorem norm, należy wskazać adresatów, określić cechy, na podstawie których uznano daną normę (zespół norm) za zasadniczą, a także określić źródło jej pochodzenia itp.”<sup>133</sup>. W literaturze można spotkać się ze stanowiskiem, że kreacja zasad następuje: (1) w wyniku<sup>134</sup> działalności ustawodawczej (ze szczególnym uwzględnieniem konstytucji), (2) jako konsekwencja „systemu prawa”, z którego założeń i utrwalonych rozwiązań zasady wynikają logicznie, (3) poprzez działalność sądów, (4) na skutek praktyki (zwyczaju) oraz (5) dzięki rozpoznawaniu zasad w doktrynie.

Jedną ze wskazówek istnienia zasady w systemie prawa może się okazać jej rozpoznanie przez uczestników dyskursu. Często w literaturze przedmiotu można spotkać próby odwołania się do zasad dobrej administracji lub standardów dobrej administracji<sup>135</sup>. Termin „zasada dobrej administracji” pojawia się stosunkowo rzadko. Pomimo to można przytoczyć kilka opracowań w pełni nawiązujących do komentowanej konstrukcji<sup>136</sup> oraz wskazać, że

---

<sup>131</sup> G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), dz. cyt., s. 32.

<sup>132</sup> J. McEldowney, *Sądy i zasady dobrej administracji*, [w:] K. Nowacki (red.), dz. cyt., s. 359.

<sup>133</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*, s. 74.

<sup>134</sup> K. Osajda, dz. cyt.

<sup>135</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; T. Fortsakis, *Zasady rządzące dobrą administracją*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 64; J. Supernat, *Zasady...*, s. 598 i n.

<sup>136</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji*, [w:] Z. Brodecki, *Europa urzędników*, Warszawa 2009; tenże, *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 i n.; I. Kawka, dz. cyt., s. 189–224.



temat jest przedmiotem rozważań naukowych<sup>137</sup>. Zasady dobrej administracji stają się zatem pryzmatem oceny konkretnych rozwiązań prawnych<sup>138</sup>.

A. Gill w swej książce omawiającej sytuację procesową strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych zwraca uwagę, głównie za sprawą analizy rezolucji i zaleceń RE, a także dzięki lekturze publikacji *Administration and You: Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook*, na całą gamę zasad i szczegółowych regulacji dotyczących dobrej administracji, które obowiązują członków Rady Europy<sup>139</sup>. Wśród tych zasad autor wyróżnia następujące zasady dobrej administracji: legalność, zakaz dyskryminacji, zakaz samowoli i postaw arbitralnych, równość, współmierność, stosowanie się do zakazu nadużywania władzy, bezstronność, obiektywność i neutralność, zgodność oczekiwań z prawem i konsekwencja, uprzejmość, używanie prostego, jasnego i zrozumiałego języka, ochrona danych i poszanowanie prywatności, respektowanie prawa do wysłuchania oraz wypowiedzania się, podejmowanie decyzji w rozsądnym czasie, uzasadnianie decyzji administracyjnych, wskazywanie środków zaskarżenia i podawanie decyzji do wiadomości adresatów, możliwość domagania się publicznego dostępu do dokumentów, możliwość korzystania z pomocy i przedstawicielstwa, sprawiedliwość i uczciwość niezbędna w stosunkach między jednostką a administracją, możliwość odwoływania się od decyzji administracyjnych, pewność prawna i ochrona praw nabytych<sup>140</sup>. Wszystkie zasady wskazane powyżej zostały przez autora uzupełnione o bardziej konkretną treść<sup>141</sup>. Niektóre jednak w jakimś stopniu pokrywają się z wymienionymi w innym miejscu<sup>142</sup>.

---

<sup>137</sup> W 2007 r. została zorganizowana przez Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego konferencja pt. „Dobra administracja – teoria a praktyka”, gdzie uczestnicy debatowali w ramach trzech sesji tematycznych: 1. zasada dobrej administracji z punktu widzenia prawa europejskiego, 2. zasada dobrej administracji z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego oraz 3. zasada dobrej administracji z punktu widzenia nauki administracji oraz teorii organizacji i zarządzania, [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: 15.03.2016).

<sup>138</sup> K. Ostaszewski, dz. cyt., s. 201–209.

<sup>139</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa strony...*, s. 52.

<sup>140</sup> Tamże, s. 53–56.

<sup>141</sup> Tamże. Przykładowo, zasada legalności zawiera w sobie obowiązek działania zgodnego z prawem i standardami etycznymi oraz neutralność polityczną, czyniąc użytek z kompetencji dyskrejonalnych, pracownik administracji powinien działać bezstronnie, mając na względzie wyłącznie kwestie istotne dla sprawy, aktywność władzy publicznej powinna być oparta na ustanowionych kompetencjach. Natomiast zasada uprzejmości nakłada obowiązek zachowania uprzejmości w relacji z interesantami, przełożonymi, współpracownikami i osobami podlegającymi służbowo.

<sup>142</sup> Por. przykładowo, brak dyskryminacji, zakaz samowoli i postaw arbitralnych oraz równość oznacza zakaz działania arbitralnego ze szkodą dla jednostek lub grup jednostek; obowią-

Inną wizję zasad przedstawia G. Krawiec, również powołując się na dokument *Administration and You*. Opierając się na nim, autor przedstawia następujący katalog zasad, na podstawie których jest zorganizowana i działa administracja publiczna<sup>143</sup>. Wśród zasad materialnych autor umieścił następujące zasady: praworządności, równości wobec prawa, zgodności z celem ustawy, proporcjonalności, obiektywizmu i bezstronności, uzasadnionego zaufania i ochrony praw nabytych oraz otwartości. Natomiast wśród zasad procesowych znalazły się zasady: dostępu do administracji, prawo do wysłuchania, prawo do reprezentowania i pomocy prawnej, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do powiadomienia o treści aktu administracyjnego, prawo do oczekiwania, że akt administracyjny zostanie wykonany w rozsądnym terminie. Jednocześnie autor stwierdza, że obecnie nie jest możliwe stworzenie wspólnego modelu administracji publicznej w Unii Europejskiej, natomiast rozwiązaniem byłoby opracowanie wspólnych zasad<sup>144</sup>.

H. Izdebski w swym opracowaniu na temat zasady dobrej administracji i prawa do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy wskazuje na treść zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji jako źródło określenia jej zakresu. Jednocześnie podnosi, by w ramach zasady dobrej administracji zawrzeć nie tylko dziewięć zasad odnoszących się do materialnego prawa administracyjnego (legalizmu, równości, bezstronności, proporcjonalności, pewności prawnej, podejmowania zadań we właściwym czasie, partycypacji, poszanowania prywatności i przejrzystości), ale by cały akt i zasady tam

---

zek respektowania praw, obowiązków i słuszych interesów jednostek lub grup; obowiązek poszanowania przez lokalne służby zasady równości oraz zasad niedyskryminacji i neutralności oraz ciągłości; powinność troszczenia się o interes publiczny w oparciu o równowagę zasobów i wydatków. Podobną treść ma zasada bezstronności, obiektywności oraz neutralności, zgodnie z którą urzędnik powinien działać w sposób politycznie neutralny, uczciwy, bezstronny i skuteczny; wykonywane przez pracownika administracji zadania powinny być wykonywane jak najlepiej, umiejętnie, sprawiedliwie oraz rozsądnie, z uwzględnieniem interesu publicznego, a także na podstawie istotnych okoliczności rozpatrywanej sprawy oraz w poszanowaniu zasady legalności; w szczególności bezstronność i oparcie się wyłącznie na okolicznościach związanych ze sprawą są wymagane w przypadku czynienia użytku z kompetencji dyskrecyjnych; powinność rozdziału interesu prywatnego od piastowanego stanowiska; zakaz wykorzystywania zajmowanego stanowiska dla prywatnych celów; nakaz postępowania w sposób pogłębiający zaufanie publiczne, wiarę w uczciwość, bezstronność i skuteczność służb publicznych; celem służb publicznych jest pełne urzeczywistnienie równości między jednostkami (różnicowanie jest możliwe jedynie w przypadku innego stanu faktycznego); obowiązek zachowania obiektywności i bezstronności przez władzę administracyjną, a w trakcie prowadzenia sprawy brania pod uwagę tylko czynników związanych z daną sprawą; nakaz respektowania zasady neutralności i niedyskryminacji, szczególnie w aspekcie obowiązku zabezpieczenia wolności jednostki.

<sup>143</sup> G. Krawiec, *Europejskie prawo...*, s. 19–20.

<sup>144</sup> Tamże, s. 19.

sprecyzowane (dotyczące procedury, odwołań i odszkodowań) również stały się podstawą odkodowania zasady dobrej administracji<sup>145</sup>. Zdaniem autora najbardziej przełomowym wydarzeniem dla polskiego prawa administracyjnego jest podkreślenie w ramach Kodeksu Dobrej Administracji zasady proporcjonalności<sup>146</sup>.

Istnienie zasady dobrej administracji<sup>147</sup> potwierdza I. Kawka. Zdaniem tej autorki zasada dobrej administracji ma przede wszystkim chronić jednostkę i stanowić przeciwwagę dla władztwa administracyjnego<sup>148</sup>. Treść zasady wypełniają, jej zdaniem, postanowienia art. 41 KPP (sprawność, bezstronność i rzetelność), ze szczególnym uwzględnieniem norm procesowych złączonych z prawem do sprawiedliwych procedur<sup>149</sup>. Nadto „realizacji tej zasady służą (...) przepisy materialnego prawa administracyjnego, np. dotyczące zasady proporcjonalności, równości, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz przepisy ustrojowego prawa administracyjnego zapewniające jasny i rozłączny podział kompetencji między poszczególne organy administracji”<sup>150</sup>. Treść zasady dobrej administracji na gruncie prawa wspólnotowego jest ciągle kształtowana pod wpływem działalności orzeczniczej sądów<sup>151</sup>. Obserwacje poczynione przez autorkę na podstawie orzecznictwa SPI wskazują na konieczność ujmowania zasady dobrej administracji jako autonomicznej, ogólnej zasady prawa wspólnotowego, przede wszystkim w kształcie nadanym przez postanowienia art. 41 KPP<sup>152</sup>. Naruszenie tak wyodrębnionej zasady może skutkować samodzielną skargą złożoną do sądów wspólnotowych, bez konieczności wskazywania konkretnego uprawnienia proceduralnego<sup>153</sup>.

Podobnie też L. Kieres w ramach też zaprezentowanych na paneuropejskiej konferencji Rady Europy pt. „Prawo do dobrej administracji”, opierając się na postanowieniach prawa regionalnego oraz polskiego prawa konstytucyjnego, dostrzega wagę prawa do dobrej administracji jako prawa podstawowego<sup>154</sup>. Elementami tworzącymi zakres przedmiotowy zostały, zdaniem tego autora, objęte następujące prawa: prawo każdej osoby do załatwienia jej sprawy bezstronnie, sprawiedliwie i obiektywnie, prawo do bycia wysłuchanym, zanim

---

<sup>145</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 326.

<sup>146</sup> Tamże, s. 326–327.

<sup>147</sup> Autorka zamiennie stosuje pojęcia: zasady dobrej administracji i zasady dobrego administrowania.

<sup>148</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 189.

<sup>149</sup> Tamże, s. 189–190.

<sup>150</sup> Tamże.

<sup>151</sup> Tamże, s. 223–224.

<sup>152</sup> Tamże, s. 224.

<sup>153</sup> Tamże.

<sup>154</sup> L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji...*, s. 18–28.

zostanie zastosowany niekorzystny indywidualny środek, prawo dostępu do akt jej dotyczących, prawo do wyrównania strat powstałych na skutek działania lub zaniechania organów administracji bądź samych urzędników, prawo żądania, by aktywność administracji miała podstawy prawne, prawo do równego i niedyskryminującego traktowania, prawo do domagania się działania proporcjonalnego, prawo do informacji i porad oraz prawo do ochrony uzasadnionych oczekiwań, prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do ochrony danych osobowych oraz prywatności jednostki<sup>155</sup>. Podobnie też A. Malanowski stwierdził, że prawo do dobrej administracji jest podstawową zasadą prawa, zasadą konstytucyjną, która dotychczas nie została wyraźnie nazwana, ale wobec której istnieją solidne podstawy konstytucyjne do jej wyodrębnienia<sup>156</sup>.

O zasadzie dobrej administracji często pisze się również w kontekście postanowień polskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Wspomnieć należy, że w literaturze sygnalizuje się, iż zasady sprecyzowane w k.p.a. powinny przyświecać całej działalności administracji publicznej. Stąd też katalog zasad tam zawartych, wyrażających elementarne dyrektywy właściwego i pożądanego działania administracji publicznej może być utożsamiany z zasadami dobrej administracji<sup>157</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że kodeks postępowania administracyjnego ma ograniczone zastosowanie.

A. Gronkiewicz zauważa natomiast, że na zasady dobrego administrowania należy spojrzeć przez pryzmat aktualizacji procesu europeizacji<sup>158</sup>. Można przypuszczać, że w najbliższym horyzoncie czasowym zasady dobrej administracji traktowane jako zbiór wytycznych, zaleceń lub standardów będą przeobrażały się w inną formę<sup>159</sup>. Będzie to wynikało z potrzeby ochrony jednostki nie tylko przed niewłaściwie działającą w klasycznych formach administracją, ale także przed administracją działającą poprzez nietypowe formy, jak i przed podmiotami, które przejmują zadania administracji<sup>160</sup>. W tym zakresie mimo wielu zalet k.p.a. jego postanowienia są niewystarczające. Zdaniem autorki postulatory zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji są pochodną zasady dobrej administracji, posiadającej podstawy w prawie wspólnotowym<sup>161</sup>.

---

<sup>155</sup> Tamże, s. 25–27.

<sup>156</sup> A. Malanowski, dz. cyt., s. 69–70.

<sup>157</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 550.

<sup>158</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.

<sup>159</sup> Tamże, s. 59.

<sup>160</sup> Tamże, s. 61.

<sup>161</sup> Tamże, s. 73.

Uznanie istnienia zasady dobrej administracji jako samodzielnej zasady wyprowadzanej z obowiązującego prawa i determinującej funkcjonowanie administracji publicznej można zaobserwować w opracowaniach E. Bojanowskiego<sup>162</sup>. Zdaniem tego autora zaakceptowanie prawa do dobrej administracji wymaga aprobaty ogólnej zasady dobrej administracji<sup>163</sup>. Zasada ta nie jest zasadą-postulatem, „ale realnie, prawnie istniejącą regułą pożądanego działania administracji publicznej”, której podstawy obowiązowania znajdują się w art. 41 KPP oraz w późniejszych źródłach prawa unijnego oraz Rady Europy<sup>164</sup>. Zobowiązanie do uwzględniania zasady dobrej administracji w porządku krajowym wynika natomiast z zasady lojalnej współpracy – obecny art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>165</sup>. Zasada dobrej administracji powinna pełnić rolę wypełniania luki w prawie oraz służyć w procesie wykładni<sup>166</sup>.

Natomiast Z. Kmiecik częstokroć utożsamia konstruowanie w ramach Europy zasad ogólnych postępowania administracyjnego z rozwojem koncepcji dobrej administracji<sup>167</sup>. Zdaniem tego autora jest to konstrukcja otwarta, zespalająca „właściwe dla demokratycznego państwa prawnego oraz europejskiej tradycji prawnej założenia i wartości”<sup>168</sup>. Ogólne zasady dobrej administracji, których źródłem w głównej mierze są postanowienia KDA, pełnią rolę źródła dyrektyw interpretacyjnych<sup>169</sup>.

Terminem zasady dobrej administracji posługuje się również J. Supernat<sup>170</sup>. Autor ten przedmiotem analizy czyni zasady dotyczące wyboru instrumentu bądź instrumentów działania. Stąd też w ramach katalogu przedstawionego w jednej z jego prac zostały zamieszczone takie, jak zasada racjonalności, zasada celowości, zasada etyki oraz zasada ekonomiczności<sup>171</sup>. Jest to przykład spojrzenia na zasadę dobrej administracji nie tylko od strony nauki prawa administracyjnego, ale od strony nauki administracji oraz nauki organizacji i zarządzania.

---

<sup>162</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji: odniesienia Polskie (kilka uwag)*, [w:] M. Wierzbowski i in. (red.), dz. cyt., s. 37–40; tenże, *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. 77–82; tenże, *Zasada dobrej administracji...*, s. 318.

<sup>163</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji (kilka refleksji)...*, s. 79.

<sup>164</sup> Tamże, s. 80.

<sup>165</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji...*, s. 37.

<sup>166</sup> Tamże, s. 80.

<sup>167</sup> Z. Kmiecik, *Problem funkcji i metody...*, s. 16.

<sup>168</sup> Tamże.

<sup>169</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 93.

<sup>170</sup> J. Supernat, *Zasady...*, s. 598–615.

<sup>171</sup> Tamże, s. 603.

Pewne podstawy do dyskusji nad istnieniem zasady dobrej administracji daje J. Zimmermann. Wśród zasad prawa administracyjnego autor wyróżnia bowiem zasadę efektywności, pod którą może kryć się cała gama zasad: sprawności, szybkości, skuteczności, a także ekonomiczności funkcjonowania administracji publicznej<sup>172</sup>. Zdaniem tego autora wymienione powyżej zasady można określić jako zasady „dobrego administrowania” albo „zasady dobrej administracji”, które są na pograniczu prawa administracyjnego i innych nauk, takich jak nauki administracji czy nauki organizacji i zarządzania<sup>173</sup>. Z drugiej strony na wyodrębnione wymagania można spojrzeć jak na zasady prawa i „przyjąć, że ich normatywną treścią jest obowiązek takiego właśnie działania organów administracji publicznej”<sup>174</sup>. Konsekwencją przedstawionego założenia stała się teza, że tak określone działanie może stać się „obowiązkiem prawnym, a obywatel ma prawo domagać się od administracji określonych zachowań”<sup>175</sup>.

Inne podejście do zasady prawa opisuje przywołany już wcześniej podręcznik prawa administracyjnego przygotowany przez Z. Duniewską, B. Jaworską-Dębską, R. Michalską-Badziak, E. Olejniczak-Szałowską oraz M. Stahl. Autorki, powołując się na zdanie Z. Cieślaka, wskazują, że „obecnie zasada dobrej administracji może być traktowana jako niemająca charakteru wiążącego zasada prawa, będąca swoistą syntezą szczegółowych rozwiązań prawnych i jednocześnie stanowiąca uzasadnienie dla wprowadzania nowych rozwiązań prawnych w dziedzinie władza publiczna – obywatel”<sup>176</sup>. Z drugiej strony dostrzega się, że zarówno prawo do dobrej administracji, jak i zasada dobrej administracji stopniowo zyskują poparcie w doktrynie, orzecznictwie i praktyce, co może skutkować odpowiednią działalnością ustawodawczą<sup>177</sup>. Zasada dobrej administracji powinna być odbierana jako „zasada ogólna, syntezująca wiele zasad szczegółowych, które wyznaczają standardy reguły dobrego administrowania”<sup>178</sup>. Zsumowanie zasad o bardziej konkretnym charakterze tworzy nową jakościowo kategorię. Fundamentem zasady są ugruntowane wartości konstytucyjne, stojące u podstaw ustroju demokratycznego i odnoszące się do relacji państwa i jego obywateli<sup>179</sup>. Treść zasady powinna wykraczać poza akcentowane w literaturze aspekty proceduralne i powinna wynikać z prawa materialnego i ustrojowego, a także zawierać reguły pozaprawne –

---

<sup>172</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 92.

<sup>173</sup> Tamże.

<sup>174</sup> Tamże.

<sup>175</sup> Tamże.

<sup>176</sup> Z. Duniewska i in. (red.), dz. cyt., s. 184–185.

<sup>177</sup> Tamże, s. 185.

<sup>178</sup> Tamże.

<sup>179</sup> Tamże.

prakseologiczne i etyczne<sup>180</sup>. Władza publiczna działająca w celu zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb jednostek powinna kierować się zasadami konstytucyjnymi: legalności (praworządności), równości, sprawiedliwości społecznej, proporcjonalności, pomocniczości, realizacji dobra wspólnego, poszanowania godności oraz jawności), a także zasadami ogólnymi wyrażonymi w k.p.a.<sup>181</sup> Obok zasad wymienionych powyżej, określanych przez autorki jako normatywne, zostały wyeksponowane reguły prakseologiczne (skuteczność – celowość i ekonomiczność, racjonalność, właściwy dobór instrumentów), etyczne i obyczajowe (w szczególności odnoszące się do profesjonalnej kadry urzędniczej)<sup>182</sup>.

## 5. Podstawy obowiązywania zasady dobrej administracji w Unii Europejskiej

Zasada dobrej administracji w prawie europejskim ma swoje źródło w orzecznictwie europejskim. Art. 41 KPP został ogłoszony pierwszą próbą zdefiniowania w tekście prawnym zasady dobrej administracji<sup>183</sup>. Przełomowym krokiem było uznanie zasady dobrej administracji jako „wiązki procesowych publicznych praw podmiotowych”<sup>184</sup>. Dzięki temu jednostka uzyskiwała możliwość dochodzenia swoich praw. Na gruncie prawa wspólnotowego zasada dobrej administracji walor normatywny uzyskiwała wraz z włączeniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do postanowień traktatowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską<sup>185</sup> podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu. Nadto prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (art. 6 ust. 3).

Dotychczas zasady prawa UE były traktowane jako źródła prawa niepisane, którego podstawy upatrywano przede wszystkim w rozstrzygnięciach

---

<sup>180</sup> Tamże.

<sup>181</sup> Tamże.

<sup>182</sup> Tamże, s. 185–186.

<sup>183</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 209.

<sup>184</sup> Tamże.

<sup>185</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE z 2007 r. C 306, s. 1).

Trybunału. W dużej mierze zostały one spożytywizowane w Karcie praw podstawowych UE. KPP została stworzona, by z punktu widzenia aksjologii sprzyjać idei Unii Europejskiej<sup>186</sup>. Powszechnie uznaje się, że wszelkie zapisane w niej prawa albo są już zapisane w traktacie o Unii Europejskiej lub w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, bądź też znajdują odzwierciedlenie w tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, albo są zawarte w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>187</sup>. Powyższa uwaga dotyczy także prawa do dobrej administracji. Jego elementy składowe mają źródło nie tylko we wcześniejszych postanowieniach traktatowych, ale także w polskiej konstytucji i kodeksach. Z drugiej strony wskazuje się na chwiejność koncepcji prawnych, czego przykładem mogą być odmienności w posługiwaniu się pojęciami zasad ogólnych prawa wspólnotowego<sup>188</sup>. Owe zasady są ujmowane jako „ogólnie akceptowane reguły, ogólnie akceptowane zasady, podstawowe zasady prawa, fundamentalne zasady, ogólne zasady lub po prostu zasady”<sup>189</sup>. Podobnie jak na gruncie krajowym, tak i na gruncie międzynarodowym istnieją spory co do rozumienia tego pojęcia<sup>190</sup>. Zdaniem Z. Brodeckiego zasady ogólne, konkretyzujące idee, są odkrywane poprzez działalność sędziów z zapisów traktatowych, klauzul generalnych, prawa narodów i tradycji konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich i przysługuje im cecha wyższości m.in. nad regułami krajowymi i wspólnotowymi<sup>191</sup>. Charakterystyka zasad ogólnych pozwala zaklasyfikować je jako samoistne i pierwotne źródło prawa<sup>192</sup>. Wskazuje się jednocześnie, że rola zasad prawa sformułowanych na gruncie krajowym czy międzynarodowym jest taka sama<sup>193</sup>. Zasady ogólne prawa UE formułowane na podstawie różnych źródeł mogą być traktowane jako „uogólnienie specyficznych

---

<sup>186</sup> J. Zajadło, T.T. Koncewicz, Z. Brodecki, *Karta praw podstawowych, czyli o cywilizacyjnym wyborze i obalaniu mitów*, „Rzeczpospolita” 30 listopada 2007.

<sup>187</sup> Tamże.

<sup>188</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 199. Zob. również przykłady użycia pojęcia zasad ogólnych prawa wspólnotowego Z. Brodecki, T.T. Koncewicz, *Delimitacja prawa wspólnotowego w ramach „sądowej wspólnoty interesów” – glosa do postanowienia ETS z 6.10.2005 r. w sprawie C-328/04 Attila Vajnai*, „Europejski Przegląd Sądowy” wrzesień 2006, s. 51.

<sup>189</sup> J. Schwarze, *European Administrative Law*, Luxembourg 1992, s. 65, podają za: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 199.

<sup>190</sup> A. Wentkowska, *Zasady wspólne dla państw członkowskich – u źródeł niepisanego ius commune europaeum*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne...*, s. 23–29.

<sup>191</sup> Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne...*, s. 13.

<sup>192</sup> Z. Brodecki, *Substrat – prawo...*, s. 49.

<sup>193</sup> Najczęściej w literaturze wskazuje się, że funkcją zasad jest wypełnianie luk prawnych. Pełnią one także funkcję interpretacyjną, funkcję korygującą i funkcję kreacyjną. Zob. szerzej A. Wentkowska, dz. cyt., s. 26.



i szczegółowych zasad zaczerpniętych z porządków krajowych” zarówno prawa materialnego, jak i postanowień proceduralnych<sup>194</sup>.

Podstawą normatywną obowiązywania prawa do dobrej administracji oraz zasady dobrej administracji jest art. 41 KPP<sup>195</sup>. Wyznacznikiem treści wymienionych konstrukcji mogą być również postanowienia EKDA oraz zapisy KDA, Unia Europejska nawiązuje bowiem do dorobku Rady Europy. Trzeba nadmienić, że takie rozciągnięcie rozumienia treści pojęć napotyka w literaturze pewien opór<sup>196</sup>. Sprawa jeszcze bardziej komplikuje się w kontekście związania postanowieniami Karty w przypadku Polski, albowiem nasz kraj przystąpił do protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa<sup>197</sup>.

Tekst protokołu pozostawia wiele niejasności interpretacyjnych. Nie można bowiem wywnioskować, że Karta w stosunku do Polski w ogóle się nie odnosi. Przed przyjęciem Karty w literaturze podnosiło się, że skuteczność ochrony praw w niej gwarantowanych będzie jednak nieco osłabiona ze względu na brak możliwości wywarcia przez przepisy Karty bezpośredniego skutku<sup>198</sup>.

Niezwykle ważny jest zwrot: „z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”. Postanowienia Karty w kontekście dobrej administracji wiążą polskiego ustawodawcę oraz administrację, ponieważ wiele regulacji już

---

<sup>194</sup> A. Wentkowska, dz. cyt., s. 40.

<sup>195</sup> W decyzji Przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień rzecznika praw stron w niektórych postępowaniach w sprawie handlu (Dz.U. UE L 107 z 29 lutego 2012 r., s. 5–11) podkreślono, że „prawo do dobrej administracji jest zasadą ustanowioną w prawie Unii Europejskiej, obejmującą prawa procesowe zainteresowanych stron biorących udział w postępowaniach administracyjnych, których wynik może mieć wpływ na ich interesy”.

<sup>196</sup> J. Mendes, dz. cyt., *passim*.

<sup>197</sup> „Artykuł 1. 1. Karta nie rozszerza zdolności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone.

2. W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym.

Artykuł 2. Jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa.

<sup>198</sup> A. Brzozowska, *Karta Praw Podstawowych w projekcie Traktatu Reformującego UE*, „Biuletyn Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku” 2007, nr 11, listopad, s. 12.

dawno istniało w naszym porządku prawnym. Trzeba nadto przypomnieć, że gdy sądy przytaczają postanowienia Karty, to „nie wskazują, że dane prawo podstawowe zostało «nadane» Kartą, a jedynie odwołują się do treści Karty w celu ostatecznego sformułowania zakresu analizowanego prawa podstawowego”<sup>199</sup>. Potwierdzają to słowa zamieszczone w preambule: „mając na uwadze, że Karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad”. Zdaniem M. Górskiego karta ma walor dokumentu prawnie wiążącego z taką samą mocą jak postanowienia traktatowe, a Polska jest nimi związana<sup>200</sup>. Odmiennie, w ocenie M. Muszyńskiego, nie można mówić o charakterze prawnym, ale o wartości prawnej<sup>201</sup>. Nie można też mówić o obowiązywaniu karty na gruncie postanowień Konstytucji RP<sup>202</sup>. Autor wskazuje, że „przyjęta konstrukcja nadania jej «wartości prawnej», takiej jak traktaty, nie ma żadnych skutków w prawie międzynarodowym i polskim prawie wewnętrznym”<sup>203</sup>. Karta stanowi formalne źródło praw podstawowych w UE<sup>204</sup>.

Źródeł obowiązywania zasady dobrej administracji E. Bojanowski upatrywał w art. 10 TWE<sup>205</sup>. Ujęta w nim zasada lojalności uznawana jest w literaturze za jedną z najważniejszych w ramach UE<sup>206</sup>. Zdaniem autora artykuł ten przede wszystkim powinien być traktowany jako podstawa powołania się Naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadę dobrej administracji, nie zaś na Europejski Kodeks Dobrej Administracji<sup>207</sup>. Taki pogląd ma podstawy w orzecznictwie unijnym oraz wśród części przedstawicieli doktryny<sup>208</sup>. Przy czym argumentacja odwołująca się do EKDA powinna mieć charakter tylko subsydiarny<sup>209</sup>. Wszystko to dopełniają postanowienia art. 9 Konstytucji, które zobowiązują do przestrzegania norm prawa międzynarodowego oraz

---

<sup>199</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).

<sup>200</sup> Tamże.

<sup>201</sup> M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, rok XVII, nr 1(90), s. 60.

<sup>202</sup> Tamże, s. 61-63.

<sup>203</sup> Tamże, s. 76.

<sup>204</sup> Tamże, s. 78.

<sup>205</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji*, s. 318.

<sup>206</sup> J.T. Lang, *Article 10 EC – The Most Important ‘General Principle’ of Community Law*, [w:] U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (eds), dz. cyt., s. 75-113.

<sup>207</sup> E. Bojanowski odnosi się do wyroku NSA z 26 stycznia 2006 r., sygn. II OSK 50/05.

<sup>208</sup> Z. Bojanowski odwołuje się tutaj do A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. 1, Warszawa 2008.

<sup>209</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji*, s. 318.

wskazują obowiązek interpretowania norm krajowych w zgodzie z normami prawa międzynarodowego<sup>210</sup>. Należy również dodać, że nie ma wątpliwości, iż obecnie porządek prawny UE jest częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, Karta nie wnosi nowej treści normatywnej<sup>211</sup>. Wskazuje się, że zwiększa ona przejrzystość prawa, przewidywalność, pewność oraz wzmacnia aksjologię UE<sup>212</sup>. Zawarcia w ramach KPP prawa do dobrej administracji nie należy traktować jako nadania nowego prawa, nowością jest jednak jego ujęcie<sup>213</sup>. Wypada podkreślić za R. Wieruszewskim, że Karta praw podstawowych UE jest aktem wiążącym przede wszystkim instytucje Unii Europejskiej oraz instytucje państw członkowskich w takim zakresie, w jakim stosują one prawo unijne<sup>214</sup>. Przyjęcie wiążącego charakteru Karty sprawiło, że obywatele UE, powołując się bezpośrednio na kartę w sytuacjach, w których tworzy ona prawa bezpośrednio skuteczne, będą mogli dochodzić swoich praw przed sądami UE i sądami krajowymi<sup>215</sup>. Należy przyjąć, że również w Polsce karta ma charakter wiążący<sup>216</sup>, a postanowienia protokołu polsko-brytyjskiego mają zastosowanie (jeżeli w ogóle) jedynie w nielicznych przypadkach<sup>217</sup>.

Należy też wspomnieć, że w myśl art. 52 ust. 5 Karty postanowienia zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Natomiast na przyjęte zasady można się powoływać w sądzie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności. Przedstawione wymagania dotyczące dobrej administracji, mające swe źródło w prawie europejskim, powinny być realizowane przez administrację unijną oraz organy administracyjne państw członkowskich. Dotyczy to zarówno prawa pierwotnego, jak i pochodnego<sup>218</sup>. Należy też podkreślić, że pomimo istnienia w prawie unijnym zasady autonomii

---

<sup>210</sup> J. Człowiekowska, dz. cyt., s. 94.

<sup>211</sup> J. Barcz, *Odniesienia do Karty praw podstawowych w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy...*, s. 66.

<sup>212</sup> M. Górski, *Wejście w życie Traktatu Reformującego...*

<sup>213</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>214</sup> R. Wieruszewski, dz. cyt., s. 58.

<sup>215</sup> A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 28.

<sup>216</sup> R. Wieruszewski, dz. cyt., s. 59.

<sup>217</sup> A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 39.

<sup>218</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 191. Zob. również orzeczenie tam przytoczone: wyrok TS z dnia 22 czerwca 1989 r. *Fratelli Costanzo przeciwko Comune di Milano* (Sprawa C-103/88).

proceduralnej i instytucjonalnej, prawodawca unijny coraz częściej wykreśla granice wyrażające się w obowiązku przestrzegania pewnych standardów<sup>219</sup>. Taką granicą stała się wyróżniona w prawie unijnym zasada dobrej administracji.

## 6. Podstawy obowiązywania zasady dobrej administracji w prawie krajowym

Badania przeprowadzone przez szwedzki zespół naukowców dowodzą, że zasada dobrej administracji znajduje się w systemach prawnych większości państw członkowskich UE. Wśród najczęściej występujących części składowych wymienia się następujące zasady: legalności, niedyskryminacji, proporcjonalności, prawa do rozpatrzenia sprawy bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie, prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki, które mogłyby wpływać na obywatela negatywnie, prawo dostępu do akt sprawy, prawo dostępu do dokumentów, obowiązek uzasadnienia na piśmie wszystkich decyzji, obowiązek wskazania środków zaradczych dostępnych wszystkim zainteresowanym osobom, obowiązek powiadamiania wszystkich zainteresowanych o decyzji, służebny charakter administracji<sup>220</sup>. Większość zasad dobrej administracji ma podstawy w prawie konstytucyjnym bądź też zostało sprecyzowanych w aktach rangi ustawowej<sup>221</sup>. Jednocześnie sygnalizuje się, że zabiegi interpretacji zasady dobrej administracji dokonywane są odmiennie w ramach czterech tradycji prawnych, tj. jako skuteczne zarządzanie (*administration-centred*), jako kontrola działalności administracji połączona z ochroną jednostki (*individual-centred*), w ramach sformalizowanej procedury administracyjnej (*legislator-centred*) oraz jako nastawienie na kontrolę działań administracji poprzez rzecznika praw obywatelskich (*ombudsman-centred*)<sup>222</sup>. W ramach tego podziału rodzime rozwiązania nakazują umiejscowienie Polski w ramach trzeciej kategorii. Istnienie sformalizowanej procedury administracyjnej daje podstawy do wyciągnięcia wniosku, że w Polsce od dawna istnieją regulacje prawne, które wyznaczają relację pomiędzy jednostką a administracją. Wspomniane zapisy w głównej mierze stanowią trzon koncepcji dobrej administracji.

W Polsce nie ma aktu normatywnego *expressis verbis* wyróżniającego zasadę dobrej administracji. Jednocześnie wskazuje się, że rodzime uregulowania, które gwarantują prawo do dobrej administracji, są pełniejsze w treści

<sup>219</sup> Tamże, s. 220.

<sup>220</sup> *Principles of Good Administration...*, s. 71.

<sup>221</sup> Tamże, s. 72.

<sup>222</sup> Tamże, s. 74–75.

i bogatsze<sup>223</sup>. Oznaczać to może, że poszukiwanie zasady dobrej administracji potencjalnie jest możliwe w ramach wnioskovania z innej normy lub z wielu norm równocześnie. Rozważania skłaniają więc najczęściej do refleksji nad zasadą demokratycznego państwa prawnego. Przyjmuje się bowiem, że zasada demokratycznego państwa prawnego wyznacza ramy działalności administracji, w szczególności ramy poszczególnych regulacji prawa administracyjnego materialnego<sup>224</sup>. Pojawiają się zatem pytania, czym jest zasada demokratycznego państwa prawnego i jaka jest jej treść? Czy z zasady demokratycznego państwa prawnego można wyinferować zasadę dobrej administracji? Zgodnie z przyjętą koncepcją zasady prawa mogą być zapisane bezpośrednio w tekście prawnym, ale także mogą ukształtować się jako normy prawne na skutek zastosowania zabiegów wnioskovania prawniczego w celu odtworzenia normy prawnej.

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyrosła wprost z koncepcji państwa prawnego. Obecnie należy ona do podstawowego kanonu państwa konstytucyjnego<sup>225</sup>. Termin ten częstokroć uzupełniany jest przez prawodawców o określenie „demokratyczny” (Polska, Portugalia, Węgry), a także „socjalny” (Niemcy)<sup>226</sup>. Związanie administracji prawem ma olbrzymie znaczenie. Jak pisze M. Kordela, „poprzez zasadę państwa prawnego prawodawca sam wiąże się przyjętymi regułami, także spoza porządku prawnego, zaś strażnikiem swoich poczynań czyni głównie sądownictwo konstytucyjne”<sup>227</sup>.

W polskim systemie zasada demokratycznego państwa prawnego została ujęta w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Występują tutaj trzy składniki: państwo demokratyczne, państwo prawne oraz państwo urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej<sup>228</sup>. Bezpośrednio łączy się z tym zapisem art. 1. „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” oraz zasada praworządności wyrażona w art. 7. Zasadę demokratycznego państwa prawnego można określić jako centralną zasadę ustrojową<sup>229</sup>. Przepis art. 2 Konstytucji ma charakter przepisu odsyłającego,

---

<sup>223</sup> M. Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 65.

<sup>224</sup> Zob. szerzej M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] J. Filipek (red.), dz. cyt., s. 634–643.

<sup>225</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 151.

<sup>226</sup> Tamże.

<sup>227</sup> M. Kordela, „Lex” i „Ius” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Ius et Lex” 2002, nr 1, s. 217.

<sup>228</sup> J. Mikołajewicz, *Pojmowanie „państwa prawnego” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 100.

<sup>229</sup> M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego*

który odnosi się do pewnej koncepcji państwa (wzorca)<sup>230</sup>. Treść wzorca wyrażonego w tak skonstruowanej zasadzie najczęściej odtwarza się poprzez analizę koncepcji, do której prawodawca odsyła, bądź też rekonstruuje się ją na podstawie przepisów wprowadzonych przez prawodawcę, które wyrażają ową koncepcję<sup>231</sup>.

Wskazuje się, że koncepcja demokratycznego państwa prawnego jest koncepcją dynamiczną, do której obok dwóch trwałych elementów (niearbitralnego działania organów władzy publicznej i poszanowania praw jednostki) wprowadza się elementy nowe, będące wypadkową aktualnych zagrożeń dla jednostki<sup>232</sup>. Dzieje się to głównie pod wpływem doktryny i orzecznictwa<sup>233</sup>. Tym samym można powiedzieć, że interpretowanie dokonuje się ciągle i nie można zakładać, iż proces ustalania ostatecznej wersji został już zakończony<sup>234</sup>.

Zdaniem S. Wronkowskiej podstawowe wartości wyrażone w koncepcji państwa prawa można zawęzić do godnej pozycji jednostki w społeczności państwowej oraz do niearbitralnego działania władz publicznych<sup>235</sup>. Czasami akcentuje się także, że jednym z podstawowych wymogów składających się na koncepcję państwa prawnego są prawa człowieka, które pokazują granice dla prawodawcy<sup>236</sup>.

Demokratyczne państwo prawne, zdaniem B. Banaszaka, to państwo, w którym egzystują i funkcjonują wzajemnie złączone: suwerenność narodu, wolność i równość wobec prawa, konstytucja jako akt zasadniczy, prawo jako podstawa i granica wszystkich działań państwa, podział władz jako podporządkowanie funkcji państwowych i wzajemna kontrola władz, ochrona sądowa, odpowiedzialność państwa za błędne działania (w tym odszkodowawcza) oraz zakaz podejmowania działań przez państwo ponad potrzebę<sup>237</sup>. Zasadami-konsekwencjami państwa prawnego wyróżnianymi

---

państwa prawnego – kilka uwag, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 233 i n.

<sup>230</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 104.

<sup>231</sup> Tamże, s. 106.

<sup>232</sup> S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego...*, s. 6; S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 105.

<sup>233</sup> T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzanie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego...*, s. 14.

<sup>234</sup> Tamże, s. 16.

<sup>235</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 110.

<sup>236</sup> M. Zmierczak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego...*, s. 83.

<sup>237</sup> B. Banaszak, dz. cyt., s. 154–155.

w literaturze są m.in. następujące zasady<sup>238</sup>: ochrony godności człowieka, ochrony pozycji prawnej obywatela i innych podmiotów prawa, praworządności materialnej, *pacta sunt servanda*, proporcjonalności, solidaryzmu społecznego, prawa do sądu, autonomiczności prawa, pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, jawności prawa, publikacji aktów normatywnych, nieretroakcji, odpowiedniej *vacatio legis*, ochrony praw nabytych, jasności prawa oraz dobra ogółu. Niekiedy dodaje się jeszcze: zakaz nadmiernej ingerencji w prawa jednostki, zasadę określoności przepisów karnych, odniesienie do dobra wspólnego, zasadę *nullum crimen sine lege*, zasadę zaufania obywateli do państwa, co należy rozumieć jako nakaz lojalnego postępowania wobec obywateli, zasadę stabilnego i bezpiecznego prawa. Zasada państwa prawa uważana jest za jedną z pierwszych, a nawet za pierwszą zasadę naczelną, na którą składają się, w szczególności w aspekcie administracyjnym, „stabilność orzecznicza sądów administracyjnych, trwałość i nienaruszalność prawomocnych wyroków, spójność systemu prawnego i konstytucyjna eliminacja wadliwych aktów normatywnych”<sup>239</sup>. Trzeba też podkreślić, że nikt dzisiaj nie kwestionuje sposobu legitymizowania zasad-konsekwencji<sup>240</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego ma właściwości normy programowej, a także normy optymalizacyjnej. Pierwsza z nich nakazuje osiągnąć określone stany rzeczy, natomiast druga nakazuje uczynić wszystko, co możliwe w danych okolicznościach<sup>241</sup>. Z drugiej strony interpretator treści tekstu prawnego musi w tej zasadzie upatrywać określonego zespołu norm prawnych, a nie opisu rzeczywistości<sup>242</sup>. Należy też dodać, że według niektórych badaczy klauzula demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter ze względu na fakt, że wynikające z niej konsekwencje zostały powielone i rozwinięte w szczegółowych przepisach konstytucji<sup>243</sup>. Nie oznacza to jednak, że takie wyłączenie należy traktować jako okrojenie rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego<sup>244</sup>.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 czerwca 1999 r., „klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprowadzicie nie zostały *expressis*

---

<sup>238</sup> M. Kordela, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych...*, s. 24.

<sup>239</sup> Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. I GSK 746/09. Zob. też P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 marca 2006 r., sygn. akt I FZ 99/06*, Lex/el. 2007.

<sup>240</sup> M. Kordela, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych...*, s. 25.

<sup>241</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 112.

<sup>242</sup> J. Mikołajewicz, dz. cyt., s. 100.

<sup>243</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97.

<sup>244</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.

*verbis* ujęte w pisany tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego, jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania «odpowiedniej» *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słuszenie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>245</sup>. Czy w nawiązaniu do powyższego orzeczenia z aksjologii konstytucyjnej można wywnioskować istnienie zasady dobrej administracji?

Wartości są ukryte w każdym akcie prawnym, a prawo bez wartości moralnych jest bezprawiem<sup>246</sup>. Takim rezerwuarem wartości w aktach prawnych są preambuły, które sprawiają, że akt prawny jest „aksjologicznie gorący”<sup>247</sup>. Najczęstszym zaś zabiegiem legislacyjnym mającym na celu ujęcie wartości jest tworzenie klauzul generalnych<sup>248</sup>. Ślady dobrej administracji w Konstytucji RP dostrzec można na przykładzie konkretnego zwrotu ujętego w preambule: „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Ustrojodawca w tym zwrocie wysunął program swoich działań, a zarazem wyznaczył wartości, którymi powinna kierować się administracja publiczna. W takim kierunku podążają sądy. Przykładem jest teza wyroku, w którym podniesiono, że „Nie bez znaczenia jest zatem aksjologia konstytucyjna i poszanowanie wartości demokratycznego państwa prawa w sprawowaniu administracji publicznej. W tym pojęciu mieści się m.in. zasada pewności prawa, w tym stabilizacja stosunków prawnych”<sup>249</sup>. Preambuła w gruncie rzeczy przedstawia „aksjologię danej Konstytucji RP, jej postawy światopoglądowe i przyjęty system wartości”<sup>250</sup>. Dlatego też w trakcie odtwarzania zasady dobrej administracji uzasadnione może się okazać sięgnięcie do innych jej postanowień. Tym bardziej że przekonujący wydaje się pogląd, zgodnie z którym preambuła jest integralną częścią konstytucji, a konsekwencją tego stanowiska jest normatywny charakter zapisów w niej skupionych<sup>251</sup>. Preambuła nakreśla kierunek wykładni, a także pełni rolę integracyjną i wychowawczą<sup>252</sup>. Obowiązkiem

---

<sup>245</sup> Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98.

<sup>246</sup> P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 48.

<sup>247</sup> Tamże, s. 53.

<sup>248</sup> Tamże, s. 55.

<sup>249</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 października 2007 r., sygn. II SA/Bd 773/07.

<sup>250</sup> A. Gwiżdż, *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] J. Trzciniński (red.), dz. cyt., s. 181.

<sup>251</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 42.

<sup>252</sup> B. Banaszak, dz. cyt., s. 112.



osoby, która dokonuje interpretacji postanowień konstytucyjnych, będzie wobec powyższego sięgnięcie także do preambuły<sup>253</sup>.

Jednym z koronnych argumentów przemawiających za istnieniem zasady dobrej administracji jako konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego może być sformułowanie zamieszczone w zaleceniu R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Preambuła do tego aktu zawiera następujące stwierdzenie: „zważywszy (...) że wymogi te wyrastają z fundamentalnych zasad rządów prawa (państwa prawnego), takich jak praworządność, równość, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawna, podejmowanie działania we właściwym czasie, partycypacja, poszanowanie prywatności i przejrzystość; i że zapewniają one procedury ochrony praw i interesów osób prywatnych, informowania ich i umożliwienia im uczestnictwa w podejmowaniu decyzji administracyjnych”<sup>254</sup>. Państwo prawne jest jednym ze składników wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady, a popularyzowanie postulatu dobrej administracji mieści się w standardach rządów prawa i demokracji<sup>255</sup>.

Dowód na połączenie zasady demokratycznego państwa prawnego z wymogami stawianymi dobrej administracji można odnaleźć w wyrokach sądów, w tym sądów administracyjnych. Zwraca na to uwagę WSA w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z 7 maja 2010 r.<sup>256</sup>, nawiązującym do wyroku NSA z 21 kwietnia 2009 r.<sup>257</sup>: „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”.

Zasada demokratycznego państwa prawnego jako zasada prawa uzyskała miano zasady ogólnej, zasady podstawowej bądź zasady zasad<sup>258</sup> i stano-

---

<sup>253</sup> W kontekście poszukiwania kryteriów interpretacyjnych M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Annales UMCS, Vol. L/LI 2003/2004, s. 203.

<sup>254</sup> Zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji.

<sup>255</sup> Z. Kmieciak, *Problem funkcji i metody...*, s. 14.

<sup>256</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., sygn. III SA/Wa 1431/09.

<sup>257</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. II FPS 9/08.

<sup>258</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 118.

wi fundament legitymizowania innych zasad konstytucyjnych<sup>259</sup>. Nic więc dziwnego, że z tej zasady wnioskuje się wiele innych, bardziej szczegółowych. Tak skonstruowana zasada okazuje się zatem koniunkcją zasad, w związku z czym „mająca charakter programowy i optymalizacyjny, powinność (powinności), którą ona wyznacza, pozostanie nieuchronnie niedookreślona”<sup>260</sup>. Zasada demokratycznego państwa prawnego wyznacza wszystkim instytucjom publicznym określone powinności, których spełnienie urzeczywistniają wyróżnione w niej standardy państwa prawa<sup>261</sup>. Połączenie zasady demokratycznego państwa prawnego z zasadą dobrej administracji jest związane z tym, w jaki sposób doktryna wyróżniała podstawowe elementy państwa praworządne. Można zaliczyć tutaj przede wszystkim zobowiązanie organów państwa do ścisłego przestrzegania prawa oraz konieczność ukształtowania systemu organów państwa w taki sposób, aby istniały instytucjonalne gwarancje funkcjonowania zgodnego z prawem<sup>262</sup>.

Argumentów na rzecz istnienia zasady dobrej administracji dostarczyć może również doktryna prawa administracyjnego: „W końcu podkreślamy, za A. Błasiem, iż w państwie prawa, ciągle aktualnej i obowiązującej zasady demokratycznego państwa prawa, fundamentalnym prawem obywatela jest prawo do dobrej administracji niosącej pewność i stabilność sytuacji prawnej jednostki. Jest to prawo do administracji, która nie ogranicza zakresu korzystania przez obywateli z ich praw konstytucyjnie określonych i chronionych. Podkreślamy, że dobra administracja publiczna wykonuje zadania publiczne w sposób nieprzerwany, powszechny, uwzględniając zasadę równego dostępu wszystkich obywateli do efektów jej aktywności. W państwie prawa administracja publiczna nie może eksperymentować z zadaniami publicznymi oraz metodami ich wykonania. Administracji w państwie prawa obca jest wszelka improwizacja i ryzyko na przykład nieudanych reform, które zwięzają lub w inny sposób ograniczają konstytucyjnie określony zakres korzystania przez obywateli z ich publicznych praw podmiotowych”<sup>263</sup>. Połączenia dobrej administracji z zasadą demokratycznego państwa prawnego dopatruje się również T. Frey<sup>264</sup>. Autor ten w pełni podzielił pogląd o treściowej zależności pomiędzy europejskimi standardami postępowania administracyjnego a zasadą demokratycznego państwa

---

<sup>259</sup> P. Tuleja, *Zasady...*, s. 21; tenże, *Zastane pojęcie państwa prawnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego...*, s. 67.

<sup>260</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 120.

<sup>261</sup> S. Wronkowska, *Zasada demokratycznego państwa...*, s. 5.

<sup>262</sup> K. Opalek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 228 i n., podają za: P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa...*, s. 52.

<sup>263</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, dz. cyt., s. 257.

<sup>264</sup> T. Frey, *Relacja urząd – obywatel...*, s. 24 i n.

prawnego<sup>265</sup>. Wspomniana zasada naczelną państw europejskich może być traktowana jako jeden z podstawowych wyznaczników sformułowanych wymagań względem administracji<sup>266</sup>. Takie związanie przede wszystkim zapobiega zaskakiwaniu przez państwo swoich obywateli<sup>267</sup>. Podobnie też A.I. Jackiewicz stwierdza, że z zasady państwa prawnego wynika prawo do dobrej administracji. Autor ten łączy wymagania stawiane administracji z wymogiem sprawiedliwego postępowania na podstawie prawa (formalny wymiar) z aspektem materialnym – oparcie na wartościach i ideach (godność, wolność, równość, sprawiedliwość)<sup>268</sup>. Na to samo źródło powołuje się I. Lipowicz<sup>269</sup>. Ponadto zdaniem E. Bojanowskiego, pomimo braku w prawie krajowym wyraźnej sprecyzowanej zasady dobrej administracji, jej obraz znajduje się głównie w postanowieniach k.p.a., ordynacji podatkowej czy w ramach rozbudowanego systemu przepisów antykorupcyjnych<sup>270</sup>. Na marginesie rozważań krajowych można nadmienić, że w literaturze obcej wskazuje się, iż pojawienie się m.in. zasady dobrej administracji wpłynęło przede wszystkim na wzmocnienie praworządności<sup>271</sup>.

Reasumując, klauzula demokratycznego państwa prawnego może być „dobrą racją dla uzasadnienia (czy współuzasadnienia) wiążącego charakteru nie tylko zasad proceduralnych, ale także i innych typów norm, w których pierwiastek formalny jest dominujący albo co najmniej konieczny, np. zasad organizacyjnych czy odnoszących się do sposobu wykonywania kompetencji władzy publicznej”<sup>272</sup>. Trzeba jednak przyznać, że z drugiej strony nie brak w literaturze głosów, które sceptycznie ustosunkowują się do ujmowania zasady demokratycznego państwa prawnego jako zasady prawa<sup>273</sup>. Ów sceptycyzm odnosi się również do traktowania demokratycznego państwa prawnego jako „skarbonki” wartości i zasad, wyodrębnianych na podstawie nikomu nieznanym praw logiki<sup>274</sup>. W innym miejscu wskazuje się na obowiązek,

---

<sup>265</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów...*, s. 28.

<sup>266</sup> T. Frey, *Relacja urzład – obywatel...*, s. 24 i n.

<sup>267</sup> Tamże.

<sup>268</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 32–33.

<sup>269</sup> I. Lipowicz, *Polska administracja publiczna...*, s. 329.

<sup>270</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji*, s. 316.

<sup>271</sup> A. von Bogdandy, *Constitutional Principles for Europe*, [w:] E. Riedel, R. Wolfrum (eds), *Recent Trends in German and European Constitutional Law: German Reports Presented to the XVIIth International Congress on Comparative Law, Utrecht 16 to 22 July 2006, Heidelberg 2006*, s. 16.

<sup>272</sup> M. Kordela, *Formalna integracja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego...*, s. 157.

<sup>273</sup> A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1(13), s. 13.

<sup>274</sup> L. Morawski, *Spór o pojęcie...*, s. 12.

by w ramach interpretowania tekstu prawnego przestrzegać prawa, w tym zasad konstytucyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego<sup>275</sup>. W polskim systemie prawa, szukając podstaw dla istnienia zasady dobrej administracji, należy przede wszystkim odnieść się do zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta nie jest jednak sama w sobie źródłem wartości, jest natomiast ich przekąźnikiem. Demokracja wyznacza sposób podejmowania decyzji oraz sposób komunikacji pomiędzy administracjami a administracją. Państwo prawne daje nam podstawowy sygnał, że działanie administracji publicznej musi mieć swoje ramy. Proces rozpoznawania elementów składowych koncepcji państwa prawnego się nie zakończył. Reakcją uczestników dyskursu na powstające ciągle niebezpieczeństwa dla państwa jest próba formułowania nowych instytucji prawnych, zasad czy standardów<sup>276</sup>. Taką odpowiedzią na zmianę działania administracji może się okazać zasada dobrej administracji. Tym bardziej że, jak stwierdził w jednym ze swych wyroków Trybunał Konstytucyjny, „w żadnym zaś razie nie może to dawać podstawy do stosowania wykładni *a contrario* i formułowania tezy, że skoro jakiejś zasady czy reguły nie zapisano wyraźnie w szczegółowych przepisach konstytucyjnych, to wyklucza to jej wyprowadzenie z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego”<sup>277</sup>. Wspólnym mianownikiem dla dobrej administracji i państwa prawa są na pewno ciągle wyzwania i cele do zrealizowania<sup>278</sup>.

## 7. Odwołania do zasady dobrej administracji w orzecznictwie

Szczególnym wyznacznikiem istnienia określonej zasady prawa jest posługiwanie się nią przez sądy. Należy przypomnieć, że samo powstanie zapisu art. 41 KPP (prawo do dobrej administracji) było naznaczone praktyką sędziowską i wyrokami, które zapadały w ramach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, a obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W literaturze wskazuje się, że na gruncie prawa wspólnotowego większość reguł prawa administracyjnego ma podstawy w orzeczeniach ETS i SPI<sup>279</sup>. Między innymi podaje się, że dotychczas ETS wyróżnił takie ogólne zasady prawa administracyjnego, jak praworządność, proporcjonalność, pewność prawna, uzasadnione oczekiwania,

---

<sup>275</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie...*, s. 20.

<sup>276</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 105.

<sup>277</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97.

<sup>278</sup> O wyzwaniach państwa prawnego M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007.

<sup>279</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 200.

niedyskryminacja, prawo do przedstawiania swoich racji przed rozstrzygnięciem danej sprawy<sup>280</sup>.

Również aktualne brzmienie art. 41 KPP, wyrażające prawo do dobrej administracji, ma podstawę we wcześniejszych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości<sup>281</sup>. W literaturze wskazuje się, że od początku XXI w. Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji zaczęły akceptować istnienie samej zasady – zasady dobrej administracji<sup>282</sup>. Przykładem może okazać się wyrok z dnia 27 września 2002 r. w sprawie *Tideland Signal Ltd*, gdzie Sąd Pierwszej Instancji *expressis verbis* wyróżnił zasadę dobrej administracji jako zasadę prawa wspólnotowego<sup>283</sup>. Podobnie też w sprawie *Max Mobil* SPI zwrócił uwagę, że wymóg bezstronności i starannego rozpatrzenia skargi jest konsekwencją przyjęcia prawa do dobrej administracji, które jest jedną z zasad ogólnych praworządnych państw<sup>284</sup>. Jednocześnie sąd zwrócił uwagę, że takie podejście nie narusza tradycji konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich. Zdaniem I. Kawki analiza orzecznictwa sądowego wspólnot pozwala na wyrażenie stwierdzenia, że

---

<sup>280</sup> J. Schwarze, *European Administrative Law*, dz. cyt., s. 200.

<sup>281</sup> Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/02) (Dz.Urz. UE C-303/17). Inspiracją zasady dobrej administracji są: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie *Jean-Louis Burban przeciwko Parlamentowi Europejskiemu* (Sprawa C-255/90 P); wyrok Sądu Pierwszej Instancji (pierwsza izba w składzie powiększonym) z dnia 18 września 1995 r. w sprawie *Detlef Nölle przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa T-167/94) oraz wyrok Sądu Pierwszej Instancji (czwarta izba) z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie *New Europe Consulting i Michael P. Brown przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa T-231/97). Aktualne brzmienie art. 41 KPP (pierwsze dwa ustępy) zostało oparte na: wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 października 1987 r. w sprawie *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i innym* (Sprawa C-222/86); wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 października 1989 r. w sprawie *Orkem przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa C-374/87); wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie *Technische Universität München przeciwko Hauptzollamt München-Mitte* (Sprawa C-269/90); wyroku Sądu Pierwszej Instancji (pierwsza izba) z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie *Lisrestal – Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Lda i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa T-450/93); wyroku Sądu Pierwszej Instancji (pierwsza izba w składzie powiększonym) z dnia 18 września 1995 r. w sprawie *Detlef Nölle przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa T-167/94).

<sup>282</sup> A. Gill, *Sytuacja procesowa strony...*, s. 57; A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu...*, s. 24.

<sup>283</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu...*, s. 24. Zob. też wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 września 2002 r. *Tideland Signal Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa T-211/02).

<sup>284</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie *max.mobil Telekommunikation Service GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* (Sprawa T-54/99).

przeszło ono kilkuetapową ewolucję<sup>285</sup>. Początkową fazą było zasygnalizowanie potrzeby wyodrębnienia stosownych reguł proceduralnych. Następnie sądownictwo wyodrębniało zasady proceduralne jako ogólne zasady wspólnotowe. W ostatnim zaś czasie potwierdzono istnienie odrębnej, autonomicznej zasady prawa wspólnotowego – zasady dobrej administracji<sup>286</sup>. Jak stwierdza autorka opracowania, owa autonomia oznacza, że „zasada dobrej administracji nie jest traktowana jedynie jak wiązka poszczególnych uprawnień procesowych stron postępowania, a jej naruszenie może stanowić samodzielną podstawę zaskarżenia działań administracji do sądów wspólnotowych”<sup>287</sup>. Przykłady z literatury również obcojęzycznej wskazują, że nie zawsze tak było<sup>288</sup>.

Liczne najnowsze wyroki dostarczają wielu dowodów na powszechne posługiwanie się zasadą dobrej administracji na gruncie europejskim<sup>289</sup>. Bardziej szczegółowa analiza została przedstawiona przez A.I. Jackiewicza na gruncie badań nad prawem do dobrej administracji w kontekście europejskim<sup>290</sup>.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w aspekcie standardów dobrej administracji dąży do wzmocnienia ram prawnych dobrej administracji jako filaru dobrego władztwa czy sprawowania rządów<sup>291</sup>. Wyniki badań przeprowadzonych przez D. Lilovską nakazują przyjąć, że pojęcie dobrej administracji, praktycznie rzecz biorąc, nie występuje w orzecznictwie ETPCz<sup>292</sup>. Częściej jednak można odnaleźć w tekstach wyroków nawiązywanie do dobrego zarządzania (administrowania) w wymiarze sprawiedliwości<sup>293</sup>. Mostem łączącym prawo do dobrej administracji

---

<sup>285</sup> I. Kawka, dz. cyt., s. 207.

<sup>286</sup> Tamże, s. 208.

<sup>287</sup> Tamże, s. 205.

<sup>288</sup> E. Besselink, *General Principles of Community Law in Action: The Role of General Principles in the Context of the Asylum Procedures Directive*, s. 49, [http://media.leidenuniv.nl/legacy/scriptie\\_Besselink.pdf](http://media.leidenuniv.nl/legacy/scriptie_Besselink.pdf) (dostęp :15.03.2010).

<sup>289</sup> Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej (druga izba) z dnia 30 września 2010 r. w sprawie *Gudrun Schulze przeciwko Komisji Europejskiej* (Sprawa F-36/05); wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej (druga izba) z dnia 30 września 2010 r. w sprawie *Gergely Toth przeciwko Komisji Europejskiej* (Sprawa F-107/05).

<sup>290</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard...*, s. 40–56.

<sup>291</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. 110.

<sup>292</sup> Tamże.

<sup>293</sup> 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 21 lutego 1975 r. *Golder v. Wielka Brytania* (4451/70); wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 2002 r. *Ziegler v. Szwajcaria* (33499/96); wyrok ETPCz z dnia 20 października 2011 r. *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turcja* (13279/05); z polskim akcentem wyrok ETPCz z dnia 27 maja 2003 r. *Skatka v. Polska* (43425/98).

z EKPCz są na pewno postanowienia art. 6 EKPCz<sup>294</sup>. Pojawia się teza, że postanowienia art. 41 § 1 powstały głównie z inspiracji art. 6 EKPCz<sup>295</sup>.

Jedynym odnalezionym wyjątkiem na rzecz posłużenia się w orzecznictwie ETPCz zwrotem „dobra administracja” jest sprawa *Azinas v. Cyprus*<sup>296</sup>. Sąd rozpatrywał w niej zasadność orzeczenia kary administracyjnej wydalenia z pracy funkcjonariusza na skutek popełnienia przestępstwa, za które urzędnik został również skazany wyrokiem karnym. Zdaniem składu sądu oceniającego zachowanie organu pod kątem naruszenia EKPCz decyzja właściwej komisji do spraw publicznych była sprawiedliwa oraz została wydana na podstawie prawa. Uznanie administracyjne, którym dysponował organ w tej sprawie, nie zostało przekroczone. Działalności organu nie można również zakwalifikować jako irracjonalnej czy sprzecznej z zasadami dobrej administracji, w tym z zasadą proporcjonalności<sup>297</sup>.

Warto też zauważyć, że brak dostrzegania przez ETPCz zasady dobrej administracji (pomimo przedstawionego wyjątku) nie przesądza o braku zainteresowania sądu stosunkami pomiędzy jednostkami a administracją. W swym opracowaniu D. Lilovska wskazuje na zasady materialne i proceduralne podnoszone w orzecznictwie<sup>298</sup>. Do pierwszych, dotyczących warunków, w jakich władza limituje wykonywanie praw proklamowanych, należą: zgodność z prawem (zakaz uznaniowości, warunki norm prawnych, jasność i precyzja norm prawnych, przewidywalność, dostępność do źródeł prawa) oraz współmierność (do celu, odpowiednie wyważenie interesu społecznego i jednostki, ograniczenie ingerencji organów w życie jednostki). Do drugich, dotyczących prowadzonego postępowania, zalicza się: sprawny nadzór działań administracji (możliwość weryfikacji rozstrzygnięć na drodze sądowej, jak i poza nią – również uznania administracyjnego), a także wykonywanie postanowień wymiaru sprawiedliwości (realność, termin wykonania dyspozycji sądów)<sup>299</sup>.

Trudno osądzić, w jakim kierunku dalej będzie podążało orzecznictwo ETPCz. Warto przywołać jednak kilka rozstrzygnięć dotyczących Polski<sup>300</sup>. Trybunał przypomniał w uzasadnieniu do wyroków znaczenie zasady *good*

---

<sup>294</sup> D. Lilovska, dz. cyt., s. 110.

<sup>295</sup> Tamże.

<sup>296</sup> Wyrok ETPCz z dnia 28 kwietnia 2004 r. *Azinas v. Cyprus* (56679/00).

<sup>297</sup> Tamże.

<sup>298</sup> D. Lilovska, dz. cyt., s. 111.

<sup>299</sup> Tamże.

<sup>300</sup> Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Czaja v. Polska* (5744/05); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Kapel v. Polska* (16519/05); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Kluska v. Polska* (33384/04); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Kowal v. Polska* (21913/05); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Kura v. Polska* (17318/04); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Lasota v. Polska* (6762/04); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Antoni Lewandowski v. Polska* (38459/03); wyrok ETPCz z dnia 2 października

*governance*. Zwrócono uwagę, że władze publiczne, szczególnie w przypadku, gdy sprawy dotyczą praw człowieka, muszą działać szybko, właściwie i spójnie. Nadto pożądanym jest, aby administracja działała ze szczególną starannością, w szczególności przy rozpatrywaniu spraw o żywotnym znaczeniu dla osób fizycznych, takich jak świadczenia socjalne. Powyższe wyroki mogą oznaczać, że treściowo do zasady dobrej administracji zbliża się podnoszona przez ETPCz zasada *good governance* oraz prawo do rzetelnej procedury.

Uzupełnieniem rozważań w odniesieniu do posługiwania się w praktyce sądowej zasadą dobrej administracji jest analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz polskich sądów (głównie administracyjnych). W dotychczasowych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego trudno jednak odnaleźć rozstrzygnięcia, w których powoływano by się na zasadę dobrej administracji czy zasady dobrej administracji. Pomimo braku wyrażenia wprost komentowanej zasady Trybunał wielokrotnie wypowiadał się co do warunków funkcjonowania administracji. Na przykład w swym wyroku z 15 kwietnia 2003 r. TK odniósł się do funkcji, jaką powinna pełnić administracja. Chodzi tu o służebną rolę administracji względem obywatela. Służba ta, zdaniem Trybunału, jest obowiązkiem organów i objawia się m.in. poprzez udzielenie fachowej, rzetelnej pomocy, a „brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna”<sup>301</sup>. Taka konkluzja łączy się bezpośrednio z prawem do dobrej administracji, a w szczególności z zasadami, sprecyzowanymi w EKDA<sup>302</sup>. Trzeba również przyjąć, że nieracjonalne działania ustawodawcy, a także zaniedbania administracji publicznej przeczą zasadom składającym się na koncepcję demokratycznego państwa prawnego, a tym samym odbierają „poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkują utratą zaufania do państwa”<sup>303</sup>.

Nie ma natomiast wątpliwości, że założenia i wartości związane z europejskimi standardami dobrej administracji „doznały należytej egzemplifikacji” w wyrokach WSA i NSA<sup>304</sup>. Może wynikać to z faktu, że w swym „działaniu organ administracji publicznej powinien kierować się zasadami tzw. «dobrej administracji»”<sup>305</sup>. Należy zauważyć, że przed sądami administracyjnymi na zasady lub zasadę dobrej administracji powołują się najczęściej

---

2012 r. *Płackowska v. Polska* (15435/04); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Rusin v. Polska* (25360/04); wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. *Trznadel v. Polska* (5970/05).

<sup>301</sup> Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02.

<sup>302</sup> Tamże.

<sup>303</sup> Tamże.

<sup>304</sup> Z. Kmiecik, *Europejskie standardy...*, s. 60.

<sup>305</sup> Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. I OSK 851/09.



strony skarżące. Wydaje się nawet, że zaakceptowanie nowej zasady, która wskazywałaby ramy minimalnego „przyzwoitego” zachowania się (administracji), znacznie łatwiej przychodzi administrowanym. Zarzuty kierowane przez wnioskodawców dotyczą często samego postępowania, a także wyniku przeprowadzonego postępowania. W jednej ze spraw dotyczącej określenia zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych strona skarżąca wskazała na sposób prowadzenia postępowania przez organy podatkowe, które naruszało zasady dobrej administracji<sup>306</sup>. Podobnie też w sprawie przyznania renty w drodze wyjątku. Strona wskazywała, że organ nie uwzględnił faktów znanych mu z urzędu, całkowicie zignorował dokumentację medyczną, a samo uzasadnienie dotyczące stanu zdrowia było niewystarczające, wręcz lakoniczne. Podsumowując, „całe postępowanie narusza z powyższych względów art. 77 § 1 Kpa i zasady «dobrej administracji»”<sup>307</sup>. W innym miejscu, w sprawie przywrócenia poprzedniego stanu pasa drogowego drogi krajowej, strona skarżąca wniosła, że decyzje nie są precyzyjne. Przede wszystkim nie określają zakresu zajęcia, a także nie określają, co strona ma wykonać, jak się zachować, co usunąć. W konsekwencji takiego postępowania naruszono zasadę dobrej administracji<sup>308</sup>.

Analizując wyroki sądów administracyjnych, można zaobserwować obecnie coraz częstsze nawiązanie do luźno sformułowanych kryteriów dobrej administracji. W wyroku z dnia 28 października 2008 r. WSA we Wrocławiu stwierdził, że organy podatkowe swym działaniem nie naruszyły ram „dobrej administracji”, a tym samym nie zaniedbały obowiązku takiego działania. Wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy „nie może (...) oznaczać obciążenia organu nieograniczonym obowiązkiem poszukiwania faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy oraz dowodów korzystnych dla podatnika”<sup>309</sup>.

Składy orzekające coraz częściej też nawiązują w swych wyrokach do Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji lub Karty praw podstawowych UE<sup>310</sup>. Najczęściej takie działanie ma na celu wzmocnienie argumentacji danego rozstrzygnięcia. Wskazuje się, że przyjęte w Polsce zasady korespondują z zasadami dobrej administracji określonymi w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji<sup>311</sup>. Tak też było w sprawie dotyczącej skargi na czynność wystosowania do strony wezwania do uiszczenia opłaty za przechowywanie broni

---

<sup>306</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 października 2008 r., sygn. I SA/Wr 908/08.

<sup>307</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 744/06.

<sup>308</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2006 r., sygn. III SA/Kr 233/06.

<sup>309</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 października 2008 r., sygn. I SA/Wr 909/08.

<sup>310</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. IV SAB/Wr 65/16; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 2016 r., sygn. IV SAB/Wa 12/16; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. II SAB/Wr 2/16.

<sup>311</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. III SA/Łd 105/11.

w depozycie policyjnym<sup>312</sup>. W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę, że za niewłaściwe należy uznać zaniedbania organu objawiające się niepoinformowaniem strony skarżącej o wprowadzeniu w życie nowych regulacji, a także samą opieszałość w działaniu organu. Jak wskazał sąd administracyjny, EKDA formułuje takie obowiązki względem organów administracji. Są to zasady dobrej administracji sprecyzowane w art. 10 i 17 EKDA. Przy czym „w sprawach wynikających ze stosunków administracyjnych organy administracji, choć nie są zobowiązane, winny dążyć do realizacji zaleceń zawartych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji”<sup>313</sup>. Podobnie też w wyroku w sprawie prawidłowości wydania decyzji sąd stwierdził, że „opisane działanie organu wobec skarżącego, którego dotknęły skutki wadliwie wydanej decyzji, narusza zasady dobrej administracji przyjęte uchwalonym dnia 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski «Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji», a przede wszystkim nosi znamiona rażącego naruszenia art. 8, art. 10, art. 15 k.p.a.”<sup>314</sup>.

Zdarza się również, że sądy powołują się w uzasadnieniach równolegle do poszanowania reguł kultury administrowania, zasad sprecyzowanych w EKDA oraz zasad ogólnych k.p.a. W wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r. NSA podkreślił, że „taki tok postępowania odpowiadałby poszanowaniu reguł kultury administrowania i uwzględniał słuszny interes procesowy strony (...). Takie właśnie postępowanie organu odwoławczego świadczyłoby o poszanowaniu zasad dobrej administracji przewidzianych w uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. – Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji oraz prawidłowym stosowaniu ogólnych zasad postępowania administracyjnego”<sup>315</sup>. Zbliżona argumentacja została przytoczona w późniejszym wyroku WSA w Warszawie<sup>316</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się również WSA we Wrocławiu, który zwrócił uwagę, że „organ odwoławczy powinien wstrzymać się z wydaniem orzeczenia, o którym mowa w art. 134 k.p.a., do momentu uzyskania przez postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy waloru prawomocności, tj. prawomocnego załatwienia przez sąd administracyjny skargi”<sup>317</sup>. Takie działanie podkreśliłoby potrzebę poszanowania zasad dobrej administracji sprecyzowanych w EKDA, a także właściwego zastosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego<sup>318</sup>.

---

<sup>312</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. II SA/Op 277/09.

<sup>313</sup> Tamże.

<sup>314</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 10/07. Zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 10/07.

<sup>315</sup> Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. II OSK 52/05.

<sup>316</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2008 r., sygn. III SA/Wa 142/08.

<sup>317</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. IV SA/Wr 172/08.

<sup>318</sup> Tamże. Zob. także wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 marca 2009 r., sygn. III SA/Łd 472/08.

Jednym z istotnych wymogów stawianych dobrej administracji jest realizacja prawa do informacji w różnych jej postaciach<sup>319</sup>. Nie może więc dziwić połączenie przez NSA obowiązku informowania z kryteriami nowoczesnej administracji. Jak poucza NSA, „W rezultacie uznać należało, że obowiązek umieszczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o lokalizacji drogi w prasie lokalnej (art. 7 ust. 2 specustawy), 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>320</sup>. W podobnym tonie skład orzekający wypowiada się, że obowiązek dostępu do informacji można sprecyzować „na gruncie zasad dobrej administracji i ustawy o dostępie do informacji publicznej”<sup>321</sup>. W innym zaś wyroku podkreślono, że „powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żadnej informacji musi odbywać się z zachowaniem ogólnych, powszechnie akceptowanych standardów, w tym zasad «dobrej administracji»”<sup>322</sup>.

W aspekcie wymogu szybkości i sprawności działania organów administracji publicznej NSA stwierdził natomiast, że drastyczna przewlekłość postępowania administracyjnego wypacza postulat praworządności, a „przeprowadzone postępowanie (...) pozostaje w sprzeczności z zasadami dobrej administracji nakreślonymi w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji”<sup>323</sup>. Zacytowane powyżej wyroki wskazują na odwołanie się bezpośrednio do zasad dobrej administracji.

Obecnie można też podać przykład bezpośredniego powołania się sądu na zasadę dobrej administracji. W wyroku z dnia 5 maja 2016 r. WSA w Gdańsku przyjął, że „w związku z tym organ po raz kolejny wyjaśnił, iż nie jest dopuszczalna literalna wykładnia przepisu § 49 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków w brzmieniu obowiązującym w roku 2003, to jest w czasie dokonywania zmian danych dotyczących ww. działek. Przepis ten w ówczesnym brzmieniu nie przewidywał wprost, ale i nie zakazywał, informowania właściciela o dokonanej z urzędu aktualizacji ewidencji i zmianie danych lub oznaczeń jego nieruchomości. Przepis ten winien być interpretowany w zgodzie z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności, a także zasadą dobrej administracji”<sup>324</sup>.

---

<sup>319</sup> T. Górczyńska, *Prawo do informacji jako warunek...*, s. 47 i n.

<sup>320</sup> Wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., sygn. II OSK 1160/09.

<sup>321</sup> Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. I OSK 1414/10.

<sup>322</sup> Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 3058/14.

<sup>323</sup> Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. II GSK 616/09.

<sup>324</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2016 r., sygn. III SA/Gd 703/15.

Odwołanie się do zasady dobrej administracji można odnaleźć również w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. W prezentowanym wyroku WSA stwierdził, że nieprawidłowym zachowaniem organu jest brak wszechstronnego zbadania sprawy i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, co skutkowało błędnym ustaleniem okoliczności faktycznych. Takie działanie wpłynęło później na proces subsumcji normy materialnego prawa administracyjnego do stanu faktycznego. Zdaniem składu rozstrzygającego w sprawie błędem było również wzajemne nieinformowanie. Jak można przeczytać w uzasadnieniu wyroku: „Dodatkowo podkreślenia wymaga, iż zgodnie z przepisem art. 84a ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 instytucje i osoby objęte zakresem niniejszego rozporządzenia mają obowiązek wzajemnego informowania i współpracy w celu zapewnienia właściwego wprowadzenia w życie niniejszego rozporządzenia. Instytucje, zgodnie z zasadą dobrej administracji, odpowiadają na wszelkie zapytania w odpowiednim czasie i w związku z tym zapewniają osobom zainteresowanym wszelkie informacje wymagane do wykonywania praw powierzonych im przez niniejsze rozporządzenie”<sup>325</sup>. W podobnym tonie sąd przyjął, że „instytucje, zgodnie z zasadą dobrej administracji, odpowiadają na wszelkie zapytania w odpowiednim czasie i w związku z tym zapewniają osobom zainteresowanym wszelkie informacje wymagane do wykonywania praw”<sup>326</sup>. W ostatnim wyroku skład orzekający jako podstawę przyjął art. 84a ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady EWG nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie<sup>327</sup>. Innym przykładem posłużenia się przez wojewódzki sąd administracyjny terminem „zasada dobrej administracji” była sprawa zajęcia pasa ruchu drogowego. WSA w Szczecinie zwrócił uwagę, że postępowanie organu administracji publicznej, który nie realizuje w pełni zasady dwuinstancyjności, jest postępowaniem wadliwym. Jak można odczytać w uzasadnieniu wyroku, „w szczególności roznią się z zasadą dobrej administracji zaniechanie wyjaśnienia podnoszonych odwołaniem okoliczności dotyczących jego wniosku złożonego do organu I instancji”<sup>328</sup>. Trzeba jednocześnie zauważyć, że zasada dobrej administracji bywa nie tylko podstawą

---

<sup>325</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 września 2008 r., sygn. II SA/Go 358/08.

<sup>326</sup> Wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. I OSK 713/11.

<sup>327</sup> Rozporządzenie Rady EWG Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L z 1972 r. Nr 74, s. 1).

<sup>328</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. II SA/Sz 705/05.

oceny prowadzonego postępowania, ale także treści samego rozstrzygnięcia. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r. skład orzekający podkreślił, że „informacja o (...) uwarunkowaniach, zgodnie z zasadą dobrej administracji, winna była znaleźć się także w treści zezwolenia”<sup>329</sup>.

Powołanie się na dobrą administrację przez sądy następuje jednocześnie poprzez nawiązanie do rekomendacji Rady Europy. Podkreśla się, że obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej jako członka Rady Europy jest respektowanie zaleceń formowanych w ramach tej organizacji, m.in. rezolucji (77) 31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi przyjętej 28 września 1977 r., gdzie nakazano, że „wprowadzając w życie określone w rezolucji zasady należy uwzględniać wymagania dobrej i skutecznej administracji, jak również interesy osób trzecich i ważne interesy publiczne”<sup>330</sup>. W przyjętej ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – uchwała Zarządu Dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy „stanowi nie tylko złamanie zasady dobrej administracji, ale i konstytucyjnej zasady działania w granicach i na podstawie prawa (art. 2 Konstytucji RP)”<sup>331</sup>. Podstawą rozpoznania zasady dobrej administracji uczyniono art. 41 KPP<sup>332</sup> oraz postanowienia EKDA. Jednocześnie zdaniem sądu „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”.

## 8. Charakter zasady dobrej administracji

Poczynione na gruncie postanowień konstytucyjnych rozważania pozwalają na wysnucie wniosku, że zasada dobrej administracji ma charakter zasady konstytucyjnej. Wynika to przede wszystkim z umiejscowienia podstaw jej obowiązywania. Przypomnieć należy, że M. Zieliński konstytucyjną zasadą prawa (w ujęciu dyrektywalnym) nazywa taką normę konstytucyjną, „z której wynika, logicznie względnie instrumentalnie, jakaś grupa innych norm konstytucyjnych lub (...) która reguluje szczególnie istotne (na gruncie niespornej doktryny) cechy danej instytucji, lub (...) która w doktrynie lub praktyce dostatecznie powszechnie została uznana za społecznie doniosłą,

---

<sup>329</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. IV SA/Wa 1214/11.

<sup>330</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 października 2007 r., sygn. II SA/Bd 773/07.

<sup>331</sup> Wyrok NSA z dnia 14 września 2011 r., sygn. I OSK 866/11.

<sup>332</sup> Podobnie jak w wyroku WSA w Opolu z dnia 28 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Op 327/09.

zwłaszcza ze względu na to, że wyraża którąś z podstawowych wartości<sup>333</sup>. Wykazanie istnienia konstytucyjnej zasady prawa nadto wymaga wskazania uzasadnienia usprawiedliwienia jej za obowiązującą (źródło, podmioty będące adresatami, nakaz postępowania)<sup>334</sup>. Zgadza się to z poglądem zaprezentowanym przez P. Tuleję, że zasada konstytucyjna może wyrażać wartość bez wskazania sposobu realizacji, może wyrażać wartość oraz jednocześnie sygnalizować ogólnie sposób realizacji albo może wskazywać jednoznacznie nakaz lub zakaz postępowania bądź być zasadą-wzorcem<sup>335</sup>.

Zasada dobrej administracji na gruncie prawa polskiego wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, która jest nośnikiem wartości zakorzenionych we współczesnych państwach należących do kręgu kultury europejskiej. Obowiązkiem administracji publicznej, której powierzono troskę o dobro wspólne, jest działanie szanujące wartości, takie jak godność człowieka oraz jego wolność. Człowiek jest bowiem adresatem działań administracji publicznej<sup>336</sup>. Zasada dobrej administracji jest nadto spełnieniem postulatu zamieszczonego w preambule do Konstytucji – zapewnienia sprawności i rzetelności w działaniach władzy publicznej. Uzasadnieniem tetycznym na gruncie prawa unijnego jest art. 41 KPP z jednoczesnym dopełnieniem, że zasada ta została wcześniej wypracowana przez doktrynę oraz przez praktykę.

Adresatem zasady dobrej administracji jest każdy podmiot, który dysponuje tzw. „pierwiastkiem publicznym” – organy, urzędnicy i funkcjonariusze oraz osoby działające na rzecz realizacji zadań administracji publicznej (m.in. świadczący usługi na podstawie umów cywilnoprawnych, współpracy). Należy podkreślić, że treść wypełniająca zasadę dobrej administracji sprowadza się do ujęcia zbiorczego zasad sformułowanych m.in. na gruncie prawa administracyjnego procesowego. Zasadę dobrej administracji wypełniają wszystkie zasady postępowania administracyjnego, ordynacji podatkowej i postępowania egzekucyjnego. Wśród nich najczęściej wymienia się zasady praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględnienia interesu społecznego i interesu obywateli, pogłębienia zaufania do organów państwa, czuwania nad interesem stron i innych uczestniczących w postępowaniu, przekonywania, szybkości, nakłaniania do ugody, pisemności, dwuinstancyjności, trwałości decyzji, sądowej kontroli decyzji<sup>337</sup>. Natomiast w stosunku

---

<sup>333</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzcíński, dz. cyt., s. 68.

<sup>334</sup> Tamże, s. 70.

<sup>335</sup> P. Tuleja, *Zasady...*, s. 22.

<sup>336</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), dz. cyt., s. 158.

<sup>337</sup> Zestawienie zasad podają za: M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 17.

do postępowania egzekucyjnego są to: zasada obligatoryjnego podejmowania egzekucji, zasada legalności, zasada zastosowania najłagodniejszego środka egzekucji, zasada niedopuszczalności stosowania środków egzekucji, gdy odpadała podstawa prowadzenia egzekucji, zasada poszanowania minimum egzystencji, zasada zagrożenia, zasada niezależności postępowania egzekucyjnego oraz zasada prawdy obiektywnej<sup>338</sup>.

Wypełnieniem treścią zasady dobrej administracji będą również postanowienia art. 1, art. 2, art. 7, art. 30, art. 32, art. 45, art. 51, art. 60, art. 61, art. 63, art. 77, art. 78, art. 80, art. 87–94, art. 153, art. 208, art. 184 Konstytucji RP<sup>339</sup> oraz zalecenia R (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji (Kodeks Dobrej Administracji), a także pomocniczo zapisy Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Trzeba zgodzić się z niezwykle trafnym spostrzeżeniem, iż większa ogólność zasady determinuje bardziej skomplikowany sposób interpretacji i rozpoznania jej treści<sup>340</sup>.

Poddając analizie komentowaną zasadę na gruncie klasyfikacji zaproponowanej przez K. Ziemskiego<sup>341</sup>, można dostrzec, że zasada dobrej administracji występuje w trzech wersjach: opisowej (jako prawidłowość działania administracji), oceniającej oraz normatywnej (dyrektywnej). Zasada dobrej administracji spełnia cechy zasady w sensie opisowym, jako wzorzec ukształtowania relacji pomiędzy jednostką a administracją. Z drugiej strony w pełni, kiedy zważymy na treść zasady dobrej administracji, ma charakter dyrektywalny, a więc adresowana jest do organów administracji publicznej oraz nakazuje określone działanie. Największe znaczenie zasady dobrej administracji uzyska się, gdy przez doktrynę zostanie zaakceptowany pogląd, że spełnia ona cechy zasady konkretnej w wersji normatywnej, całego systemu prawa. Zasady konkretne są bowiem uznawane za obowiązujące normy prawne<sup>342</sup>.

Trudno ocenić, czy analizowana zasada jest zasadą całego systemu, czy-li znajdującą zastosowanie (choćby potencjalnie) we wszystkich częściach systemu, czy zasadą części systemu<sup>343</sup>. Należałoby się raczej przychylić do pierwszego wariantu. Jest to o tyle uzasadnione, że obecnie administracja

---

<sup>338</sup> Tamże, s. 350.

<sup>339</sup> Por. K. Miaskowska-Daszkiewicz, *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. 153–154.

<sup>340</sup> P. Tuleja, *Zasady...*, s. 24.

<sup>341</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*, s. 58–60.

<sup>342</sup> Tamże, s. 78.

<sup>343</sup> Tamże, s. 61. Na marginesie należy dodać, że autor z rezerwą podchodzi do formułowania zasad części systemu.

działa nie tylko w formach władczych<sup>344</sup>. Zasada spełnia nadto cechy zasady ogólnej, posiadającej szerszy zakres niż zasady szczegółowe<sup>345</sup>, bez której nie byłoby możliwe interpretowanie przepisów danej materii oraz zasad szczegółowych<sup>346</sup>. Można przypomnieć w tym momencie, że w ramach prawa UE zasada dobrej administracji zyskała również przymiot zasady ogólnej. Charakterystyka zasady dobrej administracji, która zwraca uwagę na fakt, iż zasada ta mieści w sobie szereg innych zasad (np. zasad już wypracowanych w ramach kodeksu postępowania administracyjnego), daje podstawy do stwierdzenia, że jest to zasada ogólna, a tym samym mniej precyzyjna. Treść zasady dobrej administracji nadto uzasadnia tezę, że jest to zasada złożona oraz składowa, składająca się z funkcjonalnie powiązanych zasad<sup>347</sup>. Zasady konstytucyjne mogą stanowić skrótową formę wyrażania całego zespołu mniej lub bardziej szczegółowych norm<sup>348</sup>. Przykładowo, wyniki analizy pojęcia „państwo prawne” każą zakwalifikować jako części składowe szereg zasad (związania prawem, ochrony godności, wolności, równości, podziału władzy, pewności prawa, zakazu nadmiernej ingerencji w prawa podstawowe)<sup>349</sup>. Wskazuje się też, że wchodząca w ten skład zasada zaufania obywatela do państwa jest również zasadą złożoną, z której wypływają inne – bardziej szczegółowe<sup>350</sup>.

Zasadę dobrej administracji należy zakwalifikować jako zasadę naczelną, czyli taką, która odgrywa wiodącą rolę dla całego systemu prawa bądź jego części<sup>351</sup>. Zasadniczość na gruncie koncepcji J. Wróblewskiego<sup>352</sup> komentowanej zasady jest związana z jej umiejscowieniem w systemie (Konstytucja RP, Karta praw podstawowych UE – kryterium hierarchicznej nadrzędności). Nadrzędność treściowa (kryterium funkcjonalne)<sup>353</sup> natomiast oznacza, że komentowana zasada stanowi rację dla innych norm, a ponadto pełni doniosłą rolę w systemie.

Komentowana zasada ma głównie znaczenie w zakresie stosowania prawa, w znacznej mierze prawa administracyjnego. Oprócz tego musi być brana pod uwagę w procesie wykładni oraz przez prawodawcę w ramach tworzenia nowych rozwiązań prawnych. W ostatnim zakresie może stanowić wzór

---

<sup>344</sup> Np. udostępniając miejsce przedsiębiorcom świadczącym usługi gastronomiczne w trakcie organizowania festynu gminnego.

<sup>345</sup> Szerzej o pojmowaniu zasad ogólnych i szczegółowych K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*, s. 48.

<sup>346</sup> Tamże, s. 63.

<sup>347</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 68.

<sup>348</sup> K. Wojtyśzek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] P. Sarnecki (red.), dz. cyt., s. 28.

<sup>349</sup> P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa...*, s. 57 i n.

<sup>350</sup> J. Mikołajewicz, dz. cyt., s. 102.

<sup>351</sup> Por. K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*, s. 63.

<sup>352</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 54.

<sup>353</sup> Tamże.



oraz nakaz konstruowania norm w taki sposób, by spełniały określony standard.

Trudno określić, czy zasada dobrej administracji ma charakter materialny czy proceduralny. W literaturze, co zostało już zasygnalizowane, prawo do dobrej administracji utożsamiane jest z wiązką praw procesowych. Z drugiej strony dziewięć zasad dobrej administracji skupionych w KDA utożsamia się z charakterem materialnym. Pomocne mogą się okazać wskazówki dotyczące teoretycznego rozróżnienia zasad formalnych i materialnych przedstawionych przez M. Kordełę, zaprezentowane w tabeli 4<sup>354</sup>.

**Tabela 4.** Rozróżnienie zasad formalnych i materialnych według M. Kordele

Zasady materialne	Zasady formalne
dotyczą treści prawa	dotyczą rozstrzygnięć pozatreściowych, związanych z szeroko pojętą procedurą
chroniące dobra nieinstrumentalne, samostanne	pełnią funkcję środka niezbędnego do osiągnięcia celu (cecha instrumentalności)
dotyczą celu państwa	sposób działania władzy państwowej i jej granic
związane z wartościami pozytywnymi (np. godność)	związane z wartościami negatywnymi (np. niearbitralność)
o wyraźnym uzasadnieniu aksjologicznym, chroniące wartości szczególnie doniosłe	niepowiązane z jakimikolwiek wartościami
dobro chronione zostaje ujęte przez pryzmat ocenny (mniej precyzyjny opis)	utożsamiane z pewnością klasyfikacji stanów rzeczy (mają bardziej precyzyjny opis)

Źródło: M. Kordela, *Formalna integracja...*, s. 142-143.

Przedstawiony podział pozwala jednak na wyciągnięcie wniosku, że zasada dobrej administracji zawiera cechy jednej i drugiej<sup>355</sup>.

Zasadę dobrej administracji można porównać z zasadą prawa do sądu<sup>356</sup>. Zasada prawa do sądu, w literaturze określana jako zasada materialna, jest również spoiwem zasad bardziej szczegółowych, takich jak prawo dostępności do sądu, prawo do rzetelnej procedury, a także prawo do ostatecznego rozstrzygnięcia<sup>357</sup>. Źródło takiego podejścia można odnaleźć w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który w ramach poszczególnych kategorii wyróżnił<sup>358</sup>: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed

<sup>354</sup> M. Kordela, *Formalna integracja...*, s. 142-143.

<sup>355</sup> Na marginesie można dodać, że ma również aspekt ustrojowy.

<sup>356</sup> G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie...*, s. 116; T. Jurczyk, dz. cyt., s. 95.

<sup>357</sup> M. Kordela, *Formalna integracja...*, s. 141.

<sup>358</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.

sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Podobnie jak w przypadku zasady dobrej administracji, w zasadzie prawa do sądu skupione są zasady posiadające zarówno cechy proceduralne, jak i materialne. Zasada dobrej administracji może więc składać się z prawa dostępu do administracji, prawa do rzetelnej procedury, prawa do właściwie ukształtowanego aktu stosowania prawa. Porównywalnie też zasada dobrej administracji, jak i prawo do sądu pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., były wyprowadzane m.in. z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>359</sup>. Jak zostało nadto wskazane przez skład orzekający w wyroku TK z dnia 10 lipca 2000 r., prawo do sądu *expressis verbis* wyrażone w konstytucji jest podstawą formułowania prawa podmiotowego, a z drugiej strony „stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną”<sup>360</sup>.

Zasada dobrej administracji podobna jest również do innej zasady. Trybunał Konstytucyjny formułuje pod adresem prawodawcy szereg wskazań. Takie wskazania, które mieszczą się w koncepcji demokratycznego państwa prawnego, zostały w doktrynie określone mianem „zasad rzetelnej legislacji”<sup>361</sup>. Zasada dobrej administracji formułuje natomiast dyrektywy adresowane do administracji, które stanowią ramy relacji pomiędzy podmiotami publicznymi a jednostką. Nadto zauważyć można podobieństwo zasady dobrej administracji do prawa do rzetelnej procedury, wynikającego z demokratycznego państwa prawnego oraz ukształtowanego w ramach dorobku orzeczniczego ETPCz. Prawodawca ma bowiem obowiązek takiego skonstruowania systemu prawnego, by gwarantował on możliwość skorzystania z uprawnienia do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (w tym prawa do odwołania się od decyzji)<sup>362</sup>.

Pojawia się jednak problem, jak pisał Z. Ziemiński, „gdy bowiem administratywiści piszą o «zasadach», łatwo jest o pomieszenie «zasad» bardzo różnego rodzaju, w szczególności «zasad» prakseologicznych, dotyczących dobrego administrowania (według jakiegoś wzorca co do tego, co i jakim

---

<sup>359</sup> Tamże. Zob. też J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 13.

<sup>360</sup> Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99.

<sup>361</sup> S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10, s. 8; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), dz. cyt., s. 671 i n.

<sup>362</sup> J. Mikołajewicz, dz. cyt., s. 107.

kosztem chce się przez administrowanie osiągnąć) i różnie rozumianych zasad prawa administracyjnego, formułowanych bodaj częściej jako «zasady» ujęte pozadyrektywalnie niż dyrektywalnie<sup>363</sup>. Podobne wątpliwości są dostrzegane w pracach teoretycznych na temat zasad ogólnych w prawie administracyjnym<sup>364</sup>. Chodzi tu bowiem o rozróżnienie pomiędzy zasadami prawa administracyjnego a zasadami dobrego administrowania, odpowiadającymi na pytanie, jak racjonalnie administrować (prakseologiczne wskazania dotyczące administrowania). Podział pomiędzy jednymi i drugimi nie ma charakteru logicznego<sup>365</sup>. Oznacza to, że nie da się przeprowadzić linii doskonale rozgraniczającej jedne od drugich. Wręcz przeciwnie – zakresy będą się krzyżowały. Jak wskazuje się w literaturze, wprowadzanie zasad dobrego administrowania przez ustawodawcę następuje poprzez wprowadzenie przepisów prawnych wyrażających dyrektywy prakseologiczne, które dawałyby ramy funkcjonowania administracji publicznej; wprowadzenie regulacji, które nakazywałyby uwzględnianie tych dyrektyw; bezpośrednie sformułowanie dyrektyw prakseologicznych w przepisach prawa<sup>366</sup>. Ostatni punkt wymieniony powyżej, zdaniem autorów, może być miejscem spotkania zasad prawa administracyjnego i zasad dobrego administrowania<sup>367</sup>. Proponuje się jednak, by chociaż w teorii oddzielić zasadę dobrej administracji od zasad skutecznej administracji.

Zastrzeżeniem do wyodrębnienia zasady dobrej administracji w ramach klauzuli demokratycznego państwa prawnego jest z pewnością obserwowana tendencja do „upychania” w ramach tejże zasady wielu postulatów, stanowisk, obowiązków, praw czy kompetencji itd. Warto tu przytoczyć zdanie z jednego z wyroków WSA, w którym uznano, że „zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), z której wywodzi się zasadę zaufania do państwa (szerzej władzy publicznej, także samorządowej), jest zasadą, która także może stanowić podstawę (w powiązaniu z przepisami ogólnokompetencyjnymi) do uchwalenia kodeksu etycznego”<sup>368</sup>. Podobna sytuacja nie ma miejsca w tym przypadku, albowiem zasada dobrej administracji ma swoje uzasadnienie aksjologiczne w wielu postanowieniach konstytucyjnych, w tym zamieszczonych w preambule. Preambuła Konstytucji RP

---

<sup>363</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii...*, s. 132.

<sup>364</sup> Zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne...*

<sup>365</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 196.

<sup>366</sup> Tamże, s. 197.

<sup>367</sup> Tamże.

<sup>368</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r., sygn. II OSK 287/06. Zob. też krytyczną glosę do tego wyroku: M. Brzeski, *Możliwość przyjęcia przez radę gminy kodeksu etycznego radnych. Glosa do wyroku NSA z dnia 17 maja 2006 r., II OSK 287/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2”, Gdańsk 2007.

ma charakter prawny i stanowi całościowe podsumowanie wszystkich postanowień konstytucyjnych<sup>369</sup>. Jeszcze raz należy podkreślić, że zasada dobrej administracji oraz jej treść została rozpoznana (odkryta), a nie nadana (ustanowiona).

Wątpliwości mogą się pojawić na gruncie odpowiedniego oznaczenia zasady. Wprawdzie w ramach zasygnalizowanego wcześniej orzecznictwa, głównie ETS i SPI<sup>370</sup>, konsekwentnie składy orzekające posługują się terminem w liczbie pojedynczej, to w literaturze spotyka się zamienne stosowanie liczby pojedynczej z liczbą mnogą. Gdybyśmy byli konsekwentni, to wszystkie zasady, z których wnioskujemy istnienie innych, musiałyby zmienić swoje nazewnictwo. Taki los z pewnością musiałby spotkać zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wobec powyższego proponuje się, by w nawiązaniu do dorobku europejskiego posługiwać się nazwą w liczbie pojedynczej.

Zastrzeżeniem do posługiwania się nową zasadą – zasadą dobrej administracji – może być spostrzeżenie, że większość zasad skupionych w ramach tej kategorii znalazła już swoje miejsce w systemie. Zarzut ten pojawił się w stosunku do projektowanej ustawy zawierającej zasady ogólne prawa administracyjnego, która w ramach postanowień regulujących relację pomiędzy administracją a jednostką powtarza część przepisów zawartych w Konstytucji oraz w ustawach proceduralnych. Tymczasem zakaz powielania przepisów już wcześniej uchwalonych jest jedną z reguł rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (§ 4)<sup>371</sup>. Problem w tym, że ustawy proceduralne mają swoje ograniczone zastosowanie. Od dawna w polskiej doktrynie prawa administracyjnego pojawia się pogląd, że w drodze analogii zasady k.p.a. powinny być stosowane pomocniczo w dziedzinach wyłączonych<sup>372</sup>. Tak zgłaszany postulat uzasadnia stwierdzenie, że zasady te mają znaczenie większe i istnieje potrzeba uregulowania ogólnego. Trafnie więc sprawę ujmuje W. Dawidowicz, który nawołuje do kwalifikowania zasad ogólnych k.p.a. jako reguł, które powinny obowiązywać we wszystkich obszarach działania administracji<sup>373</sup>. Autor ten, kontynuując rozważania, pisze: „sądzę, że w naszym ustroju przytoczone wyżej przykładowo zasady ogólne kpa mogą i powinny być uogólniane jako «reguły dobrej administracji», które powinny mieć zastosowanie w całej administracji państwowej bez względu na to, jakimi przepisami procedural-

---

<sup>369</sup> S. Fundowicz, *Aksjologia prawa...*, s. 634.

<sup>370</sup> Obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

<sup>371</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

<sup>372</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 890.

<sup>373</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa...*, s. 237.

nymi kieruje się organ przy załatwianiu określonej kategorii spraw<sup>374</sup>. Rozwiązaniem mogłaby się okazać ustawa zawierająca przepisy ogólne prawa administracyjnego. Zdarza się tak, że ze względu na podkreślenie wagi, zasady posiadają tzw. nadmiar podstaw obowiązywania<sup>375</sup>.

## 9. Projekt zasad ogólnych prawa administracyjnego

Obecnie nie trzeba bronić tezy, że prawo pozytywne, prawo, które znalazło swe odzwierciedlenie w normach zapisanych, zmaterializowanych, ma w naszym kręgu kulturowym największe znaczenie. W pełni uzasadniony jest pogląd sprecyzowany w jednym z opracowań K. Ziemskiego, że „najskuteczniejszym sposobem ujednoczenia praktyki stosowania i interpretowania prawa administracyjnego będzie (...) ujęcie zasad ogólnych tego działu w ramy aktu prawnego”<sup>376</sup>. Taki zabieg, oparty na dorobku orzecznictwym i doktrynalnym, w zdecydowanej mierze przyczyniłby się do ujednoczenia procesu interpretacji prawa administracyjnego. Warto nadmienić, że wśród państw europejskich podobne przepisy już od pewnego czasu funkcjonują. Przykładem może być Holandia, gdzie od 1 stycznia 1994 r. obowiązuje ustawa o ogólnym prawie administracyjnym<sup>377</sup>. W takim duchu przygotowano również litewską ustawę zawierającą przepisy ogólne prawa administracyjnego.

Analizując historię składanych czy projektowanych aktów prawnych, można natknąć się na próby kodyfikowania prawa administracyjnego na wzór prawa karnego czy prawa cywilnego. Owe projekty zawsze skupiały w sobie najważniejsze zasady dotyczące funkcjonowania administracji czy regulowały relację pomiędzy obywatelem (jednostką) a administracją (organami, urzędnikami). Podejmowane próby mogą wynikać z funkcji, jakie przypisuje się prawu administracyjnemu. Otóż, jak pisał S. Kasznica, „prawo administracyjne – jest dla administracji środkiem, który wytycza granice jej działania, wskazuje, jak daleko wolno jej posunąć się, wedrzeć w sferę życia jednostek, skrzępować je czy narzucić im coś”<sup>378</sup>. Trudno odmówić słuszności takiemu stwierdzeniu, tym bardziej że administracja obecnie coraz częściej działa w formach niewładczych. Dostrzegana jest przez doktrynę

---

<sup>374</sup> Tamże, s. 238.

<sup>375</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne...*, s. 70.

<sup>376</sup> K.M. Ziemiński, *O potrzebie uchwalenia ustawy porządkującej wykładnię i stosowanie prawa administracyjnego*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów” 1987, nr 9, s. 8.

<sup>377</sup> Z. Kmiecniak, *System kontroli działań administracji w Holandii*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 65.

<sup>378</sup> S. Kasznica, dz. cyt., s. 10.

tendencja do wskazywania różnorodnych form prawa cywilnego, poprzez które administracja publiczna ma realizować swoje zadania<sup>379</sup>. Taka swoista „ucieczka” może utrudnić kontrolę działań administracji, a także pogorszyć pozycję jednostki<sup>380</sup>. Podobna tendencja dostrzegana jest również w prawie niemieckim<sup>381</sup>. Inną sytuacją, w której istnienie ogólnych zasad funkcjonowania administracji mogłoby mieć duże znaczenie, jest wydawanie pozwoleń, które decyzjami w rozumieniu k.p.a. nie są. Tu przykładem mogą być zezwolenia na przeprowadzenia zbiórki niepublicznej wydawane przez władze szkolne bądź przełożonego urzędu<sup>382</sup>.

Kodeks postępowania administracyjnego, ordynacja podatkowa czy zasady ogólne sprecyzowane w poszczególnych aktach mają ograniczony zakres stosowania. Dlatego też wydaje się, że konstruowanie ram wyznaczających relację pomiędzy administracją a jednostką powinno zasługiwać na szczególną uwagę. Głosy nawołujące do generalnego uregulowania sposobu załatwiania spraw przez administrację publiczną bez trudu można spotkać w literaturze przedmiotu. Jednocześnie postuluje się, by dokonać tego w formie przepisów ogólnych prawa administracyjnego<sup>383</sup>.

Postulowanie kodyfikacji zasad ogólnych dobrej administracji znajduje zwolenników również w innych krajach, np. w Anglii sugeruje się przyjęcie stosownej ustawy, która byłaby podsumowaniem działalności komisarzy do spraw administracji centralnej i lokalnej, Rady ds. Trybunałów Administracyjnych oraz sądów<sup>384</sup>. W ostatnim dwudziestoleciu XX w. zawarto w dokumentach Justice All Souls Review pięć zasad dobrej administracji. Przyświecają im następujące założenia<sup>385</sup>: obowiązek wcześniejszego poinformowania o przygotowanej decyzji osób zainteresowanych w celu ewentualnego przedstawienia stanowiska, zakaz podejmowania decyzji z mocą wsteczną, podejmowanie decyzji na podstawie ustalonych faktów sprawy, obowiązek uwzględnienia racjonalnych wniosków o udostępnienie informacji, obowiązek uzasadniania decyzji, gdy zostało to przewidziane przez właściwe procedury ustawowe, powiadomienie o wydanym rozstrzygnięciu osób, jeśli może to dotyczyć ich większej liczby. Wśród zasad natomiast zawarto: prawo do przedstawienia swojego stanowiska, dostęp do informacji,

---

<sup>379</sup> D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski i in. (red.), dz. cyt., s. 115 i n. Zob. tenże, *Umowy w administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

<sup>380</sup> D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej...*, s. 115 i n.

<sup>381</sup> Tamże, s. 116, oraz literatura tam przytoczona.

<sup>382</sup> K. Wojtczak, *Zbiórki publiczne*, [w:] M. Wierzbowski i in. (red.), dz. cyt., s. 378.

<sup>383</sup> G. Krawiec, *Nieprawidłowości w zakresie stosowania...*, s. 119.

<sup>384</sup> J. McEldowney, dz. cyt., s. 357.

<sup>385</sup> Tamże, s. 357-358.

pomoc i reprezentacja, przedstawienie uzasadnienia decyzji, a także wskazanie środków prawnych<sup>386</sup>.

Przykładem ogólnych uregulowań dotyczących relacji pomiędzy państwem (administracją) a jednostką jest ustawa Republiki Litewskiej o administracji litewskiej<sup>387</sup>. W akcie tym zawarto m.in. osiem zasad ogólnych, którymi powinna kierować się administracja publiczna. W zbiorze tym znalazły się:

- zasada nadrzędności prawa – wyrażająca się w obowiązku działania organów administracji na podstawie prawa (w szczególności w przypadku ustalania w aktach administracyjnych praw i obowiązków),
- zasada obiektywności – podjęte decyzje administracyjne oraz inne czynności urzędowe powinny być nacechowane bezstronnością i obiektywnością,
- proporcjonalności – zasada ta oznacza, że zakres i środki podjęte dla wykonania decyzji administracyjnej muszą spełniać niezbędne i uzasadnione cele administracji,
- zakaz nadużywania władzy – co dotyczy zakazu działania wbrew prawu lub bez podstaw prawnych, samowolnego działania, niezgodnego z procedurą, zasadami sprecyzowanymi w omawianej ustawie i dążenia do realizacji innych celów niż przewidziane przez prawo bądź inne regulacje,
- zasada współpracy instytucjonalnej – co oznacza nakaz udzielania pomocy i niezbędnych wyjaśnień przy sporządzaniu decyzji administracyjnych,
- zasada efektywności – prowadząca do tego, by administracja w trakcie swoich działań kierowała się względami ekonomiczności, wykorzystania środków posiadanych oraz by uzyskiwała wyniki przy minimalnych kosztach,
- zasada pomocniczości (subsydiarności) – odnosząca się do tego, by decyzje były przyjmowane i wdrażane na najbardziej wydajnym poziomie administracji,
- zasada jednego biurka – służąca temu, by wszelkie możliwe sprawy były załatwiane przez jednostkę w jednym, konkretnym miejscu, a ewentualne konsultacje pomiędzy organami były załatwiane w ramach wewnętrznej komunikacji.

Ustawa ta, oprócz wskazanych powyżej zasad, zawiera też wiele innych postanowień i reguł dotyczących procedury administracyjnej.

Podobnie też fińska ustawa o postępowaniu administracyjnym z 6 czerwca 2003 r. zawiera fundamentalne zasady dobrej administracji<sup>388</sup>. Wśród nich

---

<sup>386</sup> Tamże, s. 358

<sup>387</sup> Lietuvos Respublikos Viešojo Administravimo Įstatymas (Žin., 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975).

<sup>388</sup> Z. Kmiecziak, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 61. Zob. Hallintolaki (6.6.2003/434), tłumaczenie na język angielski: Administrative Procedure Act (434/2003), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/> (dostęp: 9.05.2012).

znalazły się: zasada legalizmu, zasada równego traktowania, zasada celowości działania w granicach prawa, zasada bezstronności, zasada proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań (zaufania), zasada właściwego świadczenia usług i zadań administracyjnych w sposób wydajny, zasada udzielania niezbędnych wskazówek i wyjaśnień, zasada posługiwania się jasnym i zrozumiałym językiem, zasada współdziałania organów administracji<sup>389</sup>. Naruszenie jednej lub wielu zasad, jak wskazuje Z. Kmiecik, daje podstawę do roszczenia wobec administracji poprzez odpowiednie zastosowanie środka prawnego<sup>390</sup>.

Tymczasem warto się zastanowić, czy w Polsce istnieje potrzeba przebudowy całego systemu przepisów, które regulują relację pomiędzy administracją a jednostką. Można bowiem spotkać opinie, że w obecnych warunkach postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego obowiązujące u nas od czasów PRL, które regulują relację obywatela z urzędem, są niewystarczające<sup>391</sup>. Głos ten jest współcześnie słyszalny tym bardziej ze względu na fakt, że ustawodawca w sposób dowolny kształtuje tę relację w przepisach szczegółowych materialnego prawa administracyjnego, które modyfikują w sposób istotny modelowe rozwiązania k.p.a. W Polsce dotychczas podejmowane były jedynie próby kompleksowego uregulowania przepisów ogólnych w osobnym akcie prawnym. Pierwsza próba została podjęta jeszcze w poprzednim systemie politycznym, w końcu lat osiemdziesiątych XX w. Druga próba natomiast, pod auspicjami Rady Legislacyjnej funkcjonującej przy Prezesie Rady Ministrów, powstała w 1996 r. Trzecie podejście zrodziło się z inspiracji E. Smoktunowicza, a po przedwczesnej śmierci autora inicjatywę zgromadzenia szerszego grona ekspertów podjął Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>392</sup>. Prace nad regulacjami w tym zakresie były zawsze szeroko komentowane przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego<sup>393</sup>. Wszystkim

---

<sup>389</sup> Tamże.

<sup>390</sup> Tamże.

<sup>391</sup> D. Frey, *Petent nie może być w urzędzie intruzem*, „Rzeczpospolita” 14 czerwca 2011.

<sup>392</sup> D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, RPO-MAT. 2008, nr 60, s. 19.

<sup>393</sup> Z literatury w tym zakresie: J. Borkowski, *Dlaczego ustawa – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „RN Gospodarczo-Administracyjny” 1986, nr 4; B. Kudrycka, *W sprawie projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo, administracja, obywatele*, Białystok 1997, s. 197–205; Z. Leoński, *Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, „OMT” 1988 nr 2, s. 2–4; E. Ochendowski, *Zagadnienie części ogólnej prawa administracyjnego – problem ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 422–429; J. Świątkiewicz, *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 8, s. 18–27; J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 161174.



projektom przyświecały podstawowe cele, jakimi było zwiększenie pewności prawa i zwiększenie zaufania obywateli do państwa czy zapewnienie większej przejrzystości reguł sprawowanej władzy<sup>394</sup>. Czyniono to przez określenie zasad, na których opierała się relacja pomiędzy administracją a jednostką, poprzez próbę wyjaśnienia spornych definicji oraz przez określenie reguł odpowiedzialności za działania administracyjne. Co ciekawe, autorzy projektu zwracali uwagę, że postanowienia projektu zasad ogólnych prawa administracyjnego konkretyzują ideę demokratycznego państwa prawnego<sup>395</sup>. Tym samym zabieg ten należy uznać za wyłuszczenie najważniejszych zasad istotnych dla praktyki funkcjonowania administracji publicznej, a także dla procesu tworzenia nowych regulacji prawa administracyjnego<sup>396</sup>.

Ostatni projekt zasad ogólnych prawa administracyjnego<sup>397</sup> zawiera szereg rozwiązań zarówno porządkujących, jak i wprowadzających ogólne zasady postępowania, których celem jest ujednoczenie standardu gwarancji ochrony interesu jednostki i interesu publicznego<sup>398</sup>. Tworzona ustawa została podzielona na siedem rozdziałów dotyczących: przepisów ogólnych, organów administracji publicznej, praw i obowiązków administracyjno-prawnych, podstawowych zasad załatwiania spraw, sankcji administracyjnych, porozumień i umów administracyjnych oraz zmian w obowiązujących przepisach, przepisów przejściowych i końcowych. Cały projektowany akt prawny zawiera zestaw zasad wywodzących się z dorobku judykatury oraz z postulatów formułowanych przez doktrynę<sup>399</sup>. Kluczowe dla niniejszej rozprawy są reguły sprecyzowane w ramach fragmentu dotyczącego sposobu załatwiania spraw. W zbiorze tym znajdują się m.in. następujące zasady: zasada powszechnego i jednolitego stosowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego, zasada kompetencyjności, zasada podejmowania działań władczych wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa materialnego, zasada podejmowania działań władczych z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującego prawa, zasada powoływania się przez organy administracji publicznej podejmujące działania władcze na upoważniające je do tego przepisy powszechnie obowiązującego prawa, zasada podejmowania działań niewładczych na podstawie przepisów prawa określających zadania i kompetencje organów administracji publicznej, zasada ochrony

---

<sup>394</sup> D. R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego...*, s. 21, 39.

<sup>395</sup> Tamże, s. 39.

<sup>396</sup> Tamże.

<sup>397</sup> Przepisy ogólne prawa administracyjnego (Druk sejmowy nr 3942).

<sup>398</sup> J. Kochanowski, *Mamy prawo...*

<sup>399</sup> D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), dz. cyt., s. 290.

prawem określonych granic samodzielności adresatów działań organu administracji publicznej podejmowanych na podstawie przepisów ustrojowych, zasada tworzenia organów administracji publicznej na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, zasada podpisywania aktów organu kolegialnego przez przewodniczącego takiego organu, zasada współdziałania organów administracji publicznej, zasada osobistego charakteru prawa i obowiązków administracyjnych, zasada przedawniania się obowiązków o charakterze administracyjnym, zasada bezskuteczności czynności władczych organów administracji publicznej podjętych niezgodnie z prawem, zasada poszanowania utrwalonych praktyk oraz oczekiwań jednostki, zasada dbałości o społeczną akceptację zamierzonych rozwiązań, zasada uwzględnienia żądań jednostki, zasada wyważania interesów, zasada dopuszczalności sanowania formalnych naruszeń prawa, zasada bezstronności i etyczności administracji publicznej, zasada wyłącznej odpowiedzialności za skutki niewykonywania ciążących na niej obowiązków, zasada stosowania przepisu prawa zgodnie z jego celem, zasada ciężaru dowodowego, zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść jednostki, zasada nadawania formy decyzji odmowom pozytywnego załatwienia sprawy<sup>400</sup>. Zdaniem D.R. Kijowskiego zasady te należy traktować jako zasady ogólne<sup>401</sup>. Ich treść natomiast jest odpowiednikiem postanowień skupionych w EKDA i KDA<sup>402</sup>.

Pozytywnie należy odnieść się do próby uregulowania kwestii sankcji administracyjnych. W literaturze podnosi się, że brakuje reguł, które określałyby rygory ich wprowadzania do ustawodawstwa, oraz zasad operowania tymi sankcjami<sup>403</sup>. Dużym sukcesem byłoby również całościowe unormowanie przyrzeczenia administracyjnego. Instytucja ta w kontekście wymagań stawianych dobrej administracji może realizować postulat partnerskiego traktowania obywateli i może być rozpoznawana jako próba włączenia obywateli do współadministrowania<sup>404</sup>. Przełomowe w zakresie stosowania prawa administracyjnego byłoby zaakceptowanie rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść jednostki oraz obowiązku współdziałania organów. Szczątkowa postać tej drugiej zasady znajduje się w postanowieniach materialnego prawa

<sup>400</sup> Tamże, s. 290–304.

<sup>401</sup> Tamże, s. 304.

<sup>402</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sędowoadministracyjne...*, s. 67.

<sup>403</sup> Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 564.

<sup>404</sup> J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 103. Zob. też K. Wojtczak, M. Princ, *Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych*, [w:] M. Stahl, M. Wlazlak, K. Kasiński (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 189–206.

administracyjnego. Jako przykład może posłużyć art. 85 Prawa budowlanego<sup>405</sup>, który traktuje o współdziałaniu organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej.

Obecnie trwają też prace nad kodyfikacją europejskiego prawa administracyjnego<sup>406</sup>. Rozwój tej części prawa jest związany z wiążącym charakterem Karty praw podstawowych UE włączonej do innych postanowień traktatowych (Lizbona), dających grunt do stworzenia otwartej, niezależnej i skutecznej administracji europejskiej<sup>407</sup>. Asumpt do podjęcia prac nad kodyfikacją dały również wystąpienia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który nawoływał do uregulowania kwestii postępowania administracyjnego w formie rozporządzenia<sup>408</sup>. Obszar przygotowań obejmuje analizę takich działań, jak struktury, formy działania, procedury, ogólne zasady prawa administracyjnego, nadzór i mechanizmy kontrolne<sup>409</sup>. Zgodzić trzeba się ze stwierdzeniem, że kodyfikacja ta będzie musiała charakteryzować się dużym stopniem ogólności<sup>410</sup>. Będzie też musiała wyważyć różne tradycje prawne oraz odmienności w ujmowaniu zagadnienia dobrej administracji<sup>411</sup>.

W literaturze wyrażane są równie często wątpliwości co do możliwości skodyfikowania prawa administracyjnego zarówno teraz, jak i w przyszłości. Jak pisze W. Dawidowicz, nie chodzi jednak o kompilację różnych przepisów (porządkowanie), ale o prawdziwą kodyfikację, którą tworzy przenikający się wspólną myślą system przepisów prawnych<sup>412</sup>. Samo bowiem porządkowanie, które powoduje wyłącznie fizyczny związek między przepisami, powinno być na początku dziełem głównie doktryny, a dopiero później ustawodawcy<sup>413</sup>. Ostatni z projektów przepisów ogólnych prawa administracyjnego został skrytykowany przez przedstawicieli Prokuraturii Generalnej Skarbu

---

<sup>405</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).

<sup>406</sup> Zob. Projekt sprawozdania Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego z dnia 21 czerwca 2012 r. zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (2012/2024 (INI)). W ramach projektowanego aktu prawnego, zdaniem jego autorów, powinny znaleźć się następujące zasady odnoszące się do administracji – zasada praworządności, niedyskryminacji i równego traktowania, proporcjonalności, bezstronności, spójności i uzasadnionych oczekiwań, poszanowania prywatności, przejrzystości, efektywności i użyteczności.

<sup>407</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne...*, s. 201.

<sup>408</sup> J. Mendes, dz. cyt., s. 2.

<sup>409</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne...*, s. 202.

<sup>410</sup> Tamże, s. 203.

<sup>411</sup> *Principles of Good Administration...*, s. 78.

<sup>412</sup> W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 45.

<sup>413</sup> Tamże.

Państwa<sup>414</sup>. Zarzucono mu bowiem powielenie postanowień konstytucyjnych (np. zasady praworządności) oraz powtórzenie treści zasady demokratycznego państwa prawnego. Nadto też krytycznie wypowiedziano się na temat powtarzania postanowień wielu ustaw, np. Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej czy dyrektyw wynikających z pragmatyk urzędniczych. Zarzutem kierowanym pod adresem projektu ustawy był brak spójności definicyjnej (np. organu administracji publicznej), brak precyzji przy formułowaniu zakresu ustawy oraz stwierdzenie, że projekt reguluje kwestie oczywiste.

Pomimo tej krytyki większość doktryny opowiada się jednak za porządowaniem systemu prawa administracyjnego. Wydaje się, że całkiem zasadne jest dokończenie prac nad częścią ogólną prawa administracyjnego. Chodzi tutaj o precyzyjne ujęcie zasad w taki sposób, by możliwe było lepsze zrozumienie tego, co jest najważniejsze oraz wspólne dla prawa administracyjnego<sup>415</sup>. Zasady takie powinny być traktowane jako dyrektywy odnoszące się do całego prawa administracyjnego, a jednocześnie winny wyznaczać sposób jego interpretowania<sup>416</sup>. Prace te musiałyby ponadto być skierować na dostosowanie odpowiednich aktów regulujących procedurę administracyjną<sup>417</sup>. Głosy o profitach z takiego przedsięwzięcia bez trudu można dostrzec w literaturze przedmiotu<sup>418</sup>. Wśród potencjalnych korzyści przytacza się takie, jak wyeliminowanie części luk i sprzeczności oraz realizowanie w większym stopniu postulatu pewności prawa<sup>419</sup>. To zaś przybliżyłoby administrację do jednostki. Trzeba jednak pamiętać, że jest to plan na przyszłość, a nie cudowny lek zapisany administracji publicznej przez lekarza specjalistę<sup>420</sup>. W zabiegu tym należy upatrywać wzmocnienia parasola ochronnego dla jednostki<sup>421</sup>. Zgodzić się jednak trzeba ze stwierdzeniem, że nie litera prawa, ale sposób pojmowania i stosowania norm prawnych w głównej mierze zapewnia realizację wartości zakotwiczonych w demokratycznym państwie prawnym<sup>422</sup>.

---

<sup>414</sup> Opinia do komisijnego projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego (KR-051-48/11/KBU).

<sup>415</sup> K.M. Ziemiński, *O potrzebie uchwalenia ustawy...*, s. 13.

<sup>416</sup> Tamże, s. 7.

<sup>417</sup> Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Czy nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5, s. 69.

<sup>418</sup> Z. Kmiecik, *O tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa oraz problemach legislacji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12, s. 28.

<sup>419</sup> Tamże.

<sup>420</sup> W tym samym tonie: Z. Kmiecik, *O tzw. trudnych przypadkach...*, s. 28.

<sup>421</sup> Z. Kmiecik, *System kontroli...*, s. 66.

<sup>422</sup> Z. Kmiecik, *Czy można i należy rozszerzyć zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 10.

## 10. Podsumowanie

Zasada dobrej administracji, stanowiąca pewien wzorzec, ma normatywne umocowanie. Można stwierdzić, że jest to również ideał, którego części składowe są nadto aprobowane moralnie. Zasada dobrej administracji wyznacza relację pomiędzy jednostką a administracją i wynika z umowy pomiędzy jednostką a państwem. Zasada dobrej administracji to przede wszystkim zasada w ujęciu dyrektywalnym. Podstawę jej obowiązywania stanowią normy konstytucyjne oraz unijne, a jej treść nadal jest szeroko dyskutowana, przez co można ją określić jako *in statu nascendi*. Wywodzenie zasady dobrej administracji z postanowień konstytucyjnych jest tym bardziej uzasadnione, że przyjmuje się, iż „jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa, i to takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy”<sup>423</sup>. Wyróżnienie zasady dobrej administracji nadto podkreśliłoby znaczenie wniosku, który wypłynął po II wojnie światowej, że mianowicie ustawodawcy nie wszystko wolno i nie wszystko, co zostanie przyjęte przez prawodawcę formalnego, jest prawem. Powyższa uwaga ma natomiast fundamentalne znaczenie dla treści prawa administracyjnego, w tym materialnego prawa administracyjnego.

W literaturze znany i szeroko komentowany jest wprowadzony przez Monteskiusza trójpodział władzy na władzę ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą, które to mają być jednocześnie rozdzielone i stopione ze sobą<sup>424</sup>. W sensie podmiotowym podział ten nie zawsze odpowiada rzeczywistości. Z jednej strony gmina to administracja, z drugiej – jej organom przypada działalność prawodawcza w zakresie tworzenia prawa miejscowego. Obecnie można zatem przyjąć, że rozdział ten ma charakter raczej umowny. Bardziej adekwatna jest klasyfikacja przedmiotowa ze względu na działalność, dlatego nadal można mówić o specyficznych regułach w zakresie aktywności ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej. Na bazie tak przyjętego podziału oraz uznając, że w systemie prawnym istnieją szczególne normy prawne, posiadające większe znaczenie od pozostałych, można przyjąć, że w obrębie działalności prawodawczej kluczową zasadą jest zasada dobrej legislacji (zasady przyzwoitej legislacji), w zakresie działalności władzy sądowniczej –

---

<sup>423</sup> Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. III ARN 28/90.

<sup>424</sup> H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, wyd. 2, Poznań 1994, s. 161.

zasada wyrażająca prawo do sądu, a w zakresie funkcjonowania administracji publicznej – zasada dobrej administracji. Swoistym potwierdzeniem takiego podziału mogą być słowa T. Jurczyka, że prawo do dobrej administracji jest odpowiednikiem prawa do sądu w relacjach jednostka – administracja<sup>425</sup>. Podobne nawiązanie można odnaleźć w literaturze na gruncie prawa administracyjnego<sup>426</sup>.

*Good Administration Quo Vadis: Legality or Efficiency?* – można by zadać pytanie za tytułem jednego z zachodnich raportów<sup>427</sup>, który zawiera wątpliwość formułowaną w wielu zagranicznych publikacjach. Czy podążymy w stronę promocji „modelu konsumenta dobrej administracji”, w którym obywatele są podobni do klientów (użytkowników), tradycyjne usługi publiczne prędeż czy później zostaną sprywatyzowane, a zasady dobrej administracji przyjmą podobną konstrukcję jak zasady ochrony indywidualnego konsumenta<sup>428</sup>? Trudno w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na tak postawione pytanie. W obecnym stanie prawnym sposób funkcjonowania administracji publicznej różni się od charakterystyki działania sektora prywatnego. Odróżnienie to determinuje treść zasady dobrej administracji oraz standardów dobrej administracji.

Istnienie zasad nabiera szczególnego znaczenia w czasie transformacji ustrojowych<sup>429</sup>. Obecnie również taką transformację przechodzi polskie prawo. Jest to spowodowane procesem europeizacji prawa, w tym europeizacji prawa administracyjnego. Zaakceptowanie zasady dobrej administracji nie umniejsza ważności analiz odnoszących standardy prawne do uregulowań krajowych. Nadal z powodzeniem można posługiwać się pojęciem „standardy dobrej administracji”, w szczególności na gruncie nauki o administracji oraz w kontekście prawa międzynarodowego. W obrębie obu dziedzin konstruowane są wzorce, które można odnieść do materiału normatywnego uchwalonego w danym kraju.

---

<sup>425</sup> T. Jurczyk, dz. cyt., s. 95.

<sup>426</sup> E. Bojanowski, *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji: odniesienia Polskie...*, s. 82.

<sup>427</sup> N. Reniutz Ursoiu, dz. cyt.

<sup>428</sup> Tamże, s. 37.

<sup>429</sup> Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, dz. cyt., s. 40.

# Ogólne standardy dobrej administracji

## 1. Praworządność

Związanie administracji prawem jest jednym z podstawowych standardów dobrej administracji, którego status można określić jako *primus inter pares*. *Codex Theresianus* z 1766 r. porównywał prawo (ustawę) do sznura obejmującego ludzkie postępowanie<sup>1</sup>. Współczesna administracja publiczna również jest ograniczona takim węzłem. Standard praworządności w naszym systemie prawnym został za sprawą postanowień konstytucyjnych podniesiony do rangi naczelnej zasady prawa (art. 7). O istocie standardu świadczy umieszczenie zasady legalizmu na pierwszym miejscu w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 6). Podobna sytuacja ma miejsce w postanowieniach EKDA (art. 4) oraz KDA (art. 2). Nierozłącznym warunkiem istnienia standardu jest zgoda co do tego, co uznaje się za prawo. Zasadniczą rolę w konstrukcji zasady odgrywa założenie o zamkniętym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji RP) oraz wewnątrznie obowiązującego (art. 93 Konstytucji RP)<sup>2</sup>.

Można postawić tezę, że zasada praworządności (legalizmu) jest fundamentem relacji jednostka – państwo. J. Świątkiewicz zwraca uwagę, że „w stosunku do niej (administracji) obowiązuje (...) odwrotna zasada niż w stosunku do obywateli i innych podmiotów prawa, które mogą swobodnie czynić wszystko, czego im prawo nie zabrania lub nie nakazuje<sup>3</sup>. Trzeba przyjąć, że do działalności organów administracji publicznej nie stosuje się zasady co nie

---

<sup>1</sup> Podaję za: M. Perzanowska-Zamajtys, *Odpowiedzialność karna urzędników w Niemczech jako determinant efektywnego zarządzania sprawami publicznymi*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 233.

<sup>2</sup> Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002, s. 13.

<sup>3</sup> J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 20.

jest zakazane, jest dozwolone, lecz zasadę dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”<sup>4</sup>.

Działanie administracji na postawie prawa zarówno materialnego, jak i proceduralnego było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Zdaniem SN „obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach. Nie jest natomiast zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów administracji, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza taką procedurą i w formach jej nie znanych, powoduje to bowiem stan niepewności prawnej i ogranicza prawa obywateli do ochrony swych uprawnień przed organami administracji publicznej i przed sądami”<sup>5</sup>. Najpełniej zdaniem Z. Kmiecika NSA<sup>6</sup> wyraził zasadę praworządności w wyroku z dnia 17 listopada 1982 r. (sygn. II SA 1474/82): „w prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją PRL ogólna zasada, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Organ administracji państwowej zatem, wydając decyzję, nie może ani nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić mu przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne przepisy prawa. Są to podstawowe zasady działania aparatu administracji państwowej w praworządnym państwie”<sup>7</sup>. W świetle tego wyroku podstawę prawną, w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym, mogą tworzyć jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego<sup>8</sup>, nie mogą więc np. stanowić podstawy działania wytyczne<sup>9</sup> lub postanowienia wojewody<sup>10</sup>.

Zdaniem B. Jastrzębskiego zasada praworządności mieści w sobie podstawowy element ochrony interesów oraz praw obywateli i całego społeczeństwa<sup>11</sup>. Przeciwnieństwem działania praworządnego jest szeroko rozumiana sprzeczność z prawem, która może być rozumiana jako działanie organu poza granicami swoich kompetencji lub działanie nielegalne<sup>12</sup>. J. McEldowney wskazuje, że może się to odbyć na wiele sposobów: poprzez nieracjonalność,

---

<sup>4</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2, s. 13. Zob. też wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. III SA 2017/92.

<sup>5</sup> Wyrok SN z dnia 18 listopada 1994 r., sygn. III ARN 49/93.

<sup>6</sup> Z. Kmiecik, *Europejskie standardy...*, s. 53.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 17 października 1982 r., sygn. II SA 1474/82; zob. Z. Janku, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 1982 r.*, sygn. II SA 1474/82, „OSP i KA” 1984, z. 6, poz. 138, s. 329.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 30 lipca 1981 r., sygn. SA/Kr 3/81.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80.

<sup>11</sup> B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP (wybór z publikacji i artykułów)*, Płock 2007, s. 125.

<sup>12</sup> J. McEldowney, dz. cyt., s. 349.



działanie dla ukrytego celu, przyjęcie polityki ograniczającej uprawnienia dyskrejonalne innych wyrażonej w formie okólników i instrukcji jako podstawy rozstrzygnięcia czy niewłaściwe delegowanie swoich kompetencji bądź też poprzez popełnienie błędu co do prawa<sup>13</sup>.

Na podstawie głównych regulacji prawnych związanych z tematyką dobrej administracji (EKDA i KDA) można skonstruować następujący kanon podstawowych elementów przedstawianego standardu. Zbiór ten zawiera:

- nakaz działania na podstawie prawa międzynarodowego oraz krajowego (w szczególności zgodnie z normami proceduralnymi),
- obowiązek respektowania zasad regulujących sposób organizacji, funkcjonowania i działalności,
- nakaz działania, gdy ustalone fakty i właściwe prawo upoważnia je do tego i wyłącznie w celu, w jakim uzyskały zadania i kompetencje,
- nakaz wskazania podstawy prawnej w rozstrzygnięciu administracyjnym,
- nakaz kształtowania treści rozstrzygnięcia zgodnie z przepisami prawa,
- zakaz stosowania arbitralnych środków (nawet w przypadku posiadania uprawnień dyskrejonalnych).

Wszelkie działanie administracji publicznej powinno się opierać na podstawach prawnych. Ustawodawca w swych tekstach w różny sposób podkreśla komentowany standard. Przykład takiego zaakcentowania można wydobyc z ustawy o powszechnym obowiązku obrony<sup>14</sup>. W myśl art. 18 ust. 1 tegoż aktu „zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne oraz organizacje (...) określają ustawy i wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów”. Trzeba brać pod uwagę, że specyfika działania w ramach „resortów siłowych”, opartych w jakiejś mierze na rozkazach przełożonych, napotyka na pewne trudności wtedy, gdy dotyczy działań skierowanych „na zewnątrz”. Z drugiej strony standard praworządności wymaga, by każde działanie oparte było na normie prawnej, również takiej, którego zakończeniem nie jest wydanie klasycznej decyzji, ale np. wydanie rozkazu lub polecenia. Korzystna dla poborowych zmiana, by także organy wojskowe były związane prawem, a w szczególności by także przed organami wojskowymi w stosunkach zewnętrznych był stosowany Kodeks postępowania administracyjnego, nastąpiła całkiem niedawno.

Działanie administracji na podstawie prawa ściśle łączy się też z zakazem uzależniania wydania zezwolenia od warunków nieprzewidzianych prawem. Jest to szczególna forma zabezpieczenia właściwego załatwienia

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 350.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1534).

sprawy. Przykładem zastosowania takiej formuły jest art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>15</sup>. Zgodnie z dyspozycją tam zawartą właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych nieprzewidzianych przepisami prawa. Podobnie stanowi też art. 11e Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>16</sup>, zgodnie z którym nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Lustrzane odbicie cytowanych poprzednio regulacji znaleźć można w art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>17</sup>, według którego nie można uzależniać ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu od zobowiązania inwestora do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. Kolejny przykład to postanowienia Prawa budowlanego (art. 35 ust. 4 PrBudU). Taka konstrukcja przepisów prawnych zabezpiecza jednostkę przed mnożeniem dodatkowych utrudnień.

Standard praworządności jest przez prawodawcę wprowadzany do systemu również w innej postaci. Zobowiązuje się bowiem każdego, kto wydaje rozstrzygnięcie administracyjne, do wskazania podstawy prawnej działania. Jednym z elementów obligatoryjnych decyzji administracyjnych jest podstawa prawna, która wskazuje na to, że organ mógł w dany sposób postąpić. Obowiązek ten jest wielokrotnie powielany przez ustawodawcę w postanowieniach materialnego prawa administracyjnego. Na przykład w myśl ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym składnikiem licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczenie usług trakcyjnych jest podstawa prawna (art. 49 pkt 4)<sup>18</sup>. Komentowany element musi zawierać też decyzja o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa (art. 30 ust. 3 pkt 1), świadectwo poświadczenia bezpieczeństwa oraz decyzja o cofnięciu świadectwa (art. 67 ust. 1 pkt 4)<sup>19</sup>. Innym przykładem

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1501 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. Nr 182, poz. 1167 ze zm.).

mogą być postanowienia Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej<sup>20</sup>. Zgodnie z nią niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu kłęski żywiolowej, wprowadza właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik – w drodze zarządzenia albo decyzji, starosta albo pełnomocnik – w drodze zarządzenia albo decyzji, wojewoda albo pełnomocnik, o którym mowa w art. 11 ust. 4 – w drodze rozporządzenia albo decyzji (art. 23 ust. 1). W rozporządzeniu wojewody lub pełnomocnika, zarządzeniu bądź decyzji należy podać takie informacje, jak podstawa prawna, określenie zakresu i rodzaju ograniczeń, określenie obowiązanych podmiotów, miejsce, dzień i godzina osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń, czas trwania ograniczeń, pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia rozporządzenia, zarządzenia bądź decyzji. Na uwagę zasługuje również sformułowanie „w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu”. Zwrot ten określa ramy treści wydanego rozstrzygnięcia. Podobnego przykładu dostarczają postanowienia Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>21</sup>. Organ, który zatrzymał cudzoziemca, powinien złożyć wniosek o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku albo o zastosowanie wobec niego aresztu w celu wydalenia. Dokument ten powinien m.in. zawierać podstawę prawną skierowania takiego żądania (art. 401 ust. 3 pkt 6).

Standard praworządności znajduje odzwierciedlenie w ograniczeniach wprowadzanych przez administrację publiczną. Ilustracją są postanowienia Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>22</sup>. W przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej podaje się zakres i podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazuje się organ lub osobę, które dokonały wyłączenia, a w przypadku gdy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy – podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności (art. 8 ust. 5).

Podstawę prawną muszą mieć także wszelkiego rodzaju rejestry prowadzone przez administrację publiczną. Jedną z podstawowych reguł przetwarzania danych osobowych, czyli wykonywania wszelkich operacji na danych osobowych (np. zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie,

---

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.). Takie samo postanowienie zawierała Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.).

zmienianie, udostępnianie i usuwanie), jest istnienie podstawy prawnej do takiego działania wynikającej z ustawy lub umowy<sup>23</sup>. Odzwierciedleniem tego warunku są chociażby postanowienia ustawy o cudzoziemcach. W rejestrze odcisków linii papilarnych pobranych od cudzoziemca umieszcza się m.in. podstawę prawną pobrania odcisków linii papilarnych oraz datę pobrania odcisków (art. 430 ust. 4 lit. a CudzU). Podobnie też prowadzone przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego centralne, elektroniczne rejestry osób posiadających uprawnienia budowlane czy rzeczoznawców budowlanych ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej zawierają podstawę prawną wydania decyzji (art. 88a PrBudU)<sup>24</sup>. Dotyczy to wielu innych ewidencji<sup>25</sup>.

Nadto wskazanie podstawy prawnej jest warunkiem przeprowadzenia określonych czynności. Przedstawienie uzasadnienia wraz z jego podstawą legitymizuje działanie kontrolerów. Ilustracją są postanowienia ustawy o ochronie danych osobowych, która przewiduje, że upoważnieni przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych pracownicy Biura (inspektorzy) mogą rozpocząć czynności kontrolne po okazaniu imiennego upoważnienia wraz z legitymacją służbową. Imienne upoważnienie powinno zawierać wskazanie podstawy prawnej przeprowadzenia kontroli (art. 15 ust. 4 pkt 1 DdIU). Podobne sformułowania zawierają inne akty prawne<sup>26</sup>, również w odniesieniu do kontroli prowadzonej wewnętrznie<sup>27</sup>.

Zapewnienie realizacji standardu praworządności spoczywa na całej administracji publicznej. Przede wszystkim jednak ustawodawca wskazuje, że na straży praworządności stoi prokuratura, a także Rzecznik Praw Obywatelskich wraz ze swoim biurem. Udział tych organów jest widoczny w regulacjach proceduralnych, w których wskazane są stosowne uprawnienia wymienionych powyżej organów. Konstytucyjna kontrola legalności dotyczy działań samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP) oraz całej

---

<sup>23</sup> Por. z Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).

<sup>25</sup> Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.); Ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. z 2009 r. Nr 72, poz. 619 ze zm.); Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 17 ze zm.).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w zakresie kontroli wewnętrznej urzędów kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 71, poz. 376).

administracji poprzez działalność NIK (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP), a także poprzez kontrolę legalności działań administracji sprawowaną przez sądownictwo, w szczególności administracyjne. Prawodawca podkreśla również szczególną rolę innych organów, np. Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Zgodnie z postanowieniami Uchwały Rady Ministrów nr 119 z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013<sup>28</sup> to Samorządowe Kolegia Odwoławcze strzegą praworządności, a także realizują swe funkcje, zmierzając do pogłębiania poziomu zaufania społeczeństwa do organów państwa, głównie przyczyniając się do poprawy działania samorządu terytorialnego.

Standard działania na podstawie prawa nabiera ogromnego znaczenia w przypadku wykonywania zadań policji, w których dozwolone jest stosowanie środków przymusu. Aktem określającym, jakie są zadania tej formacji, jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>29</sup>. Sprowadzają się one do dokonywania czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Jednocześnie regulacja ta precyzuje: zakres uprawnień w sytuacji niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy, tj. stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Ważne jest jednak to, by w ramach stosowania przymusu bezpośredniego używać jedynie takich środków, które odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i które są niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom (adekwatność do sytuacji bądź zagrożenia)<sup>30</sup>. Zgodnie z nieobowiązującym już rozporządzeniem środki przymusu bezpośredniego oraz broń palna mogły zostać wykorzystane po uprzednim wezwaniu do podporządkowania się rozkazom lub poleceniom wydawanym na podstawie prawa przez wojskowy organ porządkowy, a także po bezskutecznym uprzedzeniu o zastosowaniu tych środków w razie niepodporządkowania się tym rozkazom lub poleceniom (§ 5 ust. 1)<sup>31</sup>. Z drugiej strony prawodawca podkreślał, że w przypadku podporządkowania się osoby organ porządkowy był zobowiązany odstąpić od stosowania tych środków (§ 8). Postanowienia Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej obecnie

---

<sup>28</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 119 z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013 (M.P. z 2010 r. Nr 57, poz. 773).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 335 ze zm.).

<sup>30</sup> Zob. też Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej przez żołnierzy wojskowych organów porządkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 157, poz. 1838).

odnoszą się również do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biura Ochrony Rządu oraz Agencji Wywiadu. Wcześniej regulowały tę materię rozporządzenia<sup>32</sup>. Z perspektywy standardu praworządności umieszczenie tej materii w akcie o randze ustawy należy ocenić pozytywnie.

Standard praworządności ściśle łączy się z założeniem o zamkniętym katalogu źródeł prawa. System ten wyznacza organom administracji, jakie akty prawne mogą być podstawą ich działania zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Nie zawsze zasygnalizowany podział był w praktyce przestrzegany. Należy przypomnieć, że jeszcze kilka lat temu kierownicy urzędów stanu cywilnego powoływali się na urzędowy wykaz imion, którego postanowienia nie mogły stanowić podstawy rozstrzygnięć skierowanych na zewnątrz. Takie działanie spotykało na szczęście opór zarówno w orzecznictwie<sup>33</sup>, jak i w doktrynie. Zgodnie uznano, że powoływanie się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia na tego rodzaju podstawę prawną kwalifikuje akt prawny jako nieważny i zobowiązuje do usunięcia go z obrotu prawnego.

Przez wiele lat istotny problem w omawianym zakresie stwarzało Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem<sup>34</sup>. Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że zarządzenie zostało wydane na podstawie archiwalnego już art. 31 ust. 1 Ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>35</sup>, które przyznawało kompetencje do uregulowania kwestii związanej z trybem postępowania przed konsulem. Po drugie, obowiązujący zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje formy zarządzenia dla regulowania spraw „na zewnątrz”. Tryb postępowania przed organem (tutaj konsulem) powinien zostać uregulowany co najmniej w drodze rozporządzenia. Treść art. 31 wspomnianego rozporządzenia przewidywał, że minister właściwy do spraw zagranicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb

---

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 214, poz. 1575 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. z 2003 r. Nr 70, poz. 638); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. z 2002 r. Nr 17, poz. 154).

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 17 października 1982 r., sygn. II SA 1474/82.

<sup>34</sup> Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. z 1985 r. Nr 35, poz. 233).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.).

postępowania przed konsulem, uwzględniając tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminy załatwiania spraw, rozstrzygania i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula oraz trybu przekazywania spraw organom polskim. Problem był sygnalizowany przez kolejnych rzeczników praw obywatelskich<sup>36</sup>. Istotna zmiana nastąpiła za sprawą uchwalenia Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne<sup>37</sup>. W ten sposób wieloletnie apele doktryny zostały wysłuchane, a standard praworządności wypełniony.

Nadal jednak wątpliwości można zgłaszać w zakresie udzielania zwolnień z dyspozycji lokali mieszkalnych Policji. Zgodnie z zaleceniami zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie możliwości wyrażenia zgody na zrzeczenie się dyspozycji lokalami mieszkalnymi celem umożliwienia ich wykupu przez dotychczasowych najemców właściwy organ może zrzec się dyspozycji lokalem w stosunku do funkcjonariuszy Policji, osób posiadających policyjne uprawnienia emerytalne i rentowe oraz w stosunku do osób uprawnionych do policyjnej renty rodzinnej, będących małżonkami funkcjonariuszy lub emerytów i rencistów policyjnych, faktycznie zamieszkujących w lokalu (§ 1). Jednocześnie § 3 zalecenia zabrania udzielenia zgody m.in. w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o wyrażenie zgody lub jej małżonek posiadają inny lokal mieszkalny lub dom, gdy wnioskodawca jest osobą dyscyplinarnie zwolnioną ze służby lub gdy wnioskodawca wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali. W kontekście zasygnalizowanych postanowień powstaje pytanie, czy zakres uprawnień przyznany właściwym organom nie jest zbyt szeroki oraz czy materia, która wpływa na prawa i obowiązki podmiotów uprawnionych, może być uregulowana w drodze zalecenia.

Konsekwencją naruszenia zasady praworządności zgodnie z postanowieniami Kodeksu postępowania administracyjnego może być stwierdzenie nieważności decyzji. W przepisach prawa administracyjnego znajdują się przypadki możliwości nakładania innych dolegliwości w razie braku poszanowania komentowanego standardu. Przykład stanowi tu usunięcie zwierzchnika danej jednostki. Ilustracją takiego rozwiązania są regulacje związane z działalnością państwowych jednostek organizacyjnych, wyodrębnionych pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, które prowadzą badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. W przypadku działania niezgodnego z zasadami praworządności, rzetelności

---

<sup>36</sup> Pismo z 7 grudnia 2004 r., pismo z 12 stycznia 2007 r., pismo z 21 grudnia 2007 r. (RPO-491365-1/07/HG), pismo z 23 lipca 2009 r. (RPO-491365-I/04MSW).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. z 2015 r., poz. 1274).

i gospodarności w czasie zajmowania stanowiska dyrektora takiego instytutu minister nadzorujący może odwołać go ze stanowiska (art. 26 ust. 2)<sup>38</sup>. Warto zastanowić się nad wykorzystaniem powyższego rozwiązania w innych aktach prawnych.

## 2. Równe traktowanie

Równe traktowanie jest kolejnym standardem dobrej administracji. Prawo do równości może być rozumiane w dwóch aspektach: jako prawo do równego traktowania, równego rozłożenia szans, zasobów czy obciążeń oraz jako prawo do traktowania człowieka jako równego innym, przez które można rozumieć „prawo nie do ponoszenia takiej samej części pewnego obciążenia lub otrzymywania takich samych korzyści, ale do poszanowania równego temu, jakie okazuje się każdemu innemu człowiekowi”<sup>39</sup>. Prawo drugie uważane jest za pierwotne, natomiast pierwsze za wtórne.

Zgodnie z postanowieniami art. 3 KDA (zasada równości) oraz art. 5 EKDA (zasada niedyskryminowania) organy publiczne działają zgodnie z zasadą równości, co oznacza:

- nakaz traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji w ten sam sposób (EKDA: w porównywalny sposób),
- brak bezwzględnego zakazu różnicowania,
- różnicowanie podmiotów musi być: obiektywnie uzasadnione (KDA), usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy (EKDA),
- zakaz dyskryminacji, w szczególności z powodu: płci, przekonań religijnych (KDA), ze względu na 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 preferencje seksualne (EKDA).

Komentowany standard ma również charakter zasady naczelnej, ujętej w Konstytucji RP przede wszystkim w art. 32 (wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo równego traktowania przez władze publiczne), a także w art. 33 gwarantującym równość kobiety i mężczyzny. Nie oznacza to jednak, że zasada ta nie dopuszcza różnicowania pozycji prawnej poszczególnych kategorii podmiotów ze względu na przydzielone im role i funkcje społeczne<sup>40</sup>. Jak

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 371).

<sup>39</sup> R. Dworkin, dz. cyt., s. 407.

<sup>40</sup> Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 65.



wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (...). Różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różniącej podmioty prawa<sup>41</sup>. Komentowany wymóg w literaturze uznawany jest za jedną z podstawowych wartości procesowych, na podstawie której ocenia się dane postępowanie pod kątem sprawiedliwości proceduralnej”<sup>42</sup>.

Standard ten wielokrotnie podkreślany był w orzecznictwie. W wyroku z dnia 28 listopada 1990 r. Sąd Najwyższy przyjął, że „obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeżeli nie tożsamej treści. Organ administracji może na podstawie decyzji zróżnicować sytuację obywateli w zakresie pewnej określonej grupy stosunków tylko na podstawie konkretnie sformułowanych przesłanek, wynikających z niewątpliwie różnej sytuacji faktycznej, wyraźnego nakazu prawa lub ze względu na interes publiczny, przemawiający za odmiennym potraktowaniem poszczególnych obywateli”<sup>43</sup>.

Standard równego traktowania w sposób szczególny został zaakcentowany w Ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>44</sup>. Ustawa wskazuje miejsca i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Regulacja ta wymienia również organy zobowiązane do reagowania na wyżej wymienione naruszenia (RPO i Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania).

Standard równego traktowania obejmuje przede wszystkim zakaz nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie (art. 6), zakaz nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego (art. 7). Ponadto treścią objęto też zakaz nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie:

---

<sup>41</sup> Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87.

<sup>42</sup> A. Korzeniowska-Polak, dz. cyt., s. 16.

<sup>43</sup> Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. III ARN 28/90.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

- podejmowania kształcenia zawodowego (m.in. doksztalcenia, doskonalenia, przekwalifikowania zawodowego oraz praktyk zawodowych),
- warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej (bez różnicy na formę umowy),
- przystępowania do związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz samorządów zawodowych i działania w nich, a także korzystania z uprawnień przysługujących członkom tych organizacji,
- dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy.

Omawiana regulacja wpłynęła również na kształt postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego, którego art. 145b § 1 przewiduje możliwość żądania wznowienia postępowania także w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z komentowaną ustawą, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.

Ustawodawca w postanowieniach prawa administracyjnego wyznacza organy, których zadaniem jest stać na straży zasady równego traktowania. Przede wszystkim jest to Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 1 ust. 2 RPOU)<sup>45</sup>, który wykonując swoje zadania, ma prawo występowania z interwencją do różnych organów, a nadto dba o realizację zasady równego traktowania przez analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji oraz opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

Realizacja zasady równego traktowania znajduje swoje miejsce również w corocznej informacji sporządzanej dla sejmu i senatu. Ponadto wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania prawodawca powierzył Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania<sup>46</sup>. Na straży realizacji zasady stoją także prokuratorzy (art. 7 ustawy o Prokuraturze<sup>47</sup>). Dbalność o realizację zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne należy do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych<sup>48</sup>. Nadto w myśl art. 6

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.).

<sup>46</sup> Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania ustanowiony i powołany na podstawie art. 10 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.). W związku z likwidacją stanowiska w 2016 r. funkcję tę pełni Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177).

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 573 zm.).

ust. 2 na wszystkich organach władzy publicznej ciąży obowiązek podejmowania odpowiednich środków w celu popierania pełnej i rzeczywistej równości w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pomiędzy osobami przynależącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości, jak również ochrony osób, które na skutek ich przynależności do mniejszości są podmiotami dyskryminacji, wrogości lub przemocy. Przeciwdziałanie dyskryminacji jest też składnikiem polityki państwa w zakresie ochrony zdrowia psychicznego<sup>49</sup>.

Zasadniczym przedmiotem rozważań jest jednak to, w jaki sposób opisywany standard ustawodawca zamieszcza w swych rozwiązaniach przyjmujących postać innych norm prawa powszechnie obowiązującego. Przykładów postanowień materialnego prawa administracyjnego w zakresie równego traktowania dostarczają regulacje związane z korzystaniem z systemu ubezpieczeń społecznych. Stosunkowo niedawno nadane brzmienie art. 2 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>50</sup> nakazuje równe traktowanie wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny<sup>51</sup>. Zasadę równego traktowania stosuje się w szczególności do warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczania wysokości świadczeń czy okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń. W przypadku gdy wobec ubezpieczonego nie zastosowano zasady równego traktowania, ma on prawo dochodzić roszczeń z tytułu ubezpieczeń z ubezpieczenia społecznego przed sądem powszechnym (art. 2 ust. 3). Rozwinięcie zasady równości można odnaleźć w postanowieniach Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>52</sup>. Artykuł 65 tego aktu przewiduje, że podstawowe reguły, na których opiera się ubezpieczenie zdrowotne, sprawdzają się do równego traktowania korzystających oraz solidarności społecznej, a także zapewnienia ubezpieczonemu równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i wyboru świadczeniodawców spośród tych świadczeniodawców, którzy zawarli umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Obowiązek równego traktowania przez organy administracji dotyczy także prowadzenia działalności gospodarczej. Zasada wyrażająca nakaz

---

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 546 ze zm.).

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.).

<sup>51</sup> Taka sama dyspozycja została zamieszczona w Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1097).

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.).

równego traktowania została sprecyzowana w art. 6 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>53</sup>. Nic więc dziwnego, że inne regulacje w ramach materialnego prawa administracyjnego również podkreślają takie podejście. W myśl art. 177 ust. 1 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>54</sup> obsługa naziemna powinna być zorganizowana na zasadach równego traktowania przedsiębiorców świadczących tę obsługę oraz obsługiwanych użytkowników portu lotniczego.

Równe traktowanie może dotyczyć także wytworów powstałych na skutek prowadzonej działalności gospodarczej. Ciekawy wzorzec w tym zakresie można wydobyć z postanowień Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>55</sup>. Dotyczy on archiwalnego brzmienia art. 4a ust. 3, według którego zadaniem ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania było zapewnienie możliwości nieodpłatnego korzystania z oprogramowania zabezpieczającego przed dostępem do treści mogących stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju psychicznego i moralnego uczniów, z uwzględnieniem zasady równego traktowania różnych platform systemowych. Takie podejście było związane z pojęciem „neutralności technologicznej”, sprecyzowanym w Ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>56</sup>. Oznacza ono zasadę równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji, w tym zapobiegania możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań (art. 3 pkt 19). Zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 2 podmiot publiczny realizujący zadania publiczne przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej do przekazywania danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotem niebędącym organem administracji rządowej zapewnia, aby system teleinformatyczny służący do wymiany danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotami niebędącymi organami administracji rządowej spełniał wymóg równego traktowania rozwiązań informatycznych. Nadto zasada równego traktowania powinna stanowić podstawę wydanego na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (art. 18 pkt 1).

---

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1114 ze zm.).

Obowiązek zapewnienia równego traktowania przez administrację publiczną jest również sprzężony z dostępem do określonych zasobów, których dysponentem jest administracja publiczna. Egzemplifikacją w tym zakresie są postanowienia Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>57</sup>. Ustawodawca nakazuje w ramach zawieranych umów dzierżawy lub najmu kanału technologicznego stosowanie zasady równego traktowania. Przede wszystkim dotyczy to sytuacji, gdy z powodu braku wolnych zasobów w kanale technologicznym jest niemożliwa realizacja wszystkich ofert na udostępnienie tego kanału. W takim przypadku zarządca drogi musi dokonać wyboru podmiotu, stosując wcześniej ogłoszone kryteria wyboru, a także kierując się zasadą przejrzystości oraz równego traktowania zainteresowanych podmiotów (art. 39 ust. 7e). Podobnie też prawolotnicze zakłada, że równe zasady przyświecają korzystaniu przez statki powietrzne i ich użytkowników z lotnisk użytku publicznego (art. 67 ust. 1). Natomiast różnicowanie warunków korzystania z tych rzeczy powszechnego użytku (np. opłaty) powinno następować w sposób niepowodujący dyskryminacji użytkowników i zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

Standard równego traktowania związany jest z wyborami dokonywanymi przez administrację w ramach stosowania zamówień publicznych. Warto tutaj zwrócić uwagę na postanowienia w zakresie wyboru partnera prywatnego, w których nie ma zastosowania Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi ani Prawo zamówień publicznych w ramach realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>58</sup>. W myśl art. 4 ust. 3 drugiej z przywołanych ustaw wybór partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. Podobne dyspozycje odpowiedniego zachowania się urzędników można znaleźć w regulacji związanej z prowadzeniem przez Radę Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny polityki rozwoju<sup>59</sup>. Ustawa daje możliwość prowadzenia wspólnej realizacji projektów przez tworzone partnerstwa. Również i w tym przypadku ustawodawca nakazuje, by w projektach partnerskich realizowanych na podstawie umowy partnerskiej dokonywać wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych, z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów (art. 28a ust. 4).

---

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 540 ze zm.).

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.).

Szczególny wymiar standardu równego traktowania przez administrację publiczną można zaobserwować na przykładzie cudzoziemców. Postanowienia konstytucyjne gwarantują, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, a wyjątki od tej reguły określa ustawa (art. 37 Konstytucji RP). Nie oznacza to jednak, że prawodawca nie może różnicować w tym zakresie praw i obowiązków w ramach prowadzonej polityki migracyjnej. Takim przykładem są postanowienia prawa o szkolnictwie wyższym. W myśl art. 43 cudzoziemcy mogą podejmować i odbywać studia, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach określonych w ustawie<sup>60</sup>, natomiast cudzoziemcy, którzy posiadają Kartę Polaka – na zasadach obowiązujących obywateli polskich (art. 43 ust. 5a). Oznacza to, że tej kategorii cudzoziemców przysługuje m.in. prawo do bezpłatnej nauki na studiach stacjonarnych. Rozróżnienie w tym zakresie mieści się w granicach przewidzianych w ramach polityki państwa. Każdemu jednak studentowi przysługuje prawo do równego traktowania przez organy RP.

*Expressis verbis* nawiązanie do zasady równego traktowania zostało umieszczone w normie kompetencyjnej do wydawania rozporządzeń wykonawczych precyzującej warunki, wymagania, formy i tryb korzystania z możliwości, jakie daje ustawa o szkolnictwie wyższym w stosunku do cudzoziemców. Zgodnie z ustawą minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego wydaje nowy akt, biorąc pod uwagę zapewnienie możliwie szerokiego dostępu do kształcenia i prowadzenia badań naukowych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz urzeczywistnienie zasady równego traktowania (art. 44 ust. 1).

Jednym z komponentów standardu równości jest zakaz dyskryminacji. Obrazem zastosowania tego składnika w prawie administracyjnym są postanowienia Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>61</sup>. Chodzi tutaj o miejscowości, w których nie ma cmentarzy komunalnych. W takim przypadku zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu bez jakiejkolwiek dyskryminacji osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących (zgodnie z art. 8 ust. 2). Ponadto zarząd cmentarza wyznaniowego nie może odmówić pochowania zwłok osób, które dotychczas nabyły prawo do pochówku w określonym miejscu spoczynku (ust. 3). Zharmonizowane z tym

---

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.).

są regulacje związane z gwarancją wolności sumienia i wyznania, które zakładają eliminację wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych lub przekonań<sup>62</sup>.

Standard równego traktowania musi być sprzężony z postanowieniami ustawowymi. Dotyczy to w szczególności zasad ogólnych zawartych w akcie prawnym. Pewne wątpliwości może wzbudzić zestawienie przepisów dotyczących pouczenia cudzoziemców. Zgodnie z art. 6 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>63</sup> cudzoziemca należy pouczyć w języku dla niego zrozumiałym o zasadach i trybie postępowania w tych sprawach, przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach, treści decyzji, na podstawie których odmawia się wydania wizy, zarejestrowania pobytu lub unieważnia się zarejestrowanie, treści decyzji, na podstawie których odmawia się wydania dokumentów określonych w ustawie lub unieważnia się te dokumenty, treści decyzji o wydaleniu, trybie i terminie wnoszenia odwołania lub innych zwykłych środków zaskarżenia. Tymczasem w myśl ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. organy prowadzące postępowania w sprawach o wydanie lub przedłużenie wizy, udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej miały obowiązek pouczenia tylko w zakresie zasad i trybu postępowania oraz o przysługujących cudzoziemcowi prawach i ciążących na nim obowiązkach (art. 10 CudzU 2003). Trudno jest w tym przypadku zaakceptować odmienności w traktowaniu cudzoziemców będących obywatelami Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz osób nieposiadających obywatelstwa jednego z krajów członkowskich UE. Nawet jeżeli istnieje zgoda co do różnej polityki migracyjnej, a tym samym odmiennego kształtowania przepisów dotyczących pobytu, to należy podnieść sprzeciw w świetle standardów europejskich w stosunku do niejednolitego formułowania zasad ogólnych postępowania. Cieszy w tym zakresie kierunek zmian wprowadzonych w 2012 r. Zgodnie z dodanym do art. 10 ustępnym 1a CudzU 2013 w przypadku postępowania w sprawach o wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w pouczeniu należy zawrzeć informację o możliwości wystąpienia z roszczeniem przeciwko podmiotowi

---

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.); Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1525 ze zm.).

powierzającemu wykonywanie pracy cudzoziemcowi oraz wyegzekwowania orzeczenia wydanego przeciwko takiemu podmiotowi w związku z załegłym wynagrodzeniem, udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na okres trwania postępowania karnego toczącego się przeciwko podmiotowi powierzającemu wykonywanie pracy, w którym cudzoziemiec występuje w charakterze pokrzywdzonego oraz podjęcia innych działań przeciwko podmiotowi powierzającemu wykonywanie pracy cudzoziemcowi, w szczególności zawiadomienia właściwych organów<sup>64</sup>. Dodatkowo też w myśl art. 93a Cudzu 2003 organ, który wydał decyzję o wydaleniu, na wniosek cudzoziemca dokonuje, w języku zrozumiałym dla tegoż, pisemnego tłumaczenia podstawy prawnej decyzji, rozstrzygnięcia oraz pouczenia, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie<sup>65</sup>. Co ciekawe, redakcja nowej ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. nie przyniosła wielkich zmian w tym zakresie.

Standard równego traktowania wymaga odpowiedniego ukształtowania przepisów materialnego prawa administracyjnego traktującego o prawach i obowiązkach jednostki. Pewne wątpliwości w zakresie równego traktowania budzi ustawa o Karcie Polaka<sup>66</sup>. W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem przedstawionym przez K. Wojtczak, że „przyjęcie w ustawie o Karcie Polaka zasady, że Kartę może otrzymać jedynie Polak będący obywatelem jednego z państw byłego Związku Radzieckiego (art. 2 ust. 2), wyłączając tym samym Polaków bezpaństwowców oraz tych zamieszkałych na Zachodzie, skłania do refleksji, że polski ustawodawca sankcjonuje podział Polaków w etnicznym rozumieniu, co w świetle prawa oznacza nierówność ich traktowania”<sup>67</sup>. W tym przypadku równe traktowanie powinno dotyczyć osób, które deklarują przynależność do narodu polskiego. Podobne zastrzeżenia można odnieść do treści Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, która zawężyła możliwość nabycia obywatelstwa w drodze repatriacji do osób, które pozostały na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Art. 10 ust. 1a dodany przez art. 20 pkt 1 Ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 769).

<sup>65</sup> Art. 93a dodany przez art. 1 pkt 11 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2012 r., poz. 589).

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1187 ze zm.).

<sup>67</sup> K. Wojtczak, *Karta Polaka*, „Materialne prawo administracyjne. Forum Naukowe” rok XIII, 2008, nr 5(23), s. 94.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1392 ze zm.).



Pewnych wątpliwości mogą dostarczyć postanowienia nowej ustawy o zmianie imienia i nazwiska<sup>69</sup>, dotyczące możliwości zmiany imienia bądź nazwiska przez cudzoziemca posiadającego status uchodźcy. Zgodnie z treścią ustawy uchodźca musi wykazać, że zachodzą szczególnie ważne powody związane z zagrożeniem prawa do życia, zdrowia, wolności lub bezpieczeństwa osobistego. Ustawodawca, mimo że z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, iż sposobność zmiany danych osobowych wywrze skutek w postaci zwiększenia bezpieczeństwa cudzoziemców na terytorium RP i wpłynie na ich szybszą integrację, nie rozszerzył tej możliwości w stosunku do cudzoziemców korzystających z innych form ochrony (np. azylu czy ochrony uzupełniającej). W odróżnieniu od ochrony czasowej, której charakter wskazuje na przejściowość takiego statusu, pozostałe rodzaje ochrony cudzoziemca również związane są z istnieniem jakiegoś zagrożenia. Podobnie też trudno było znaleźć uzasadnienie dla różnicowania cudzoziemców ze względu na to, czy posiadają inne obywatelstwo bądź nie posiadają żadnego lub ich obywatelstwo jest nierozpoznane<sup>70</sup>.

Szczególnym przypadkiem odnoszącym się do komentowanego standardu jest sytuacja dotycząca statusu kobiet i mężczyzn. Prawo administracyjne w zasadzie nie posługuje się pojęciami kobieta lub mężczyzna, rezygnując z nich na rzecz takich sformułowań, jak pełnoletni, małoletni, wnioskodawca, strona, obywatel, cudzoziemiec czy osoba. Trudno jest się doszukać w prawie administracyjnym osobnego traktowania płci. Nawet ustawa o powszechnym obowiązku obrony wskazuje, że kobiety, które stanęły się do kwalifikacji wojskowej, podlegają obowiązkowi czynnej służby wojskowej na zasadach ogólnych (art. 48 ust. 5 PooU). Na pewne rozbieżności wskazywała ustawa o cudzoziemcach z 2003 r., zgodnie z którą powierzchnia pokoju dla cudzoziemców lub celi mieszkalnej nie może być mniejsza niż 3 m kw. na jednego mężczyznę i 4 m kw. na jedną kobietę lub małoletniego (art. 114 ust. 2 CudzU 2003). Podobnie też, zgodnie z rozporządzeniem ministra sprawiedliwości, w korpusie oficerów Służby Więziennej generał-mężczyzna otrzymuje równoważnik pieniężny w zamian za umundurowanie w wysokości 3838,06 zł, a generał-kobieta – 3887,93 zł), zaś w stopniach oficerskich od pułkownika do majora: mężczyzna – 2026,30 zł, a kobieta – 2024,58 zł). Różnicowanie sytuacji jest tu

---

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 10). Zob. też M. Princ, *Nowe regulacje w zakresie zmiany imion i nazwisk*, „Prawo i Administracja” 2008, t. 7, Piła, s. 221 i n.

<sup>70</sup> Przykładowo, zgodnie z ustawą o obywatelstwie z 15 lutego 1962 r., zastąpioną ustawą o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. pięcioletni okres w zakresie nadania obywatelstwa można było skrócić, natomiast w przypadku uznania za obywatela jest to niemożliwe.

prawdopodobnie związane z szacowanym kosztem zakupu stroju lub jego czyszczenia<sup>71</sup>.

Zmian w zakresie pełnej realizacji komentowanego standardu wymagają przepisy związane z przyznawaniem zasiłków rodzinnych, a także dodatków z tym związanych<sup>72</sup>. Postanowienia ustawy wyznaczają bowiem czas, do którego przysługuje świadczenie, tj. do ukończenia przez dziecko 18. roku życia lub nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21. roku życia albo 24. roku życia, jeżeli kontynuuje ono naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności (art. 6 ust. 1). Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1a zasiłek rodzinny przysługuje osobie uczącej się w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia. W konsekwencji, niezgodnie z zasadą równego traktowania, różnicuje się uprawnienia osób znajdujących się w jednakowej sytuacji, tj. kontynuujących naukę, w zależności od miesiąca, w jakim osiągną określony powyżej wiek.

### 3. Podejmowanie działań we właściwym czasie

Podejmowanie przez administrację działań we właściwym czasie jest kolejnym standardem kształtującym relację państwo – jednostka. Zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji dosyć zwięźle normuje, że organy publiczne działają i wykonują swoje obowiązki we właściwym czasie (art. 7). Bardziej rozbudowane są postanowienia Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Przewiduje się, że rolą urzędnika jest zapewnienie terminowego załatwienia sprawy, niezwłocznie i w żadnym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia (art. 17 ust. 1)<sup>73</sup>. Odstępstwo od tak sprecyzowanego warunku zostało dopuszczone w przypadku spraw o złożonym charakterze. Obliguje to jednak urzędnika do poinformowania zainteresowanego w jak najszybszym czasie o zakwalifikowaniu danego przypadku do sytuacji szczególnie trudnej. Natomiast w możliwie najkrótszym terminie należy zawiadomić wnoszącego o wydaniu ostatecznej decyzji (art. 17 ust. 2).

Powyższe regulacje korespondują z zasadą szybkości i prostoty działania jako jedną z kardynalnych zasad działania administracji przyjętej w Polsce.

---

<sup>71</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za czyszczenie chemiczne umundurowania dla funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. z 2011 r. Nr 31, poz. 157).

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

<sup>73</sup> To samo kryterium czasowe należy odnieść do działania w sferze wewnętrznej.

Norma ta nakazuje organom administracji publicznej działać wnikliwie i szybko, wspomagając się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Postulat szybkości, oznaczający obowiązek najkrótszego trwania postępowania, wymaga zastosowania środków najbardziej ekonomicznych i efektywnych w konkretnym przypadku<sup>74</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że na równi obowiązuje zasada wnikliwości oraz zasada prawdy materialnej, które wpływają na realizację zasady szybkości i prostoty działania<sup>75</sup>.

Zgodnie z art. 12 § 2 k.p.a. ustawodawca nakazuje, by sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, były załatwione niezwłocznie. Uzupełnieniem są postanowienia art. 35 § 1 nakazujące załatwienie spraw bez zbędnej zwłoki, w szczególności do spraw, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2). Postanowienia kodeksu precyzują również, że załatwienie sprawy, która wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3). Postępowanie odwoławcze powinno się zaś zakończyć w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Konsekwencją naruszenia standardu podejmowania działań we właściwym czasie są przede wszystkim beczynność lub przewlekłość. Pierwsza kategoria może być utożsamiana z sytuacją, gdy „organ administracji publicznej pozostaje w beczynności w każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji”<sup>76</sup>. Druga natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, może mieć miejsce, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne

---

<sup>74</sup> A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania w KPA*, [w:] Z. Czarnik i in. (red.), dz. cyt., s. 879.

<sup>75</sup> Tamże, s. 879 i n.

<sup>76</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1999 r., sygn. I SAB 60/99.

dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej, niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego<sup>77</sup>.

Ustawodawca przewidział kilka rozwiązań towarzyszących, które mają na celu dyscyplinowanie organu: obowiązek zawiadomienia strony o przypadku niezakończoności sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, możliwość złożenia zażalenia na niezakończoność sprawy w terminie (ponaglenie w przypadku ordynacji podatkowej) lub na przewlekłe prowadzenie postępowania, a także możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej przepisami prawa. Oprócz tego ustawodawca przewidział sposobność złożenia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego oraz skargi na przewlekłość załatwienia sprawy, która może być skutkiem podejmowania działań pozornych<sup>78</sup>. Skarga taka dodatkowo może wiązać się z nałożeniem na organ administracji grzywny.

Należy przyjąć wobec przytoczonych regulacji, że działanie we właściwym czasie oznacza działanie administracji bez zbędnej zwłoki, tj. że organ powinien dopilnować, by bez nieuzasadnionego powstrzymywania się od nadania sprawie biegu, załatwić sprawę jak najszybciej<sup>79</sup>. W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że zasada szybkości działania powinna być ujmowana w kategorii zasad funkcjonowania administracji, a nie tylko w ramach zasad prawa o postępowaniu administracyjnym<sup>80</sup>. Dlatego można jej nadać szerszy kontekst – prakseologiczny<sup>81</sup>.

Ustawodawca w różny sposób wprowadza komentowany standard do postanowień materialnego prawa administracyjnego. Można przyjąć, podobnie jak w postępowaniu przed sądem administracyjnym, że rozwiązania te mogą mieć charakter zarówno prewencyjny, jak i represyjny<sup>82</sup>. W literaturze wskazuje się kilka gwarancji procesowych mających na celu realizację zasady szybkości. Wśród nich znajdują się m.in. ustawowe maksymalne terminy dokonywania czynności procesowych, zabezpieczenie sankcją odpowiedzialności służbowej lub majątkowej pracownika, istnienie domniemań prawnych i uprawdopodobnień, możliwość wyznaczenia rozprawy czy możliwość

---

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1259).

<sup>78</sup> D. Frey, *Petent ma szybciej załatwić sprawę w urzędzie*, „Rzeczpospolita” 11 kwietnia 2011.

<sup>79</sup> Wyrok NSA z dnia 27 października 2004 r., sygn. OSK 774/04.

<sup>80</sup> A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania...*, s. 898.

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 308 i n.

zawarcia ugody<sup>83</sup>. Dwie pierwsze uważa się za kluczowe. Wśród rozwiązań przeciwdziałających bezczynności w aspekcie historycznym wymienia się: domniemanie wydania decyzji, dewolucję kompetencji, sygnalizację, zażalenie lub wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, skargę na bezczynność do sądu administracyjnego, skargę do sądu powszechnego na nieczynność organu administracji<sup>84</sup>.

Niezwłoczność jako podstawowa dyrektywa załatwienia sprawy była wielokrotnie podkreślana w postanowieniach materialnego prawa administracyjnego. Dobrym przykładem jest wydanie interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Zgodnie z art. 10a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wydaje się ją bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez organ administracji publicznej lub państwową jednostkę organizacyjną kompletnego i opłaconego wniosku. Ilustracją może być tutaj art. 50 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. W myśl zawartego tam postanowienia dokument potwierdzający prawo stałego pobytu wydaje się niezwłocznie po złożeniu wniosku o jego wydanie, a kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela UE nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie. Dotyczy to sytuacji zarówno wydania, jak i odmowy jego wydania. Wydaje się, że jest to nadmiernie zachowawcza postawa ustawodawcy.

Obowiązek jak najszybszego załatwienia sprawy, czy w ogóle podjęcia działań, w sposób szczególny powinien być bardzo skrupulatnie wypełniany, gdy w grę wchodzi ochrona szczególnych dóbr (np. dobro dziecka) czy sytuacja osób będących w potrzebie (np. osoba poszukująca ochrony na terytorium Polski, osoba chora czy osoba cierpiąca na skutek zdarzeń losowych). Taką okolicznością może być również zgon osoby (np. gdy administracja powiadamia rodzinę o śmierci, która nastąpiła za granicą kraju). Ilustrują to regulacje związane ze sposobem postępowania ze zwłokami osób pozbawionych wolności, zmarłych w zakładach karnych i aresztach śledczych, gdzie o zgonie osoby zmarłej w zakładzie karnym powiadamia się bezzwłocznie<sup>85</sup>. Podobnie jest też w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., oraz w stosunku do osób poszkodowanych w wyniku

---

<sup>83</sup> A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania...*, s. 888.

<sup>84</sup> Tamże, s. 896–897.

<sup>85</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania ze zwłokami osób pozbawionych wolności zmarłych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 839).

powodzi<sup>86</sup>. Obowiązkiem organów administracji, w tym administracji państwowej, jest w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi działać w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania (art. 2 ust. 1). Jednocześnie ustawodawca zabezpieczył możliwość bezpośredniego złożenia skargi na beczynność, natomiast sąd administracyjny może jednocześnie wymierzyć temu organowi grzywnę, która podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez opatrywania go klauzulą wykonalności (art. 2 ust. 3). Podobne regulacje zawiera art. 4 Ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.<sup>87</sup>

Regułą jest prowadzenie postępowania administracyjnego w zgodzie z postanowieniami zawartymi w aktach proceduralnych. Regulacje materialnego prawa administracyjnego częstokroć wprost obligują do stosowania w sprawach uregulowanych w ustawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Tak czynią m.in. przepisy dotyczące wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytu oraz wyjazdu z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wydania Karty Polaka czy ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. W ten sposób ustawodawca podkreślał obowiązek stosowania k.p.a. m.in. do poszanowania terminów załatwienia spraw tam zawartych.

Zdarza się jednak, że ustawodawca wyznacza inne terminy załatwienia sprawy, modyfikując w ten sposób rozwiązania wzorcowe. Nieaktualne już brzmienie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przewidywało, że decyzję o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej należało wydać niezwłocznie i nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia wniosku (art. 29). Krótszy termin załatwienia sprawy dotyczy udzielania informacji publicznej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Natomiast jeśli z jakichś ważnych powodów informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie wskazanym powyżej, organ jest zobowiązany do powiadomienia o tym wnioskodawcy i do załatwienia sprawy w jak najkrótszym terminie, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Podobne regulacje dotyczą

---

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 80, poz. 494 ze zm.).

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835 ze zm.).

informacji o stanie środowiska, chociaż zgodnie z art. 14 ust. 1 przywołanej ustawy ostateczny czas udzielenia informacji to termin miesięczny<sup>88</sup>. Warto również wspomnieć, że w myśl art. 26 ust. 2 te same ustawy udostępnienie informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa oraz o treści tych dokumentów powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki<sup>89</sup>.

Na uwagę zasługują także regulacje związane z realizacją wolności zgromadzania się. Czas reakcji administracji w tym zakresie jest niezwykle istotny, ponieważ przedmiotem regulacji jest wolność publicznego wyrażania opinii, która w naszym systemie zajmuje wysoką pozycję. Zgodnie z nieobowiązującą już ustawą z dnia 5 lipca 1990 r. decyzja o zakazie zgromadzenia publicznego była doręczana organizatorowi w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed planowanym terminem rozpoczęcia zgromadzenia<sup>90</sup>. Natomiast w myśl art. 9 ust. 4 wojewoda rozpatrywał odwołanie w ciągu 24 godzin od jego otrzymania. Taka konstrukcja przepisów w praktyce powodowała pewne kłopoty. Dotychczas bowiem mogło dojść hipotetycznie do sytuacji, w której decyzja organu odwoławczego mogła zostać wydana po terminie planowanego zgromadzenia. Warto zwrócić w tym momencie uwagę na wyrok WSA w Gdańsku, w którym podkreślono, że „przepisy proceduralne powinny być więc interpretowane tak, by w najpełniejszym możliwym stopniu zapewniona była możliwość realizacji wolności zgromadzeń, gwarantowanej powołanymi wyżej przepisami Konstytucji RP i prawa międzynarodowego, oraz by zminimalizować zagrożenie jej unicestwienia wskutek niezgodnych z prawem działań organów administracji. Istota wolności zgromadzeń wymaga zatem, by przy wykładni przepisów postępowania, w sprawach jej dotyczących szczególną wagę przypisać realizacji konstytucyjnej zasady rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki”<sup>91</sup>. Tym samym należało przyjąć, że poprzedni trzydniowy termin był maksymalnym terminem załatwienia sprawy zakreślonym przez ustawodawcę, który miał chronić wnioskującego i który nie wyłącza stosowania art. 12 § 2 oraz 35 § 2 k.p.a., formułującego zasadę niezwłocznego załatwienia spraw niewymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień<sup>92</sup>. Obecne przepisy zobowiązują, by organ gminy wydał decyzję

---

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.).

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.).

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297 ze zm.).

<sup>91</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. III SAB/Gd 12/11.

<sup>92</sup> Tamże.

o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia<sup>93</sup>. Co ciekawe, po wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia udostępnia ją niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej i przekazuje ją organizatorowi zgromadzenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu. Decyzję uznaje się za doręczoną z chwilą udostępnienia jej w BIP.

Zdarza się również, że ustawodawca decyduje się, ze względu na specyfikę postępowania, na zmodyfikowanie ogólnych terminów załatwienia sprawy poprzez ich wydłużenie w porównaniu do standardowych rozwiązań. Jako przykład mogą służyć postanowienia ustawy Prawo budowlane, które zakreślają ostateczny termin załatwienia sprawy (wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę) na 65 dni. Zgodzić się należy z J. Kopyrą, że organy administracji architektoniczno-budowlanej są zobowiązane załatwić sprawę niezwłocznie, a nie w ciągu 65 dni<sup>94</sup>. Należy jednocześnie zauważyć, że realizacja inwestycji, które są związane z priorytetami państwa, pomimo swej złożoności, korzystają z lepszych warunków. Na przykład decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, na wniosek spółki celowej lub innego właściwego podmiotu, wydawał wojewoda w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku (art. 23 ust. 1)<sup>95</sup>. Dodatkowo, jeżeli realizacja przedsięwzięcia Euro 2012 wymagała wydania pozwolenia wodnoprawnego, odpowiednio marszałek województwa albo starosta wydawali to pozwolenie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jego wydanie (art. 24i). Podobnie też decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wydaje się w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku (art. 7 ust. 1)<sup>96</sup>. Dłuższe terminy, choć nadal ze względu na specyfikę korzystne dla inwestora, dotyczą np. wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku)<sup>97</sup> czy wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co należy uczynić w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku (art. 11a ust. 4). Ustawodawca modyfikuje wzorcowe terminy ostatecznego załatwienia sprawy w zależności od stopnia skomplikowania danego

---

<sup>93</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485).

<sup>94</sup> J. Kopyra, *Pozwolenie na budowę: niezwłocznie czy w ciągu 65 dni*, „Rzeczpospolita” 24 maja 2008.

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.).

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2014 r., poz. 1501 ze zm.).

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340 ze zm.).



postępowania. Ilustracją może być postępowanie w sprawie dopuszczenia do obrotu produktu leczniczego. Zgodnie z Ustawą z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne postępowanie w sprawie dopuszczenia do obrotu produktu leczniczego powinno, z pewnymi wyjątkami przewidzianymi w ustawie, zakończyć się w przeciągu 210 dni od dnia złożenia wniosku<sup>98</sup>. Zastanawiające jest to, że ustawodawca pozostawia Prezesowi Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych 30 dni na sprawdzenie wniosku pod względem formalnym. Polega to na kontroli zupełności wniosku (zarówno jego elementów, jak i przedłożenia wszystkich niezbędnych dokumentów). Ustawa o cudzoziemcach przewiduje, że postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały powinno zakończyć się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Natomiast postępowanie w trybie odwoławczym powinno trwać nie dłużej niż 2 miesiące od dnia otrzymania odwołania (art. 210 CudzoU 2013). Należy przyjąć, że samo modyfikowanie terminu, jeśli wynika ze specyfiki sprawy, mieści się w ramach standardu działania administracji we właściwym czasie. Długi czas potrzebny organowi na rozpatrzenie sprawy, nie powinien jednak wpływać negatywnie na sytuację jednostki. W przytoczonym powyżej przykładzie uznaje się, że jeśli wniosek został złożony w ostatnim dniu legalnego pobytu, przebywanie na terytorium RP do czasu uostatecznienia się decyzji również jest legalne.

Ustawodawca zawiera komentowany standard w tekstach prawnych w różny sposób. Najczęstszym rozwiązaniem, o czym była już mowa, jest wskazanie terminu załatwienia sprawy. Społeczna Komisja Pojednawcza, działająca przy ministrze pracy i polityki socjalnej, zobowiązana jest do załatwienia sprawy w terminie do 30 dni od dnia wpływu wniosku, a w przypadkach bardziej skomplikowanych jej przewodniczący może przedłużyć termin załatwienia sprawy (art. 5 ust. 6)<sup>99</sup>. Ciekawe rozwiązanie, z którego może skorzystać jednostka, a które zabezpiecza wnioskodawcę w sytuacji niedotrzymania terminu, dostarcza ustawa normująca tryb udzielania statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>100</sup>, jeżeli po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie została wydana decyzja w pierwszej instancji i przyczyna niewydania decyzji w tym terminie nie leży

---

<sup>98</sup> Ustawa dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz.U. z 1989 r. Nr 32, poz. 172 ze zm.).

<sup>100</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.).

po stronie wnioskodawcy, szef Urzędu ds. Cudzoziemców, na wniosek wnioskodawcy, wydaje zaświadczenie, które wraz z tymczasowym zaświadczeniem tożsamości cudzoziemca stanowi podstawę dla wnioskodawcy i małżonka, w imieniu którego wnioskodawca występuje, do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach i w trybie określonych w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Taka forma gwarancji zdecydowanie wzmacnia pozycję jednostki i pozwala na zdobycie środków potrzebnych do egzystowania. Z drugiej strony dyscyplinuje organ do podjęcia decyzji w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie.

Innym sposobem zapewnienia terminowego działania jest możliwość wykonania zastępczego, a ściślej, możliwość wydania zarządzenia zastępczego. Polega to na tym, że w ramach nadzoru organ dokonuje czynności, których wcześniej nie wykonał w terminie lub wykonał nienależycie organ nadzorowany. Przykładem zastosowania takiego środka dyscyplinującego jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 12 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>101</sup> dzieje się to w przypadku, gdy rada gminy nie przystąpiła do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w odpowiednich programach. Wówczas, po bezskutecznym upływie terminu na wykonanie odpowiednich działań, wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy.

Kolejnym sposobem, po który ustawodawca sięga dla zapewnienia realizacji standardu działania administracji we właściwym czasie, jest dyscyplinowanie organów za pomocą instrumentów finansowych. Przede wszystkim jest to związane z możliwością wymierzenia grzywny za przewlekłość postępowania. Ma to miejsce wtedy, gdy czynności administracyjne wykonywane przez organ są nieefektywne, trwają długo i nie przynoszą konkretnych rozwiązań<sup>102</sup>. Podobne postanowienia można odnaleźć w ramach materialnego prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego w sytuacji, gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia jest zobowiązany wymierzyć temu organowi,

---

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).

<sup>102</sup> J. Kowalski, *Za odwołanie sprawy urząd zapłaci grzywnę*, „Rzeczpospolita” 25 lutego 2010.

w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar zasilają dochód budżetu państwa. Problem w tym, że prawodawca wyłącza możliwość stosowania powyższych regulacji do pozwoleń na budowę wydawanych dla inwestycji podlegających ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 35 ust. 6a). W przyjętej ocenie taki rodzaj rozwiązania powinien być dostępny nie tylko w ramach prowadzonego postępowania kończącego się wydaniem pozwolenia na budowę. Przepisy przewidujące finansowe dyscyplinowanie działania organów sprecyzowane w ogólnym kodeksie kształtującym relację pomiędzy jednostką a państwem przyczyniłyby się do lepszej realizacji komentowanego standardu. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że niezakończona sprawa w terminie nie zawsze w praktyce musi być spowodowana winą organu<sup>103</sup>.

Bardzo ciekawą instytucją prawną, która w pewnej mierze zapobiega nieterminowemu załatwieniu sprawy, jest konstrukcja milczenia administracyjnego, czasami zwana również fikcją pozytywnego bądź negatywnego rozstrzygnięcia<sup>104</sup>. O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w żadnym miejscu nie wspomina kodeks postępowania administracyjnego. W naszym systemie prawnym obecnie przybiera ona postać dorozumianej zgody organu administracji na określone działanie. Owo zaniechanie organu, na co zwraca uwagę J. Zimmermann, wywołuje określone skutki prawne<sup>105</sup>, co sprawia, że coraz częściej w literaturze rozpoznawane jest jako odrębna forma prawna działania administracji publicznej<sup>106</sup>. Konstrukcja ta jest znana głównie z rozwiązań materialnego prawa administracyjnego, takich jak prawo o zgromadzeniach czy prawo budowlane (np. zgłoszenie robót budowlanych). Na przykład brak odpowiedzi przy zgłoszeniu zgromadzenia czy zgłoszeniu robót budowlanych powoduje, że istnieje domniemanie zgody organu na przystąpienie do realizacji wolności lub zamierzenia. Wiąże się to z przyjęciem założenia, iż milcząca postawa administracji oznacza jej zgodę. Ustawodawca stosuje podobne rozwiązania prawne, gdy w trakcie procedury wymagana jest

---

<sup>103</sup> R. Krupa-Dąbrowska, *Jak zmusić opieszalego urzędnika do wydania pozwolenia na budowę*, „Rzeczpospolita” 26 stycznia 2011; zob. też M. Princ, *Bariery na drodze realizacji prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Administracja” 2007, t. 7, Piła, s. 175–200.

<sup>104</sup> P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; M. Kruś, E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych w kontekście fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy*, [w:] J. Sługocki (red.), dz. cyt., s. 365–377. Zob. też przytoczony tam wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=6584&sprawa=5205> (dostęp: 15.10.2015).

<sup>105</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 424.

<sup>106</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawne formy działania administracji*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 393.

osobna opinia innego organu, w związku z czym niewydanie opinii w terminie określonym przez prawodawcę traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Przykładem mogą być tu postanowienia art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego czy art. 11b ust. 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Korzyści płynące z zastosowania tej instytucji w praktyce należałoby spodziewać się przede wszystkim w przypadku prowadzenia postępowań, w których nie występują inne strony postępowania, tak jak ma to miejsce w przypadku zgłoszenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego.

#### 4. Jawność administracyjna

Trudno wyobrazić sobie działanie współczesnej administracji publicznej bez standardu jawności administracyjnej. Wymóg ten mieści się w szerszym pojęciu, jakim jest transparentność (przejrzystość). Ta ostatnia kategoria jest natomiast uważana za filar dobrego rządzenia (*good governance*), coś elementarnego (*motherhood and apple pie*)<sup>107</sup>. Jawność administracyjna występuje w kilku obszarach: w zakresie funkcjonowania administracji publicznej, w obrębie struktur, a także w ramach prowadzonego postępowania oraz jego wyniku. Służą temu takie gwarancje, jak prawo dostępu do informacji publicznej, zasada ogólna informowania w procedurze administracyjnej i zasada czynnego udziału w postępowaniu. Zarówno zasada jawności, jak i prawo do informacji oraz zasada informowania należą do kanonu demokratycznego państwa prawnego, współczesnej administracji<sup>108</sup>. Zasada jawności działania organów państwa (przejrzystości) składa się na koncepcję państwa prawa i stanowi niezbędny warunek funkcjonowania całego systemu demokratycznego<sup>109</sup>. Ma ona również charakter zasady prawa publicznego<sup>110</sup>. Przyjmuje się, że jawność działania administracji dzisiaj winna być rzeczą powszechną, a działania tajne wyjątkiem<sup>111</sup>. Standard ten, w przeciwieństwie do praktyki poprzedniego systemu, jest fundamentem naszego ustroju. Aparat władzy nie powinien działać w ukryciu, albowiem może to rodzić pole do nadużyć. Poza tym brak poszanowania jawności nie służy realizacji postulatu wzbudzania zaufania jednostki do państwa.

<sup>107</sup> T. Besley, dz. cyt., s. 203.

<sup>108</sup> Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.

<sup>109</sup> G. Tylec, *Dostęp do informacji publicznej jako przejaw zasady jawności działania organów państwa*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy...*, s. 90.

<sup>110</sup> Tamże, s. 92.

<sup>111</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji jako warunek...*, s. 47.

Komentowany standard znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu aktach normatywnych. Dotyczy to regulacji dotyczących praw człowieka, takich jak: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności czy Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Standard jawności wielokrotnie został podkreślony w rekomendacjach Rady Europy. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na postanowienia zalecenia nr R(2002)2 o dostępie do dokumentów urzędowych, a także wcześniejsze zalecenie nr R(81)19 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dostępu do informacji znajdującej się w dyspozycji organów władzy publicznej, a także zalecenie Komitetu Ministrów RE 77(31) o ochronie jednostki w stosunku do aktów organów administracji. Te zaś, jak wskazuje T. Górzyńska, są wzorem dla regulacji krajowych<sup>112</sup>. Jawność administracyjna została umieszczona pośród gwarancji zawartych w EKDA (art. 10 ust. 3, art. 22 i art. 23) oraz jako zasada przejrzystości (art. 10 KDA). Wśród wymogów minimalnych można wyróżnić:

- nakaz służenia poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres działania urzędnika oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy (EKDA),
- obowiązek udzielania informacji przez urzędnika odpowiedzialnego za daną sprawę (EKDA),
- zapewnienie, że przekazana informacja będzie jasna i zrozumiała (EKDA),
- możliwość zasugerowania w przypadku zbyt skomplikowanego lub zbyt obszernego pytania sformułowania na piśmie treści żądania (EKDA),
- obowiązek przekazania wyjaśnień w przypadku odmowy udzielenia informacji (EKDA),
- nakaz przekazania, w przypadku nieposiadania informacji w danym zakresie, prośby o udostępnienie informacji właściwej osobie, organowi bądź instytucji (EKDA),
- reguła działania w poszanowaniu zasady przejrzystości (KDA),
- informowanie osób prywatnych z użyciem właściwych sposobów o podejmowanych działaniach i decyzjach, które mogą obejmować publikację oficjalnych dokumentów (KDA),
- obowiązek poszanowania prawa dostępu do dokumentów urzędowych oraz ochrony danych osobowych (KDA),
- respektowanie tajemnic chronionych prawem (KDA).

W polskim systemie prawnym standard jawności ma podstawy prawne w ustawie zasadniczej. Postanowienia art. 61 Konstytucji RP zawierają zasadę ogólną, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności

---

<sup>112</sup> Tamże, s. 48. Zob. też I. Kondak, *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 70 i n.

organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje to zarówno dostęp do dokumentów, jak i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Osobno też Konstytucja formułuje prawo każdego do informacji o stanie środowiska (art. 73 ust. 4).

Rozwinięcie standardu nastąpiło na skutek uchwalenia Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jest to przykład rozwiązania kompleksowego, potwierdzającego ogólną zasadę jawności. Zgodnie z treścią przytoczonego aktu prawnego każdemu przysługuje dostęp do informacji na wniosek, w formie BIP i poprzez wstęp na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów oraz udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących te posiedzenia (art. 7 DdIU). Przyjmuje się, że ustawa ta ma mniej więcej tyle samo wad, co i zalet. Wątpliwości budzą wprowadzone regulacje dotyczące możliwości odmowy udzielenia informacji ze względu na ważny interes społeczny. Z drugiej strony regulacje są korzystne dla jednostki. Odmowa udzielenia informacji wymaga bowiem nie tylko uzasadnienia, ale nadto wiąże się z wydaniem decyzji administracyjnej. Takie ukształtowanie przepisów zabezpiecza jeszcze bardziej wnioskodawcę.

Drugim kompleksowym aktem prawnym związanym z realizacją standardu jawności działania administracji publicznej jest Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Treść ustawy precyzuje zasady dostępu do informacji w ramach prawa do informacji o środowisku. Przewiduje ona, że każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą (art. 5), a obowiązkiem organów administracji jest udostępnianie każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Samo udostępnienie zaś następuje w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie (art. 9 ust. 2).

Nadto w ramach tematyki jawności administracyjnej należy podnieść, że gros regulacji znajduje się w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wśród postanowień łączonych z komentowanym standardem wyróżnia się art. 9, 10, 11, 73, 74, 79, 81 oraz 90. Są one ściśle połączone z zasadą czynnego udziału w postępowaniu. W literaturze niekiedy wskazuje się, że zasada jawności wyrażona w k.p.a. rozciąga się na całe prawo administracyjne i wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>113</sup>. Wszelkie przepisy

---

<sup>113</sup> J. Lang, *Zasada jawności w prawie administracyjnym*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. XXXII: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, Warszawa 1996, s. 159.

przytoczone powyżej mają charakter zobowiązujący dla poszczególnych organów. Uwaga ta nabiera istotnego znaczenia w świetle zasady informowania w trakcie prowadzonego postępowania<sup>114</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że jawność działania administracji „polega na prawnym obowiązku wykonywania administracji publicznej w sposób jawny, zapewniający możliwość kontroli społecznej”<sup>115</sup>. Jawność administracyjną można podzielić na dwie sytuacje: pierwsza z nich dotyczy sytuacji jednostki będącej stroną postępowania lub gdy rozstrzygnięcie indywidualne wpływa na sytuację jednostki, druga natomiast dotyczy wszelkiej innej działalności państwa (także wytworów tej działalności). Wśród ostatniej kategorii znajdują się:

- zakres prawa do informacji jest nieograniczony podmiotowo (osoby fizyczne i prawne, które znajdują się pod jurysdykcją danego państwa),
- dostęp do informacji dotyczy wszystkich, którzy dysponują „pierwiastkiem publicznym”,
- ograniczenia zasady jawności mogą być wprowadzane tylko ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa,
- nakaz uzasadnienia odmowy udzielenia informacji,
- bezpłatność dostępu,
- zakaz żądania uzasadnienia, wykazania interesu prawnego lub faktycznego od osoby domagającej się informacji,
- brak ograniczeń co do formy złożenia zapytania o informację,
- obowiązek zapewnienia możliwości zapisu informacji w różnych formach (kopia, wydruk, nośnik),
- przyjęcie reguły, że informacja powinna być przekazana bezzwłocznie.

Natomiast w zakresie prowadzonego postępowania jawność administracyjna obejmuje:

- obowiązek poinformowania o ważnych okolicznościach mających wpływ na sytuację strony przed wydaniem aktu,
- zapewnienie realizacji zasady czynnego udziału w postępowaniu,
- obowiązek czuwania, by strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody w związku z niezajomością prawa,
- realizację zasady względnej jawności w zakresie dostępu do akt sprawy oraz rozprawy administracyjnej.

---

<sup>114</sup> Por. A. Wiktorowska, *Zasada ogólna informowania w k.p.a.*, [w:] J. Supernat (red.), dz. cyt., s. 784.

<sup>115</sup> P.A. Borkowska i in., dz. cyt., s. 41.

Oprócz wskazanych powyżej rozwiązań kompleksowych potwierdzenia istnienia standardu jawności działań administracyjnych można się doszukiwać w postanowieniach materialnego prawa administracyjnego. Za przykład służyć przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jawność sprowadza się w tym zakresie w głównej mierze do ogłoszenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium (art. 11 pkt 1). Właściwy organ nadto ogłasza o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami (art. 11 pkt 10). Jawność działania przewiduje ustawodawca także w odniesieniu do postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W myśl art. 53 stromy zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie.

Jawność działania administracji jest ściśle powiązana z wydawanymi rozstrzygnięciami. Jedną z funkcji decyzji administracyjnej jest informowanie o treści praw i obowiązków, które są jej przedmiotem. Informacją w tym zakresie jest cały akt administracyjny. Tymczasem w postanowieniach materialnego prawa administracyjnego można odnaleźć przykłady, gdzie ustawodawca pozwala na odstępianie od uzasadnienia decyzji w szczególnych okolicznościach. Brak uzasadnienia wpływa na standard jawności, ponieważ osoba, która jest adresatem decyzji, nie może dowiedzieć się o powodach podjętego rozstrzygnięcia<sup>116</sup>. Warto przypomnieć, że obecnie jawne i dostępne dla wszystkich są decyzje o zakazie zgromadzania się, są bowiem publikowane na stronie BIP.

Szczególnym przykładem zawarcia standardu jawności działania administracji publicznej jest zobowiązanie organu do wyjawienia wyników swojej działalności. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa jest zobowiązany poinformować zainteresowanych, których dotyczą działania podejmowane w ramach administracji, o ujęciu w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej ich właścicieli,

---

<sup>116</sup> Szerszy komentarz w tej sprawie zostanie zaprezentowany w punkcie dotyczącym wymogu uzasadnienia rozstrzygnięć administracyjnych.



posiadaczy samoistnych i zależnych<sup>117</sup>. Podobnie też Rzecznik Praw Pacjenta informuje o niestwierdzeniu naruszenia praw pacjenta samego zainteresowanego, a także podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych, którego zarzut naruszenia tych praw dotyczył (art. 53)<sup>118</sup>.

Standard jawności działania administracji zawiera w sobie możliwość dostępu do wiedzy o osobie, która sporządzała rozstrzygnięcie<sup>119</sup>. Pozytywnie należy ocenić ostatnie zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie metryczek administracyjnych. Obowiązkiem osoby prowadzącej postępowanie jest założenie w aktach sprawy metryki wskazującej w swej treści wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym, oraz określającej wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej, określających te czynności. Celem wprowadzonych zmian jest zwiększenie transparentności postępowania. Można się również spodziewać, że wpłynie to dyscyplinująco na pracowników administracji, a także przyczyni się do jeszcze pełniejszego zrealizowania postulatu jawności. Z drugiej strony wątpliwości mogą budzić wyłączenia, jakie przewidział ustawodawca, a dotyczące spraw, w których takiej dokumentacji nie trzeba sporządzać.

Jawność jako standard działania administracji publicznej wymaga podkreślenia w związku z postępowaniami, w których potencjalnie może dojść do spotkania się różnych interesów. Takim przykładem może być problematyka zamówień publicznych<sup>120</sup>. W myśl art. 8 Prawa zamówień publicznych postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, a ograniczenie przez zamawiającego powyższej zasady musi wynikać z ustawy. Podobnie też jawność jest podstawą przeprowadzanych konkursów na stanowiska, co wynika wprost z ustawy lub rozporządzenia<sup>121</sup> bądź pośrednio z obowiązku odpowiedniego ogłoszenia<sup>122</sup>. Na marginesie należy dodać, że przejrzystość, jawność i konku-

---

<sup>117</sup> Artykuł 5b ust. 7 pkt 4 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.).

<sup>118</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 186).

<sup>119</sup> M. Maj, *Co zrobić, aby urzędnik przestał być anonimowy*, „Rzeczpospolita” 28 września 2010.

<sup>120</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

<sup>121</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie zasad i trybu postępowania konkursowego przy wylanianiu kandydata na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 989).

<sup>122</sup> Cytowana już Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1396 ze zm.).

rencyjność powinny obowiązywać także podczas naboru na stanowiska w służbie cywilnej czy pracowników państwowych bądź samorządowych.

Trzeba pamiętać o tym, że jawność administracyjna leży u podstaw państwa demokratycznego. Wszelkie odstępstwa od tej reguły muszą mieć charakter zawężający. Inaczej mówiąc, ustawodawca, wprowadzając regulacje, powinien kierować się zasadą, że dopuszcza tylko tyle tajności, ile jest niezbędne i konieczne do funkcjonowania społeczeństwa.

## 5. Możliwość udziału w podejmowanych decyzjach

Możliwość uczestniczenia w decyzjach podejmowanych przez administrację publiczną jest standardem dobrej administracji najbardziej dynamicznie rozwijającym się. Wymóg ten wpisuje się bowiem w model demokracji współuczestniczącej (*participatory democracy*), gdzie pozostawia się społeczeństwu możliwość udziału w kluczowych decyzjach. Dzięki temu zmniejsza się liczba rozstrzygnięć arbitralnych, a zwiększa zbiór spraw, w których zainteresowani wspólnie z administracją podejmują decyzje<sup>123</sup>. Obecnie rolą administracji jest ustalenie zasad uczestnictwa, umożliwienie dokonania wyboru, przygotowanie wyników oraz wprowadzenie rozstrzygnięć w życie. Co więcej, przyjmuje się, że wymogiem społeczeństwa obywatelskiego jest wykonywanie administracji publicznej przy udziale i pod kontrolą społeczeństwa<sup>124</sup>. Partycypacja publiczna jest składnikiem demokratycznych rządów. Oznacza to, że ludzie powinni mieć wpływ na decyzje, które ich dotyczą bezpośrednio lub pośrednio. Rozwinięcie tak przedstawionej zasady demokratycznego państwa prawa powinno odnosić się przede wszystkim do administracji publicznej<sup>125</sup>.

Standard zawierający możliwość uczestniczenia w podejmowanych decyzjach został ujęty zarówno w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, jak i w zaleceniu R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dobrej administracji. Zawierają one generalne założenie, że zadaniem organów władzy publicznej jest zapewnienie przy użyciu właściwych środków możliwości uczestniczenia podmiotów administrowanych zarówno w przygotowaniu, jak i wdrożeniu rozstrzygnięć wywierających wpływ na ich prawa i interesy (art. 8 KDA, art. 16 EKDA). Ma to miejsce poprzez:

---

<sup>123</sup> P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 60.

<sup>124</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 58.

<sup>125</sup> M. Stępień, dz. cyt., s. 79.

- realizację prawa do wysłuchania w związku z podejmowanymi decyzjami indywidualnymi (art. 14 KDA),
- realizację prawa do włączenia się w podjęcie decyzji niegeneralnych (art. 15 KDA).

Trzeba również zaznaczyć, że konieczność partycypacji społecznej w działaniach administracji publicznej widoczna jest w regulacjach Unii Europejskiej, czego przykładem są postanowienia dyrektywy 2000/60/WE ustanawiającej ramy unijnych działań w przedmiocie polityki wodnej (zagospodarowanie wodami)<sup>126</sup>.

W krajowym systemie prawnym standard związany z możliwością brania udziału w podejmowanych decyzjach łączony jest przede wszystkim z regulacjami k.p.a. zawierającymi zasadę czynnego udziału w postępowaniu. Zasada nakłada obowiązek zapewnienia czynnego udziału we wszelkich stadiach postępowania, a w szczególności gwarantuje możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 k.p.a.). Wyjątkowo organ może odstąpić od stosowania zasady w przypadku konieczności bezzwłocznego załatwienia sprawy ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 k.p.a.), a odstępstwo to powinno być odnotowane w aktach sprawy. Dalsze postanowienia kodeksowe wskazują na obowiązek zawiadomienia o wszczęciu postępowania wszystkich stron (art. 61 § 4 k.p.a.) czy obowiązek zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin (art. 79 § 1 k.p.a.). Nadto strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania i dotyczy także żądania uwierzytelnienia odpisów bądź kopii akt sprawy lub wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów (art. 73 k.p.a.). Dopełnieniem powyższych postanowień jest też możliwość brania udziału w przeprowadzeniu dowodu, zadawania pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składania wyjaśnień (art. 79 § 2 k.p.a.). Co do zasady okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się na temat przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.). Nadto ustawodawca zapewnił czynny udział organizacjom społecznym

---

<sup>126</sup> Tamże, s. 10–11. Zob. też Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327/1 z 22 grudnia 2000 r., t. 5, s. 275–346). Zgodnie z treścią tej dyrektywy „dla zapewnienia udziału ogółu społeczeństwa, w tym użytkowników wód, w ustaleniu i aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczu konieczne jest dostarczenie odpowiedniej informacji o planowanych środkach oraz sprawozdawanie o postępach w ich wdrażaniu w celu włączenia ogółu społeczeństwa przed podjęciem ostatecznych decyzji w sprawie niezbędnych środków”.

(art. 31 k.p.a.). Zasygnalizowane powyżej przepisy prawne w tym zakresie mają charakter obligatoryjny dla organu, natomiast dla strony skorzystanie z proponowanych możliwości uczestnictwa jest dobrowolne<sup>127</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się jednocześnie, że obowiązkiem organu administracji jest stworzenie stronie możliwości udziału w podejmowanych przez organ czynnościach procesowych<sup>128</sup>.

Ustawodawca w różny sposób rozwija lub modyfikuje komentowany standard w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Bardzo dobrze obraz standardu zakładającego możliwość udziału w rozstrzygnięciach widoczny jest w postanowieniach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sprowadza się to przede wszystkim do możliwości wnoszenia wniosków i uwag zarówno do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dzięki temu można mieć nadzieję, że rozstrzygnięcia w nich zawarte będą wyrażały (co do zasady) interesy szerszej grupy osób.

Możliwość udziału w podejmowanych decyzjach zakłada istnienie zrozumienia reguł postępowania po stronie interesanta. W szczególnym przypadku, jakim jest postępowanie w sprawie cudzoziemca poszukującego ochrony na terytorium Polski, ustawodawca formułuje obowiązek, by organ prowadzący postępowanie zapewnił podczas przesłuchania, w razie potrzeby, bezpłatną pomoc tłumacza władającego językiem zrozumiałym dla wnioskodawcy (art. 44 ust. 4 pkt 3 OchrCU). Podobnie też w ustawie o cudzoziemcach „organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu zapewnia cudzoziemcowi, który nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim, możliwość korzystania z pomocy tłumacza” (art. 327 ust. 1 CudzU 2013)<sup>129</sup>. Próżno jednak szukać podobnego zapisu w innych przypadkach, w których stroną jest cudzoziemiec (np. w trakcie postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE czy zezwolenia na pobyt stały). Jedynym wyjątkiem jest postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi (art. 179 CudzU 2013).

Odstępstwa od zasady czynnego udziału w postępowaniu stosuje się niezwykle rzadko. Przykładem mogą być postanowienia art. 185 ust. 2 Ustawy

---

<sup>127</sup> Por. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2008 r., sygn. II SA/Łd 206/08.

<sup>128</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 października 2004 r., sygn. I SA/Bd 311/04.

<sup>129</sup> Podobnie ustawodawca uregulował sprawę w poprzedniej ustawie o cudzoziemcach, w art. 93a, który został dodany w wyniku zmian wprowadzonych Ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2012 r., poz. 589).

z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>130</sup>, które nie przewidują stosowania art. 31 wyrażającego udział organizacji w postępowaniu. Modyfikacja komentowanego standardu dotyczy również postępowania w sprawie cudzoziemców. Wynika to wprost z art. 169 ust. 5 CudzuU 2013, zgodnie z którym przy wykonaniu czynności mających na celu ustalenie okoliczności, czy związek małżeński nie został zawarty w celu obejścia przez cudzoziemca przepisów ustawy, nie stosuje się przepisu art. 79 Kodeksu postępowania administracyjnego. Trudno byłoby bowiem o rzetelną informację, czy np. małżonkowie zamieszkują razem, gdyby organ o chęci przeprowadzenia wywiadu środowiskowego informował strony. Odstępstwo to mieści się w granicach dopuszczalnych w demokratycznym państwie prawnym.

Prawodawca w różny instytucjonalny sposób zapewnia udział w podejmowanych decyzjach. Formą realizacji partycypacji obywatelskiej jest samorząd terytorialny wraz z przewidzianymi w prawie instytucjami, takimi jak referendum lokalne, konsultacje, zebrania sołeckie czy skarga powszechna<sup>131</sup>. Niektóre formy komunikowania się zostały uregulowane w osobnych aktach prawnych (np. w Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>132</sup> oraz Ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>133</sup>). Ten sposób wypowiedzi obywateli można uznać za przejaw demokracji bezpośredniej w cywilizowanym świecie<sup>134</sup>. Ponadto warto zwrócić uwagę, że w literaturze sygnalizuje się, iż rolą samorządu jako instytucji jest stwarzanie warunków, w których docelowo ma się odbywać udział społeczeństwa w podejmowanych decyzjach<sup>135</sup>.

Bezpośrednio ze standardem obejmującym możliwość udziału w podejmowanych rozstrzygnięciach zharmonizowane zostały niektóre postanowienia materialnego prawa administracyjnego. Przykładowo, 12 marca 2010 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>136</sup>. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy o działal-

---

<sup>130</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.).

<sup>131</sup> P. Uziębło, *Udział mieszkańców w wykonywaniu władzy publicznej na szczeblu samorządowym*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy...*, s. 203–204.

<sup>132</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 400).

<sup>133</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 318 ze zm.).

<sup>134</sup> Z. Janku, *Referendum gminne – zagadnienia wybrane (studium teoretyczno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” Rok 5, 2000, nr 1(9), s. 83.

<sup>135</sup> Z. Janku, *Referendum gminne a referendum lokalne*, „Forum Naukowe: Instytut Samorządu Terytorialnego” Rok 9, 2004, nr 2(18), Poznań, s. 69–70.

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146).

ności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>137</sup> „organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów”. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 5 komentowanej ustawy „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”.

Pozytywnie ocenia się podjęcie prac nad ustawą o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>138</sup>. Wśród rozwiązań w niej przewidzianych znajdują się takie, jak konsultacje publiczne, wysłuchanie obywatelskie, interpelacja obywatelska, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, lokalne fora debaty publicznej, stowarzyszenia mieszkańców czy jednostki pomocnicze. Osobną kwestią w przyszłości będzie umiejscowienie poszczególnych rozwiązań w ramach regulacji prawa administracyjnego materialnego.

Przykładem regulacji, które wymagają zmian, są procedury zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego<sup>139</sup>. Problem polega na tym, że tryb ich tworzenia nie przewiduje możliwości wpływu osób zainteresowanych. W praktyce może się zdarzyć, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu drogowego będzie wpływał na interes jednostki<sup>140</sup>.

Reasumując, w ramach standardu nie chodzi o to, aby bezwzględnie wymagać w każdym przypadku istnienia wszelkich rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających partycypację obywateli w administrowaniu czy

---

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.).

<sup>138</sup> Projekt ustawy dostępny na stronie: <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzadz-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/> (dostęp: 12.01.2013).

<sup>139</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729).

<sup>140</sup> Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy np. organ zarządzający ruchem wprowadzi zakaz ruchu dla pojazdów powyżej 12 ton w miejscu, gdzie przedsiębiorcy prowadzą działalność gospodarczą związaną z przemieszczaniem się pojazdów o masie dopuszczalnej powyżej limitu określonego przez znaki. Zob. M. Princ, *Sporządzanie projektów organizacji ruchu drogowego w kontekście standardów „dobrej administracji” – głos w dyskusji*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, Poznań 2008.

regulowaniu<sup>141</sup>. Jednakże należy gruntownie zastanowić się nad tym, gdzie jeszcze i w jaki sposób można „wikłać” jednostki w proces decyzyjny. Głos ten jest tym bardziej aktualny w dobie rewolucji informatycznej, kiedy istnieją możliwości techniczne uczestniczenia znacznej grupy społeczeństwa w decyzjach podejmowanych w sferze życia publicznego<sup>142</sup>. Kwestią otwartą w ramach standardu jest jego rozwój w ramach e-administracji.

## 6. Pewność i zaufanie

Pewność i zaufanie do działań administracji należy uznać za kolejny, podstawowy filar dobrej administracji. W literaturze podnosi się bowiem, że funkcją państwa jest tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla funkcjonowania zarówno osób fizycznych (grup osób), jak i osób prawnych<sup>143</sup>. A. Aarnio utożsamia natomiast pewność prawną z żądaniem pominięcia wszelkiej arbitralności oraz roszczeniem, by wydana decyzja była właściwa<sup>144</sup>. Obywatel musi bowiem „mieć możliwość planowania swych przyszłych zachowań”<sup>145</sup>. Pewność może oznaczać również, że sądy i organy administracji będą konsekwentne w podejmowaniu decyzji. Trzeba tu nawiązać do cytowanego już wyroku Sądu Najwyższego, w którym stwierdzono, że przy tym samym lub podobnym stanie prawnym i faktycznym obywatel powinien spodziewać się takiego samego lub podobnego rozstrzygnięcia<sup>146</sup>. Takie działanie należy uznać za fundament demokratycznego państwa prawnego.

Komentowany standard administracji publicznej został wyrażony zarówno w postanowieniach Kodeksu Dobrej Administracji, jak i w ramach Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. W myśl art. 6 KDA organy publiczne działają zgodnie z zasadą pewności prawnej. Zasada ta obejmuje zakaz stosowania środków działających wstecz, jeśli nie przemawiają za tym prawnie okoliczności, a także nieingerowanie w przyznane prawa i ostateczne rozstrzygnięcia prawne, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to bezwzględnie konieczne dla interesu publicznego. Nadto przewiduje się, że w określonych przypadkach, szczególnie przy nakładaniu nowych obowiązków, może być konieczne zapewnienie postanowień przejściowych lub wyznaczenie

---

<sup>141</sup> Por. M. Stępień, dz. cyt., s. 53.

<sup>142</sup> A. Skóra, *Europejskie standardy uczestnictwa...*, s. 562.

<sup>143</sup> J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Imiołczyk (red.), *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>144</sup> A. Aarnio, *O racjonalnej akceptowalności. Kilka uwag o uzasadnieniu prawnym*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1988, t. 39, s. 11.

<sup>145</sup> Tamże.

<sup>146</sup> Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. III ARN 28/90.

właściwego czasu na wejście tych obowiązków w życie. Natomiast przepis art. 10 EKDA (zgodne z prawem oczekiwania oraz konsekwentne działanie i doradztwo) nakazuje, by urzędnik w ramach wykonywanych funkcji postępował konsekwentnie. Ponadto obligatoryjne jest przestrzeganie obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, z wyjątkiem sytuacji, gdy istnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Wszelkie odstępstwa w tym zakresie należy przedstawić na piśmie. Kodeks zobowiązuje również urzędnika, by ten uwzględnił uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości (art. 10 ust. 2)<sup>147</sup>. Zasadę zaufania na gruncie prawa administracyjnego należy traktować jako podstawowy standard wykonywania administracji publicznej o charakterze materialnym, wyznaczającym obowiązki organów administracji<sup>148</sup>.

Komentowany standard jest zharmonizowany z zasadą ogólną postępowania administracyjnego – zasadą wzbudzania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej<sup>149</sup>. Zasada ta ma wymiar uniwersalny i generalny, spinający klamrą wszystkie inne sprecyzowane w kodeksie. To wartość, która odnosi się do całej relacji państwo – jednostka<sup>150</sup> i która kształtuje w sposób szczególny kulturę administrowania<sup>151</sup>. W literaturze wskazuje się, że zasada ta w końcu lat osiemdziesiątych XX w. stała się atrybutem nowoczesnej administracji<sup>152</sup>. Nadto uprawniony jest pogląd, że jest ona warunkiem upodmiotowienia człowieka<sup>153</sup>. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa<sup>154</sup> wielokrotnie stawała się podstawą wyroków sądów, głównie

---

<sup>147</sup> Kwestię ochrony uzasadnionych oczekiwań podjęto 26 listopada 2014 r. w Łodzi na konferencji pt. „Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym”. Zob. zwłaszcza: A. Ostrowska, *Ochrona oczekiwań w prawie publicznym*, [w:] M. Stahl, M. Właźlak, K. Kasiński (red.), dz. cyt., s. 222–246; Ł. Prus, *Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w prawie administracyjnym Unii Europejskiej*, [w:] M. Stahl, M. Właźlak, K. Kasiński (red.), dz. cyt., s. 247–258.

<sup>148</sup> Z. Kmiecik, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 11, s. 32.

<sup>149</sup> Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

<sup>150</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 65. Zob. też literaturę tam przytoczoną.

<sup>151</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002, s. 65.

<sup>152</sup> Z. Kmiecik, *Ochrona zaufania...*, s. 33.

<sup>153</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo...*, s. 276.

<sup>154</sup> Poprzednia redakcja artykułu brzmiała: „Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli”.



administracyjnych<sup>155</sup>. Została również wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że w wielu przepisach zarówno Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i innych ustaw można odnaleźć gwarancje realizacji konstytucyjnej zasady zaufania<sup>156</sup>. Pewność i zaufanie muszą dotyczyć stanów, w których administracja publiczna działa, wprowadzając regulacje, których skutki mają charakter długofalowy. Taki charakter mają wszelkiego rodzaju plany. Jaskrawą ilustracją w tym zakresie są postanowienia związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Istotne w tym przypadku jest, by szanować zasadę ciągłości działań planistycznych gminy, która jest przejawem realizacji zasady zaufania do stanowionego prawa<sup>157</sup>. Jak wskazał TK, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby prawo miało charakter na tyle określony, aby jego adresat mógł je właściwie zinterpretować i zastosować (podać się obowiązkowi)<sup>158</sup>. Tutaj zasada zaufania łączy się z zasadą przyzwoitej legislacji<sup>159</sup>.

W ramach postanowień materialnego prawa administracyjnego instytucją, której zadaniem jest zapewnienie realizacji komentowanego standardu, jest przyrzeczenie administracyjne, zwane także promesą<sup>160</sup>. Jest to konstrukcja uregulowana szczątkowo, która dotychczas nie doczekała się kompleksowych rozwiązań. Ustawodawca przewiduje jej obecność w ramach udzielania koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej (art. 60), zezwolenia w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków<sup>161</sup>, założenia lotniska<sup>162</sup>, licencji w zakresie transportu drogowego<sup>163</sup>, nabywania nieruchomości przez cudzoziemców<sup>164</sup>, uzyskania wizy w celu repatriacji, niegdyś nabycia obywatelstwa<sup>165</sup>. Wydanie promesy jest możliwe

---

<sup>155</sup> Por. wyrok NSA z dnia 22 października 1987 r., sygn. IV SA 442/87.

<sup>156</sup> Z. Kmiecik, *Ochrona zaufania...*, s. 37.

<sup>157</sup> Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08.

<sup>158</sup> Tamże.

<sup>159</sup> Por. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07.

<sup>160</sup> Zob. K. Wojtczak, M. Princ, dz. cyt., s. 189–206.

<sup>161</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 139 ze zm.).

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2016 r., poz. 605 ze zm.).

<sup>163</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.).

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1061 ze zm.).

<sup>165</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie rejestrów danych prowadzonych w sprawach obywatelstwa polskiego (Dz.U. z 2002 r. Nr 1, poz. 15).

w ramach finansowania badań lub prac rozwojowych<sup>166</sup> bądź przyznania spółce statusu spółki w restrukturyzacji pod warunkiem dokonania połączenia<sup>167</sup>. Jeszcze do niedawna można było wydać przyrzeczenie wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pracę.

Instytucja przyrzeczenia może być odbierana jako istotny element zwiększający zaufanie obywateli do organów administracji publicznej w ramach szeroko rozumianych stosunków administracyjnych<sup>168</sup>. Abstrahując od dyskusji, czy promesa jest osobną formą prawną działania administracji, przez które organ oświadcza, że zobowiązuje się do podjęcia określonego działania lub dopuszcza do pewnego działania<sup>169</sup>, czy też jest to akt administracyjny szczególnego rodzaju<sup>170</sup>, można powiedzieć, że jest to instytucja, która zwiększa poziom zaufania i pewności<sup>171</sup>. Na pewno daje możliwość lepszego przygotowania się do podjęcia określonej działalności<sup>172</sup>. Z drugiej strony przyrzeczenie administracyjne oprócz realizacji pewności pozwala na włączenie obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi<sup>173</sup>. Wydaje się, że należy podjąć prace nad uregulowaniem tej instytucji w polskim prawie administracyjnym w przepisach ogólnych.

Pewność i zaufanie dotyczą również tworzonego prawa i jego konkretyzacji następującej w aktach administracyjnych. Prawo spójne, jasne, zrozumiałe, jednolite, pozbawione luk oraz nadmiernej szczegółowości, wszędzie tam, gdzie reguluje stosunki pomiędzy administracją a jednostką, powinno opierać się na zasadzie zaufania do obywatela<sup>174</sup>. Pewność działania administracji to również określenie właściwej formy prawnej działania. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „nie jest natomiast zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów administracji, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza taką procedurą i w formach jej nie znanych, powoduje to bowiem stan niepewności prawnej i ogranicza prawa obywateli do

---

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1620 ze zm.); Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 900 ze zm.).

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz.U. z 2002 r. Nr 213, poz. 1800 ze zm.).

<sup>168</sup> A. Panasiuk, *Instytucja promesy w prawie polskim*, „Glosa” 1997, nr 8, s. 9.

<sup>169</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 111; Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Prawo...*, s. 211–229.

<sup>170</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 360.

<sup>171</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 348.

<sup>172</sup> Z. Niewiadomski, *Prawne formy...*, s. 216.

<sup>173</sup> J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, dz. cyt., s. 103.

<sup>174</sup> Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1974, s. 142–143.

ochrony swych uprawnień przed organami administracji publicznej i przed sądami<sup>175</sup>. Problem ten został zasygnalizowany w wystąpieniu konferencyjnym przez K. Ziemskiego. Chodzi mianowicie o to, że nie można mówić o prawidłowym funkcjonowaniu państwa prawa bez określenia wzorców poprawnego działania i form ich wykonywania<sup>176</sup>.

Istotne braki legislacyjne w zakresie standardu pewności działań administracji przez wiele lat wiązały się z postępowaniem prowadzonym przed konsulem<sup>177</sup>. W literaturze przedmiotu podnoszono, że zarządzenia nie mogą stanowić podstawy wydawania decyzji wobec obywateli<sup>178</sup>.

Brak precyzyjnego określenia prawnej formy działania administracji manifestowały niektóre postanowienia ustawy o obywatelstwie polskim. Punktem spornym było zarówno postanowienie prezydenckie, jak i poświadczenie nabycia obywatelstwa. W tym drugim przypadku ustawa o obywatelstwie z 15 lutego 1962 r. lakonicznie stwierdzała w art. 17 ust. 4, że posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdzał wojewoda. Dotychczas pewne było jedynie to, że odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty musiała nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Nowa Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r.<sup>179</sup> definitywnie wyjaśnia sprawę, zobowiązując organ do wydania decyzji administracyjnej zarówno w zakresie odmowy, jak i poświadczenia obywatelstwa (art. 55 ust. 1). Taki problem przez wiele lat dotyczył również kart powołania do czynnej służby wojskowej. W praktyce organy wojskowe broniły się przed traktowaniem ich jako decyzji administracyjnych. Ustawodawca przesądził o tym w końcu lat osiemdziesiątych XX w. Jednak i tak karta powołania oraz jej treść nadal budziła sporo kontrowersji<sup>180</sup>.

Trzeba zważyć na fakt, iż formy prawne dziania administracji służą zapewnieniu bezpieczeństwa i wpływają na realizację postulatu pewności

---

<sup>175</sup> Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. III ARN 49/93.

<sup>176</sup> K. Ziemiński, *Precyzyjne określenie form prawnych działania administracji jako warunek konieczny dobrego administrowania*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, s. 679 i n.

<sup>177</sup> Problem był już omawiany w ramach rozważań nad standardem praworządności.

<sup>178</sup> K. Ziemiński, *Precyzyjne określenie form prawnych...*, s. 680; P. Czubik, M. Woźniak, *Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie sposobu uregulowania trybu postępowania przed konsulem*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” vol. 6, 2008, s. 189–196.

<sup>179</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.).

<sup>180</sup> R. Ostafiński-Bodler, *Karta powołania jako decyzja administracyjna w świetle aktów wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, nr 1, s. 58–64.

prawa<sup>181</sup>. Tym samym można powiedzieć, że skoro działalność administracji powinna opierać się na prawie, to właściwe określenie formy prawnej działania administracji będzie przyczyniało się do zwiększenia zaufania względem jej struktur. Zgodzić się należy z A. Wiktorowską, że prawne formy działania administracji są gwarantem efektywności, która jest składnikiem szerszej kategorii – skutecznej administracji<sup>182</sup>. Spełnienie tego wymogu decyduje o tym, czy jednostka będzie mogła skutecznie dochodzić swoich praw i skutecznie żądać ochrony swoich interesów.

Ilustracją nierealizowania standardu pewności działania administracji są postanowienia związane z uzyskaniem uprawnień do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej<sup>183</sup>. W literaturze sygnalizowano, że regulacje prawne w tym zakresie nie dają możliwości skutecznej ochrony jednostki ze względu na fakt, iż postępowanie to nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Tymczasem, jak wskazuje M. Kruszyńska-Kośmicka, przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że ze względu na to, iż postępowanie jest inicjowane na wniosek, ma charakter indywidualny i ostatecznie kończy się konkretyzacją normy prawa administracyjnego, czego skutkiem jest przyznanie określonego uprawnienia, można uznać, że jest to decyzja administracyjna<sup>184</sup>. Zdaniem tej autorki postępowanie powinno zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, a w przypadku negatywnego wyniku egzaminu „organ winien wydać decyzję odmawiającą nadania uprawnień do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej, od której służyłby stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 K.p.a.”<sup>185</sup>.

Rekapitułując, należy stwierdzić, że standard pewności i zaufania do działań administracji publicznej występuje przede wszystkim w dwóch sferach. Pierwsza z nich dotyczy działalności prawodawczej, natomiast druga nawiązuje do stosowania prawa. W wyniku działalności administracji w tym

---

<sup>181</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii...*, s. 360.

<sup>182</sup> Tamże.

<sup>183</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie przeprowadzania szkolenia oraz egzaminu dla osób ubiegających się o uprawnienie do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową (Dz.U. z 2008 r. Nr 17, poz. 104).

<sup>184</sup> M. Kruszyńska-Kośmicka, *Dokument propozycji uproszczeń nr 8 zawierający propozycje uproszczeń procedur administracyjnych związanych z uprawnieniami do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową*, s. 38, [http://www.eu-go.gov.pl/pliki/dpu\\_swiadectwa.pdf](http://www.eu-go.gov.pl/pliki/dpu_swiadectwa.pdf) (dostęp: 12.12.2011).

<sup>185</sup> Tamże. Zob. też orzecznictwo tam przytoczone: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. VI SA/Wa 2106/06; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 12 października 1998 r., sygn. OPS 6/98; wyrok NSA z dnia 15 października 1987 r., sygn. SA/Wr 730/87.

zakresie powstaje cała gama aktów normatywnych oraz aktów administracyjnych. Podstawowym warunkiem istnienia zarówno jednych, jak i drugich jest respektowanie w praktyce generalnego zakazu zaskakiwania podejmowanymi rozstrzygnięciami<sup>186</sup>.

## 7. Służebność i najmniejsza uciążliwość

Kolejnym standardem dobrej administracji, na gruncie którego należy budować relację pomiędzy administracją publiczną a jednostką, jest służebność i najmniejsza uciążliwość. Najmniejsza uciążliwość jest przeciwieństwem dolegliwości. Może oznaczać po prostu wygodę dla administrowanych, interesantów, jednostki. Natomiast służebność instytucji publicznych należy do obowiązków administracji wobec obywateli<sup>187</sup> i musi być uwzględniana przy wykładni przepisów Konstytucji RP<sup>188</sup>. Przedstawiany standard można z powodzeniem rozpatrywać również w ramach zasad prakseologicznych, zasad dobrego administrowania.

Komentowany standard działania administracji publicznej może zostać wyodrębniony z trzech sformułowań zamieszczonych w preambule do zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Zgodnie z tekstem „organy władz publicznych muszą świadczyć osobom prywatnym określoną liczbę usług i wydawać określone instrukcje i orzeczenia. Nadto dobra administracja oznacza, że usługi muszą zaspokajać podstawowe potrzeby społeczeństwa oraz że dobra administracja stanowi aspekt dobrego rządzenia oraz że nie dotyczy ona jedynie rozwiązań prawnych i że zależy od jakości organizacji i zarządzania, a także że musi spełniać wymogi skuteczności, efektywności i działać w związku z potrzebami społeczeństwa”. W ramach postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji najbardziej komentowany standard łączy się z zasadą uprzejmości (art. 12)<sup>189</sup> oraz z zasadą współmierności.

W polskim prawie nawiązanie do standardu służebności i najmniejszej uciążliwości działań administracji można odnaleźć w tekście Kodeksu postępowania administracyjnego. Otóż w myśl art. 50 § 2 k.p.a. „organ obowiązany

---

<sup>186</sup> Rozwinięcie odnośnie do zasady trwałości rozstrzygnięć nastąpi w dalszej części pracy.

<sup>187</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. I SA/Łd 1516/11; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. I SA/Łd 1517/11; T. Mołdawa, *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – podstawowe problemy*, [w:] E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, Radom 2011, s. 77.

<sup>188</sup> Zob. wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04.

<sup>189</sup> Standard ten zostanie przedstawiony osobno w aspekcie standardów odnoszących się do kadry urzędniczej.

jest dołożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe”. Inne bardzo ciekawe rozwiązanie zostało zamieszczone w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne<sup>190</sup>. Zgodnie z § 9 „formularze wniosków oraz innych dokumentów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych udostępnia organ właściwy prowadzący postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych”. Jest to przykład sytuacji, kiedy ustawodawca przerzuca pewne rodzaje obowiązków na organy administracji publicznej, jednocześnie ułatwiając w tym zakresie załatwienie sprawy interesantom.

Jednym ze sposobów zapewnienia przez ustawodawcę realizacji standardu najmniejszej uciążliwości jest automatyzm oraz zharmonizowanie procesów, działań lub procedur. Przykładem w tym zakresie mogą być unormowania związane z przepływem informacji w trakcie realizacji wojskowego obowiązku meldunkowego. Pozytywnie należy ocenić istniejące regulacje, które przewidują, że w przypadku zameldowania (wymeldowania) się w miejscu pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące, zgłoszenia przedłużenia pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące, zgłoszenia wyjazdu za granicę na okres dłuższy niż trzy miesiące i powrotu z tego wyjazdu, wójt, burmistrz (prezydent miasta) automatycznie przekazuje również tę informację do właściwego organu (np. komendanta Wojskowej Komendy Uzupełnień). Innym przykładem procesu, w którym zwalnia się od dodatkowego, osobnego dokonywania czynności, jest automatyzm w meldowaniu dzieci razem ze zgłoszeniem o ich urodzeniu. Podstawą jest odpis skrócony aktu urodzenia wydany przez urząd stanu cywilnego.

W dobrym kierunku podążają również zmiany w zakresie ewidencji ludności i dowodów osobistych. Nieustannie zapowiadane zmiany przewidują możliwość złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego w formie papierowej albo w postaci dokumentu elektronicznego w dowolnym organie gminy na terytorium RP<sup>191</sup>. Zakłada się, że posiadanie nowego dowodu będzie wiązało się również z możliwością dokonywania czynności przez Internet. Na efekt zmian będziemy musieli jednak jeszcze poczekać.

Innym sposobem realizowania standardu najmniejszej uciążliwości jest łączenie spraw, postępowań lub wyników przeprowadzonych postępowań. Egzemplifikacją są w tym zakresie istniejące od niedawna regulacje specustaw dotyczących realizacji inwestycji kluczowych, takich jak lotniska, drogi, autostrady, gazoport, szlaki kolejowe, inwestycje EURO 2012 czy inwestycje

---

<sup>190</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1769).

<sup>191</sup> Zob. PSI, *Sejm uchwalił ustawę o dowodach*, „Rzeczpospolita” 23 lipca 2010.

przeciwpowodziowe. Łączą one w sobie wiele rozstrzygnięć, które we wcześniejszych modelowych, ogólnych regulacjach kończyły się wydaniem kilku decyzji następujących po sobie. Podobną ilustracją są postanowienia Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatruje się równocześnie jako wniosek o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej.

Prace nad zmniejszeniem uciążliwości dla administrowanych widać również na przykładzie projektu połączenia numeru PESEL z numerem NIP. Głównym celem projektowanych rozwiązań jest bowiem „usprawnienie, uproszczenie i ujednoczenie systemu ewidencji podatkowej oraz ograniczenie liczby identyfikatorów, którymi muszą się posługiwać osoby fizyczne”<sup>192</sup>. Takie założenie ma swe źródło w pracach resortu finansów, projekcie zmian w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>193</sup>. Dzięki temu osoba fizyczna mogłaby na wszystkich dokumentach zamieszczać tylko numer PESEL, po którym byłaby rozpoznawana przez administrację podatkową.

Kolejnym środkiem realizacji standardu jest możliwość odstąpienia od osobistego stawiennictwa. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje, że strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania, a pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Wyjątkiem od tak skonstruowanej reguły jest art. 33 § 4, który dozwala w sprawach mniejszej wagi, by organ administracji publicznej mógł odstąpić od żądania pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Doskonałym przykładem w ramach materialnego prawa administracyjnego realizacji standardu w tym zakresie były postanowienia Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami<sup>194</sup>. Wniosek o wydanie uprawnień w przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu zgodnie z jego treścią składało się za pośrednictwem ośrodka bądź za pomocą wniosku elektronicznego. Natomiast prawo jazdy i pozwolenie wydawało się uprawnionej osobie za pośrednictwem poczty, z wyjątkiem przypadków, w których warunkiem otrzymania nowego dokumentu jest zwrot dotychczas posiadanego, bądź bezpośrednio. Nic nie stało jednocześnie na przeszkodzie, by odbiór

<sup>192</sup> G.J. Leśniak, *Minister już wie, jak PESEL zastąpi NIP*, „Rzeczpospolita” 23 listopada 2010.

<sup>193</sup> Projekt dostępny na stronie [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/bip/bip\\_projekty\\_aktow\\_prawnych/ap/2010/projekt\\_z\\_04-02-11.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/ap/2010/projekt_z_04-02-11.pdf) (dostęp: 15.10.2011).

<sup>194</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami (Dz.U. z 2004 r. Nr 24, poz. 215 ze zm.).

dokumentu prawa jazdy nastąpił w uzasadnionym przypadku w innym urzędzie bądź za pośrednictwem pełnomocnika. Pozytywnie należy ocenić działania ustawodawcy na przykładzie nowej ustawy o ewidencji ludności. Zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 4 obowiązek meldunkowy można dopełnić przez pełnomocnika legitymującego się pełnomocnictwem udzielonym w formie pisemnej lub poprzez zgłoszenie do protokołu po okazaniu przez pełnomocnika do wglądu jego dowodu osobistego lub paszportu.

Inny ciekawy przykład stanowi odstąpienie przez konsulat od wymogu, by osoba ubiegająca się o wizę składała wniosek osobiście, co przewidują postanowienia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy<sup>195</sup>. Zgodnie z art. 10 konsulat może odstąpić od wymogu, jeżeli wiadomo mu, że osoba ubiegająca się o wizę jest uczciwa i wiarygodna. Prawodawca europejski nie daje jednak wskazówek, jak ocenić, że wniosek składa osoba spełniająca wymienione kryteria. Na marginesie można dodać, że jednym z warunków przyjęcia do wojska stałego, zgodnie z art. 62 Ustawy z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej<sup>196</sup>, było przedstawienie urzędowego poświadczenia o nienagannym prowadzeniu się. Takie poświadczenie wydawane przez gminę miejsca zamieszkania kandydata było również wymagane dla służby nadterminowej zgodnie z art. 6 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 1945 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 25 września 1945 r. o służbie wojskowej nadterminowych i podoficerów zawodowych<sup>197</sup>.

Jeszcze inną formą, poprzez którą ustawodawca stara się urealnić postulat najmniejszej uciążliwości, jest zmiana obowiązku wydania decyzji na rzecz milczącej zgody po dokonaniu zgłoszenia. Obecnie dotyczy to np. robót budowlanych polegających na wybudowaniu wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane. Trzeba jednak nadmienić, że w tym zakresie sygnalizuje się w literaturze, iż brak decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i zezwalającej na wykonanie robót budowlanych może uszczuplić pozycję strony.

Urzeczywistnienie komentowanego standardu następuje wówczas, gdy ustawodawca wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym związanym

---

<sup>195</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 13 lipca 2009 r. nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz.Urz. UE L 243 z 15.09.2009).

<sup>196</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej (Dz.U. z 1924 r. Nr 61, poz. 609).

<sup>197</sup> Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 1945 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 25 września 1945 r. o służbie wojskowej nadterminowych i podoficerów zawodowych (Dz.U. z 1945 r. Nr 42, poz. 234).



z warunkami, w których poszczególne jednostki egzystują. Chodzi tutaj o takie skonstruowanie rozwiązań prawnych, by były adekwatne do różnych sytuacji, z którymi może spotkać się człowiek. Przykładem zmniejszenia uciążliwości jest stworzenie możliwości wydania drugiego paszportu. W myśl art. 22 ustawy o dokumentach paszportowych<sup>198</sup> w wyjątkowych sytuacjach dotyczących osoby występującej o paszport – w szczególności uzasadnionych względami ochrony życia i zdrowia tej osoby, poważnymi trudnościami w prowadzeniu przez nią działalności humanitarnej, posiadaniem w paszporcie wiz lub pieczęci potwierdzających przekraczanie granicy państw lub pobyt na ich terytorium, co uniemożliwia lub znacznie utrudnia wjazd na terytorium innego państwa, względami bezpieczeństwa państwa – można, po uprawdopodobnieniu tych okoliczności, tej samej osobie wydać drugi paszport. Jest to związane z tym, że w niektórych przypadkach wjazd do jednego państwa może być powodem odmowy wjazdu do innego, jeśli istnieje jakikolwiek ślad o pobycie w dokumencie paszportowym. Dzięki takiej możliwości osoby, które wyjeżdżają często do państw stosujących takie praktyki, nie muszą każdorazowo wymieniać paszportu. We właściwym kierunku podążają również zmiany w związku z uchwaleniem Ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych<sup>199</sup>. Zgodnie z treścią aktu paszporty i paszporty tymczasowe w Rzeczypospolitej Polskiej wydaje i odmawia ich wydania wojewoda, do którego wpłynął wniosek o wydanie dokumentu paszportowego, a za granicą – konsul. W wyniku tego zapisu wnioskodawca sam będzie mógł podjąć decyzję, gdzie załatwi swoją sprawę.

Najmniejsza uciążliwość może zostać osiągnięta wraz z realizacją postulatu wprowadzenia rozwiązań w zakresie e-administracji. Chodzi tutaj o to, by zapewnić możliwość kontaktu elektronicznego zarówno osobom fizycznym, osobom prawnym, jak i jednostkom administracji. Może się to odbywać poprzez stworzenie warunków świadczenia usług drogą elektroniczną. E-administracja ogranicza składowanie papieru, pozwala na skrócenie procedur administracyjnych, sprawniejsze zarządzanie informacjami, których dysponentem jest administracja publiczna. Wszystko to zaś można rozpatrywać w ramach szeroko pojętego prawa do dobrej administracji<sup>200</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze e-rozwiązania będą przybliżały administrację. Dla pewnej grupy osób mogą stanowić dodatkową trudność, gdy staną się jedynym sposobem załatwienia sprawy. W ten sposób może dojść do zjawiska,

---

<sup>198</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 758 ze zm.).

<sup>199</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1415).

<sup>200</sup> A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 176.

które roboczo nazwa się wykluczeniem cyfrowym. Pozytywnie należy ocenić prace zmierzające do stworzenia platformy ePUAP („platforma teleinformatyczna, umożliwiająca jednostkom administracji świadczenie usług publicznych opartych na elektronicznych kanałach komunikacji poprzez pojedynczy punkt dostępowy w Internecie”<sup>201</sup>), która zdaniem autorów projektu jest dla obywatela bramą do świata administracji. Samo zamierzenie oceniane pozytywnie, w praktyce pozostawia jednak sporo wątpliwości. Warto nadmienić, że brak obowiązku przystępowania organów do programu sprawia, że na dzień 4 listopada 2011 r. w zakresie uzyskiwania odpisów aktów stanu cywilnego można było w taki sposób załatwić sprawę tylko w siedemnastu USC.

Pozytywnie należy ocenić podjęty trud zmierzający do uporządkowania systemu i ograniczenia barier. Przykładem w tym zakresie jest Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>202</sup>. Dzięki zmniejszeniu formalności zwiększa się zaufanie do samej administracji. Ustawa wprowadza przede wszystkim „kulturę oświadczeń”. Sprowadza się to do tego, że organ administracji publicznej nie będzie mógł wymagać złożenia dodatkowych dokumentów (np. zaświadczenia) nie tylko w przypadku, gdy fakty są znane z urzędu, ale również wtedy, gdy może je uzyskać w ramach działań wewnętrznych administracji, używając do tego własnych danych, danych innych podmiotów publicznych, publicznych rejestrów i ewidencji. Substytutem wcześniej załączanych dokumentów obecnie mogą stać się stosowne oświadczenia składane pod groźbą odpowiedzialności karnej. Nadto ustawa zmniejsza liczbę dziedzin, w których potrzebne jest wydanie stosownych zezwoleń, pozwoleń i licencji. Oprócz zmniejszenia barier wśród korzyści wymieniano oszczędności w budżecie państwa i obywateli.

Powyższe zmiany ściśle łączą się z zakazem uzależniania przez organ administracji swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa (art. 6 ust. 2 SdU), a także od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany przepisami ustaw szczególnych ze względu na nadrzędny interes publiczny lub wynika z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 6 ust. 3 SdU).

---

<sup>201</sup> <http://www.cyfrowyurząd.pl/aktualności/podstawowe-pojęcia,art388.html> (dostęp: 6.03.2016).

<sup>202</sup> Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622 ze zm.).

Brak spełnienia standardu najmniejszej uciążliwości manifestowały natomiast postanowienia nakazujące pacjentom udowadnianie prawa do świadczeń zdrowotnych, w sytuacji gdy zaprzestano już wydawania przez ZUS legitymacji ubezpieczeniowych, a nie są jeszcze gotowe Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego. Brak sprawności działania państwa maskuje się przerzuceniem ciężaru na obywatela.

Rekapitulując, jeszcze raz można podkreślić, że realizacja standardu polega na konstruowaniu regulacji prawnych, które zmniejszają zarówno dytans, jak i ilość barier pomiędzy jednostką a administracją publiczną, a które wynikają ze służebnej roli administracji publicznej względem jednostki.

## 8. Poszanowanie jednostki

W ramach standardów dobrej administracji szczególne miejsce zajmuje wymóg poszanowania jednostki. Standard ten wynika przede wszystkim z założenia, że każdemu należy się szacunek przez to, że jest człowiekiem. Powyższa teza wypływa w głównej mierze z koncepcji prawa natury oraz ze stworzonej głównie w XX w. struktury praw człowieka, opierającej się na niezbywalności, powszechności, indywidualności i wertykalności. Doskonale opisuje obecny stan I. Lipowicz. Jest to „wołanie o inny styl administrowania, o budowanie przyjaznych instytucji i partnerskich relacji, o takie upodmiotowienie grup obywateli, aby mogli oni lepiej artykułować swoje interesy i skuteczniej walczyć o swoje prawa”<sup>203</sup>.

Wymóg poszanowania jednostki ściśle wiąże się z przyjętym modelem reponsywnej administracji publicznej, której centralnym podmiotem jest człowiek. Jest też wypadkową tego, że to właśnie państwo ma monopol na użycie siły<sup>204</sup>. Tym samym trzeba ustanowić reguły obowiązujące jego przedstawicieli korzystających z tego monopolu.

Standard poszanowania jednostki został ujęty w zaleceniu R(2007)7 Komitetu Ministrów RE dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji jako zasada poszanowania prywatności (art. 9). Reguła ta wyraża się przede wszystkim w stwierdzeniu, że organy publiczne szanują prywatność, ze szczególnym uwzględnieniem zagwarantowania prywatności przy przetwarzaniu danych osobowych<sup>205</sup>. Jednocześnie formułuje się wymóg, by normy dotyczące ochrony danych osobowych (ze szczególnym

---

<sup>203</sup> I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, RPO-MAT. 2013, nr 80, s. 199.

<sup>204</sup> Uwaga ta nie dotyczy systemu libertariańskiego. Zob. M.N. Rothbard, *For a New Liberty. The Libertarian Manifesto*, Auburn 2006, s. 84.

<sup>205</sup> Obowiązek ten w głównej mierze dotyczy zachowania staranności przy przetwarzaniu danych osobowych za pomocą środków elektronicznych.

uwzględnieniem dostępu do danych osobowych, zapewnienia sprostowania lub usuwania wszelkich niewłaściwych danych albo danych, które nie zostały zarejestrowane) dotyczyły danych osobowych przetwarzanych przez organy publiczne (art. 9 ust. 3 KDA). Podobnie też postanowienia Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji nakazują, by urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględnił sferę prywatności i nietykalność osobistą zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (EWG) 45/2001 o ochronie osób fizycznych przy przetwarzaniu danych osobowych przez organy i instytucje Wspólnoty oraz o swobodnym obrocie danymi (art. 21 ust. 1 EKDA). Nadto w myśl art. 21 ust. 2 EKDA urzędnik powinien zaniechać w szczególności przetwarzania danych osobowych do celów bezprawnych oraz przekazania takich danych osobom nieuprawnionym.

Wydaje się jednak, że należy pójść dalej i zaproponować brzmienie standardu w szerszym znaczeniu, niż to zostało ujęte w KDA i EKDA. Wiąże się to z przyjęciem założenia o poszanowaniu jednostki: poszanowaniu godności, poszanowaniu intymności, poszanowaniu inności oraz poszanowaniu tożsamości. Owo poszanowanie jednostki na gruncie postanowień Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności będzie zawierało w sobie przede wszystkim: nakaz do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8), wolność wyrażania myśli, sumienia i wyznania (art. 9), a także wolności zgromadzania się i stowarzyszania (art. 11), prawo do życia (art. 1), zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 3), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5), zakaz dyskryminacji (art. 14); na podstawie Protokołu nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantujących niektóre prawa i wolności, inne niż już zawarte w Konwencji i w Pierwszym Protokole dodatkowym do Konwencji: prawo swobodnego poruszania się (art. 2), zakaz wydalenia obywateli (art. 3), zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców (art. 4), zakaz wydalenia cudzoziemców przebywających legalnie (art. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Wszystkie te regulacje zakładają zakaz ingerencji władz publicznych w tę sferę jednostki z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to przewidziane przez ustawę oraz gdy jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie ze względu na takie wartości, jak bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności lub ochrona praw i wolności osób.

W polskim systemie prawnym standard ten opiera się głównie na art. 30 Konstytucji RP, który stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodzić się trzeba z L. Garlickim, że jest to ogólna wartość konstytucyjna będąca źródłem,

fundamentem i zasadą całego porządku konstytucyjnego<sup>206</sup>. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. W niniejszym opracowaniu w pełni podziela się opinię, że „godność człowieka jako wartość i zasada konstytucyjna, ale także jako odrębne prawo podstawowe zakłada zarówno okazywanie przez władze szacunku, respektu dla człowieczeństwa, np. w ustawodawstwie, jak i aktywne działanie na rzecz godności człowieka samej władzy publicznej – zarówno ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej”<sup>207</sup>.

Nadto komentowany standard ściśle złączony jest z różnorodnością osób, np. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, a także poszanowanie prawa mniejszości narodowych i etnicznych w zakresie tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej (art. 35 Konstytucji RP). Nadto ważne jest, by w podobnym zakresie zapewnić każdemu, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzystanie z wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji na takich samych zasadach jak obywatelom (wyjątki od tej zasady może przewidywać ustawa – art. 37). W sposób szczególny standard ten widoczny jest w postanowieniach konstytucyjnych gwarantujących, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47) oraz że rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48), ponadto stanowiących o wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także o wyborze miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52), w wolności sumienia i religii (art. 53). Nierozłącznym elementem komentowanego standardu jest też zapewnienie nienaruszalności mieszkania (art. 50). Wkroczenie władz publicznych poprzez przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu ma charakter wyjątkowy i może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Konstytucja RP, jako podstawowy zbiór wartości obowiązujących w państwie, potwierdza również regułę, że nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (art. 51 ust. 1), a władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać informacje o obywatelach tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2).

---

<sup>206</sup> A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 12.

<sup>207</sup> I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, RPO-MAT. 2013, nr 80, s. 42.

Inaczej mówiąc, dobrą administracją możemy nazwać taki aparat państwa, który swym działaniem manifestuje poszanowanie praw człowieka, w szczególności poprzez respektowanie prywatnej sfery jednostki. Trudno skomentować tak szeroko zakrojony standard. W tym momencie można pozwolić sobie jedynie na krótki komentarz i wskazanie wybranych ilustracji z prawa administracyjnego.

Najbardziej jaskrawego przykładu dla omawianego standardu dostarczają regulacje związane z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego w administracji. Przewidują one oparcie się organu na wielu zasadach. Wśród nich najważniejsze dla przedstawianego standardu to: zasada celowości, zasada stosowania najmniej uciążliwego środka, zasada niezbędności, zasada ograniczonego zasobu środków egzekucji, zasada poszanowania minimum egzystencji, zasada zagrożenia czy zasada prowadzenia egzekucji w czasie najdogodniejszym dla zobowiązanego<sup>208</sup>.

Wymóg poszanowania godności człowieka znajduje zastosowanie również w innych działaniach, w szczególności tam, gdzie szeroko pojęta administracja dysponuje siłą. Przykładem jest tutaj aktywność różnych form policji administracyjnej, służb, inspekcji i straży. Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r. dawała możliwość skorzystania z łagodniejszego środka w ramach ekspulsji, jakim jest zobowiązanie do opuszczenia kraju. Mogło ono zostać zastosowane w przypadkach przewidzianych w ustawie, gdy z okoliczności sprawy wynika, że cudzoziemiec dobrowolnie wykona zobowiązanie. Jeżeli organ nie znalazł podstaw do zastosowania tego środka, to powinien zastanowić się nad wydaleniem cudzoziemca z terytorium kraju. Na marginesie, bardzo pozytywnie ocenia się zmianę, którą przyniosła nowa ustawa o cudzoziemcach w zakresie terminologii. Otóż zastąpiono w niej temin „wydalenie cudzoziemca” pojęciem „zobowiązanie do powrotu”. Wprawdzie należy przyznać, że instytucja zobowiązania do powrotu cudzoziemca nadal zawiera potężny ładunek władczości, to jednak komentowany zwrot bardziej odnosi się do człowieka, którego należy obdarzyć szacunkiem.

Poszanowanie godności człowieka jest podstawowym filarem relacji jednostka – administracja. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że państwo winno podchodzić do swoich obywateli, ale także cudzoziemców znajdujących się na terytorium RP, z szacunkiem i godnością równą tej, jaką obdarzają się dorośli członkowie danego społeczeństwa<sup>209</sup>. Zasada ochrony godności ludzkiej zobowiązuje administrację do podejmowania działań zmierzających do ochrony godności przed naruszeniami mającymi swe źródło w osobach

---

<sup>208</sup> Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa...*, s. 382–386.

<sup>209</sup> R. Dworkin, dz. cyt., s. 37.

trzech<sup>210</sup>. Poszanowanie godności człowieka powinno dotyczyć przede wszystkim sytuacji, gdy administracja wkracza w sferę prywatną, rodzinną, np. w przypadku prowadzenia postępowań związanych z cudzoziemcami. Cieszą więc zmiany kilka lat temu wprowadzone do ustawy o cudzoziemcach, z których wynika, że w trakcie prowadzenia czynności sprawdzających przez funkcjonariuszy Straży Granicznej powinien być obecny cudzoziemiec lub osoba trzecia, jeżeli lokal znajduje się w jej posiadaniu, albo inny dorosły domownik. Nadto czynności te nie mogą być podejmowane i przeprowadzane w porze nocnej (art. 11c ust. 4 CudzU 2003), a wejście do lokalu, żądania okazania rzeczy i przedmiotów należących do cudzoziemca albo żądania udzielenia wyjaśnień w celu potwierdzenia pobytu cudzoziemca w sprawdzanym lokalu muszą odbyć się za zgodą cudzoziemca (art. 11c ust. 5 CudzU 2003). Podobnie też zgoda cudzoziemca jest wymagana do przeprowadzenia badań lekarskich w celu ustalenia rzeczywistego wieku, gdy istnieje podejrzenie co do informacji deklarowanych (art. 30 ust. 1 OchrCU 2003). Brak poddania się badaniom skutkuje jedynie tym, że cudzoziemca uważa się za pełnoletniego (art. 30 ust. 2 OchrCU).

Bardzo pozytywnie należy ocenić podjęte kroki w celu uregulowania w formie rozporządzenia sposobu prowadzenia wywiadu środowiskowego przez funkcjonariuszy straży granicznej<sup>211</sup>, które określało miejsca, sposób, formę i czas przeprowadzania wywiadu. Jednocześnie postanowienia rozporządzenia zobowiązują do odpowiedniego przygotowania się funkcjonariusza przed rozpoczęciem czynności, a także obligują do wskazania podstawy przeprowadzenia wywiadu oraz przedstawienia się. Podobne regulacje odnoszą się do przeprowadzanego wywiadu środowiskowego przez pracownika socjalnego<sup>212</sup>. W myśl postanowień § 2 rozporządzenia wywiad taki przeprowadza się w ciągu 14 dni, a w sytuacjach wymagających pilnej interwencji w ciągu 2 dni. Responsywność administracyjna została tu zaakcentowana w ten sposób, że pracownik socjalny, przeprowadzając wywiad, musi wziąć pod uwagę zestaw czynników, takich jak indywidualne cechy, sytuacja osobista, rodzinna, dochodowa i majątkowa osoby samotnie gospodarującej lub osób w rodzinie, które mogą mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznawanej pomocy (§ 2 ust. 4).

---

<sup>210</sup> L. Bosek, *Roszczenia wrongful life i wrongful birth w świetle standardów konstytucyjnych i europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 1, s. 43.

<sup>211</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców (Dz.U. z 2008 r. Nr 236, poz. 1647).

<sup>212</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 712).

Trzeba pamiętać, że poszanowanie godności ściśle łączy się z poszanowaniem intymności<sup>213</sup>. Dobrym przykładem realizacji komentowanego standardu jest zagwarantowanie minimalnych warunków egzystencji w zakładach zamkniętych. Ilustracją tego są postanowienia art. 114 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., zgodnie z którym pokój dla cudzoziemców i celę mieszkalną wyposaża się w sprzęt zapewniający cudzoziemcowi osobne miejsce do spania, odpowiednie warunki higieny, dostateczny dopływ powietrza i odpowiednią do pory roku temperaturę, według norm określonych dla pomieszczeń mieszkalnych, a także oświetlenie odpowiednie do czytania. Obecna ustawa stanowi również, że cudzoziemiec umieszczony w strzeżonym ośrodku lub przebywający w areszcie dla cudzoziemców ma prawo m.in. „do posiadania przedmiotów kultu religijnego, wykonywania praktyk religijnych i korzystania z usług religijnych oraz słuchania lub oglądania w pomieszczeniach mieszkalnych lub w miejscu przebywania nabożeństw transmitowanych przez środki masowego przekazu, w sposób niezakłócający ustalonego porządku pobytu w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców” (art. 415 ust. 1 pkt 9 CudzU 2013).

Poszanowanie godności w działaniach administracji dotyczy przede wszystkim osoby żyjącej, choć wydaje się, że zasada ta obowiązuje również w stosunku do osoby zmarłej<sup>214</sup>. Potwierdzają to postanowienia Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>215</sup> oraz zapisy Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi<sup>216</sup>. Należy zwrócić uwagę, że już sama definicja zwłok ujęta w § 2 rozporządzenia nakazuje przyjmować rozumienie tego terminu dla oznaczenia ciał osób zmarłych i dzieci martwo urodzonych, bez względu na czas trwania ciąży. Wymieniona jednostka redakcyjna pod wpływem opinii publicznej została zmieniona tak, by każdy miał prawo do tego, aby pochować z godnością każdą osobę zmarłą<sup>217</sup>. Pozytywnie należy ocenić zmianę w tym zakresie, jako realizację standardu poszanowania godności ludzkiej, również po jej śmierci.

Odrębny aspekt standardu poszanowania jednostki jest związany z poszanowaniem jej tożsamości. Wiąże się on z respektowaniem inności

---

<sup>213</sup> J. Sieńczyło-Chlabicz, *Prawo do ochrony sfery intymności jednostki*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 34 i n.

<sup>214</sup> K. Wojtczak, *Zgon osoby ludzkiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – problematyka administracyjnoprawna*, „Prawo i Administracja” 2009, t. 9, Piła, s. 117 i n.

<sup>215</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.).

<sup>216</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1783 ze zm.).

<sup>217</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2007 r. Nr 1, poz. 10).



(np. w zakresie posługiwania się językiem przez cudzoziemców, przynależności do mniejszości narodowych czy posługiwania się językiem regionalnym)<sup>218</sup>. Doskonałą ilustracją w tym zakresie są przepisy ustaw regulujących pobyt cudzoziemców oraz dotyczące udzielania im ochrony na terytorium RP. Zgodnie z treścią ustaw cudzoziemca należy pouczyć w języku dla niego zrozumiałym, a konsul może odstąpić od obowiązku przyjęcia wniosku w języku polskim na rzecz innego języka<sup>219</sup>. Szacunek dla odrębności wynika nadto z postanowień Ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Gwarantuje ona prawo do swobodnej decyzji każdej osoby o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź też nienależącej do mniejszości oraz prawo do używania i pisowni swoich imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości, w szczególności do rejestracji w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości<sup>220</sup>. Nadto zapewnia się prawo używania języka mniejszości w kontaktach z urzędami w gminach, w których liczba mieszkańców należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i które to gminy zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin<sup>221</sup>, a także prawo do oznaczenia dodatkowego nazw miejscowości, ulic, obiektu fizjograficznego. Jednocześnie ustawa zakazuje jakiejkolwiek formy dyskryminacji osób wchodzących w skład mniejszości narodowych bądź etnicznych oraz zabrania stosowania środków mających na celu asymilację osób należących do mniejszości, jeżeli środki te są stosowane wbrew ich woli.

Szacunek okazywany przez administrację publiczną może wiązać się z odrębnością kulturową oraz akceptacją zwyczajów przyjętych w danej społeczności. Kolejny raz przykład znaleźć można w ustawie o cudzoziemcach w zakresie ustalenia, czy związek małżeński nie został zawarty w celu obejścia przez cudzoziemca przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE czy zezwolenia na pobyt stały. Jedną z okoliczności mogących świadczyć o zawarciu małżeństwa „dla pozorów” jest przyjęcie przez jednego z małżonków korzyści majątkowej w zamian za wyrażenie zgody na zawarcie małżeństwa. Ustawodawca wskazuje, że nie

---

<sup>218</sup> Szerzej w kontekście komunikowania się jednostki i nowych wyzwań dla administracji publicznej B. Kowalczyk, *Język urzędowania administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), dz. cyt., s. 411–428.

<sup>219</sup> Warto dodać, że poszanowanie w ramach Wspólnoty Europejskiej obejmuje możliwość złożenia do instytucji UE wniosków w którymkolwiek z języków krajów członkowskich.

<sup>220</sup> Imiona i nazwiska osób należących do mniejszości zapisane w alfabecie innym niż alfabet łaćniński podlegają transliteracji.

<sup>221</sup> Nie dotyczy to jednak procedury odwoławczej.

dotyczy to jednak sytuacji, w której wynika to ze zwyczaju ugruntowanego w danym państwie lub grupie społecznej. Odniesienia do zwyczaju brakuje w przypadku innej przesłanki wskazanej w ustawie. Dotyczy to sytuacji, gdy małżonkowie nie spotkali się przed ślubem. Wprawdzie w naszym kręgu kulturowym jest to niezwykle rzadkie, jednakże w innych miejscach świata takie tradycje obowiązywały lub nadal obowiązują. Na marginesie można dodać, że warto zastanowić się również, czy nie pozostawić organowi możliwości zastosowania zwyczaju, jeżeli nie zostało to wyraźnie przewidziane przez ustawodawcę<sup>222</sup>. Takie rozwiązanie proponowane jest w projekcie zasad ogólnych prawa administracyjnego.

Poszanowanie jednostki, jej tożsamości, wiąże się również z poszanowaniem wyboru, np. wyboru stylu życia. Pewne zastrzeżenia mogą budzić postanowienia ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którymi z małżeństwem zawartym dla pozorów można mieć do czynienia, gdy małżonkowie nie zamieszkują wspólnie. Powstaje tu wątpliwość, czy brak zamieszkiwania wspólnie musi wykluczać istnienie więzi małżeńskiej? Taka sytuacja może mieć miejsce np. wtedy, gdy ktoś opiekuje się osobą bliską bądź jeśli wykonuje taki zawód, który wymaga pobytu poza miejscem zamieszkania rodziny<sup>223</sup>. Dlatego zgodzić się należy z przyjętą przez WSA w Warszawie argumentacją, że „badanie relacji małżeńskich, które w sprawie prowadzi organ administracyjny, nie ma przy tym nic wspólnego z podnoszonymi zarzutami narzucania cudzoziemcowi i jego małżonkowi przez organ określonego modelu małżeństwa i braku poszanowania dla życia prywatnego. Jest bowiem oczywiste, że z przyczyn życiowych związanych z różnymi okolicznościami wynikającymi np. z konieczności opieki nad chorym członkiem rodziny czy ze względu na pracę małżonkowie – nawet przez dłuższy czas – mogą nie mieszkać razem, co nie zmienia faktu, że troszczą się o siebie, często spotykają, w miarę możliwości wspólnie planują wydatki, wyjazdy itp.”<sup>224</sup> Samo zaś stwierdzenie, że małżonkowie nie są zgodni co do danych osobowych i innych istotnych okoliczności, które ich dotyczą, czy gdy nie zamieszkują ze sobą, nie jest tożsame z ustaleniem, że związek małżeński został zawarty w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, lecz jedynie uzasadnia przeprowadzenie postępowania umożliwiającego ustalenie, czy małżeństwo zostało zawarte

---

<sup>222</sup> D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego...*, s. 40.

<sup>223</sup> Na marginesie można dodać, że w niektórych kulturach w ciągu tygodnia pracy pracownicy wchodzący w skład wysokiego kierownictwa nie powinni zamieszkiwać razem z rodziną. Kult pracy jest tak daleko posunięty, że ewentualne wspólne zamieszkiwanie w ciągu całego tygodnia mogłoby w sposób istotny rozpraszać menedżera. Zob. też A. Grycuk, *Współpraca z inwestorem koreańskim*, [http://www.paiz.gov.pl/files/?id\\_plik=1165](http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=1165) (dostęp: 6.06.2012).

<sup>224</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2010 r., sygn. V SA/Wa 259/10.

w tym celu”<sup>225</sup>. Taka wykładnia manifestuje poparcie dla nakazu poszanowania jednostki w zakresie tożsamości i wyboru stylu życia.

Jednym z aspektów poszanowania tożsamości jednostki jest możliwość wyboru imienia i nazwiska oraz ich zmiany. Wprawdzie nadanie nazwiska jest ściśle określone, ale już wybór imienia takich przeszkód nie napotyka. Imię i nazwisko należą do elementarnych wyznaczników określających osobę fizyczną, a nazwisko ponadto należy do dóbr osobistych osoby je noszącej<sup>226</sup>. Nadanie imienia dziecku jest atrybutem władzy rodzicielskiej. Wszystko to sprawia, że relacja pomiędzy administracją publiczną a jednostką musi zachodzić w duchu poszanowania tej sfery. Dlatego też w przypadku przyjęcia oświadczenia o wyborze imienia dla dziecka czy zmiany imienia lub nazwiska należy brać pod uwagę, oprócz zasady trwałości oraz braku sztuczności<sup>227</sup>, również wolę człowieka. Zgodzić się należy ze zdaniem A. Papis, że „ingerencja administracji w sferę praw i wolności jednostki może odbywać się jedynie w granicach zakreślonych przez przepisy prawa”<sup>228</sup>. Regulacje prawne w tym zakresie dają możliwość spełnienia standardu poszanowania jednostki. Pozytywnie należy ocenić ostatnie zmiany w zakresie regulacji dotyczących zmiany imienia lub nazwiska, które określają jako jeden z ważnych powodów zmianę imienia lub nazwiska na noszone zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada. Na marginesie jednak, ciekawe wydaje się zestawienie tejże możliwości z normą wyrażoną w Ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, która zakazywała organom administracji równoczesnego uznawania obywatela polskiego za obywatela innego państwa (art. 2 ObywU). Nowa ustawa o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r. odchodzi od zasady, że obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa<sup>229</sup>. Przewiduje natomiast, że obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie (art. 3 ust. 1 ObywUN), a obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki (art. 3 ust. 2 ObywUN).

Pewne wątpliwości w kontekście poszanowania tożsamości mogą wiązać się z możliwością posługiwania się tytułami szlacheckimi i arystokratycznymi, przydomkami, herbami, zawołaniami. Prawo o aktach stanu cywilnego

---

<sup>225</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. V SA/Wa 2571/07.

<sup>226</sup> W. Maciejko, dz. cyt., s. 39.

<sup>227</sup> Wyrok NSA z dnia 15 marca 2007 r., sygn. II OSK nr 452/06. Sprawa dotyczyła zmiany na imiona „Herold Królestwa” i nazwisko „Teokracji Teokracjusz”.

<sup>228</sup> A. Papis, *Nadanie imienia*, „Technika i USC” I kwartał 2004, nr 1(38), s. 5.

<sup>229</sup> D. Frey, *Jak zostać obywatelem RP*, „Rzeczpospolita” 15 sierpnia 2012.

nie przewiduje bowiem miejsca na dokonanie wpisów w tym zakresie<sup>230</sup>. Sprawa była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego skład sędziowski zwrócił uwagę, iż Konstytucja marcowa z 1921 r. zniosła przywileje rodowe i stanowe<sup>231</sup>. Jednocześnie na skutek wprowadzenia tego aktu w życie zaprzestano uznawania herbów i tytułów rodowych (z wyjątkiem naukowych). Nie oznacza to jednak, że nie mogą one występować w życiu prywatnym. Informacje te nie występują tylko w obrocie prawnym. Z tego względu należy uznać, że standard poszanowania jednostki w tym przypadku został zachowany. Tym bardziej że obecnie przyjmuje się tezę o ograniczonej możliwości gromadzenia danych osobowych. Ograniczenie to przejawia się w możliwości zbierania wyłącznie tych informacji, które są niezbędne i zostały przewidziane prawem.

Poszanowanie jednostki nadto wiąże się z akceptacją zasady wolności sumienia i wyznania jednostki. Nie wchodząc w dalsze szczegóły, przeprowadzone przez Z. Janku rozważania w tym względzie dowodzą tezy o tym, że polskie prawo administracyjne w dużym stopniu gwarantuje ochronę praw jednostki wobec działań administracji<sup>232</sup>.

Z poszanowaniem wolności jednostki wiąże się możliwość poruszania się wewnątrz kraju, jak i możliwość opuszczenia jego terytorium. Obecnie polska ustawa o dokumentach paszportowych formułuje prawo podmiotowe do otrzymania dokumentu paszportowego. Każdy więc ma prawo do otrzymania paszportu, który umożliwia przekraczanie granic państwowych. Nie zawsze tak jednak było. Interpretacja prawa do paszportu na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach sprowadzała się „do przyznania obywatelowi legitymacji do wystąpienia z żądaniem paszportu”<sup>233</sup> z uwagą, że organ może odmówić jego wydania, gdy nie posiada odpowiednich dokumentów. Trzeba pamiętać, że pod terminem „odpowiednie dokumenty” mieściła się np. zgoda komendanta WKU na wyjazd z kraju. Ustawodawca również bardzo szeroko określił przesłanki odmowy wydania paszportu w samej ustawie. Zaliczano do nich m.in. naruszenie dobrego imienia Polski, działanie na szkodę PRL, ważne względy państwowe, czy przemawia za tym dobro osoby pozostającej pod opieką wnioskującego (art. 4). Jak wskazywał W. Dawidowicz, żądanie wydania paszportu należało zatem rozpoznawać w „granicach konstrukcji zakazu względnego przekroczenia granicy Państwa”<sup>234</sup>.

<sup>230</sup> M. Kosiarski, *Urzednicy ignorują tytuły rodowe*, „Rzeczpospolita” 27 października 2008.

<sup>231</sup> Wyrok NSA z dnia 8 października 2008 r., sygn. II OSK 1160/07; wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2007 r., sygn. III SA/Łd 554/06.

<sup>232</sup> Z. Janku, *Administracyjnoprawna ingerencja w realizację zasady wolności sumienia i wyznania jednostki (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Filipek (red.), dz. cyt., s. 261–273.

<sup>233</sup> W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 55.

<sup>234</sup> Tamże.

Respektowanie podstawowych praw jednostki przez administrację publiczną powinno również dotyczyć poszanowania sfery prywatnej w zakresie przetwarzania danych osobowych, czyli dokonywania wszelkich operacji dotyczących danych osobowych. Polskie unormowania zawarte w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych spełniają podstawowe standardy międzynarodowe w tym zakresie, przewidują m.in. możliwość przetwarzania, gdy wynika to z przepisów prawa, umowy, zgody osoby lub jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (art. 23 ust. 1 OchDU). Szczególnym przedmiotem ochrony są dane wrażliwe, ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, co do których formułuje się generalny zakaz ich przetwarzania, oraz ściśle określone przykłady odstępstwa od zasady (art. 27 OchDU).

Pobieżna analiza rozwiązań prawnych wskazuje, że ustawodawca respektuje standard poszanowania jednostki w zakresie ochrony danych osobowych również w innych regulacjach materialnego prawa administracyjnego. Przykładem są postanowienia art. 13 Cudzu 2013, w których ustawodawca wskazuje, jakie informacje mogą być gromadzone w trakcie prowadzonego postępowania. Troska o ochronę danych osobowych, w tym danych wrażliwych, intymnych, była wyrażona także w nieobowiązującej już ustawie o aktach stanu cywilnego, gdzie przewidywano, że akt stanu cywilnego powinien zawierać tylko dane wymagane przez prawo, a zwłaszcza że w akcie stanu cywilnego nie wolno zamieszczać danych naruszających dobra osobiste (art. 18 ust. 1)<sup>235</sup>. Natomiast na wniosek osób zainteresowanych, organów państwowych lub z urzędu skreślało się część wpisu dotyczącą danych, które nie mogą być zamieszczone w akcie stanu cywilnego (np. dane, które mogą przynieść ujmę). Z drugiej strony można odnotować pojawiające się głosy sprzeciwu wyrażane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w przypadku budowania wielkich baz łączących wiele informacji skupionych dotychczas w oddzielnych systemach<sup>236</sup>. Jednym z wyjść połączenia wygody z bezpieczeństwem byłoby zapewnienie selektywności dostępu do informacji. Jak wskazują autorzy zastrzeżeń, problem potencjalnie może się jednak pojawić w przypadku braku

---

<sup>235</sup> Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264).

<sup>236</sup> C. Gmyz, *Wielka baza danych budzi kontrowersje*, „Rzeczpospolita” 22 stycznia 2010.

stabilizacji systemu demokratycznego<sup>237</sup>. Szczególną ostrożność należy zachować w ramach baz zawierających dane wrażliwe (np. w ramach tworzenia systemu informacji o ochronie zdrowia), systemu informacji oświatowej, posługiwania się danymi wrażliwymi przez komisje lekarskie (powiatowe i wojewódzkie) czy wojskowe.

Poszanowanie człowieka i jego wyborów w zakresie przetwarzania danych osobowych nie oznacza jednak, że decyzja co do zakresu ich przetwarzania zależy tylko od jednostki. Wręcz przeciwnie – w pewnych przypadkach może się to dziać bez jej udziału i woli. Tak jest przykładowo wtedy, gdy z ustawy wynika konkretny obowiązek, np. zamieszczenie określonych informacji w dokumencie. Doskonałym komentarzem oraz podsumowaniem całości rozważań dotyczących tego zagadnienia jest wyrok WSA w Warszawie: „Nie można uznać, aby obowiązek zamieszczenia w dowodzie osobistym numeru PESEL ingerował w prawa i wolności obywatelskie, a tym samym przepis nakładający taki obowiązek był sprzeczny z art. 30, 2 i 7 Konstytucji RP. Stworzenie bazy PESEL jest skutkiem rozwoju cywilizacyjnego, konieczności usystematyzowania i uporządkowania populacji ludności dla celów życia społecznego oraz wykonywania przez państwo funkcji, które nakłada na nie prawodawstwo, w tym regulacje konstytucyjne”<sup>238</sup>.

## 9. Proporcjonalność

Kolejnym standardem dobrej administracji jest proporcjonalność. Zwrot ten zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza harmonijny stosunek części składowych jakiejś całości do siebie nawzajem lub do tej całości<sup>239</sup>. Proporcjonalność zakłada zatem istnienie swoistego kompromisu pomiędzy poszczególnymi elementami.

Zgodnie z treścią zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji „dobra administracja w wielu sytuacjach wiąże się z zachowaniem właściwej równowagi pomiędzy prawami i interesami stron, na które działanie państwa wywiera bezpośredni wpływ, z jednej strony, i ochroną interesów szeroko rozumianej społeczności, w szczególności słabych i bezbronnych, z drugiej, a uznaniem, że procedury zmierzające do ochrony interesów jednostek w ich stosunkach z państwem powinny w pewnych przypadkach ochraniać interesy innych osób lub szerszej społeczności”.

<sup>237</sup> Tamże.

<sup>238</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. IV SA/Wa 745/08.

<sup>239</sup> Hasło „Proporcjonalność”, *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/proporcjonalno%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 23.02.2016).

W ramach KDA komentowany standard został ujęty w art. 5. Zobowiązuje on organy publiczne do działania zgodnie z zasadą proporcjonalności. W szczególności nakazuje się, by:

- stosować środki wpływające na prawa lub interesy osób prywatnych tylko wtedy, gdy jest to konieczne i w stopniu wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu (art. 5 ust. 2),
- w trakcie wykonywania kompetencji dyskrecjonalnej organy publiczne zachowywały właściwą równowagę pomiędzy wszelkimi niekorzystnymi rezultatami, jakie ich rozstrzygnięcie wywiera na prawa i interesy osób prywatnych, a zamierzonym celem (art. 5 ust. 3),
- środki stosowane przez administrację publiczną nie były nadmierne (art. 5 ust. 3).

W ramach postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji standard ten został zawarty przede wszystkim w ramach art. 6 (zasada współmierności), który nakazuje, by w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewnił, że przyjęte działania pozostaną współmierne do obranego celu. Nadto Kodeks zobowiązuje urzędnika, by ten w szczególności unikał ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 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>240</sup>.

Pewien aspekt standardu proporcjonalności znajduje się w postanowieniach konstytucyjnych. W myśl art. 31 ust. 3 ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nadto prawodawca nakazuje, by ewentualne ograniczenia nie naruszały istoty wolności i praw. Wielokrotnie również Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w sprawie zasady proporcjonalności. Należy ją uznać za element składowy państwa prawnego<sup>241</sup>, który musi być uwzględniany przez prawodawcę przy ingerencji w sferę praw i wolności jednostki<sup>242</sup>. Ową granicę ingerencji wyznacza, wraz z zasadą proporcjonalności, koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności<sup>243</sup>. Z zasady proporcjonalności w odniesieniu do prawodawcy można wyodrębnić trzy

---

<sup>240</sup> L. Kieres, dz. cyt., s. 23.

<sup>241</sup> Orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95; wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01.

<sup>242</sup> Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95.

<sup>243</sup> Wyrok TK z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06.

obowiązki: po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji w przypadku, gdy jest niezbędna dla interesu publicznego, z którym jest połączona, po drugie, nakaz takiego kształtowania regulacji, by zapewniała ona osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), po trzecie, zachowanie proporcji pomiędzy efektami a ciężarami (niedogodnościami) ponoszonymi przez obywateli<sup>244</sup>. Chodzi o to, by ochrona interesu publicznego nie była przyczyną nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego<sup>245</sup>. Zadaniem organów jest natomiast odpowiednie wyważenie wartości kolidujących ze sobą<sup>246</sup>.

Zgodzić się trzeba ze stwierdzeniem, że władza publiczna powinna się kierować dobrem wspólnym<sup>247</sup>. Administracja publiczna, działając i podejmując rozstrzygnięcia w realizacji zadań publicznych, musi jednak uwzględniać wiele dóbr (m.in. wspólne, państwa, całego społeczeństwa, ogólnonarodowe, wspólnot samorządowych, rodziny, osób)<sup>248</sup> i wartości oraz winna harmonizować różne interesy pojawiające się w trakcie jej funkcjonowania<sup>249</sup>.

Szczególne znaczenie dla prawa administracyjnego w kontekście omawianego standardu ma zasada uwzględniania interesu społecznego i interesu stron (art. 7 k.p.a.). Zgodnie z nią organy administracji publicznej podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Komentowanej zasadzie służą wiele innych regulacji zawartych w k.p.a., które uzależniają dokonanie czynności od istnienia konkretnego interesu<sup>250</sup>. Realizacji wymogu proporcjonalności w pewien sposób pomaga zasada przekonywania. Norma ta, sprecyzowana w k.p.a., nakazuje, aby organ wydający decyzję dołożył wszelkich starań, by strona dobrowolnie wykonała decyzję<sup>251</sup>. Przekonywanie stoi w opozycji do przymusu. Ten zaś ze swej istoty może naruszać prawa i swobody jednostek<sup>252</sup>. Zasada ta, posiadająca walor zasady prawa w postępowaniu

---

<sup>244</sup> Orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95; wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98.

<sup>245</sup> Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97.

<sup>246</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99.

<sup>247</sup> K. Chochowski, *Dobro wspólne jako standard sprawowania władzy publicznej*, [w:] K. Miaszkowska-Daszekiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy...*, s. 38.

<sup>248</sup> Szerzej o rodzajach dóbr, wartościach i interesach R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji...*, s. 564–583.

<sup>249</sup> Zob. również A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 347–357.

<sup>250</sup> M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), dz. cyt., s. 27.

<sup>251</sup> A. Wiktorowska, *Zasada przekonywania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski i in. (red.), dz. cyt., s. 365.

<sup>252</sup> Tamże, s. 372.



administracyjnym, urasta do rangi metody działania administracji i rozciąga się na całość jej działań<sup>253</sup>.

Z pewnością wypada zgodzić się z poglądem prezentowanym przez J. Zimmermanna. Autor podnosi bowiem, że już z samej zasady konstytucyjnej odnoszącej się do demokratycznego państwa prawa organy, rozpatrując sprawę, winny dokładnie rozpoznać i wyważyć obie kategorie interesu, a następnie dać pierwszeństwo temu, który zdaniem organu na to zasługuje<sup>254</sup>. Jest to tym bardziej uzasadnione, że nie można w naszym systemie prawa znaleźć uzasadnienia dla nadania priorytetu dobra wspólnego w postępowaniu administracyjnym<sup>255</sup>. Taką też tezę można znaleźć w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r.: „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”<sup>256</sup>. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że w literaturze nie brakuje również głosów, które nawołują do traktowania interesu publicznego jako kategorii nadrzędnej i domyślnej<sup>257</sup>.

Standard proporcjonalności został zawarty w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. W myśl postanowień traktatu lizbońskiego zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzonych w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów (art. 3b). Pobieżny przegląd pozwala stwierdzić, że proporcjonalność rozumiana jako podjęcie środków adekwatnie do szkód (np. powstających na morzu) jest przedmiotem konwencji międzynarodowych<sup>258</sup>. W myśl postanowień konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej

---

<sup>253</sup> Tamże, s. 370.

<sup>254</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 286.

<sup>255</sup> Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05.

<sup>256</sup> Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. III ARN 49/93.

<sup>257</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 35.

<sup>258</sup> Międzynarodowa Konwencja dotycząca interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami sporządzona w Brukseli dnia 29 listopada 1969 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 35, poz. 207).

w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzonej w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r.<sup>259</sup> formy współpracy w działaniach transgranicznych dla zapobiegania, wykrywania i karania niektórych naruszeń zarówno ustawodawstwa państw członkowskich, jak i postanowień celnych Wspólnoty muszą być prowadzone w poszanowaniu zasad „praworządności (zgodności z odpowiednim prawem stosowanym w Państwach Członkowskich, do których kierowany jest wniosek, oraz dyrektywami właściwych władz tych Państw Członkowskich), subsydiarności (takie działania podejmuje się tylko, jeśli okaże się, że inne mniej znaczące działania nie są odpowiednie) i proporcjonalności (skala i czas trwania działań zostaną ustalone, biorąc pod uwagę wagę ciężaru przypuszczalnego naruszenia)”.

Odwołania do standardu proporcjonalności można znaleźć w regulacjach z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Standard ten powinien mieć zastosowanie w przypadku przekazywania na żądanie prezesa UKE informacji niezbędnych do wykonywania jego uprawnień i obowiązków (art. 6 ust. 2), przy nakładaniu obowiązków regulacyjnych (art. 24 pkt 2 lit. a)<sup>260</sup>. W myśl uchylonego art. 98i ust. 1 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>261</sup> Komisja Nadzoru Finansowego miała obowiązek przeprowadzenia, na podstawie zasady proporcjonalności, co najmniej raz w roku badania i oceny nadzorczej prowadzenia działalności maklerskiej lub dokonania jej uaktualnienia. Zapewnienie proporcjonalności zakresu i rodzaju danych przetwarzanych w rejestrze medycznym z celami utworzenia rejestru powinno przyświecać rozporządzeniu wydawanemu na podstawie art. 20 ust. 1 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia<sup>262</sup>. Zgodnie z Ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>263</sup> działania mające na celu pobudzenie lub agregację popytu użytkowników na usługi związane z szerokopasmowym dostępem do Internetu prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego powinny być prowadzone w sposób niedyskryminujący, na zasadach przejrzystości i proporcjonalności oraz zmierzający do utrzymania neutralności technologicznej (art. 15 ust. 3). Koszty pobierania próbek oraz

---

<sup>259</sup> Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzona w Brukseli dnia 18 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 6, poz. 31).

<sup>260</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.).

<sup>261</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.).

<sup>262</sup> Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 636 ze zm.).

<sup>263</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 880 ze zm.).

wykonywania pomiarów i analiz, na podstawie których stwierdzono naruszenie wymagań ochrony środowiska, powinny zostać określone proporcjonalnie w rozporządzeniu właściwego ministra do spraw środowiska (art. 18 ust. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska)<sup>264</sup>.

Zachowanie standardu proporcjonalnego działania organów administracji wymaga odpowiedniego ukształtowania postanowień materialnego prawa administracyjnego w taki sposób, aby możliwa była pełna realizacja zasady. Trzeba pamiętać, że wymóg proporcjonalności znajdzie swoje miejsce wszędzie tam, gdzie potencjalnie wystąpi konflikt interesów, a konflikt ten nie musi dotyczyć wyłącznie relacji interes społeczny – interes jednostki. Komentowany standard powinien obowiązywać wszędzie tam, gdzie administracja wkracza w sferę konkretnych interesów. Przykładem będzie tu ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, podejmowanie działań w związku z likwidowaniem placówek oświatowych itd.

Wątpliwości budziły przez wiele lat, w aspekcie proporcjonalności, regulacje w zakresie kar za wycinkę drzew i krzewów bez stosownego zezwolenia<sup>265</sup>. Podstawą sporu była treść art. 83 w zw. z art. 84 i 85 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>266</sup> oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew<sup>267</sup>. Przewidziane przez prawodawcę kary za wycięcie drzew lub krzewów bez pozwolenia były przykładem sankcji ustanowionych w wysokości nieproporcjonalnej w stosunku do możliwości finansowych osób tego dokonujących. W praktyce sygnalizowano częstokroć, że kara pieniężna za wycięcie jednego starego drzewa nigdy nie zostanie wyegzekwowana. Tymczasem przez wiele lat regulacje prawne nie pozwalały na zastosowanie zasady proporcjonalności. Zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2010 r. decyzja w postaci wymierzenia kary w związku z deliktem administracyjnym polegającym na wycięciu drzewa bez uprzedniego zezwolenia ma charakter związany, który nie pozwala na jakąkolwiek uznaniowość organu w tej sprawie, a „administracyjna kara pieniężna jest wymierzana w oderwaniu od stopnia szkodliwości dokonanego usunięcia i wartości przyrodniczej usuniętego suchego drzewa”<sup>268</sup>.

---

<sup>264</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.).

<sup>265</sup> Interpelacja nr 10653 do ministra środowiska w sprawie wysokości kar za nielegalną wycinkę drzew i krzewów z dnia 14 lipca 2009 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/6919EB01> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>266</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.).

<sup>267</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz.U. z 2004 r. Nr 228, poz. 2306 ze zm.).

<sup>268</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 65/09.

Na szczęście, 1 lipca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627, 628 i 842) przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>269</sup>.

Zastrzeżenia należy zgłosić również w stosunku do treści ustawy o cudzoziemcach. Uwagi te nabierają szczególnego znaczenia, gdy porówna się postanowienia ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin z treścią ustawy o cudzoziemcach. W myśl art. 11a ust. 1 pierwszej z wymienionych ustaw dotyczących cudzoziemców decyzja o odmowie wydania wizy członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE lub decyzja o odmowie wjazdu wydana członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE lub obywatelowi UE powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności i być wydawane wyłącznie w przypadku, gdy zachowanie danej osoby stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla interesu społecznego. Podobnie też prawodawca zawarł standard proporcjonalności w ramach odmowy zarejestrowania pobytu obywatela UE oraz odmowy wydania karty pobytu członka rodziny obywatela UE w przypadku, gdy pobyt obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 31 ust. 3 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin). Również w odróżnieniu od ustawy o cudzoziemcach rozstrzygnięcie w postaci decyzji o wydaleniu powinno zważać na zasadę proporcjonalności i opierać się wyłącznie na zachowaniu danej osoby, które stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla interesu społecznego (art. 68a ust. 1 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin). Takich postanowień prawodawca nie zawarł jednak w stosunku do cudzoziemców niebędących obywatelami UE oraz członków ich rodzin. Konsekwencją tego są wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego podtrzymujące decyzje wydawane przez właściwe organy. Częstokroć wskazuje się w nich, że organ

---

<sup>269</sup> Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/2012.

nie mógł postąpić inaczej (nie mógł miarkować dolegliwości), ponieważ nie pozwalała mu na to norma prawna.

Standard działania administracji oparty na zasadzie proporcjonalności ma kluczowe znaczenie dla relacji pomiędzy jednostką a administracją. Wielokrotnie zdarza się, że Trybunał Konstytucyjny na gruncie zasady proporcjonalności uznaje dane rozwiązania za niekonstytucyjne (np. omawiana sprawa dotycząca wycinki drzew i krzewów czy sprawa wyłączenia na mocy dekretu warszawskiego)<sup>270</sup>. W innych przypadkach Trybunał wskazuje, że prawodawca „zbyt małą wagę przywiązuje do socjalnej ochrony jednostki, a zbyt dużą do ochrony interesu publicznego”<sup>271</sup>. Istnieje zatem nierozzerwalny związek pomiędzy treścią regulacji zamieszczanych w ramach materialnego prawa administracyjnego a zasadą proporcjonalności będącą składnikiem standardów dobrej administracji. Zaprezentowane przykłady pozwalają na zasygnalizowanie potrzeby regulowania w taki sposób, aby zasada ta mogła być zastosowana. Uwaga powyższa jest szczególnie istotna w przypadku stosowania sankcji administracyjnych.

## 10. Odpowiedzialność za szkody

Ostatnim z wyróżnionych w części ogólnej standardem, na którym powinna opierać się relacja państwo – jednostka, jest obowiązek zadośćuczynienia za szkodę powstałą na skutek działań podejmowanych przez administrację publiczną. Możliwość wyrównania szkody można uznać za istotny środek ochrony praw i interesów jednostki<sup>272</sup>. Standard ten został podkreślony w postanowieniach Karty praw podstawowych UE w ramach prawa do dobrej administracji. Zgodnie z jej treścią 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 (art. 41 ust. 3 KPP). Co ciekawe, w akcie tym nie wspomina się, że musi do tego dojść w konsekwencji działania w kontekście rażącego naruszenia prawa.

Standard minimalny w zakresie odszkodowania został sprecyzowany również w art. 23 KDA. Zgodnie z tym przepisem istnieje obowiązek zapewnienia przez organy publiczne odszkodowania w stosunku do osób, które poniosły szkodę z tytułu bezprawnych decyzji administracyjnych bądź zaniedbania ze strony administracji lub jej urzędników. Zasadą jest, że odszkodowania za naruszenia są rozpoznawane w postępowaniu sądowym.

---

<sup>270</sup> Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09.

<sup>271</sup> Wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11.

<sup>272</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 84.

Wyjątkowo KDA przewiduje, że przed wniesieniem powództwa o odszkodowanie od organów publicznych przed sądem osoby prywatne mogą być zobowiązane do uprzedniego przedłożenia swojej sprawy zainteresowanemu organowi. Postanowienia Kodeksu nakazują również, by w miarę możliwości zapewnić organom publicznym lub jednostkom, które poniosły negatywne skutki decyzji, wszczęcie postępowania przeciwko samym urzędnikom publicznym osobiście (art. 23 ust. 4).

Krokiem milowym w zakresie rekompensaty szkód związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej były postanowienia Rekomendacji nr R/84/5 z dnia 18 września 1984 r. w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej<sup>273</sup>. Akt ten formułuje podstawową zasadę, że odpowiedzialność następuje na skutek bezprawnej działalności władzy publicznej. Ponadto rekomendacja przewiduje możliwość dochodzenia swoich praw za szkody spowodowane działaniami administracji niezależnie od reguły zaprezentowanej powyżej, jeśli byłoby to oczywiście niesprawiedliwe, aby negatywne skutki działań zgodnych z prawem ponosiła wyłącznie osoba pokrzywdzona. Jednocześnie muszą jednak zostać spełnione w tym zakresie następujące przesłanki: działanie podjęte w interesie wspólnym, tylko jedna osoba lub ograniczona liczba osób poniosła szkodę oraz akt był wyjątkowy lub szkoda powstała w wyniku wyjątkowego działania. Zgodnie ze zdaniem drugim, zamieszczonym w tej samej jednostce redakcyjnej, odszkodowanie na mocy powyższej reguły i w związku z zasadą słuszności może tylko w części pokrywać szkodę.

Standard wynagradzania szkody w polskim porządku prawnym został ujęty w Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 77 ust. 1 każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Z drugiej strony zakazuje się zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2). Nadto art. 21 ust. 2 mówi o tym, iż wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Rozwinięciem postanowień konstytucyjnych są regulacje Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>274</sup>. W przypadku powstania szkody w związku z niezgodnym z prawem działaniem organu administracji obowiązuje odpowiedzialność deliktowa. Przepis stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu

---

<sup>273</sup> Tekst dokumentu dostępny na stronie: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603877&SecMode=1&DocId=683180&Usage=2> (dostęp: 15.03.2014).

<sup>274</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.).

władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa (art. 417 § 1). Osobno kodeks traktuje o szkodzie powstałej w wyniku wydania aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, umową międzynarodową bądź ustawą (art. 417<sup>1</sup> § 1). W przypadku szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417<sup>1</sup> § 2). Nadto też ustawodawca przewiduje pewną możliwość uzyskania odszkodowania w związku z niewydaniem orzeczenia lub decyzji, gdy przepis prawa tego wymagał (art. 417<sup>1</sup> § 3) oraz w konsekwencji niewydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (art. 417<sup>1</sup> § 4). Uzyskanie odszkodowania, które łączy się z powstaniem szkody związanej ze zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, jest możliwe jedynie wtedy, gdy szkoda powstała na osobie. Jednakże z okoliczności (np. niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne) wynikać musi, że wymagają tego względy słuszności (art. 417<sup>2</sup>).

Sprawa wynagrodzenia szkody w materialnym prawie administracyjnym sprowadza się do kilku sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy ingerencji w prawa rzeczowe. Zgodnie z postanowieniami ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>275</sup> przewiduje się odszkodowanie za wydzielenie działki gruntu pod drogi publiczne, rekompensatę za nieruchomość, której własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją celu publicznego, na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu, wydobywaniu lub składowaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową, w związku z zezwoleniem na czasowe zajęcie nieruchomości spowodowanej wystąpieniem siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody.

Innym przykładem regulacji prawnych, w których ustawodawca zawiera postanowienia dotyczące rekompensaty za działania podejmowane przez administrację publiczną, są przepisy związane z prowadzeniem takich przedsięwzięć, jak lokalizacja lotnisk użytku publicznego<sup>276</sup>, inwestycje w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>277</sup>,

---

<sup>275</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).

<sup>276</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2143 ze zm.).

<sup>277</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789 ze zm.).

inwestycje w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>278</sup>, inwestycje drogowe<sup>279</sup>, inwestycje EURO 2012<sup>280</sup>. Ponadto odszkodowanie może być związane z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń służących tej ochronie, a także poza pasem drogi granicznej. Art. 10 ust. 3 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej przewiduje, że właścicielowi nieruchomości za szkody wyrządzone czynnościami związanymi z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń służących tej ochronie przysługuje odszkodowanie według zasad prawa cywilnego<sup>281</sup>. Podobnie też prawodawca zastrzega rekompensatę strat w związku z badaniami zabytku na zasadach przyjętych w Kodeksie cywilnym<sup>282</sup> bądź na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami<sup>283</sup>.

Odszkodowanie jest nadto możliwe z tytułu zajęcia nieruchomości na skutek zagrożenia bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa zakładu górniczego i jego ruchu oraz urządzeń użyteczności publicznej w związku z ruchem zakładu górniczego (art. 90 ust. 3 Prawa geologicznego i górniczego)<sup>284</sup> oraz na skutek przeprowadzonych prac zapobiegawczych lub naprawczych w zakresie ochrony środowiska<sup>285</sup>.

Kolejny przykład rekompensaty za działania administracji dotyczy świadczeń rzeczowych na rzecz obrony. W myśl art. 214 ustawy PooU za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego przysługuje jego posiadaczowi ryczałt, w wysokości odpowiadającej szkodzie poniesionej wskutek jego dostarczenia oraz stawce jego amortyzacji. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju posiadaczom udostępniającym przedmioty świadczeń, z chwilą zakończenia wykonywania tych świadczeń, wypłaca się ryczałt za każdą rozpoczętą dobę wykorzystania przedmiotów świadczeń (§ 32 ust. 1), a posiadaczowi,

---

<sup>278</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 966).

<sup>279</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2031 ze zm.).

<sup>280</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.).

<sup>281</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 930 ze zm.).

<sup>282</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).

<sup>283</sup> Por. Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789).

<sup>284</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

<sup>285</sup> Artykuł 16 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493 ze zm.).



który udostępnił przedmioty świadczeń, przysługuje odszkodowanie w razie ich utraty, zniszczenia w całości lub w części oraz za szkody wynikłe z używania ich w sposób sprzeczny z ich właściwościami lub przeznaczeniem (§ 34 ust. 1). Jednocześnie prawodawca zastrzega, że odszkodowanie nie przysługuje w razie powstania szkody z winy posiadacza<sup>286</sup>. Podobne regulacje zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny<sup>287</sup>. Prawodawca przewiduje nadto odszkodowania za szkody powstałe przy wykonywaniu ćwiczeń jednostek<sup>288</sup>.

Możliwość wypłaty odszkodowania jest związana także z zaistnieniem stanów nadzwyczajnych. W myśl Ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>289</sup> każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie (art. 2 ust. 1), a jego wypłatę poprzedzoną decyzją wojewody przyznaje się na pisemny wniosek poszkodowanego (art. 4 ust. 1). Decyzja wojewody w tym zakresie jest ostateczna (art. 5 ust. 4), a odszkodowanie wypłaca się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu (art. 5 ust. 5). Ustawodawca ogranicza jednak wysokość odszkodowania do straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Jednocześnie akt ten, podobnie jak w poprzednich przykładach, precyzuje, że odszkodowanie od Skarbu Państwa nie przysługuje, jeżeli strata majątkowa powstała wyłącznie z winy poszkodowanego lub z winy osoby trzeciej (art. 3 ust. 2). Bardzo podobne reguły można odszukać w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku

---

<sup>286</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r. Nr 181, poz. 1872 ze zm.).

<sup>287</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. z 2004 r. Nr 203, poz. 2081).

<sup>288</sup> Tak np. art. 22 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 listopada 1997 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu przyznawania świadczeń i odszkodowań osobom nie będącym strażakami w razie wypadku lub poniesienia szkody w mieniu w związku z udzielaniem pomocy lub udziałem w ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną. (Dz.U. z 1997 r. Nr 145, poz. 980 ze zm.).

<sup>289</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955).

z akcjami zwalczania kłesk żywiołowych<sup>290</sup>. Zgodnie z § 3 poszkodowanemu przysługuje odszkodowanie do wysokości rzeczywistej straty i wymaga to zgłoszenia do właściwego zakładu ubezpieczeń. Postępowanie w tym zakresie kończy się wydaniem decyzji.

Jednym z nielicznych przykładów, kiedy ustawodawca traktuje o wyrównaniu szkody powstałej na osobie, jest ustawa o cudzoziemcach. W myśl art. 407 ust. 1 CudzU 2013 cudzoziemcowi przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie oraz zadośćuczynienie w przypadku niesłusznego zatrzymania lub niesłusznego umieszczenia go w strzeżonym ośrodku lub zastosowania wobec niego aresztu dla cudzoziemców.

Pozytywnie należy się odnieść do próby unormowania odszkodowań powstałych w związku z błędami medycznymi. Taką możliwość przewidują postanowienia Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>291</sup>, która reguluje zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych<sup>292</sup>. W tym celu zostały powołane wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, które zamiast sądów mają przyznawać odszkodowania maksymalnie w ciągu 4 miesięcy (art. 67j ust. 2). Osobie niezadowolonej z rozstrzygnięcia komisji przysługuje wniosek o ponowne zbadanie sprawy (art. 67j ust. 7). Reforma przeprowadzona w tym zakresie ma na celu przyspieszenie wypłaty odszkodowań oraz uproszczenie ubiegania się o ewentualną rekompensatę przez pacjenta. Trzeba zauważyć, że w pierwszych dniach obowiązywania ustawy sygnalizowany był jednak problem braku podpisania przez placówki medyczne umów na dodatkowe ubezpieczenie<sup>293</sup>. Obecnie towarzystwa ubezpieczeniowe dostosowały swą ofertę do wymagań rynkowych.

Reasumując, częstokroć ustawodawca odnosi się do szkody rzeczywiście poniesionej (tak jest np. w przypadku przedsiębiorcy, któremu została wypowiedziana umowa w trybie natychmiastowym na realizację przedsięwzięć EURO 2012). Wysokość odszkodowania, na gruncie przepisów szczególnych materialnego prawa administracyjnego, z reguły ustalana jest w drodze decyzji administracyjnej. Wydanie aktu w niektórych przypadkach może nie być konieczne, gdy jego wysokość zostanie uzgodniona między inwestorem

---

<sup>290</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania kłesk żywiołowych (Dz.U. z 1999 r. Nr 55, poz. 573).

<sup>291</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 186 ze zm.).

<sup>292</sup> K. Nowosielska, *Lekarze i prawnicy orzekną o odszkodowaniach*, „Rzeczpospolita” 7 stycznia 2012.

<sup>293</sup> K. Nowosielska, *Szybkich odszkodowań od szpitali nie będzie*, „Rzeczpospolita” 18 stycznia 2012.

a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. Można przyjąć, że w treści standardu wypłaty rekompensaty za działanie administracji mieści się realność odszkodowania, jego adekwatność do utraconych rzeczy, a także nie bez znaczenia jest termin, w jakim rekompensata następuje. W tym zakresie można zauważyć pewien regres ustawodawcy. Przykładem jest decyzja ustalająca wysokość odszkodowania za nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa bądź odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, wydawana na podstawie Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wprawdzie, co należy uznać za dobre rozwiązanie (dyscyplinujące organ), decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, jednak kłopot pojawia się wówczas, gdy strona kwestionuje wysokość przyznanego odszkodowania. Niestety, ustawodawca uchylił<sup>294</sup> postanowienia art. 18a, zgodnie z którym stronie odwołującej się od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania należało wypłacić, na jej wniosek, kwotę określoną w tej decyzji, a wypłata tej kwoty nie wywierała wpływu na prowadzone postępowanie odwoławcze. Próżno szukać racjonalnego uzasadnienia dla takiego posunięcia prawodawcy. Tym bardziej że zgodnie z zakazem *reformationis in peius* i tak przecież co do zasady w postępowaniu odwoławczym nie można pogarszać sytuacji strony.

Wydaje się również, że należy rozpocząć dyskusję nad kwestią zapłaty odszkodowań za czynności podejmowane w ramach realizacji zadań administracji, które są zgodne prawem, a które wpływają na sytuację jednostki i dotyczą szkody zarówno na osobie, jak i na mieniu. Przykładem mogą być inwestycje infrastrukturalne, których realizacja i związane z nimi czasowe niedogodności wpływają na interes jednostki.

## 11. Podsumowanie

W wielu przypadkach przedstawione powyżej standardy dobrej administracji w naszym systemie prawnym uzyskały rangę zasad prawa, w tym zasad konstytucyjnych. Może to świadczyć o istocie problemu. Zaprezentowane przykłady z postanowień materialnego prawa administracyjnego pokazują, że ustawodawca w różny sposób podkreśla ich wagę, a także w różnoraki

---

<sup>294</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 Nr 154, poz. 958).

sposób zabezpiecza ich wykonywanie. Bez trudu można wskazać miejsca, w których ustawodawca podkreśla w tekście materialnego prawa administracyjnego takie wymogi, jak praworządność czy równe traktowanie. Zdarza się też, że prawodawca wdraża standardy dobrej administracji w konkretnym zakresie poprzez uchwalenie kompleksowych rozwiązań. Przykładem są tu: Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Swoistym rozwinięciem poszczególnych standardów jest tworzenie specjalnych organów, których zadaniem jest strzec konkretnych wartości (Rzecznik Praw Obywatelskich, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych). Ilustrację instytucji prawnej, przez którą ustawodawca urzeczywistnia standard dobrej administracji, stanowią: przyrzeczenie administracyjne (standard pewności i zaufania) oraz konstrukcja milczenia administracyjnego (standard terminowości). Innym przykładem jest możliwość wnoszenia wniosków i uwag w procedurze planistycznej (standard możliwości udziału w podejmowanych rozstrzygnięciach).

Wielokrotnie też ustawodawca modyfikuje rozwiązania przyjęte w Kodeksie postępowania administracyjnego (np. w zakresie podejmowania działań we właściwym czasie – tworząc nowe terminy załatwiania spraw, w zakresie jawności działań administracyjnych). Wskazane w niniejszej rozprawie przykłady świadczą o tym, że niekiedy dochodzi w ten sposób do pogorszenia sytuacji jednostki.

Problemem sygnalizowanym w literaturze jest brak podkreślenia na gruncie rozwiązań krajowych standardu proporcjonalności<sup>295</sup>. Ustawodawca wielokrotnie zobowiązuje organy do stosowania tego wymogu. Jednak zdarza się, że czasami w bardzo podobnych aktach prawnych (ustawa o cudzoziemcach i ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin) w jednym przypadku zobowiązuje się organy do stosowania zasady proporcjonalności, a w innym nie. Jeżeli można w tym zakresie zaakceptować różną politykę migracyjną, to wydaje się zasadne przeciwstawienie się różnemu traktowaniu osób (ustalaniu różnych reguł proceduralnych).

Główny wniosek nasuwający się po analizie materiału przedstawionego powyżej jest taki, że dyskusję o standardach dobrej administracji należy rozszerzyć na całe prawo administracyjne, ze szczególnym uwzględnieniem materialnego prawa administracyjnego. Pozostanie na gruncie aktów typowo

---

<sup>295</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 326–327.

proceduralnych nie pozwala na właściwą ocenę całego systemu prawa administracyjnego. Poza tym należy podkreślić, że k.p.a. reguluje tylko część aktywności administracji publicznej i można wskazać sprawy, których kodeks nie obejmuje. Przykładem są postanowienia prezydenta o nadaniu obywatelstwa czy decyzje o zwolnieniu z dyspozycyjności mieszkań wchodzących w skład zasobów mieszkaniowych Policji. Jeszcze innym problemem jest swoista „ucieczka” w formy prawa cywilnego. Wydaje się, że jest to argument przemawiający za kontynuowaniem prac nad stworzeniem ustawy regulującej relacje pomiędzy administracją publiczną a jednostką.

# Standardy dobrej administracji dotyczące rozstrzygnięć administracyjnych

## 1. Obowiązek wskazania podstawy prawnej

Sercem administracji jest wydawanie decyzji<sup>1</sup>. Podejmowane przez administrację publiczną rozstrzygnięcia najczęściej przybierają tę właśnie formę. W zaleceniu R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji przyjęto, że decyzje administracyjne oznaczają zarówno decyzje generalne (regularne), jak i niegeneralne (nie-regularne), podejmowane przez organy publiczne w ramach wykonywania prerogatyw władzy publicznej (art. 11 ust. 1). Decyzje generalne precyzują zasady stosujące się ogólnie (art. 11 ust. 2). Natomiast decyzje niegeneralne mogą być decyzjami indywidualnymi. Ich charakterystyką jest to, że są skierowane wyłącznie do jednej osoby lub większej liczby określonych osób albo mogą przyjąć inną formę (art. 11 ust. 3). Tak szeroko zakreślony zakres pozwala na stwierdzenie, że wszelki rezultat aktywności organów administracji wpływający na prawa i obowiązki administrowanych powinien cechować się spełnieniem minimalnych standardów określonych w KDA.

Aktywność administracji, co zostało dowiedzione w poprzednich rozdziałach, powinna mieć solidne wsparcie w prawie pozytywnym. Wskazanie podstawy prawnej w akcie prawnym jest głównym obowiązkiem osoby przygotowującej rozstrzygnięcie. Z podstawy tej musi wynikać, kto, co i w jaki sposób może (chodzi tutaj o wskazanie kompetencji organu do wydania aktu) oraz co i komu nakazuje bądź zezwala. Brak zawarcia podstawy prawnej nie dyskwalifikuje aktu administracyjnego, ale przesądza o jego wadliwym charakterze<sup>2</sup>. W literaturze rozróżnia się bowiem dwie sytuacje: działanie bez

<sup>1</sup> H.A. Simon, *Działanie administracji: proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, przeł. K. Poznański, Warszawa 1976, s. 65.

<sup>2</sup> E. Śładkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 43.

podstawy prawnej oraz niepowołanie, niepełne przytoczenie bądź błędne przywołanie podstawy prawnej w akcie administracyjnym<sup>3</sup>.

Komentowany wymóg, sprowadzający się do obowiązku zawarcia w rozstrzygnięciu podstawy prawnej działania, został umieszczony przede wszystkim w art. 4 EKDA. Nakazuje on każdemu urzędnikowi zwrócenie uwagi, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek miały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. Generalne ujęcie zasady praworządności znaleźć można w art. 2 KDA. Natomiast w myśl art. 17 ust. 2 KDA „należy podać właściwe powody podjęcia każdej decyzji indywidualnej, z podaniem podstaw prawnych i faktycznych podjęcia decyzji, przynajmniej w przypadkach, gdy wywierają one wpływ na prawa jednostek”.

Ujęcie podstawy prawnej w akcie administracyjnym ma na celu poinformowanie adresata o podstawie konkretnego rozstrzygnięcia. W polskim systemie prawnym wymóg ten znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w postanowieniach art. 107 k.p.a. Jednym z elementów obligatoryjnych decyzji administracyjnej jest bowiem wskazanie podstawy prawnej. Z brakiem podstawy prawnej ustawodawca łączy dolegliwość w postaci możliwości żądania wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu. Dotyczy to zarówno trybu zwykłego, jak i nadzwyczajnego.

Przepisy materialnego prawa administracyjnego również manifestują obecność komentowanego standardu. Wskazania podstawy prawnej wymagają obwieszczenia oraz inne ogłoszenia szczególne (np. ogłoszenie o wystawieniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Można powiedzieć, że podstawą wszelkich działań administracji publicznej powinna być norma prawna, dlatego też podstawę prawną należy wskazać wszędzie tam, gdzie wkracza się w sferę autonomii działań jednostki. Podstawę prawną należy zasygnalizować przed przeprowadzeniem kontroli<sup>4</sup>, przed podjęciem określonych działań (np. przed odmową dostępu do informacji<sup>5</sup>, w związku z prowadzoną egzekucją administracyjną<sup>6</sup> czy zbieraniem danych<sup>7</sup>). Podstawa prawna jest też obligatoryjnym elementem wydawanych rozporządzeń wojewody, zarządzeń i decyzji, w których następuje ograniczenie wolności i praw

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 44–45.

<sup>4</sup> Tak np. art. 105a ust. 4 pkt 2 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.).

<sup>5</sup> Podstawę prawną podaje się w Biuletynie Informacji Publicznej w przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej (art. 8 ust. 5 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej).

<sup>6</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.) podstawę prawną powinien posiadać tytuł wykonawczy.

<sup>7</sup> Np. w zakresie nabycia obywatelstwa.

człowieka i obywatela w związku z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej. Precyzyjne wskazanie podstawy prawnej działania ułatwia kontrolę działań administracji publicznej. Dzięki temu adresat decyzji może bezpośrednio i precyzyjnie dotrzeć do przepisu, który formułuje kompetencję organu administracji publicznej. Stąd też pojawiające się głosy nawołujące do zmiany prawa i praktyki w tym zakresie należy uznać za chybione.

## 2. Obowiązek uzasadnienia decyzji

Jednym z elementów obligatoryjnych treści indywidualnego aktu administracyjnego jest uzasadnienie. Standard ten można odczytywać niezwykle szeroko, żądając uzasadnienia działań podejmowanych przez administrację w każdym przypadku. Takie podejście ma podstawy przede wszystkim w tezie, że administracja to działalność celowa.

Z postanowień KDA wynika, że należy podać właściwe powody podjęcia każdej decyzji indywidualnej, przynajmniej w przypadkach, gdy wywierają one wpływ na prawa jednostek (art. 17 ust. 2). Sformułowanie „przynajmniej w przypadkach” oznacza, że standard ten w minimalnej wersji odnosi się do sytuacji wpływu na życie i interesy jednostki. Nadto na podstawie tego samego aktu wiadomo, że uzasadnienie powinno opierać się na podstawach prawnych i faktycznych podjęcia decyzji. Obowiązek uzasadnienia decyzji został zawarty również w art. 18 ust. 1 EKDA. Zakłada on wymóg uzasadnienia przez wskazanie powodów, na których oparta jest każda wydana przez instytucję decyzja, mogąca mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki. W tym celu w sposób precyzyjny należy wskazać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji. Dalej prawodawca europejski nakazuje urzędnikowi odstąpić od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających lub niepewnych podstawach i które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji. Przede wszystkim dotyczy to sytuacji, kiedy dochodzi do złożenia wniosku pozbawionego podstawy. Redakcja przytoczonych zapisów ukazuje złączenie obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia z zasadą legalizmu. Wyjątek przewidziany od reguły sprecyzowanej w art. 18 ust. 1 EKDA może odnosić się jedynie do sytuacji, gdy ze względu na dużą liczbę jednostek, których dotyczą podobne decyzje, nie ma możliwości podania szczegółowych powodów podjętego rozstrzygnięcia i w związku z tym przekazuje się odpowiedzi standardowe. Prawodawca europejski zapewnia jednocześnie, że w późniejszym terminie, jeśli tylko strona wystąpi z takim wnioskiem, będzie możliwe otrzymanie indywidualnej argumentacji organu (art. 18 ust. 3 EKDA).

Uzasadnienie jako składnik rozstrzygnięcia (decyzji) w warunkach polskich wynika przede wszystkim z Kodeksu postępowania administracyjnego



(art. 107 § 1 k.p.a.)<sup>8</sup>. Powinno się ono składać z dwóch części. Pierwszą z nich jest uzasadnienie faktyczne zawierające wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Drugą część stanowi uzasadnienie prawne, w którym powinno nastąpić przedstawienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.). Wyjątkiem od tak skonstruowanej reguły jest możliwość odstąpienia od uzasadnienia, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony (art. 107 § 4 k.p.a.). Nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania, a także przypadków, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny (art. 107 § 5). Trzeba jednak pamiętać o tym, że nawet jeśli rozstrzygnięcie w całości spełnia żądanie strony, to odstąpienie od uzasadnienia nadal ma charakter wyjątkowy. Należy nadto zgodzić się ze stwierdzeniem, że odstąpienie od uzasadnienia decyzji organu nie powinno następować w razie skomplikowanego charakteru sprawy<sup>9</sup>.

Analiza postanowień materialnego prawa administracyjnego daje podstawy do wysunięcia wniosku, że standard wyrażający obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięć jest zakorzeniony w polskim porządku prawnym od dawna. Egzemplifikacją tego stwierdzenia mogą być postanowienia Ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym<sup>10</sup>, zgodnie z którymi decyzja w sprawie zwrotu przedsiębiorstw nieczynnych nieuwzględniająca wniosku w całości lub w części powinna zawierać uzasadnienie (art. 7 ust. 3)<sup>11</sup>. Innym przykładem zastosowania reguły może być decyzja naczelnego dyrektora przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” o wstrzymaniu wykonania uchwały zebrania delegatów lub uchwały rady pracowniczej niezgodnej z przepisami prawa. W myśl Ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”<sup>12</sup> taka decyzja powinna być wydana w formie pisemnej oraz zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 47 ust. 2). Z drugiej strony bez trudu można wskazać na przykłady rozstrzygnięć już archiwalnych, w których w ewidentny sposób, zarówno w praktyce, jak i w teorii, dochodziło do pogwałcenia komentowanej reguły. Obrazem tego były

---

<sup>8</sup> Dotyczy to również postanowienia (art. 124 § 2 k.p.a.).

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2004 r., sygn. II SA/Wa 270/04.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37 ze zm.).

<sup>11</sup> Na marginesie można wspomnieć, że jest to również standard przedwojenny.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz.U. z 1987 r. Nr 33, poz. 185 ze zm.).

postanowienia ustawy o paszportach z dnia 17 czerwca 1959 r.<sup>13</sup>, a właściwie rozporządzenia w sprawie zasad i trybu postępowania oraz właściwości organów w sprawach paszportowych<sup>14</sup>. Redakcja ówczesnego § 13 przewidywała, że w decyzji odmownej wystarczy powołać podstawę prawną, a także zawrzeć pouczenie o możliwości odwołania się. W praktyce decyzje te nie zawierały uzasadnień.

Obowiązek wskazania uzasadnienia, w szerokim ujęciu, powinien dotyczyć wszelkiej aktywności władz publicznych. Ustawodawca nakazuje np., zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>15</sup>, w przedmiocie uzyskania informacji oraz o udzieleniu pomocy, wskazanie oprócz treści żądania – uzasadnienia pisemnego wystąpienia o udostępnienie dokumentów (art. 5 ust. 2).

Nakaz zawarcia uzasadnienia dotyczy wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez administrację. Na przykład orzeczenie dyscyplinarne w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie obowiązków służbowych powinno mieć uzasadnienie prawne i faktyczne (art. 178 ust. 3 pkt 6 ustawy o Służbie Celnej). Nadto w myśl art. 179 ust. 1 tego aktu orzeczenie dyscyplinarne wraz z uzasadnieniem doręcza się funkcjonariuszowi w terminie 14 dni od dnia jego wydania. Podobnie też uzasadnienie jest wymagane w przypadku podjęcia działań konkretnych, np. wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 84 ust. 3 PrBudU).

Uzasadnienie musi towarzyszyć działaniom, poprzez które wkracza się w sferę bytu jednostki. Jako przykład może służyć postępowanie w sprawie zatrzymania cudzoziemca, umieszczenia go w strzeżonym ośrodku lub zastosowania wobec niego aresztu w celu wydalenia. W myśl art. 101 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach cudzoziemiec, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu albo który uchyla się od wykonania obowiązków określonych w decyzji o wydaleniu, może być zatrzymany na okres nie dłuższy niż 48 godzin. Natomiast wizę krajową unieważnia się, jeżeli w chwili jej wydawania zachodziły okoliczności uzasadniające odmowę jej wydania (art. 48a CudzU).

Obowiązek uzasadniania można odnaleźć w przepisach regulujących wykonywanie zawodu. W myśl postanowień art. 33 ust. 1 Ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach (Dz.U. z 1959 r. Nr 36, poz. 224).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie zasad i trybu postępowania oraz właściwości organów w sprawach paszportowych (Dz.U. 1976 r. Nr 20, poz. 129).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 990 ze zm.).

w Rzeczypospolitej Polskiej uchwały okręgowej rady adwokackiej i uchwały rady okręgowej izby radców prawnych w przedmiocie zwolnienia z testu umiejętności powinny zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne<sup>16</sup>. Uzasadnienie powinno także przyświecać wyborom podejmowanym w ramach postępowania dotyczącego zamówień publicznych (zawiadomienie z uzasadnieniem prawnym i faktycznym w stosunku do wykonawców, którzy zostali wykluczeni z postępowania o udzielenie zamówienia albo których oferty nie wybrano; uzasadnienie wyboru skorzystania z formy zamówienia z wolnej ręki, ustanowienia dynamicznego systemu zakupów itd.).

Prawodawca przypisuje również szczególną rolę uzasadnianiu innego rodzaju wyborów. Chodzi tu o podanie uzasadnienia dokonania wyboru albo powodów niewyłonienia kandydata w postępowaniu konkursowym. Dzieje się tak w postępowaniu kwalifikacyjnym, np. w zakresie naboru na stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Również jeszcze niedawno protokół z przeprowadzonego postępowania na stanowisko dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego powinien być zawierać uzasadnienie dokonanego wyboru albo powody niewyłonienia kandydata (art. 6a ust. 8 pkt 5)<sup>17</sup>. Podobne regulacje można spotkać w pragmatykach służbowych dotyczących korpusu służby cywilnej, pracowników samorządowych czy pracowników państwowych, a także w wielu innych aktach prawnych<sup>18</sup>.

Zasadniczy problem pojawia się wówczas, gdy ustawodawca zastrzega sobie możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji. Zarówno postanowienia KDA, jak i EKDA, które mogą być uważane za wzór standardu minimalnego, nie przewidują takiej możliwości. Tymczasem zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 1 Cudzu 2013 organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy może odstąpić od sporządzenia ich uzasadnienia w części dotyczącej uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie prawodawca zakazuje odstępstwa od uzasadnienia w części dotyczącej stwierdzenia przesłanki polskiego pochodzenia cudzoziemca. Podobne regulacje można bez trudu dostrzec w siostrzanych ustawach: o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5) czy o wjeździe

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 134 ze zm.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. z 2004 r. Nr 251, poz. 2507 ze zm.).

<sup>18</sup> Np. w uchylonej już Ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.); Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1483 ze zm.).

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (art. 5). Podkreślenia wymaga fakt, że ustawodawca w stosunku do cudzoziemców powieliła takie rozwiązania w nowszych aktach prawnych. Przykładem jest art. 11 Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, który daje możliwość wojewodzie i ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych odstąpienia od uzasadnienia w przypadku wydawania decyzji na podstawie przytoczonej ustawy, jeśli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Prawodawca przesądził również, że uzasadnienie prawne i faktyczne powinno być elementem decyzji o odmowie udostępnienia dokumentów zgromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej. Można jednak odstąpić od uzasadnienia faktycznego lub ograniczyć je w zakresie, w jakim udostępnienie informacji wnioskodawcy uniemożliwia realizację Ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>19</sup>. Kolejnym przykładem modyfikacji standardu związanego z uzasadnieniem rozstrzygnięcia jest decyzja prezesa UKE o nałożeniu na przedsiębiorców telekomunikacyjnych szczególnych obowiązków opisanych w art. 178 ust. 1 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>20</sup> w związku z wystąpieniem szczególnego zagrożenia. Taka decyzja może być ogłoszona ustnie przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu bez uzasadnienia, w całości lub w części, jeżeli wymagają tego względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 178 ust. 2 pkt 2 przywołanej ustawy).

Należy sądzić, że powyższe uregulowania, choć można ich istnienie obronić na gruncie wartości szczególnie chronionych, jednak wymagają doprecyzowania. Brak uzasadnienia pogarsza sytuację strony w postępowaniu. Trudno jest bowiem odnieść się stronie do przyjętych przez organ argumentów. Trzeba również pamiętać o tym, że skorzystanie przez organ z odstąpienia od uzasadnienia nie wyklucza możliwości kontroli takiej decyzji przez sądownictwo administracyjne<sup>21</sup>, a „akta sprawy powinny zawierać materiał, który by wskazywał, jakimi względami na interes publiczny kierował się organ, wydając nieprzychylną dla strony decyzję”<sup>22</sup>. Samo zaś odstąpienie od

---

<sup>19</sup> Zob. art. 36 ust. 6 i 7 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 152 ze zm.).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1489 ze zm.).

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 28 lipca 1992 r., sygn. III SA 1154/92.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. V SA 1827/97.

uzasadnienia, traktowane jako ograniczenie jawności, dotyczy końcowej fazy załatwienia sprawy i musi wynikać z posiadania przez organ informacji podlegających ochronie prawnej<sup>23</sup>. W przypadku gdy takie informacje nie występują, „nie ma narażenia na szwank interesu bezpieczeństwa Państwa i w konsekwencji brak jest wówczas przyczyn usprawiedliwiających odstąpienie od uzasadnienia orzeczenia”<sup>24</sup>.

Analiza rozwiązań prawnych przyjętych przez ustawodawcę pozwala na zaproponowanie wspólnego, modelowego rozwiązania prawnego. Doskonałym przykładem, na którym można oprzeć inne regulacje, są postanowienia ustawy o ochronie informacji niejawnych. Decyzja o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 30 ust. 3 pkt 1 InfNiejU). Jednocześnie ustawodawca zarezerwował możliwość odstąpienia od uzasadnienia w części faktycznej zawierającej informacje niejawne, które podlegają ochronie na zasadach określonych w ustawie. Podobnie też w myśl art. 67 ust. 2 tego aktu decyzja o odmowie wydania oraz decyzja o cofnięciu świadectwa powinny zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, a uzasadnienie faktyczne w części zawierającej informacje niejawne podlega ochronie na zasadach określonych w omawianej ustawie (ust. 3). Analogicznie rezerwacja częstotliwości może zostać zmieniona lub cofnięta w drodze decyzji prezesa UKE w sytuacji wystąpienia okoliczności prowadzących do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 123 ust. 1 pkt 3). Takie rozstrzygnięcie poprzedzone zostaje odpowiednią opinią bądź wnioskiem ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub szefa Agencji Wywiadu. W tym przypadku ustawodawca rezerwuje również możliwość odstąpienia od uzasadnienia, jeśli z opinii lub wniosku organów wynikają okoliczności prowadzące do uzasadnienia zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, które zawierają informacje niejawne. Zamiast uzasadnienia doręcza się zawiadomienie, że uzasadnienie takie zostało sporządzone (art. 123 ust. 9 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne).

Zaprezentowana powyżej konstrukcja pozwala na przeprowadzenie w późniejszym czasie kontroli rozstrzygnięcia. Stąd też zasadne może się okazać postulowanie zaakceptowania wspólnego wzoru w tym zakresie, który byłby wprowadzany w każdym akcie prawnym wymagającym takiego zapisu. Oznaczałoby to, że istnieje możliwość odstąpienia w drodze wyjątku tylko od uzasadnienia faktycznego, ze względu na zagrożenie obronności,

---

<sup>23</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. OPS 1/98.

<sup>24</sup> Tamże.

bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, i to wyłącznie w przypadku, gdyby jego treść zawierała informacje niejawne. Taka konstrukcja znajduje uzasadnienie w demokratycznym państwie prawnym. Pozwala to z jednej strony na zabezpieczenie jednostki, a z drugiej – daje większą możliwość ochrony wartości szczególnie chronionych.

### 3. Właściwa forma rozstrzygnięcia

Pośród standardów dobrej administracji należy umieścić wymogi związane z właściwą formą rozstrzygnięć podejmowanych przez administrację publiczną. Standard ten dotyczy przede wszystkim decyzji, które mogą potencjalnie wpłynąć na prawa i interesy jednostki.

Analiza rozwiązań prawnych zawartych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji oraz w Kodeksie Dobrej Administracji pozwala wskazać dwa najważniejsze obowiązki dotyczące pracy urzędników:

- zadaniem urzędnika jest zapewnienie, by decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek zostały przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie, natychmiast po podjęciu tychże decyzji (art. 20 EKDA),
- decyzje administracyjne należy formułować w sposób prosty, jasny i zrozumiały (17 KDA).

Standard właściwej formy rozstrzygnięcia w ramach polskiego porządku prawnego nierozłącznie związany jest z zasadą, która nakazuje organom administracji publicznej załatwienie sprawy w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej (art. 14 § 1 k.p.a.)<sup>25</sup>. Jednocześnie od tak skonstruowanej reguły ustawodawca przewidział wyjątek, że sprawy można załatwiać ustnie przy spełnieniu warunku, iż przemawia za tym interes strony, a przepis szczególny się temu nie sprzeciwia. W tym jednak przypadku zarówno treść, jak i istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach poprzez sporządzenie protokołu lub podpisanie przez stronę adnotacji (art. 14 § 2 k.p.a.).

Zasada pisemności, którą wyodrębnia się na podstawie art. 14 k.p.a., jest jednym ze sposobów, w jaki prawodawca w polskim systemie prawa urzędniczym osiągnął standard właściwej formy rozstrzygnięcia. Pozwala ona osiągnąć istotną wartość, jaką jest pewność obrotu, z drugiej strony umożliwia

---

<sup>25</sup> Należy jednocześnie podkreślić, że ustawodawca od 12 lutego 2010 r. przesądził o istnieniu dwóch form. Tym samym forma dokumentu elektronicznego nie jest odmianą formy pisemnej.

przeprowadzenie późniejszej kontroli instancyjnej oraz czynności przeprowadzonych w ramach nadzoru<sup>26</sup>.

Pośród przepisów materialnego prawa administracyjnego pisemność związana jest z obowiązkiem dokumentowania czynności administracyjnych. Przykładem w tym zakresie jest obowiązkowe protokołowanie, w szczególności dokonywane w trakcie kontrolowania<sup>27</sup>. Podobnie też pisemność jest elementem niezbędnym w trakcie rejestracji działań związanych z przeprowadzeniem konkursów na stanowiska w administracji publicznej. W literaturze podkreśla się, że są dziedziny, w których w wysokim stopniu ocenia się przydatność dokumentowania czynności administracyjnych. Na przykład kluczową rolę odgrywa ona w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego<sup>28</sup>.

Zasada pisemności, przez którą ustawodawca urzeczywistnia standard właściwej formy, rzadko jest modyfikowana w postanowieniach materialnego prawa administracyjnego. Wszelkie zaś przykłady, w których ustawodawca decyduje się na odstępianie od zasady pisemności, są podyktowane troską o dobro jednostki lub troską o dobro wspólne. Ilustracją w tym zakresie jest wyjątkowe ogłoszenie decyzji w formie ustnej. Ustawodawca rezerwuje powyższy sposób dla przypadków istnienia zagrożenia (np. w trakcie kłęski żywiolowej). W myśl art. 23 ust. 1 ustawy o stanie kłęski żywiolowej<sup>29</sup> niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu kłęski żywiolowej, wprowadza, odpowiednio w zakresie kompetencji wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik – w drodze zarządzenia albo decyzji, starosta albo pełnomocnik w drodze zarządzenia albo decyzji, a także wojewoda albo pełnomocnik – w drodze rozporządzenia albo decyzji. Akty te mogą być w nagłych wypadkach wydawane ustnie, a następnie niezwłocznie potwierdzane na piśmie (art. 23 ust. 4 pkt 2).

Innym przykładem sankcjonowania przez ustawodawcę wydawania decyzji ustnych jest Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub

---

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., sygn. II SA/Bd 255/07.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.); Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.).

<sup>28</sup> M. Makowski, *Zasada pisemności w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2007, nr 1, s. 18–25.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

środowisku, organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku (art. 66 ust. 1). Ponadto organ może zakazać w powyższych przypadkach użytkowania obiektu, a decyzja w tej sprawie podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie (art. 66 ust. 2). Tak samo właściwy organ może nakazać właścicielowi lub zarządcy w drodze decyzji zabezpieczenie miejsca katastrofy oraz obiektu budowlanego, który uległ katastrofie, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych (art. 76 ust. 4).

Ustna forma decyzji związana jest czasami ze specyfiką danego rozstrzygnięcia oraz miejscem, w którym jest wydawana. Trudno bowiem byłoby wydawać decyzję w formie pisemnej w zakresie rozwiązania zgromadzenia publicznego, gdy jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy Prawa o zgromadzeniach albo przepisy ustaw karnych. Zgodnie z dyspozycją zamieszczoną w art. 20 ust. 3 nowej Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>30</sup> rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia. Podobne regulacje dotyczą organizowania zgromadzeń na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej<sup>31</sup>. Możliwość ogłaszania decyzji w formie ustnej została zarezerwowana na wypadek wprowadzenia przez dyrektora właściwego urzędu morskiego lub ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej poziomu ochrony żeglugi i portów. W myśl art. 25 ust. 3 ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich decyzję doręcza się za pośrednictwem posłańca lub przy użyciu telefaksu, poczty elektronicznej albo w szczególnych przypadkach ogłasza się ustnie<sup>32</sup>.

Zachowanie komentowanego standardu w zakresie pisemności wymaga w późniejszym czasie potwierdzenia na piśmie decyzji ogłoszonej ustnie. Przykładem może być orzekanie przez wojskowych komendantów uzupełnień o udzieleniu osobom podlegającym obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej odroczeń tej służby (art. 42 ust. 1 PooU). Decyzję można

---

<sup>30</sup> Ustawia z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz.U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1055).



ogłosić ustnie, ale jednocześnie wymaga to potwierdzenia wydanej decyzji administracyjnej poprzez dokonanie wpisu lub zamieszczenie danych w wojskowym dokumencie osobistym i przez wprowadzenie danych do ewidencji wojskowej (art. 42 ust. 2 PowObrU). Powyższa możliwość nie może jednak dotyczyć odmowy udzielenia odroczenia lub udzielenia odroczenia w treści innej niż żądanie osoby podlegającej obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej, określone w jej wniosku o udzielenie tego odroczenia, a także udzielania odroczeń. Decyzje o takiej treści doręcza się osobie podlegającej obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej na piśmie wraz z uzasadnieniem (art. 42 ust. 3 PowObrU).

Ustne załatwienie sprawy ma jedną zasadniczą wadę wiążącą się z trudnością udowodnienia, że polecenie, decyzja czy umowa w ogóle wystąpiły. W prawie cywilnym brak formy pisemnej może skutkować nieważnością dokonanej czynności. Ustawodawca w prawie administracyjnym wymaga, by nie tylko decyzje, tak jak ma to miejsce w przypadku rozwiązania zgromadzenia publicznego, ale również polecenia przekazane ustnie były potwierdzane na piśmie. Przykładem tego mogą być regulacje związane z żądaniem przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 11 ust. 2 PolU). Podobnie też zgodnie z Ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>33</sup> w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. W myśl art. 14 ust. 6 polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu i wymaga potwierdzenia na piśmie. Ta reguła znajduje zastosowania w przypadkach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbiórką obiektów budowlanych (art. 89c PrBudU).

Właściwa forma rozstrzygnięcia, oprócz wymogu pisemności, obejmuje również nakaz konstruowania treści w sposób prosty, jasny i zrozumiały. Wszelkiego rodzaju akty tworzone przez administrację można traktować jako szczególną formę komunikacji. Ustawodawca zobowiązuje czasami różne podmioty do formułowania komunikatów w taki sposób, aby spełniały określone kryteria. Zgodnie z art. 14 Ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie

---

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.)

elektronicznym<sup>34</sup> podmiot świadczący usługi certyfikacyjne jest obowiązany poinformować na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, w sposób jasny i powszechnie zrozumiały, o dokładnych warunkach użycia tego certyfikatu. Komentowany standard w ogólnym znaczeniu zobowiązuje twórcę komunikatu do dołożenia wszelkich starań, by informacja dotarła do adresata i została przez niego właściwie odebrana i zrozumiana. Wymogiem tym można objąć wszelkie rozstrzygnięcia oraz informacje udzielane przez administrację publiczną. W końcu powszechnie przyjmuje się, że administracja publiczna ma służyć człowiekowi, na rzecz którego działa.

#### 4. Możliwość weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych

Możliwość weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych wpływających na sytuację jednostki należy do kanonu gwarancji demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Nie jest to jednak wymóg bezwzględny, ponieważ prawodawca dopuścił możliwość wyjątkowego odstąpienia od tej zasady. Przedstawiany standard bezpośrednio łączy się również z prawem do sądu (art. 45 Konstytucji RP) oraz z prawem do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). W literaturze podkreśla się, że elementy te stanowią niezbędny składnik każdego systemu prawa<sup>35</sup>.

Komentowany standard znalazł się przede wszystkim w Kodeksie Dobrej Administracji. Zgodnie z treścią tego dokumentu należy zagwarantować każdemu prawo występowania bezpośrednio bądź w drodze wyjątku o poddanie kontroli sądowej decyzji administracyjnej, która wywiera bezpośredni wpływ na prawa i interesy jednostki (art. 22 KDA). Nadto powinno się zapewnić możliwość złożenia odwołania administracyjnego poprzedzającego kontrolę sądową. Jednocześnie wskazuje się, że odwołania mogą odnosić się do istoty sprawy lub dotyczyć oceny zgodności decyzji administracyjnej z prawem. Takie uregulowanie koresponduje z postanowieniami polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym wystarczy, aby strona była niezadowolona z rozstrzygnięcia. Nadto w myśl art. 22 ust. 3 KDA odwołujący się nie powinni być w żaden sposób dyskryminowani przez

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 262 ze zm.).

<sup>35</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.

organy publiczne w związku ze złożeniem odwołania od decyzji administracyjnej<sup>36</sup>. Wydaje się, że chodzi tutaj o zapewnienie środków zaskarżenia, poprzez które zgodnie z literaturą powinno się rozumieć instytucje procesowe, za pomocą których uprawnione podmioty mogą żądać weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych w celu ich kasacji lub reformacji<sup>37</sup>.

Rozwinięciem standardu są regulacje Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Zgodnie z dyspozycją art. 19 EKDA decyzja, która potencjalnie może mieć wpływ na prawa lub interesy jednostki, powinna zawierać informację o możliwościach złożenia odwołania. Treść komunikatu powinna zawierać wskazanie środka odwoławczego, organów, do których należy skierować pismo, oraz terminu przewidzianego na wniesienie zastrzeżeń. Ponadto został sformułowany obowiązek umieszczenia adnotacji o możliwości wszczęcia postępowań sądowych oraz skierowania zażaleń do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Komentowany standard w polskim systemie prawnym znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w zasadzie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.), która przewiduje, że w przypadku wydania decyzji administracyjnej przysługuje odwołanie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy (art. 127 § 2 k.p.a.). Natomiast zgodnie z ustawą w przypadku decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, na którą nie służy odwołanie, zapewnia się możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Należy uznać, że gwarancje wynikające z k.p.a. spełniają z naddatkiem wymogi określone w KDA i EKDA. Jedyne odstępstwo dotyczy treści pouczenia. Brak bowiem w polskich regulacjach obowiązku zamieszczania dodatkowych informacji o innych możliwościach ochrony swego interesu (np. skarga do sądu administracyjnego lub możliwość zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich)<sup>38</sup>. Pewnym wyjątkiem na gruncie regulacji szczegółowych są postanowienia ustawy o cudzoziemcach, które w ramach postępowania w sprawie wydalenia nakazują pouczyć o prawie wystąpienia z roszczeniem przeciwko podmiotowi powierzającemu. Należy nadmienić, że instytucjonalnym rozwiązaniem, które pomaga urzeczywistniać wymogi skupione w KDA i EKDA, jest istnienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

Porównywalnie jak w przypadku poprzednich standardów, ustawodawca modyfikuje postanowienia materialnego prawa administracyjnego, tym samym odstępując od rozwiązań wzorcowych. Możliwość weryfikacji

<sup>36</sup> Ten wymóg na gruncie prawa polskiego łączy się z zakazem *reformationis in peius*.

<sup>37</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2005, s. 561.

<sup>38</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, s. 28.

rozstrzygnięć zarówno w administracyjnym toku instancyjnym, jak i przez możliwość sądowej kontroli działalności administracji jest jednym z fundamentalnych standardów dobrej administracji. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że tendencja związana z wyłączeniem poszczególnych decyzji spod kontroli instancyjnej stoi w opozycji do ogólnego postulatu, by wszystkie rozstrzygnięcia indywidualne mogły być zaskarżane w drodze zwykłych środków prawnych<sup>39</sup>.

Przykładem ilustrującym brak spełnienia komentowanego w niniejszym punkcie standardu było postępowanie przed konsulem. Negatywne refleksje w tym zakresie formułowane były od wielu lat przez doktrynę<sup>40</sup>. Wprawdzie możliwość weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez konsułów przewidywały § 36 oraz § 38 nieobowiązującego już Zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem<sup>41</sup>, jednak problem w tym, że ustawodawca nie we wszystkich przypadkach regulowanych przez materialne prawo administracyjne wprowadzał taką możliwość. Na przykład w poprzedniej ustawie o cudzoziemcach z 2003 r. zostały wprowadzone regulacje, w myśl których decyzja konsula w sprawie wydania lub cofnięcia zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego jest ostateczna<sup>42</sup>. Oznaczało to, że w tym przypadku sytuacja wnioskodawcy była gorsza, niż wynikało to ze standardowych regulacji. Było to także w pewnym sensie w sprzeczności z zasadą dwuinstancyjności. Właściwy kierunek zmian można było zaobserwować w tej samej ustawie w zakresie wydawania wiz przez konsula<sup>43</sup>. Ustawodawca od połowy 2010 r. przesądził, że w zakresie decyzji o odmowie wydania wizy Schengen lub wizy krajowej wydanej przez konsula przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten organ (art. 37 ust. 4 pkt 1 CudzU 2003). Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula składało się w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji. Takie rozwiązanie w pewnym stopniu również jest krytykowane w literaturze. Jak komentuje sprawę A. Modrzejewski, rozpatrywanie sprawy przez ten sam organ po raz drugi, traktowane jako substytut odwołania do organu wyższej instancji, może wpłynąć na brak obiektywizmu

---

<sup>39</sup> A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym (refleksje na marginesie powstania kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 82.

<sup>40</sup> P. Czubik, dz. cyt., s. 78.

<sup>41</sup> Zgodnie z treścią przytoczonego aktu konsul rozpatruje odwołanie od decyzji podległego mu pracownika i podejmuje decyzję. Natomiast od decyzji konsula służy stronie odwołanie do organu odwoławczego w kraju.

<sup>42</sup> Regulacja wprowadzona przez Ustawę z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1367).

<sup>43</sup> Zmiana wynikająca z Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 81, poz. 531).

postępowania<sup>44</sup>. Warto nadmienić, że w tej samej ustawie uregulowano, iż w sytuacji odmowy wydania wizy przez komendanta placówki Straży Granicznej przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej (art. 37 ust. 4 pkt 2 CudzU 2003). Podobnie też odwołanie można złożyć na rozstrzygnięcie w przedmiocie unieważnienia lub cofnięcia wizy Schengen lub wizy krajowej. Taki sposób ukształtowania relacji jest również zgodny z postanowieniami kodeksu wizowego, który przewiduje, że osobom ubiegającym się o wizę, którym odmówiono wydania wizy, przysługuje prawo do odwołania się od takiej decyzji (art. 32 ust. 3 KW)<sup>45</sup>.

Pewne zastrzeżenia w zakresie standardu kontroli wydanych aktów w postępowaniu jurysdykcyjnym mogą budzić postanowienia Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach<sup>46</sup>. Otóż zgodnie z § 23 ust. 2 tego aktu wojskowa komisja lekarska wyższego stopnia, rozpatrując odwołanie, orzeka na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. W razie potrzeby komisja ta może przeprowadzić ponowne badanie lekarskie i badania specjalistyczne oraz skierować żołnierza na obserwację szpitalną, a także przeprowadzić dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia materiałów w sprawie. Wątpliwość jest związana z pozostawieniem członkom komisji wyboru co do zasadności przeprowadzenia dodatkowych badań. W praktyce może się okazać, że szukając oszczędności, skład orzekający będzie operował tylko materiałem zgromadzonym przed organem pierwszej instancji. Tymczasem wymóg, by postępowanie wyższej instancji zostało przeprowadzone wnikliwie i jeszcze raz, ma gruntowne podstawy w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Innym przykładem wskazującym brak możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia w administracyjnym toku są postanowienia dotyczące decyzji w sprawie odszkodowania z tytułu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 5 decyzję w sprawie odszkodowania wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce powstania strat majątkowej, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

---

<sup>44</sup> A. Modrzejewski, *Uznanie administracyjne w postępowaniu o wydanie wizy jednolitej*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2011, nr 1(17), s. 35.

<sup>45</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. UE L 243 z 15.9.2009, s. 1).

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r. Nr 151, poz. 1595 ze zm.).

Decyzja wydana przez ten organ jest ostateczna. Wprawdzie ustawodawca pozostawia poszkodowanemu niezadowolonemu z decyzji w sprawie odszkodowania, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego, jednak w odniesieniu do standardów dobrej administracji taką konstrukcję należy uznać za niewystarczającą. Można bowiem w tym przypadku wyznaczyć inny organ, który ponownie rozstrzygnie sprawę. Podobne wnioski można odnieść do decyzji organu ochrony środowiska właściwego w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania za szkody, jakie poniósł władający powierzchnią ziemi na skutek podjętych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Kolejna wątpliwość na gruncie komentowanego standardu była zgłaszana w związku z procedurą kończącą się wydaniem decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego<sup>47</sup>. Podobnie też obecnie maturzystom nie przysługuje prawo odwołania się od wyników egzaminów, ale jedynie od jego przebiegu. W myśl art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty<sup>48</sup> wyniki sprawdzianu i egzaminów, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy, oraz egzaminów eksternistycznych, o których mowa w art. 10 ust. 1, są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Pewne zmiany w tym względzie są obecnie zapowiadane<sup>49</sup>.

Istotne wątpliwości budziły również regulacje związane z przeprowadzaniem szkolenia oraz egzaminu dla osób ubiegających się o uprawnienie do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową. Jest to przykład procedury oceniającej, której zakończenie pozytywnym wynikiem uprawnia podmiot do świadczenia usług w danym zakresie (wystawiania świadectw energetycznych). Zgodnie z § 16 ust. 2 uchylonego rozporządzenia w tej sprawie<sup>50</sup> w przypadku negatywnego wyniku egzaminu minister określa termin, po upływie którego osoba ubiegająca się o uprawnienie do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej

---

<sup>47</sup> U. Mirowska-Łoskot, *Uczniowie będą skarżyć matury. Brak odwołania jest sprzeczny z konstytucją*, „Gazeta Prawna” 29 lipca 2011.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>49</sup> A. Wittenberg, *Matura to nie Sąd Ostateczny. Będzie można złożyć odwołanie od wyniku egzaminu*, Gazeta Prawna.pl, 13 stycznia 2016, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/917393,matura-2016-odwolanie-od-wyniku-egzaminu.html> (dostęp: 15.03.2016).

<sup>50</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie przeprowadzania szkolenia oraz egzaminu dla osób ubiegających się o uprawnienie do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową (Dz.U. z 2008 r. Nr 17, poz. 104).

może ponownie przystąpić do części pisemnej albo części praktycznej egzaminu. Brak jest jednak środka umożliwiającego weryfikację przeprowadzonego postępowania kwalifikującego. Zastrzeżenia w tym zakresie były formułowane przez zespoły eksperckie<sup>51</sup>.

Możliwość żądania weryfikacji rozstrzygnięcia wpływającego na prawa lub interesy należy ujmować bardzo szeroko. Wymóg ten dotyczy bowiem nie tylko decyzji administracyjnych, ale wszelkich rozstrzygnięć wpływających na sytuację jednostki. Problem może się pojawić w okoliczności, gdy forma działania administracji publicznej ma „mniej popularny” charakter<sup>52</sup>. Z taką sytuacją można się spotkać w praktyce tworzenia projektów organizacji ruchu drogowego<sup>53</sup>. Wiele wątpliwości budzi też kwestia możliwości weryfikacji wytworu działalności administracji publicznej, jaką są projekty organizacji ruchu drogowego. Procedura ich tworzenia nie przewiduje bowiem możliwości zastosowania żadnego środka zaskarżenia<sup>54</sup>. Tymczasem, jak zostało to podniesione w orzecznictwie, czynności urzędowe dotyczące lokowania znaków drogowych nie są sprawami indywidualnymi z zakresu administracji państwowej i nie są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej<sup>55</sup>, ale zgodnie z klasyfikacją prawnych form działania administracji znak drogowy jest aktem mającym charakter „generalno-konkretny”<sup>56</sup>. Z drugiej strony można doszukać się prób utożsamiania zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego z aktami prawa miejscowego<sup>57</sup>. W tym zakresie coraz częściej wskazuje się, co trzeba ocenić pozytywnie, że czynności związane

---

<sup>51</sup> M. Kruszyńska-Kośmicka, dz. cyt., s. 36 i n.

<sup>52</sup> Przykładem może tu być sytuacja, gdy nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną bądź innymi formami, dla których ustawodawca zarezerwował możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego (np. uchwała Rady Gminy o likwidacji placówki oświatowej).

<sup>53</sup> Ilustracją może być sprawa dotycząca likwidacji zjazdów z drogi nr 2 Poznań-Warszawa na teren stacji paliw położonej przy tej drodze poprzez umieszczenie na przedmiotowym odcinku drogi poziomych znaków drogowych w postaci linii ciągłych. W ocenie strony skarżącej organ, dokonując zmiany organizacji ruchu bez konsultacji i udziału osób zainteresowanych, w tym przede wszystkim skarżącej spółki, w sposób rażąco naruszył obowiązujące przepisy prawa. Podniesiono również, że działania organu spowodowały, iż znaczna część pojazdów utraciła możliwość wjazdu na stację. To natomiast wywarło efekt w postaci spadku rentowności prowadzonej stacji benzynowej. Warto nadmienić, że zmienione oznakowanie na wskazanym odcinku drogi było zgodne ze skutecznie opracowanym i zatwierdzonym projektem zmiany organizacji ruchu.

<sup>54</sup> Informacja o braku możliwości wniesienia środka odwoławczego widnieje na samej stronie BIP organów właściwych w sprawie zatwierdzania projektów, czego przykładem jest strona internetowa poznańskiego Zarządu Dróg Miejskich.

<sup>55</sup> Por. postanowienie NSA we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 1987 r., sygn. SAB/Wr 26/87.

<sup>56</sup> Por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. OPS 4/03.

<sup>57</sup> L. Murat, *Normatywny charakter organizowania ruchu drogowego w Polsce i USA (New Jersey). Studium Legalności*, Rzeszów 2005, s. 65.

z organizacją ruchu na drodze publicznej mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych<sup>58</sup>. Pomimo to należy zastanowić się nad możliwością skonstruowania właściwej procedury w taki sposób, aby rozwiązania wychodziły naprzeciw standardom dobrej administracji<sup>59</sup>.

Wątpliwości były zgłaszane również w przypadku akredytacji przeprowadzanych przez Polską Komisję Akredytacyjną<sup>60</sup>. Efektem jej prac jest ocena programów studiów, spełnienia wymagań dotyczących minimum kadrowego oraz kwalifikacji kadrowych. Trzeba zwrócić uwagę, że „uchwały PKA, mimo że od nich zależy, czy dany kierunek zostanie zamknięty, nie są wydawane w trybie decyzji administracyjnej” i nie można ich zaskarżyć do sądu administracyjnego<sup>61</sup>. Z informacji zawartych na stronie internetowej Polskiej Komisji Akredytacyjnej<sup>62</sup> wynika, że istnieje mimo wszystko możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skargę do sądu można jednak złożyć na decyzję ministra (np. w sprawie zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia), która opierała się na uchwale PKA.

Kolejnym problemem jest tzw. „ucieczka” administracji publicznej w sferę prawa cywilnego. Z taką sytuacją można się spotkać w przypadku rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokalu socjalnego lub mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Procedura w tym zakresie przewiduje, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) sporządza roczne listy uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego lub mieszkalnego spośród złożonych wniosków. Następnie projekt spisu jest ogłaszany do publicznej wiadomości, a następnie po upływie dwóch miesięcy publikuje się ostateczną wersję listy. Wprowadzie np. zgodnie z postanowieniami uchwały nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania<sup>63</sup> w terminie miesiąca można składać uwagi i zastrzeżenia do projektów list, to ostatecznej wersji listy nie można już w żaden sposób zaskarżyć. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Urzędu Miasta w Poznaniu „wybór osoby uprawnionej do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z mieszkaniowego zasobu gminy nie jest aktem lub czynnością administracyjną”<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> D. Frey, *Organizacja ruchu może być zaskarżana*, „Rzeczpospolita” 19 stycznia 2012. Zob. postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 201/11; postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 202/11.

<sup>59</sup> Zob. M. Princ, *Sporządzanie projektów...*, s. 305.

<sup>60</sup> J. Ojczyk, *Będą nowe zasady oceniania uczelni*, „Rzeczpospolita” 8 czerwca 2011.

<sup>61</sup> Tamże.

<sup>62</sup> Zob. <http://www.pka.edu.pl> (dostęp: 11.12.2012).

<sup>63</sup> Uchwała nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania (Dz.Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2009 r. Nr 203, poz. 3492 ze zm.).

<sup>64</sup> Zob. <http://bip.poznan.pl> (dostęp: 3.11.2012).



Postępowanie kończy się zaś podpisaniem umowy najmu, której jedną ze stron jest wnioskujący.

W polskim systemie prawnym wyjątki od zasady dwuinstancyjności są dopuszczone przez Konstytucję RP. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 8 kwietnia 2011 r., oznacza to, że zasada dwuinstancyjności, będąca zasadą konstytucyjną, może doznawać pewnych ograniczeń określonych w ustawie<sup>65</sup>. Przykładem zastosowania przez ustawodawcę takiego wyjątku jest przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Zgodnie z art. 112a ust. 4 ustawy PooU orzeczenia powiatowych komisji lekarskich są ostateczne. Taką konstrukcją uzasadnia fakt zagrożenia istotnych interesów państwa i społeczeństwa. Trzeba jednak pamiętać, że wszelkie odstępstwa od reguły, zgodnie z którą każdy ma prawo do ponownego i wnikliwego zbadania sprawy, powinny być dokładnie analizowane. Natomiast na organie rozstrzygającym sprawę, której nie można zweryfikować w toku instancyjnym, ciąży szczególny rodzaj odpowiedzialności, co przejawia się w obowiązku jeszcze bardziej wnikliwego i starannego postępowania.

Cieszą zmiany materialnego prawa administracyjnego, które umożliwiają w pewnym stopniu weryfikację rozstrzygnięć. Nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych<sup>66</sup> przewiduje, że odbiorca materiału, który stwierdzi zawyżenie lub zaniżenie klauzuli tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany (art. 9 ust. 1). W przypadku odmowy dokonania zmiany lub nieudzielenia odpowiedzi w ciągu 30 dni od daty złożenia wniosku odbiorca materiału może zwrócić się odpowiednio do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) o rozstrzygnięcie sporu (art. 9 ust. 2). Jeżeli stroną sporu jest ABW albo SKW, to spór rozstrzyga w tym przypadku Prezes Rady Ministrów w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu (art. 9 ust. 4). W porównaniu z poprzednimi regulacjami należy uznać to za rozwój. Skądinąd nadal w przypadku odmowy udzielenia akredytacji systemów teleinformatycznych, certyfikatu ochrony elektromagnetycznej, certyfikatu ochrony kryptograficznej lub certyfikatu bezpieczeństwa teleinformatycznego ustawodawca nie przewidział możliwości złożenia odwołania.

Za właściwy kierunek zmian należy uznać fakt, że od 1 stycznia 2005 r. wprowadzono nowe zasady odwoływania się w sprawach dotyczących rent i orzekania o niezdolności do pracy. Do końca roku 2004 od orzeczenia

---

<sup>65</sup> Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. II FSK 2070/09.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1167).

lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie przysługiwał bowiem żaden środek zaskarżenia w administracyjnym toku. Obecnie można zmienić niekorzystne orzeczenie lekarza, składając sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS działającej w składzie trzyosobowym. Brak wniesienia sprzeciwu w praktyce odczytuje się jako zgodę z treścią orzeczenia. To natomiast skutkuje uszczupleniem możliwości wzruszenia decyzji o przyznaniu bądź nieprzyznaniu świadczenia rentowego albo emerytalnego.

## 5. Poszanowanie praw nabytych

Kolejnym z przedstawionych standardów dobrej administracji odnoszących się do rozstrzygnięć administracyjnych wpływających na sytuację jednostki jest standard poszanowania praw nabytych. Standard ten został wyrażony w zaleceniu R(2007)7 w sprawie dobrej administracji w dwóch miejscach. W myśl art. 6 ust. 3 KDA organy publiczne nie ingerują w przyznane prawa i ostateczne rozstrzygnięcia prawne, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to bezwzględnie konieczne dla interesu publicznego oraz zgodne z art. 21 KDA (zmiany indywidualnych decyzji administracyjnych). Nadto, jeśli jest to konieczne, organy publiczne mogą dokonywać zmiany lub uchylać indywidualne decyzje administracyjne w interesie publicznym, jednak czyniąc to, powinny mieć na względzie prawa i interesy osób prywatnych.

W polskim Kodeksie postępowania administracyjnego standard związany z poszanowaniem praw nabytych ściśle wiąże się z zasadą trwałości decyzji ostatecznych. Zdaniem Z. Janowicza celem zasady trwałości jest ochrona praw nabytych strony oraz ochrona porządku prawnego<sup>67</sup>. Nadto, jak wskazuje ten autor, pewność obrotu prawnego wymaga, by decyzje administracyjne przy spełnieniu odpowiednich warunków stawały się trwałe<sup>68</sup>. Naruszenie zasady trwałości w literaturze porównuje się z instytucją wyłączenia<sup>69</sup>. Postanowienia kodeksowe w pełni komentowany standard uwzględniają, tylko wyjątkowo czyniąc odstępstwo od reguły w postaci postępowań nadzwyczajnych (wznowienie postępowania, uchylenie decyzji ostatecznej).

Trudno odnaleźć w zakresie materialnego prawa administracyjnego przepisy *expressis verbis* nakazujące organom poszanowanie standardu ochrony praw nabytych. W pewnym sensie realizacją standardu jest zasada ciągłości wyrażona w ustawie o obywatelstwie. W myśl art. 2 ObywUN obywatelami polskimi są osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy posiadają

---

<sup>67</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 82.

<sup>68</sup> Tamże.

<sup>69</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 769.

obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów. Podobną rolę najczęściej pełnią przepisy przejściowe, które regulują oddziaływanie nowego prawa na stosunki powstałe pod rządami dawnego prawa.

Czasami jednak można natknąć się na regulacje, które przewidują odstępstwa od standardu poszanowania praw nabytych. Na marginesie trzeba dodać, że termin „nabycie praw” może wystąpić również w decyzji nakładającej obowiązek. Pojęcie to, zawarte w art. 154 i 155 k.p.a., rozumie się szeroko, przyjmując, że każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona nabyła prawa<sup>70</sup>.

Pewne wyjątki od zasady trwałości decyzji ostatecznych zostały przewidziane przez ustawodawcę w tzw. materialnym prawie administracyjnym. Ilustracją odstąpienia od standardu ochrony praw nabytych jest rozstrzygnięcie, które może zostać wydane na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 tego aktu organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę bądź też jeśli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji następuje w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Zgodzić się należy, że istnienie dwóch aktów prawnych, które regulują ten sam przedmiot w tym samym czasie mogłoby stworzyć pewien chaos, zatem takie rozwiązanie prawne, pomimo że modyfikuje rozwiązanie standardowe, znajduje racjonalne uzasadnienie.

Wątpliwości w zakresie standardu odnoszącego się do trwałości rozstrzygnięcia administracyjnego związane były przez wiele lat ze stosowaniem art. 114 ust. 1a Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>71</sup>. Zgodnie z treścią art. 114 ust. 1 prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. W myśl dyspozycji art. 114 ust. 1a przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. Na niezgodność przepisu w tym zakresie wielokrotnie wskazywał

---

<sup>70</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 maja 2003 r., sygn. IV SA 3205/01.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Rzecznik Praw Obywatelskich. Skutkiem tego było złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności komentowanego przepisu z Konstytucją RP<sup>72</sup>. TK orzekł, że art. 114 ust. 1a przywołanej ustawy jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP<sup>73</sup>. Trybunał argumentował, że wzruszalność prawomocnych decyzji powinna być sytuacją wyjątkową, wynikającą z dokładnie określonych przesłanek. Niedopuszczalne jest również, by świadczeniobiorcy, którzy nie przyczynili się do błędów w wydaniu decyzji, ponosili jego skutki. Ponadto, zgodnie ze stwierdzeniem TK, „jeżeli uzasadnieniem trwałości ma być zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, to ustawodawca powinien gwarantować tę trwałość przede wszystkim przez niedopuszczalność ponownej, odmiennej oceny raz już ocenianych dowodów”. Zdaniem Trybunału tak skonstruowany przepis jest pułapką prawną polegającą na tym, że obywatel, „opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia), a następnie – gdy okaże się, że decyzje organu były błędne – ponosi wszelkie konsekwencje tych błędów”. Zdaniem TK chęć przywrócenia stanu zgodnego z prawem nie może się odbywać przy niewspółmiernej ingerencji w prawa jednostki. Niezbędne staje się zakreślenie proporcjonalnych granic takiego wkroczenia.

## 6. Podsumowanie

Przedstawione powyżej standardy dobrej administracji odnoszące się do podejmowanych rozstrzygnięć administracji publicznej kolejny raz znalazły odzwierciedlenie nie tylko w postanowieniach prawa administracyjnego procesowego, ale także w grupie przepisów zaliczanych do tzw. materialnego prawa administracyjnego.

Zdarza się także, że prawodawca, chcąc podkreślić lub przypomnieć organom o obowiązkach i zakresie działania, powieliła lub rozwija niektóre standardy w postanowieniach materialnego prawa administracyjnego (np. obowiązek wskazania podstawy prawnej, obowiązek uzasadniania rozstrzygnięcia). Kolejny raz jednak należy wskazać, że ustawodawca modyfikuje poszczególne wymogi sprecyzowane w standardach ogólnych (np. w zakresie obowiązku uzasadnienia decyzji, pisemności) bądź też odstępuje od niektórych z nich (np. w zakresie standardu poszanowania praw nabytych,

---

<sup>72</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 lutego 2011 r. (RPO-666850-III/11/ST/LN).

<sup>73</sup> Wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11.

zasady dwuinstancyjności). W tym miejscu wydaje się zasadne bliższe przyjęcie się wszelkim wyjątkom. Powyższa uwaga szczególnie dotyczy standardu uzasadniania rozstrzygnięć. Coraz częściej bowiem ustawodawca pozwala na odstąpienie od uzasadnienia decyzji, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (ustawa o cudzoziemcach, ustawa o obywatelstwie). Na skutek takiego postępowania trudniej jest stronie zweryfikować wadliwe rozstrzygnięcia, a tym samym bronić się przed nimi.

Problemem może się okazać forma działania administracji, która nie gwarantuje możliwości weryfikacji wytworu działania administracji (np. projekty organizacji ruchu drogowego, uchwały Polskiej Komisji Akredytacyjnej). Przykład zawarty w powyższych rozważaniach pokazuje, że na skutek takiego ukształtowania rozwiązania prawnego dochodzi do uszczuplenia możliwości weryfikacji takiego aktu, a tym samym do pogorszenia sytuacji jednostki. Podobny efekt występuje na skutek tzw. ucieczki w kierunku cywilnoprawnych form działania. Jaskrawym tego przykładem są umowy najmu lokalu socjalnego lub mieszkalnego albo gospodarka mieniem komunalnym.

Podobnie też, na gruncie przeprowadzonej analizy, można domagać się zintensyfikowania prac nad stworzeniem przepisów ogólnych, których zadaniem jest unormowanie relacji pomiędzy jednostką a administracją publiczną. Kierunek ten odpowiada bowiem zmianom, jakie następują w związku z przeobrażeniami prawa administracyjnego.

# Standardy dobrej administracji odnoszące się do kadry urzędniczej

## 1. Zagadnienia ogólne

Ocena administracji i jej funkcjonowania jest uzależniona od oceny urzędników. Właściwy sposób doboru kadr, tak często sygnalizowany w literaturze<sup>1</sup>, jest fundamentem właściwie funkcjonującej administracji<sup>2</sup>. W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że zasoby ludzkie są podstawowym dobrem każdej organizacji, a aspirowanie do spełnienia postulowanych kryteriów dobrej administracji bez dobrych urzędników jest niemożliwe<sup>3</sup>. Jak pisał B. Wesołowski, „urzędnik czy to gminny, czy państwowy był urzędnikiem-obywatelem, pełniąc swe obowiązki w głębokim zrozumieniu ich wagi publicznej i zasad prawnych, na których jego obowiązki są oparte”<sup>4</sup>. W swym podręczniku S. Kasznica akcentował, że pomimo hierarchicznego podporządkowania względem przełożonego urzędnicy nie powinni być tylko „ślepych narzędzi, bezwolnych manekinami w rękach przełożonych”<sup>5</sup>. Wręcz przeciwnie, urzędnicy dysponują pewną swobodą w podejmowaniu decyzji w zakresie stosowania i wykładni przepisów. Zdaniem autora, nawet gdyby urzędnik musiał wykonać polecenie swojego przełożonego, jest zobowiązany do poinformowania go o swoich zastrzeżeniach, spostrzeżeniach i uwagach. Trzeba więc docenić w administracji

---

<sup>1</sup> B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2003, s. 255 i n.

<sup>2</sup> S. Fundowicz, *Ustawowe wymagania stawiane pracownikom administracji publicznej*, [w:] K. Miaskowska-Daszkievicz, R.M. Pal (red.), *Standardy...*, s. 183; M. Princ, *Urzędnik a prawo do dobrej administracji*, [w:] K. Kiczka (red.), *Administracja publiczna w Europie małych ojczyzn*, Poznań 2009.

<sup>3</sup> A. Jaxa Dębicka, dz. cyt., s. 22.

<sup>4</sup> B. Wesołowski, *Podręcznik dla urzędów i działaczy gminnych*, Warszawa 1923, podają za: W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 373.

<sup>5</sup> S. Kasznica, dz. cyt., s. 14.

możliwość samodzielnego i krytycznego myślenia<sup>6</sup>. W podobnym tonie głosił J. Olszewski, według którego urzędnik-obywatel nie miał być „mumią spowitą za życia w zwoje urzędowych aktów, poza które nie wolno mu ani patrzeć, ani czuć”<sup>7</sup>.

Z ustaleń doktryny można wydobyć szereg wymogów adresowanych do osób piastujących stanowiska urzędnicze. W interesie wszystkich jest bowiem, by osoby reprezentujące obywateli w różnych formach administracji wykazywały właściwe cechy osobiste i intelektualne dla odgrywania swej roli<sup>8</sup>. Łączy się z tym, jak pisze P. Sarnecki, interes obywatelski, swoiste prawo do dobrej administracji lub też prawo do dobrego urzędnika<sup>9</sup>.

Polskie ustawy stawiają urzędnikom różne wymagania. Wśród nich znajdują się takie, jak: obywatelstwo polskie, wierność RP, zdolność do czynności prawnych, posiadanie praw publicznych, wymagania dotyczące wieku, stażu pracy, zdrowia, kwalifikacji moralnych, określonych kwalifikacji czy zakaz łączenia stanowisk<sup>10</sup>. W trzech głównych pragmatykach urzędniczych<sup>11</sup> znajdują się m.in. takie obowiązki, jak: przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela; racjonalnie gospodarować środkami publicznymi; strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa; rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej; rozwijać wiedzę zawodową (stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych); godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią; powierzone obowiązki wypełniać sumiennie i bezstronnie; zachować uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami.

Uzupełnienie powyższych wymagań stawianych urzędnikom stanowią częstokroć postanowienia różnorodnych kodeksów etycznych. Takim przykładem może być zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej

---

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> J. Olszewski, dz. cyt., s. 159.

<sup>8</sup> P. Sarnecki, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90, „Państwo i Prawo” 1991, nr 2, s. 121*. Autor odnosi się w treści glosy przede wszystkim do członków zarządów gmin.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Analizę w tym zakresie przeprowadził S. Fundowicz, *Ustawowe wymagania...*, s. 173–183.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.); Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1511); Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).

oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej<sup>12</sup>. Zgodnie z postanowieniami § 1 tego dokumentu członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu zadań powinien kierować się wynikającymi z przepisów prawa zasadami służby cywilnej. W tabeli 5 zaprezentowane zostały najważniejsze z nich.

**Tabela 5.** Zestawienie głównych zasad służby cywilnej

Zasada	Treść zasady
Zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przestrzenie prawa przy wykonywaniu zadań,</li> <li>• przyczynianie się do realizacji zasady państwa prawnego,</li> <li>• wpływanie przez swoje zachowanie i działania na stopień więzi obywateli z państwem,</li> <li>• umożliwianie aktywnego udziału obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych,</li> <li>• niekierowanie się uprzedzeniami,</li> <li>• nieuczestniczenie w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu</li> </ul>
Zasada ochrony praw człowieka i obywatela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• posiadanie wiedzy o prawach człowieka i obywatela,</li> <li>• nieproponowanie ani niepodejmowanie działań, które naruszają prawa człowieka i obywatela,</li> <li>• branie pod uwagę, że skuteczna ochrona praw człowieka i obywatela przyczynia się do wzrostu autorytetu państwa</li> </ul>
Zasada bezinteresowności	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nieprzyjmowanie od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści,</li> <li>• nieprzyjmowanie żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, które mają związek z zajmowanym stanowiskiem,</li> <li>• rezygnacja z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, które może potencjalnie mieć negatywny wpływ na zajmowane stanowisko,</li> <li>• nieprowadzenie szkoleń, jeśli takie działanie wpływałoby na bezstronność</li> </ul>
Zasada jawności i przejrzystości	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zapewnienie dostępności informacji o zasadach i efektach swojej pracy i podejmowanych rozstrzygnięciach,</li> <li>• dążenie do zapewnienia jednoznaczności oraz zrozumiałości podejmowanych działań (w ramach tworzenia przepisów i podejmowania rozstrzygnięć),</li> <li>• ujawnianie wyczerpującego uzasadnienia rozstrzygnięć,</li> <li>• posiadanie wiedzy na temat regulacji prawnych związanych z prawem dostępu do informacji publicznej</li> </ul>
Zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej,</li> <li>• zabezpieczanie interesów państwa i obywateli, ale nieograniczanie jawności i przejrzystości</li> </ul>

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953).



Zasada profesjonalizmu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obowiązek posiadania niezbędnej wiedzy dotyczącej funkcjonowania państwa,</li> <li>• obowiązek podnoszenia kwalifikacji oraz rozwijania wiedzy zawodowej,</li> <li>• posiadanie wiedzy na temat aktów prawnych, które są przedmiotem działania jednostki, w której urzędnik pracuje,</li> <li>• obowiązek rozpoznania wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych związanych ze sprawą, którą urzędnik prowadzi,</li> <li>• przestrzeganie zasad etyki korpusu służby cywilnej oraz zasad służby cywilnej,</li> <li>• obowiązek poddania się sprawdzeniu znajomości zasad służby cywilnej,</li> <li>• dążenie do stosowania wysokich standardów zarządzania publicznego poprzez dzielenie się wiedzą oraz zasięganie pomocy ekspertów,</li> <li>• efektywne i racjonalnie zarządzanie posiadanymi zasobami kadrowymi,</li> <li>• dążenie do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji,</li> <li>• gotowość do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji,</li> <li>• dbałość o wizerunek służby cywilnej,</li> <li>• odpowiednie korzystanie z praw pracowniczych</li> </ul>
Zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wykonywanie zadań ze świadomością szczególnej odpowiedzialności,</li> <li>• kierowanie się interesem publicznym i efektywnością oraz zgodnością podejmowanych działań z przepisami,</li> <li>• pełna gotowość do rozliczenia się przed przełożonymi i obywatelami z podejmowanych działań,</li> <li>• powstrzymanie się od podejmowania działań utrudniających ustalenie osoby odpowiedzialnej za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej,</li> <li>• obowiązek informowania na piśmie o złamaniu zasad służby cywilnej przez przełożonego</li> </ul>
Zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• realizacja interesu państwa i obywateli oraz efektywne osiągnięcie celów, przy jednoczesnym racjonalnym wykorzystaniu środków powierzonych państwu przez obywateli,</li> <li>• umożliwienie rozliczenia swojej dbałości o środki i mienie publiczne</li> </ul>
Zasada otwartości i konkurencyjności naboru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dbałość o równy dostęp do służby publicznej, niedyskryminację, zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań, neutralność polityczną służby cywilnej,</li> <li>• wzmacnianie zaufania obywateli do kompetencji urzędników,</li> <li>• dbałość o wyłonienie w drodze naboru osoby najlepiej przygotowanej,</li> <li>• przeprowadzanie naboru w taki sposób, by możliwa była jawna i efektywna kontrola nad jego przebiegiem</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Oprócz zasad wskazanych w tabeli 5 Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów zawiera sześć zasad etyki członka korpusu służby cywilnej. Wśród nich znalazły się: zasada godnego zachowania, zasada służby publicznej, zasada lojalności, zasada neutralności politycznej, zasada bezstronności i zasada rzetelności.

Podobne uregulowania przewidują także inne kodeksy etyczne. Zaprezentowany na wstępie rozdziału zbiór obowiązków urzędniczych zawartych w trzech najważniejszych pragmatykach służbowych pozwala na wyciągnięcie wniosku, że w większości regulacje te nie różnią się między sobą. Należy stwierdzić, że podstawowe standardy dotyczące sprawowania obowiązków przez urzędników zamykają się w kilku punktach. Wśród nich można wyróżnić<sup>13</sup>: profesjonalizm (fachowość i doświadczenie), rzetelność, bezstronność, obiektywizm oraz polityczną neutralność. Czasami do tego katalogu dodaje się jeszcze: dobre obyczaje, uczciwość, odwagę cywilną, brak nadużywania uprawnień, życzliwość i sprawiedliwość oraz odpowiedzialność. Zdaniem J. Arcimowicza skonstruowany w doktrynie wzór osobowościowy i etyczny urzędnika służby cywilnej, wywiedziony z regulacji normatywnej oraz kodeksów etyki, należy nadto uzupełnić o takie wartości, jak dobro państwa, dobro korpusu służby cywilnej, dobro administracji publicznej i dobro własne<sup>14</sup>.

Standardy dobrej administracji odnoszące się do kadry urzędniczej mają szerszy zakres. Wymogi sprecyzowane w ramach niniejszych rozważań dotyczą każdego, kto sprawuje funkcje urzędnicze, lub każdego, kto jest podmiotem dysponującym „pierwiastkiem publicznym”. Takie poszerzenie grona podmiotów zobowiązanych jest znakiem czasu i wiąże się z powierzaniem zadań różnym podmiotom znajdującym się poza strukturą administracji publicznej. Stąd też coraz częściej w literaturze autorzy posługują się terminami: podmioty administrujące i podmioty administrowane. Ponieważ poprzednie rozdziały niniejszej pracy zawierały szereg standardów, które również z powodzeniem można odnosić bezpośrednio do urzędników, dalsza treść wywodu będzie dotyczyła trzech grup, wśród których znalazły się:

- standardy należytej postawy (bezstronność, obiektywność, życzliwość, uprzejmość i rzetelność),
- standard dotyczący fachowości (profesjonalizmu) – zakładający m.in. posiadanie odpowiedniej wiedzy, umiejętności oraz doświadczenia,
- standard odpowiedzialności.

---

<sup>13</sup> B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa...*, s. 255 i n.

<sup>14</sup> J. Arcimowicz, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 412, podaje za: R. Raszewska-Skałeczka, dz. cyt., s. 237.

Obraz wszystkich wymienionych powyżej wymagań można odnaleźć w ramach standardów zawartych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji oraz w zaleceniu R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji (Kodeks Dobrej Administracji).

## 2. Należyta postawa

Podstawowe standardy dobrej administracji adresowane do kadry urzędniczej, a związane z zachowaniem należytej postawy to bezstronność i obiektywność. Bezstronność zawiera w sobie nie tylko brak uprzedzenia do którejkolwiek ze stron w trakcie prowadzonego postępowania, ale także neutralne i obiektywne nastawienie. Trzeba wspomnieć, że standard ten stoi w opozycji do wszelkich form dyskryminacji i służy eliminacji arbitralności w działaniu władz publicznych<sup>15</sup>. Nie chodzi tutaj jednak o neutralność światopoglądową i o państwo neutralne światopoglądowo, ale o brak uprzedzeń wynikających z różnorodności osób bądź z potencjalnego konfliktu interesów. Zwraca na to uwagę S. Fundowicz, twierdząc, że „zasada neutralności w sensie otwartym nakazuje organom państwowym traktować wszystkich ludzi jednakowo, bez względu na ich przekonania religijne, światopoglądowe i filozoficzne, a jednocześnie wstrzymywać się przed akceptacją zasad jednej religii lub światopoglądu lub jednej filozofii jako jedynie prawdziwej”<sup>16</sup>. Standard należy ściśle łączyć z pojęciem dobra wspólnego. Bezstronność funkcjonariuszy publicznych oraz urzędników istnieje na podłożu interesu publicznego. W interesie publicznym jest to, by przedstawiciele władzy zachowywali się w sposób bezstronny, obiektywny i by nie kierowali się własnym interesem<sup>17</sup>.

Można przyjąć, że bezstronność w trakcie rozstrzygania sprawy to konieczność zachowania bezemocjonalnego stosunku do sprawy, a także wiążący się z nią wymóg niewydawania osądu przed wydaniem wyroku lub decyzji<sup>18</sup>. Bezstronność powinna dotyczyć wszelkich organów (oraz urzędników) bez względu na ich strukturę<sup>19</sup>. Znaczenie pojęcia bezstronności w ramach administracji przytacza P.J. Suwaj. Termin ten „zakłada takie działanie jej organów i pracowników, które zmierza do angażowania się w poznanie

---

<sup>15</sup> E. Góral, *Gwarancje bezstronności w postępowaniu administracyjnym jako wyraz realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Filipek (red.), dz. cyt., s. 214.

<sup>16</sup> S. Fundowicz, *Aksjologia prawa...*, s. 637–638.

<sup>17</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów...*, s. 53.

<sup>18</sup> Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 marca 1994 r., sygn. II AKr 23/94.

<sup>19</sup> Wyrok składu siedmiu sędziów NSA w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r., sygn. II OPS 2/09.

prawdy obiektywnej i jej uwzględnienie, a także uwzględnienie sprawiedliwości, zróżnicowanych, słuszných argumentów, rzeczywistości, istotnych dla spraw związków i zagadnień merytorycznych. Wyraża się ona także w uznaniu niezależności treści działań administracyjnych (np. aktu administracyjnego) od podmiotu podejmującego te działania<sup>20</sup>. Standard ten wobec powyższego dotyczy nie tylko relacji pomiędzy jednostką a państwem, ale także rezultatów jego działalności.

Standard zachowania bezstronności i obiektywności przez pracowników administracji został zaakcentowany również w aktach europejskich. W myśl art. 4 zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji Rada Europy zobowiązuje organy administracji publicznej do działania w sposób bezstronny, obiektywny, kierując się wyłącznie okolicznościami sprawy, bez względu na osobiste przekonania i interesy. W podobnym duchu komentowane wymagania zostały umieszczone w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Na treść standardu bezstronności i niezależności (art. 8) składa się dodatkowo powstrzymanie się od wszelkich arbitralnych działań i faworyzowania, które może mieć wpływ na sytuację jednostek. W sposób szczególny zaś postępowanie urzędników nie powinno być przesłonięte sytuacją osobistą, rodzinną czy polityczną. Co ciekawe, w skład tego wymogu wchodzi również zakaz kierowania się interesem narodowym. Trzeba jednak brać pod uwagę miejsce powstania kodeksu. Nadto osobno EKDA traktuje zasadę obiektywności jako nakaz uwzględnienia wszystkich istotnych czynników podczas podejmowania decyzji i obowiązek przypisania każdemu z nich należnego mu znaczenia, a także obowiązek powstrzymania się od uwzględniania dodatkowych okoliczności, które nie mają związku ze sprawą, a które potencjalnie mogłyby wpłynąć na rozstrzygnięcie (art. 9). Nie bez znaczenia jest też fakt, że wymóg bezstronności pojawia się jako pierwszy element prawa do dobrej administracji (art. 41 KPP).

Wysoką pozycję komentowany standard zajmuje również w krajowym prawodawstwie. Chodzi tu przede wszystkim o wymóg bezstronnego wykonywania zadań państwa przez pracowników służby cywilnej (art. 153 Konstytucji RP). Zapewnieniu bezstronności służą w Kodeksie postępowania administracyjnego przede wszystkim dwie zasady: zasada prawdy obiektywnej oraz zasada pogłębiania zaufania obywatela do organów państwa. Bezpośrednio też łączy się z komentowaną tematyką instytucja wyłączenia pracownika oraz wyłączenia organu administracji publicznej.

Wymóg bezstronności pojawia się także w pragmatykach służbowych: w ustawie o pracownikach państwowych (art. 17 ust. 2 pkt 4), w ustawie o pracownikach samorządowych (art. 24 ust. 2 pkt 2), w ustawie o służbie

---

<sup>20</sup> P.A. Borkowska i in., dz. cyt., s. 43.

cywilnej (art. 76 ust. 1 pkt 4), w ustawie o strażach gminnych (art. 27 pkt 1)<sup>21</sup> oraz w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury<sup>22</sup>. Utworzeniu Służby Cywilnej miało przyświecać zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Warto zwrócić uwagę, że jednym z kryteriów oceny członków korpusu służby cywilnej jest umiejętność podejmowania decyzji w sposób bezstronny i obiektywny<sup>23</sup>.

Kolejny przykład umieszczenia przez ustawodawcę komentowanego standardu w prawie polskim to obowiązek złożenia stosownego ślubowania zawierającego wymóg zachowania bezstronności. Zgodnie z Ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich przed rozpoczęciem wykonywania swoich funkcji Rzecznik musi złożyć przyrzeczenie, że powierzone obowiązki wypełniać będzie bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością (art. 4). Podobnej treści ślubowanie składa Rzecznik Praw Dziecka (art. 5 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka)<sup>24</sup> i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (art. 9 ustawy o ochronie danych osobowych)<sup>25</sup>.

Bardzo podobnym sposobem ujmowania komentowanego standardu jest przyjmowanie przysięgi. Przyrzeczenia składają w szczególności funkcjonariusze. W myśl art. 51 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym funkcjonariusz przyrzeka „służyć wiernie Narodowi, pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego, nawet z narażeniem życia, a także strzec honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać dyscypliny służbowej i zasad etyki zawodowej”<sup>26</sup>. Dobrą ilustracją są również zapisy dotyczące funkcjonariuszy SKW albo Służby Wywiadu Wojskowego<sup>27</sup>. Porównywalnie, też zgodnie z art. 15 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, przed przystąpieniem do wykonywania

---

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1241 ze zm.).

<sup>23</sup> Por. uchylone już Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 74, poz. 633).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2000 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 740 ze zm.).

obowiązków Prezes Najwyższej Izby Kontroli składa przed sejmem przysięgę następującej treści: „Obejmując stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, uroczycie przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a powierzone mi obowiązki będę wypełniał bezstronnie i z najwyższą starannością”.

Wymóg bezstronnego działania dotyczy zarówno członków organów monokratycznych, jak i kolegialnych. Przykładem jest regulacja przewidująca działanie Społecznej Komisji Pojednawczej, działającej przy ministrze – Członku Rady Ministrów zajmującym się problematyką związków zawodowych, pracy i polityki socjalnej. W myśl art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne członkowie Komisji są niezależni i rozpoznają sprawę bezstronnie, zgodnie z przeprowadzonymi dowodami<sup>28</sup>. Podobnie też w przypadku Krajowej Izby Odwoławczej zajmującej się zamówieniami publicznymi – przed podjęciem obowiązków członek Izby jest obowiązany złożyć przed Prezesem Rady Ministrów ślubowanie według następującej rotacji: „Ślubuję uroczycie wypełniać obowiązki członka Izby, orzekać bezstronnie, zgodnie z przepisami prawa, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości” (art. 173 ust. 5 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych). Tak też dysponują przepisy Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki – członkowie Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych składają przewodniczącemu Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych w terminie miesiąca od dnia powołania oświadczenie, w którym zobowiązują się działać bezstronnie w interesie publicznym (art. 48 ust. 1 pkt 1). Kategorie, takie jak bezstronność, prawidłowość, rzetelność, sprawność i terminowość, muszą cechować wykonujących zadania instytucji zarządzającej. Taki obowiązek wypływa z § 8 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania zadań instytucji zarządzającej przez samorząd województwa<sup>29</sup>.

Bezstronność może również być warunkiem ogólnym wykonywania danego zawodu bądź piastowania funkcji. Doskonałym obrazem jest w tym zakresie regulacja dotycząca wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego. Zgodnie z art. 14 Ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz.U. z 1989 r. Nr 32, poz. 172 ze zm.).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania zadań instytucji zarządzającej przez samorząd województwa (Dz.U. z 2009 r. Nr 162, poz. 1291).

przysięgłego<sup>30</sup> tłumacz przysięgły jest obowiązany do wykonywania powierzonych mu zadań ze szczególną starannością i bezstronnością, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa (art. 14 pkt 1). Przedstawiciel tego zawodu składa dodatkowo wobec ministra sprawiedliwości ślubowanie według następującej roty: „Mając świadomość znaczenia moich słów i odpowiedzialności przed prawem, przyrzekam uroczyście, że powierzone mi zadania tłumacza przysięgłego będę wykonywać sumiennie i bezstronnie, dochowując tajemnicy prawnie chronionej oraz kierując się w swoim postępowaniu uczciwością i etyką zawodową” (art. 7 ust. 1).

Bezstronność i obiektywizm powinny także towarzyszyć podejmowanemu przez urzędników decyzjom lub czynnościom. Na przykład stały arbiter działający przy polubownych sądach konsumenckich zgodnie z rotą ślubowania przyrzeka orzekać bezstronnie i zgodnie z prawem (§ 3 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r.)<sup>31</sup>. Dotyczy to także arbitrów stałych polubownych sądów konsumenckich przy Prezesie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP), którzy przy rozpatrywaniu sprawy powinni być bezstronni i nie powinni reprezentować żadnej ze stron postępowania ani Prezesa URTiP (§ 4 ust. 2 i 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2004 r.)<sup>32</sup>. Warto wspomnieć, że w zakresie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych organ prowadzący postępowanie sprawdzające weryfikuje, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, kieruje się zasadami bezstronności i obiektywizmu (art. 24 ust. 5 InfNiejU). Nadto ustawodawca nakazuje, by czynności podejmowane w ramach postępowania były rzetelnie udokumentowane i prowadzone zgodnie z zasadami bezstronności, obiektywizmu i wykazania najwyższej staranności (art. 33 ust. 5). Jeszcze innym przykładem są zapisy Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>33</sup>. Artykuł 110a ust. 1 tego aktu przewiduje, że egzaminator zatrudniony przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego zobowiązany jest do rzetelnego i bezstronnego wykonywania powierzonych zadań. Podobnie też egzaminator przeprowadzający

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 487 ze zm.).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich (Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1214).

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich przy Prezesie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Dz.U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2794).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

egzamin państwowy na licencje lub uprawnienia lotnicze jest zobowiązany do bezstronnego i obiektywnego przeprowadzenia egzaminu państwowego, w szczególności poprzez rzetelną ocenę wiedzy lub umiejętności kandydata (§ 16 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2003 r.)<sup>34</sup>.

Zawarcie wymogu należytej postawy w zakresie bezstronności i obiektywności można wskazać na przykładzie wykonywania działań notyfikacyjnych. W myśl § 33 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa<sup>35</sup> pracownicy jednostki notyfikowanej powinni podejmować działania w sposób niezależny, bezstronny i przestrzegać zasady równoprawnego traktowania podmiotów uczestniczących w procesie oceny zgodności. Ślad podobnych wymogów można odnaleźć w bliźniaczych regulacjach prawnych<sup>36</sup>.

Bezstronność i obiektywizm szczególnie miejsce zajmują w trakcie wykonywania czynności kontrolnych i nadzorczych. Przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przewidują, że kontroler będzie wykonywał swe obowiązki sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą” (art. 70), w szczególności poprzez należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań oraz obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli (art. 71). Wymóg ten oznacza też, że organ administracji probierczej, wyznaczając zespół kontrolujący, powinien zapewnić, by jego skład gwarantował bezstronne i obiektywne przeprowadzenie kontroli<sup>37</sup>. Komentowany standard odnosi się nie tylko do organów i pracowników urzędów, ale do wszystkich, którzy wykonują zadania w interesie ogólnym. Zgodnie z § 2 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie upoważniania do wykonywania czynności inspekcyjnych statków podmiot upoważniony do wykonywania czynności inspekcyjnych statku powinien zapewniać, że czynności inspekcyjne statku będą wykonywane w sposób bezstronny, w szczególności,

---

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze (Dz.U. z 2003 r. Nr 168, poz. 1637).

<sup>35</sup> Uchylone Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa (Dz.U. z 2005 r. Nr 263, poz. 2198 ze zm.).

<sup>36</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1228); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla zabawek (Dz.U. z 2011 r. Nr 83, poz. 454).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez pracowników administracji probierczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 94, poz. 914).



że armatorzy nie są z nim powiązani zależnościami rodzinnymi, osobistymi, zawodowymi lub handlowymi i nie sprawują nad nim kontroli<sup>38</sup>.

Konieczność sprawnego i bezstronnego przeprowadzenia kontroli powinna przyświecać wydaniu rozporządzenia określającego zakres i tryb sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej oraz państwowymi jednostkami budżetowymi<sup>39</sup>. Neutralnością musiał się nadto cechować sam wynik przeprowadzonego audytu. Sprawozdanie z audytu winno było przedstawiać wyniki w sposób bezstronny, kompletny, zrozumiały, jednoznaczny i zgodny ze stanem faktycznym (§ 12 ust. 3)<sup>40</sup>.

Szczególnym wyrazem dbałości ustawodawcy o realizację standardu należytej postawy urzędnika w zakresie bezstronności i obiektywności są postanowienia, które zawierają zasady postępowania. Wymóg zachowania bezstronności wynika w prawie polskim przede wszystkim z uregulowań kodeksowych (k.p.a., Ordynacja podatkowa). W sposób szczególny komentowany standard pojawia się w zamówieniach publicznych. W tym przypadku bezstronność i obiektywizm należy uznać za fundamentalne cechy działania. Przykładu dostarcza w tym zakresie Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Zamawiający, w myśl regulacji tam zawartych, przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców (art. 7 ust. 1). Natomiast wszystkie czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 7 ust. 2). Podobnie rzecz się ma w przypadku prowadzenia postępowań konkursowych. Członkami zespołu konkursowego w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych mogą być wyłącznie osoby, których autorytet daje rękojmię prawidłowego i bezstronnego przebiegu postępowania konkursowego<sup>41</sup>. Porównywalne zapisy obowiązują w innych regulacjach<sup>42</sup>.

Jednym ze sposobów osiągnięcia postulatu bezstronności jest instytucja wyłączenia pracownika lub wyłączenia organu. Konstrukcja ta jest od

---

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie upoważnienia do wykonywania czynności inspekcyjnych statków (Dz.U. z 2010 r. Nr 77, poz. 507).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.).

<sup>40</sup> Uchylone Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę (Dz.U. z 2011 r. Nr 207, poz. 1237).

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. z 2009 r. Nr 83, poz. 695).

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 października 2009 r. w sprawie przeprowadzania konkursu ofert na realizację świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa (Dz.U. z 2009 r. Nr 183, poz. 1435).

wielu lat przedmiotem rozważań doktryny<sup>43</sup>. Podkreśla się, że służy ona realizacji dwóch zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasady prawdy obiektywnej i zasady pogłębiania zaufania obywateli do państwa<sup>44</sup>. Regulacje w tym zakresie można znaleźć przede wszystkim w aktach typowo proceduralnych (k.p.a., Ordynacja podatkowa). Innym przykładem jest Prawo zamówień publicznych, gdzie zgodnie z art. 17 ust. 1 osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeśli same ubiegają się o udzielenie tego zamówienia, bądź też jeśli pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób, bądź też jeśli przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. Przeszkodą wyłączającą pracownika mogą okazać się więzi, np. związek małżeński, stosunek pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia, lub z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. Podobne uregulowania dotyczą pracownika Urzędu Zamówień Publicznych (art. 162) oraz członka składu orzekającego w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności (art. 188 ust. 5). Wyłączenie, analogicznie jak w Kodeksie postępowania administracyjnego, może mieć charakter obligatoryjny bądź fakultatywny. Podobnego przykładu dostarczają regulacje związane z funkcjonowaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 34 ust. 1 o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym). Z instytucją wyłączenia można się spotkać w stosunku do kontrolerów NIK (art. 31 o Najwyższej Izbie Kontroli) czy pracowników przeprowadzających kontrole w ramach świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych. Swoistym rodzajem wyłączenia z mocy prawa jest sytuacja, gdy np. członek zespołu wewnętrznego bierze udział w wartościowaniu stanowiska pracy, na którym sam jest zatrudniony, nadzoruje to stanowisko pracy bądź podlega temu stanowisku pracy<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Z. Janku, *Niektóre zagadnienia wyłączenia pracownika i organu według kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2, s. 119–127.

<sup>44</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 168.

<sup>45</sup> Zob. § 22 ust. 1 Zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 5, poz. 61).

Oprócz szeroko uregulowanej instytucji wyłączenia organu bądź pracownika ustawodawca wprowadza inne formy zapewnienia realizacji komentowanego standardu. Wśród nich można wyróżnić: bezwzględny zakaz dodatkowego zatrudnienia<sup>46</sup>, zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu, zakaz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie, zakaz łączenia stanowisk, zakaz tworzenia bądź przynależności do stowarzyszeń, fundacji, pełnienia ważnych funkcji w związkach zawodowych czy przynależności do partii politycznych. Dodatkowo też bez trudu można znaleźć zakazy publicznego manifestowania poglądów politycznych, a także zakaz pozostawania w podległości służbowej.

Warto odnotować, że obecnie trwają również prace nad stworzeniem kompleksowych regulacji związanych ze sposobami unikania konfliktu interesów<sup>47</sup>. Standard bezstronności i obiektywności nadal wymaga podejmowania prób wprowadzania nowych zapisów prawnych wymuszających zachowanie odpowiedniej postawy przez urzędników. Towarzyszyć temu powinna, oczywiście, zmiana nastawienia oraz społeczny brak akceptacji zachowań manifestujących przeciwny kierunek.

Kolejnym filarem standardów dobrej administracji odnoszącym się do postawy urzędników jest obowiązek zachowania życzliwości, uprzejmości i dostępności. Cechy te spełniają kryterium przyjaznej administracji publicznej, która wydaje się już nie tylko postulatem, ale wręcz koniecznością<sup>48</sup>. Znaczenie standardu podkreśla B. Jastrzębski, który zwraca uwagę, iż „obywatel w urzędzie powinien być przekonany, że ma do czynienia z przyjazną sobie administracją publiczną, której akty prawne powinny być aktami rozsądku i życzliwego stosunku do człowieka załatwiającego sprawę”<sup>49</sup>.

Standard uprzejmości został wyeksponowany w art. 12 EKDA. Zgodnie z postanowieniami tej jednostki redakcyjnej urzędnik powinien zachowywać się właściwie, być uprzejmy i dostępny. Dostępność nakazuje wyjaśniania wszelkich wątpliwości kierowanych przez interesanta niezależnie od formy, w jakiej to następuje (drogą elektroniczną, korespondencyjnie, telefonicznie). Całe zaś postępowanie powinno być nacechowane pomocniczością w załatwieniu sprawy, co obejmuje również wskazanie osoby właściwej do załatwienia sprawy. Nadto zgodnie z treścią przepisu istnieje zobowiązanie

---

<sup>46</sup> Z wyjątkiem działalności naukowo-dydaktycznej.

<sup>47</sup> I. Kacprzak, *Z korupcją powalczą po wyborach*, „Rzeczpospolita” 15 lipca 2011, projekt dostępny na stronie: [http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/46/533/Projekt\\_zalozen\\_do\\_projektu\\_ustawy\\_Prawo\\_antykorupcyjne\\_po\\_konsultacjach\\_projek.html](http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/46/533/Projekt_zalozen_do_projektu_ustawy_Prawo_antykorupcyjne_po_konsultacjach_projek.html) (dostęp: 11.10.2011).

<sup>48</sup> Zob. J. Kisielnicki, *Przyjazna administracja – marzenia czy konieczność*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2010, z. 2, s. 50-69.

<sup>49</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo...*, s. 285.

do powzięcia wszelkich środków, by naprawić ewentualny błąd popełniony w sprawie, wskazać możliwe kierunki wyjścia z zaistniałej sytuacji, a przede wszystkim przyznać się do błędu. J. Świątkiewicz zwraca uwagę, że zasada uprzejmości ma swe źródło w poczuciu służebnej roli urzędników państwowych w stosunku do społeczeństwa oraz powinna wynikać z kultury osobistej<sup>50</sup>. Być życzliwym to przede wszystkim prezentować postawę przychylną, pomocną innej osobie.

Standard życzliwości pojawia się w orzecznictwie sądów administracyjnych głównie za sprawą samych skarżących. I tak, niekiedy strony skarżące argumentują, że załatwienie sprawy dokonane zostało z pominięciem „zasady życzliwości dla petenta oraz zasady życzliwości wynikającej z uchwalonego przez Senat (...) Akademickiego Kodeksu Wartości”<sup>51</sup>. Niekiedy też sam skład orzekający wskazuje, że postępowanie „nacechowane było wysokim stopniem staranności i życzliwości i zmierzało do udzielenia wszechstronnej pomocy”<sup>52</sup>. Zachowanie urzędnika prowadzącego sprawę administracyjną nie powinno budzić jakichkolwiek wątpliwości oraz winno być nacechowane życzliwością<sup>53</sup>. Należy przyjąć, że nawet w przypadku niewłaściwego zachowania się strony, ewentualne skorzystanie ze środka dyscyplinarnego w postaci kary powinno być poprzedzone stosownym ostrzeżeniem<sup>54</sup>.

Standard związany z zachowaniem właściwej postawy przez urzędników opiera się na wartościach, które powinny być obecne w życiu każdego człowieka od momentu narodzin. Na przykład zadaniem szkoły jest uczenie zasad współżycia społecznego, w tym uprzejmości i życzliwości<sup>55</sup>. Należy podkreślić, że wymóg życzliwości istniał od dawna w naszym porządku prawnym. Wśród archiwalnych już aktów prawnych należy zwrócić uwagę na Ustawę z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych<sup>56</sup>, w której zgodnie z art. 5 pkt 14 pracownicy rad narodowych obowiązani byli przestrzegać zasad uprzejmości w stosunku do obywateli i pracowników. Podobnie też art. 25 Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej

---

<sup>50</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, s. 24.

<sup>51</sup> Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 kwietnia 2007 r., sygn. III SA/Kr 143/07; zob. też wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Lu 740/08.

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. IV SA/Po 210/10.

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2007 r., sygn. II SA/Łd 607/07.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 13 stycznia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 19, poz. 165).

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. z 1968 r. Nr 25, poz. 164).

służbie cywilnej<sup>57</sup> przewidywał podstawowe zasady zachowania się, które obowiązywały pracownika państwowego. Wśród nich można znaleźć takie sformułowanie, zgodnie z którym wobec swych przełożonych pracownik państwowy powinien zachowywać się z uszanowaniem, w stosunku zaś do innych pracowników państwowych i podwładnych z uprzejmością (pkt 3). Natomiast w stosunkach urzędowych z interesantami pracownik państwowy powinien, zachowując należytą powagę, być bezstronny, uprzejmy i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą (pkt 4). Podobny standard zachowania obowiązywał funkcjonariuszy więziennych. Zgodnie z § 5 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 1931 r. w sprawie regulaminu więziennego<sup>58</sup> funkcjonariusze więzienni we wzajemnych stosunkach służbowych powinni zachowywać uprzejmość i życzliwość, śpiesząc sobie zawsze chętnie z radą i pomocą, chociażby jej okazanie było związane z niebezpieczeństwem dla ich zdrowia lub życia.

Analiza regulacji obowiązujących obecnie w naszym kraju dostarcza informacji, czy i gdzie ustawodawca takie wymogi zawiera w tekstach prawnych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na pragmatyki służbowe. Otóż w dwóch z nich *expressis verbis* prawodawca używa zwrotu „życzliwość”. Zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>59</sup> obowiązkiem strażnika gminnego jest zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, przełożonymi, podwładnymi oraz współpracownikami (art. 27 ust. 1 pkt 5). Lustrzane ujęcie można odnaleźć w ustawie o pracownikach samorządowych (art. 24 ust. 2 pkt 5).

Próżno wszakże szukać podobnych zwrotów w innych pragmatykach służbowych (urzędnicy państwowi, służba cywilna). Nie oznacza to jednak, że nie można wywodzić takiego obowiązku ze służebnej roli administracji, jaką powinna pełnić, a także poprzez połączenie z postulatem poszanowania godności człowieka. Życzliwość, uprzejmość, pomocność czy właściwa wrażliwość będą dotyczyły zwłaszcza urzędników, którzy zajmują się osobami z zaburzeniami psychicznymi<sup>60</sup> bądź też osobami starszymi, bezrobotnymi, niepełnosprawnymi, będącymi ofiarami przestępstw, uzależnionymi czy uchodźcami. Wymóg ten będzie szczególnie aktualny przy wykonywaniu przez pracowników socjalnych zadań o charakterze inicjatorskim

---

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1922 r. Nr 21, poz. 164 ze zm.).

<sup>58</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 1931 r. w sprawie regulaminu więziennego (Dz.U. z 1931 r. Nr 71, poz. 577).

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 ze zm.).

<sup>60</sup> Por. art. 2 ust. 1 pkt 3 cytowanej ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

i pomocniczym<sup>61</sup> bądź przez urzędników, którzy mają do czynienia z danymi wrażliwymi (np. przy postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy).

Istnienie komentowanego standardu należytego zachowania się urzędników potwierdzają również akty prawne, które regulują kwestie związane z oceną pracy. Uprzejmość pojawia się również w ramach opiniowania służbowego policjantów<sup>62</sup> oraz członków korpusu służby cywilnej<sup>63</sup>. Pozytywne podejście do jednostki może cechować się takimi elementami, jak: zrozumienie funkcji usługowej swojego stanowiska pracy, okazywanie szacunku, służenie pomocą, właściwa i sprawna obsługa klienta wewnętrznego i zewnętrznego, przejrzyste działanie, tworzenie przyjaznej atmosfery<sup>64</sup>. Na uwagę zasługuje też opis stanowiska pracy wskazujący realizowane zadania, wymagane kompetencje, kwalifikacje i zakres odpowiedzialności oraz funkcję stanowiska pracy w strukturze urzędu. W jednym z kryteriów szczegółowych takiego opisu pojawiają się umiejętności interpersonalne, takie jak grzeczność i uprzejmość, łatwość komunikacji, umiejętność argumentowania, umiejętność negocjacji<sup>65</sup>.

### 3. Fachowość

W ujęciu podmiotowym administracja publiczna jest zbiorem osób, które w imieniu państwa wykonują zadania publiczne. Stąd też standardy dobrej administracji muszą się odnosić również do kadry urzędniczej<sup>66</sup>. Wśród tych wymagań na pierwszym planie, oprócz wymienionych wcześniej, znajduje się kryterium fachowości. Należy dodać, że wykonywanie każdego zawodu wymaga posiadania określonych kwalifikacji<sup>67</sup>. K. Wojtczak proponuje, by pod pojęciem zawodu rozumieć „osobiste wykonywanie wewnętrznie spójnego

---

<sup>61</sup> Artykuł 119 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz.U. z 2010 r. Nr 170, poz. 1145).

<sup>63</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczególnych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 94, poz. 772).

<sup>64</sup> Por. przytoczone już Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej.

<sup>65</sup> Zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 5, poz. 61).

<sup>66</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 155–158.

<sup>67</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna regulacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 41–50.

zbioru czynności (zadań), wymagających określonych kwalifikacji (wiedzy i/lub umiejętności), systematycznie i odpłatnie, na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego<sup>68</sup>. Pod terminami „kwalifikacje” czy „określone kwalifikacje” kryją się dwa elementy: wiadomości i umiejętności<sup>69</sup>. Pierwszy składnik oznacza pewien zasób wiedzy w jakiejś dziedzinie, natomiast drugi określa znajomość czegoś, biegłość<sup>70</sup>.

Trzeba zwrócić uwagę, że w systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej<sup>71</sup>. W praktyce kryteria doboru mają pomóc w realizacji postulatu fachowej kadry administracyjnej i powinny być utożsamiane z budowaniem demokratycznego państwa prawnego.

Standard fachowości nie został wprost wyrażony w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji ani w zaleceniu R(2007)7 Komitetu Ministrów RE dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Przygotowanie kadry urzędniczej na wysokim poziomie wiąże się z obowiązkami, jakie zostały nałożone na urzędników w związku z udzielaniem porad dotyczących załatwiania spraw urzędowych (art. 10 ust. 3 EKDA) czy obowiązku odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13 EKDA). Najpełniej jednak treść standardu oddają zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.<sup>72</sup> W myśl dyspozycji art. 6 ust. 2 Karty status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych na podstawie kryterium umiejętności i kompetencji. Zgodnie z treścią Karty, aby w pełni zrealizować ten cel, należy przewidzieć odpowiednie zasady szkoleń, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego.

W Konstytucji RP standard fachowości został odniesiony tylko do służby cywilnej. Zgodnie z art. 153 ust. 1 w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa,

---

<sup>68</sup> Tamże. Przytoczona definicja jest zgodna z brzmieniem uchylonego Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U. z 2010 r. Nr 82, poz. 537 ze zm.). Zgodnie z objaśnieniami do struktury klasyfikacji zawodów i specjalności zawartych w tym rozporządzeniu zawodem określa się „zbiór zadań (zespół czynności) wyodrębnionych w wyniku społecznego podziału pracy, wykonywanych stale lub z niewielkimi zmianami przez poszczególne osoby i wymagających odpowiednich kwalifikacji (wiedzy i umiejętności), zdobytych w wyniku kształcenia lub praktyki”. Zawód może dzielić się na specjalności, które wymagają pogłębionej dodatkowej wiedzy i umiejętności, zdobytych w wyniku dodatkowego szkolenia lub praktyki.

<sup>69</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna regulacja...*, s. 41; *taż*, *Rozważania wokół zawodu administratywisty*, „Prawo i Administracja” 2007, t. 6, Piła, s. 87.

<sup>70</sup> K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna regulacja...*, s. 41.

<sup>71</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.

<sup>72</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Trzeba jednak zauważyć, że postanowienia każdej pragmatyki służbowej zobowiązują do rozwijania własnej wiedzy zawodowej.

Ustawodawca stara się urzeczywistniać standard fachowości w różny sposób w postanowieniach materialnego prawa administracyjnego. Najczęściej następuje to przez sprecyzowanie obowiązku posiadania odpowiedniego wykształcenia (np. konkretny typ wykształcenia), odpowiedniego poziomu wykształcenia (np. wykształcenie wyższe), uzyskania odpowiedniego dyplomu, posiadania wiedzy oraz umiejętności w danym zakresie (np. znajomości języków obcych), nabycia określonej praktyki (np. piastowania funkcji na danym stanowisku).

Jako przykład mogą służyć postanowienia prawa budowlanego, które precyzują, że Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (art. 88 ust. 3a PrBudU) może być osoba, która m.in. posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, posiada kompetencje kierownicze, ma co najmniej sześcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym oraz posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Podobnie też w myśl art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej pracownikiem socjalnym może być osoba, która spełnia co najmniej jeden z niżej wymienionych warunków: posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych, ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna, do dnia 31 grudnia 2013 r. ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie.

Inną ilustracją zawarcia standardu fachowości są postanowienia ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przeprowadzania czynności z udziałem małoletniego. Zgodnie z art. 66 OchrCU czynności w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy z udziałem małoletniego bez opieki może dokonywać osoba, która spełnia co najmniej jeden z następujących warunków: ukończyła studia wyższe magisterskie na kierunku prawo i posiada dwuletni staż pracy w instytucjach, których zakres działania obejmuje opiekę nad dzieckiem; ukończyła studia wyższe magisterskie lub wyższe zawodowe i posiada dwuletni staż pracy w administracji publicznej oraz odbyła przeszkolenie w zakresie prowadzenia postępowań w sprawie nadania statusu uchodźcy z udziałem małoletnich; ukończyła studia wyższe magisterskie na kierunkach pedagogika, psychologia lub socjologia oraz posiada dwuletni staż pracy w administracji publicznej.

Powyższy przykład, co odróżnia go od pozostałych, pokazuje, że ustawodawca nakazuje, by konkretne czynności były wykonywane przez osobę



spełniającą odpowiednie kryteria. Rozwiązanie to należy uznać za pozytywne. Tym bardziej że przyjmuje się, iż dbałość o dobro dziecka<sup>73</sup> jest obowiązkiem władz publicznych<sup>74</sup>.

Zdarza się, że ustawodawca uzależnia piastowanie stanowiska od uzyskania konkretnego wykształcenia bądź wiedzy w danej dziedzinie. Na przykład wykształceniem prawniczym powinien legitymować się szef Urzędu ds. Cudzoziemców, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, co najmniej jeden członek składu orzekającego komisji dyscyplinarnej nauczycieli akademickich. Wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną powinien cechować się Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 2 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich). Co ciekawe, wymóg ten nie obowiązuje Rzecznika Praw Dziecka, który w zakresie wiedzy i doświadczenia musi spełnić następujące kryteria: ukończenie studiów wyższych, uzyskanie tytułu magistra lub tytułu równorzędnego oraz posiadanie co najmniej pięcioletniego doświadczenia w pracy z dziećmi lub na ich rzecz (art. 1 ust. 4 Ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka)<sup>75</sup>.

Podobnie też, w skład Rady do Spraw Polaków na Wschodzie wchodzi sześciu członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem z zakresu spraw dotyczących Polonii i Polaków za granicą. Co najmniej połowa członków Rady powinna posiadać wyższe wykształcenie prawnicze (art. 10 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka). Zdaniem J. Jagielskiego wymagania sprecyzowane w ustawie Karta Polaka służą zapewnieniu odpowiedniego poziomu merytorycznego działań Rady i są w pełni zasadne<sup>76</sup>. Jak dalek wskazuje autor, „z jednej strony wiążą się one z gwarancjami dochowania pewnych ogólnych standardów właściwych organom administracji publicznej, a ściślej ich obsadom personalnym (obywatelstwo polskie, niekaralność, pełnia praw publicznych). Z drugiej zaś – służą uczynieniu z Rady organu kompetentnego w materii, w której ma działać i orzekać. Zważywszy na funkcje orzecznicze Rady, których nieodłącznym elementem jest między innymi posługiwanie się procedurami prawnymi, szczególnie istotne znaczenie

---

<sup>73</sup> Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka „dziecko” oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletniość. Zob. Konwencja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka (Dz.U. z 2000 r. Nr 2, poz. 11).

<sup>74</sup> Zob. szerzej M. Princ, *Zasada dobra dziecka w prawie administracyjnym*, „Prawo i Administracja” 2010, t. 9, Piła, s. 183–198.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2086 ze zm.).

<sup>76</sup> J. Jagielski, D. Pudzianowska, *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 126–127.

mogą mieć te wymogi, które dotyczą posiadania przez członków tego organu właściwej wiedzy i wykształcenia prawniczego<sup>77</sup>.

Interesujące wnioski w zakresie standardu fachowości kadry administracyjnej płyną z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego z 1986 r.<sup>78</sup> Ustawodawca, zapewne w trosce o najwyższy poziom kierowników USC i ich zastępców, wprowadził ustawą z dnia 19 września 2008 r.<sup>79</sup> nowe regulacje dotyczące wymagań w zakresie kwalifikacji zawodowych, a także wymogów o charakterze etyczno-moralnym<sup>80</sup>. Zgodnie z art. 6a tego aktu na stanowisku kierownika urzędu stanu cywilnego oraz zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego mogła być zatrudniona osoba, która oprócz posiadania obywatelstwa polskiego, pełnej zdolności do czynności prawnych i korzystania z pełni praw publicznych, braku skazania za przestępstwo umyślne, cieszenia się nieposzlakowaną opinią oraz odpowiednim stanem zdrowia, powinna wykazać, że ukończyła studia prawnicze lub administracyjne i uzyskała tytuł magistra lub podyplomowe studia administracyjne, a także posiada łącznie co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowiskach urzędniczych w urzędach lub biurach jednostek samorządu terytorialnego lub w służbie cywilnej, lub w urzędach państwowych, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi, lub w służbie zagranicznej, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi. Wiele wątpliwości budziło i budzi nadal w tym zakresie porównanie wymagań dotyczących kierownika urzędu stanu cywilnego, który powinien zgodnie z art. 6a uchylonej ustawy legitymować się odpowiednim wykształceniem (prawniczym lub administracyjnym), z wykształceniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz jego zastępców, którym takich wymagań przepisy nie stawiają<sup>81</sup>. Ustawa Prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 29 września 1986 r. dopuszczała bowiem, by w gminach poniżej 50 000 mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) był również kierownikiem urzędu stanu cywilnego. W konsekwencji tego osoba, która nie ma specjalistycznej wiedzy, może wykonywać obowiązki o dużej doniosłości z perspektywy jednostki. Tymczasem w literaturze sygnalizuje się, że w dobie globalizacji oraz powszechnej migracji ludności rejestracja zdarzeń stanu cywilnego jest nierzadko bardzo skomplikowaną czynnością, wymagającą wiedzy i doświadczenia, których ustawa o pracownikach samorządowych

---

<sup>77</sup> Tamże.

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 ze zm.)

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 19 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2008 r. Nr 182, poz. 1121).

<sup>80</sup> K. Wojtczak, *Rygor selekcyjne na kandydata na kierownika Urzędu Stanu Cywilnego*, „Prawo i Administracja” 2008, t. 7, Piła, s. 99.

<sup>81</sup> M. Gurdek, *Zatrudnianie kierownika urzędu stanu cywilnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010, z. 3(20), s. 90 i n.

w odniesieniu do wójta (burmistrza, prezydenta) nie precyzuje<sup>82</sup>. Warto dodać, że obowiązująca Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego w art. 6 ust. 3 nadal przewiduje, że kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>83</sup>.

Nadto warto dodać, że zdarza się również, iż prawodawca zobowiązuje do zagwarantowania udziału w organie kolegialnym osoby wykonującej wolny zawód, a posiadającej wysokie kwalifikacje. Przykładowo, w zespole postępowania konkursowego w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych wymagano udziału radcy prawnego<sup>84</sup>.

Standard fachowości kadry administracyjnej łączy się również z wymogiem podnoszenia kwalifikacji. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu pracy<sup>85</sup> poprzez podnoszenie kwalifikacji zawodowych rozumie się zdobywanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności przez pracownika z inicjatywy pracodawcy albo za jego zgodą (art. 103<sup>1</sup> § 1). Z tego tytułu ustawodawca przewidział wiele udogodnień, takich jak urlop szkoleniowy, zwolnienie z całości lub części dnia pracy na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia, oraz na czas ich trwania. Nadto pracodawca może przyznać pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe dodatkowe świadczenia, w szczególności pokryć opłaty za kształcenie, przejazd, podręczniki i zakwaterowanie. Również postanowienia prawa administracyjnego formułują wymóg uzupełnienia wiedzy. W myśl art. 119 ust. 2 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej<sup>86</sup> pracownik socjalny jest zobowiązany podnosić swoje kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach i samokształcenie. Do obowiązków pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne kontrolera NIK należy w szczególności stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych (art. 71 pkt 5 ustawy o NIK), pracownicy sądów i prokuratury powinni poszerzać wiedzę zawodową (art. 6 pkt 5<sup>87</sup>), a tłumacz przysięgły jest obowiązany do doskonalenia kwalifikacji zawodowych (art. 14 pkt 3<sup>88</sup>). Można spotkać się również z łączeniem w jednym zbiorze: inicjatywy i podnoszenia kwalifikacji z umiejętnością samodzielnego wyszukiwania i zdobywania niezbędnych informacji

---

<sup>82</sup> K. Wojtczak, *Rygor selekcyjne...*, s. 105.

<sup>83</sup> Obowiązek zatrudnienia kierownika urzędu stanu cywilnego określa ustawa.

<sup>84</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. z 2009 r. Nr 83, poz. 695).

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1241 ze zm.).

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1222 ze zm.).

(art. 87 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r.)<sup>89</sup>.

Ustawodawca wprowadza także do systemu wiele regulacji, które nakazują monitorowanie zdobywania wiedzy przez urzędników. Takie rozwiązania przewiduje rozporządzenie określające szczegółowe zasady i tryb postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury, zgodnie z którym podczas dokonywania oceny sprawdza się podnoszenie kwalifikacji i poszerzanie wiedzy przydatnej do wykonywania obowiązków, w tym znajomość aktualnego stanu prawnego (§ 6 pkt 5)<sup>90</sup>. Przy opiniowaniu bierze się pod uwagę rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji<sup>91</sup>. Doskonalenie zawodowe jest również jednym z kryteriów oceny członka korpusu służby cywilnej, w ramach której to oceny bada się m.in. takie elementy, jak nastawienie na własny rozwój i podnoszenie kwalifikacji, zdolność i skłonność do uczenia się, uzupełniania wiedzy oraz podnoszenia kwalifikacji tak, aby zawsze posiadać aktualną wiedzę i odpowiednie umiejętności. Nadto też walorem może okazać się wykazywanie zainteresowania rozwijaniem swoich kompetencji, w szczególności przez samodoskonalenie, szkolenia, uczenie się od innych czy rozwiązywanie problemów<sup>92</sup>. Funkcjonariuszowi Biura Ochrony Rządu można przyznać nagrodę uznaniową za wzorowe wykonywanie zadań służbowych, przejawianą inicjatywę w służbie oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych (§ 4 ust. 1)<sup>93</sup>.

Bywa też, że na osobie pełniącej funkcje kierownicze danej jednostki ciąży obowiązek dbałości o fachowość swoich pracowników. Na przykład kierownik rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego organizuje i kontroluje pracę pracowników ośrodka, bezpośrednio uczestniczy w realizacji zadań diagnostyczno-opiniotwórczych, poradnictwie i konsultacjach zgodnie z posiadaną specjalizacją zawodową, a także kieruje pracą i kontroluje działalność filii ośrodka. Jednym z obowiązków jest dbałość o podnoszenie

---

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.).

<sup>90</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 257).

<sup>91</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 883).

<sup>92</sup> Por. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej.

<sup>93</sup> Uchylone Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych oraz zapomóg dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 r. Nr 21, poz. 198 ze zm.).

kwalifikacji zawodowych pracowników (§ 7 ust. 2 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r.)<sup>94</sup>.

Reasumując, należy zauważyć, że wymóg fachowości kierowany do pracowników administracji jest istotny dla funkcjonowania całej administracji publicznej. Przytoczone regulacje potwierdzają, że ustawodawca w różny sposób stara się stwarzać ramy prawne w tym zakresie. Nie można jednak zapominać, że administracja wymaga zatrudniania zarówno fachowców z danej dziedziny, jak i pracowników zajmujących się pracami, które nie wymagają tak szczegółowej wiedzy. Jak wskazywał M. Kulesza, „współczesna administracja publiczna z jednej strony potrzebuje wykwalifikowanych prawników (bo ma do rozwiązania skomplikowane problemy prawne w licznych dziedzinach zarządzania publicznego), z drugiej – wielu innych specjalistów z różnych dziedzin lub generalistów, którzy potrafią takich specjalistów znaleźć i właściwie wykorzystać”<sup>95</sup>.

#### 4. Odpowiedzialność urzędnicza

Pośród standardów dobrej administracji odnoszących się do kadry urzędniczej, a gwarantujących właściwe wykonywanie przez nią zadań znajduje się wymóg uregulowania zagadnienia odpowiedzialności urzędniczej. Przewodawca najczęściej w ten sposób zabezpiecza realizację przepisów, które formułują różnorakie obowiązki. Standard odpowiedzialności urzędniczej został zawarty w art. 23 ust. 4 KDA. Zgodnie z treścią tego przepisu, tam gdzie jest to właściwe, należy umożliwić organom publicznym lub osobom prywatnym, które poniosły negatywne skutki decyzji, wszczęcie postępowania przeciwko samym urzędnikom publicznym osobiście. Należy dodać, że wcześniej kwestia odpowiedzialności była przedmiotem regulacji zalecenia nr R(84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie odpowiedzialności publicznej.

Przepisy materialnego prawa administracyjnego nie zawierają reguł odpowiedzialności urzędniczej. Przewidują ją natomiast pragmatyki służbowe (m.in. dotyczące: pracowników państwowych, członków służby cywilnej, pracowników samorządowych, pracowników NIK, członków służby zagranicznej). Ma ona zazwyczaj postać odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. Wśród kar związanych z naruszeniem obowiązków można wyróżnić:

---

<sup>94</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1063).

<sup>95</sup> M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 22.

upomnienia, nagany, nagany z ostrzeżeniem, obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, obniżenie stopnia służbowego, naganę z pozbawieniem możliwości awansowania, przeniesienie na niższe stanowisko, wydalenie z pracy w urzędzie). W warunkach polskich praktycznie nie istnieje odpowiedzialność zawodowa w związku z naruszeniem obowiązków profesjonalnych<sup>96</sup>. Wiąże się to z faktem, iż większość pracowników nie jest zrzeszona w stowarzyszeniach zawodowych<sup>97</sup>. Jednym z wyjątków od tej zasady jest istnienie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie oraz istnienie samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów<sup>98</sup>.

Nowym, kompleksowym rozwiązaniem w polskim systemie prawnym było przyjęcie Ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>99</sup>. Akt ten wprowadza zasadę, że funkcjonariusz publiczny<sup>100</sup> ponosi odpowiedzialność majątkową w przypadkach zamieszczonych w ustawie. Przewidziana w ustawie odpowiedzialność majątkowa jest związana z rażącym naruszeniem prawa. Warunkiem jej zaistnienia jest spełnienie przesłanki, gdy na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa (art. 5 pkt 1), a nadto owo rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego (art. 5 pkt 2) oraz gdy rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone w przypadkach zdefiniowanych w ustawie (art. 5 pkt 3). Maksymalna wysokość odpowiedzialności w myśl art. 9 ust. 1 ustawy nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu.

Odpowiedzialność skonstruowana w taki sposób jest oparta na zasadzie ryzyka<sup>101</sup>. Niezbędne jest pojawienie się zdarzenia, z którym ustawodawca

---

<sup>96</sup> P.A. Borkowska i in., dz. cyt., s. 288.

<sup>97</sup> Tamże.

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1946 ze zm.).

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173 ze zm.).

<sup>100</sup> Zgodnie z ustawą funkcjonariuszem publicznym nazywa się osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

<sup>101</sup> B. Augustyńska, *Kilka uwag na temat ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2001, z. 2(23), s. 60.

wiąże obowiązek naprawienia szkody, wystąpienie szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą<sup>102</sup>. Należy zauważyć, że w literaturze pod adresem ustawy zgłaszane są liczne zastrzeżenia. Między innymi zgłasza się brak możliwości zastosowania tego aktu do niektórych podmiotów (np. biegłych) oraz sygnalizuje się problem w definiowaniu zwrotu „rażące naruszenie prawa”<sup>103</sup>. Ponadto zdaniem B. Augustyńskiej regulacje ustawowe w stosunku do postanowień Kodeksu cywilnego umniejszają prawo roszczenia regresowego co do jego wysokości oraz co do ograniczenia podstawy – rażącego naruszenia prawa<sup>104</sup>. Zgodzić się jednak należy, że pomimo istnienia wad kierunku ustawodawcy mający na celu podkreślenie odpowiedzialności urzędniczej jest jak najbardziej słuszny. Korzystnie też należy ocenić wprowadzenie tzw. metryczki sprawy, która pomaga w ustaleniu osoby odpowiedzialnej za przygotowanie aktu administracyjnego.

## 5. Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym rozdziale rozważania na temat standardów dobrej administracji odnoszących się do kadry urzędniczej pozwalają ponownie na wyciągnięcie wniosku, że ustawodawca dostrzega potrzebę uchwalania zapisów, których treść odzwierciedla podstawowe wymogi stawiane współczesnej administracji publicznej. Problem w tym, że nierzadko dochodzi do zderzenia teorii z praktyką, która odbiega od zapisanych wzorców. Warto wspomnieć, że w Polsce były ogłaszane różne akty, które miały zapewnić właściwe wykonywanie funkcji urzędniczych. Jako przykład przytoczyć można chociażby Kodeks powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Prawa obywatela i obowiązki urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1984 r.<sup>105</sup> Zgodnie z treścią Kodeksu obywatel miał m.in. prawo do informacji, otrzymania potwierdzenia złożenia wniosku, składania petycji, oczekiwania kulturalnego, życzliwego potraktowania oraz obiektywnego, operatywnego rozpatrzenia sprawy. Urzędnicy natomiast byli zobowiązani do szanowania czasu interesanta, rzeczowego i uprzejmego traktowania, zapewnienia

---

<sup>102</sup> Tamże.

<sup>103</sup> Tamże, s. 62–65.

<sup>104</sup> Tamże, s. 66.

<sup>105</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1984 r. w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1984 r. Nr 20, poz. 135).

odpowiednich warunków oczekiwania w urzędzie, udzielania informacji, wszechstronnego i cierpliwego uzasadniania decyzji odmownej. Pomimo istnienia powyższego kodeksu praktyka odbiegała od ideału.

Jak pisał S. Kasznica: „urzędnik administracyjny ze względu na naturę, charakter swej działalności zbliża się raczej do zwykłego obywatela, który zabiega koło swoich spraw – do «człowieka interesu» aniżeli do sędziego”<sup>106</sup>. Z tego też względu należy podjąć odpowiednie kroki w celu właściwego kształcenia przyszłych urzędników<sup>107</sup>. Problem w tym, że człowiek może dokonywać różnych wyborów (partia, religia, zawód), nie może jednak wybrać urzędników i praktycznie nie ma skutecznych środków oddziaływania na nich<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> S. Kasznica, dz. cyt., s. 11.

<sup>107</sup> Tamże.

<sup>108</sup> Z. Janku, *Władze gminy, powiatu, województwa – 10 lat później*, [w:] Z. Czarnik i in. (red.), dz. cyt., s. 299.



## Zakończenie

W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że dobra administracja to coś więcej niż tylko zaprzeczenie złej. Za pojęciami „standardy dobrej administracji” oraz „zasada dobrej administracji” podąża konkretna treść oraz wartości, na których oparta jest relacja pomiędzy jednostką a administracją publiczną. Dobra administracja jest więc desygnatem działania w ramach określonych standardów składających się na koncepcję demokratycznego państwa prawnego. Proces krystalizacji standardów dobrej administracji przebiegał od dawna i trwa nadal. Należy podkreślić, że treść współczesnych wymogów odnoszących się do administracji publicznej w głównej mierze nawiązuje do dorobku państwa prawnego, Weberowskiej biurokracji oraz koncepcji praw człowieka. Przy czym obecnie znaczący wpływ na gruncie założenia o demokracji partycypacyjnej ma model administracji responsywnej, takiej, która w orbicie swoich zainteresowań ma przede wszystkim dobro człowieka.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają na stwierdzenie, że jest możliwe wyodrębnienie głównych standardów dobrej administracji, które stanowią teoretyczne uogólnienie wymagań statuujących relację pomiędzy jednostką a administracją publiczną. Standardy te należy odnieść nie tylko do aktów proceduralnych (k.p.a., Ordynacja podatkowa, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Stawianie bowiem znaku równości pomiędzy polskim Kodeksem postępowania administracyjnego a standardami dobrej administracji jest nieuzasadnione i niewystarczające. Należy podkreślić z całą mocą, że rodzime uregulowania zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego mają niezwykłą wartość oraz że nie musimy wstydzic się przyjętych w nim rozwiązań. Można zaryzykować tezę, że w wielu krajach świata, w tym niektórych europejskich, kodeks ten mógłby być wzorem do powielania. Z drugiej strony należy przyznać, że nasze akty określające procedurę mają ograniczone zastosowanie. Natomiast standardy dobrej administracji wyznaczają granicę aktywności całej administracji publicznej działającej w różnych formach i różnymi metodami. Adresatem wymagań skupionych w ramach standardów dobrej administracji jest administracja publiczna oraz prawodawca krajowy.

Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszej rozprawy pozwalają na potwierdzenie tezy, że postanowienia polskiego prawa administracyjnego, w tym materialnego prawa administracyjnego, są kształtowane w poszanowaniu standardów dobrej administracji. Zgromadzony materiał pozwala przede wszystkim na stwierdzenie, że prawodawca wielokrotnie powtarza niektóre komponenty standardów dobrej administracji w różnych miejscach. Najczęściej następuje to w odniesieniu do takich standardów, jak: praworządność, obowiązek wskazania podstawy prawnej, równość traktowania, bezstronność, możliwość udziału w podejmowanych rozstrzygnięciach oraz obowiązek wskazania uzasadnienia rozstrzygnięcia. W ten sposób ustawodawca akcentuje najważniejsze regulacje w danym akcie prawnym i czyni z nich swoiste dyrektywy przewodnie.

Należy zauważyć nadto, że ustawodawca urzeczywistnia przestrzeganie standardów dobrej administracji przez konstruowanie różnych rozwiązań instytucjonalnych, takich jak: przyrzeczenie administracyjne (w zakresie pewności), tworzenie terminów załatwienia sprawy oraz konstrukcja milczenia administracyjnego (standard podejmowania działań we właściwym czasie), umożliwianie składania wniosków w różnych formach (najmniejsza uciążliwość), referendum lokalne. Na straży realizacji standardów stawia się różne organy, których zadaniem jest monitorowanie przestrzegania konkretnych wymagań (np. Rzecznik Praw Obywatelskich).

Innym sposobem wprowadzania przez ustawodawcę standardów dobrej administracji do polskiego prawa administracyjnego jest uchwalanie aktów prawnych kompleksowo regulujących określoną dziedzinę. Ilustracją są postanowienia Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Taką rolę pełnią również poszczególne pragmatyki urzędnicze, które nakreślają prawa i obowiązki związane ze statusem urzędnika.

Kolejnym spostrzeżeniem wynikającym z przeprowadzonej analizy jest to, że ustawodawca modyfikuje rozwiązania modelowe<sup>1</sup> bądź w całości od nich odstępuje. Najczęściej dzieje się to poprzez wyłączenie stosowania aktów proceduralnych. Przykładowo, w sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego nie stosuje się, z nielicznymi wyjątkami, przepisów Kodeksu postępowania

---

<sup>1</sup> Modelowe rozwiązania wynikają głównie z postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji oraz Kodeksu Dobrej Administracji. Można też przyjąć, że na gruncie prawa polskiego wzorcowe rozwiązania zawierają akty proceduralne (m.in. Kodeks postępowania administracyjnego).

administracyjnego ani przepisów Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Trudno niekiedy określić, dlaczego ustawodawca decyduje się na taki krok. Skutkiem tego procesu jest tworzenie innych terminów załatwienia sprawy (np. w zakresie rejestracji leków, postępowania w sprawie udzielania statusu uchodźcy, pozwolenia na budowę). Innym przykładem jest możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji w całości lub w części, gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ukształtowane w taki sposób uregulowania pozostawiają zbyt dużą swobodę oceny i uszczuplają w nieproporcjonalny sposób możliwości obrony jednostki.

Obserwacje poczynione na gruncie analizowanego materiału pozwalają również na podniesienie, że w ramach systemu prawa administracyjnego występują przypadki całkowitego braku spełnienia standardów dobrej administracji. Wyraźnym przykładem jest procedura zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, która nie daje możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia, nie pozwala na zapewnienie udziału w postępowaniu oraz nie spełnia kryterium działania przejrzystego i otwartego. Dzieje się tak w wyniku braku konieczności informowania o podjętych działaniach i utrudnionej możliwości zweryfikowania zgodności zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego z umieszczonymi znakami.

Niezrozumiałe jest też różnicowanie sytuacji cudzoziemca będącego obywatelem UE oraz pochodzącego spoza UE w zakresie zasady proporcjonalności<sup>2</sup>. Próżno bowiem szukać możliwości zastosowania komentowanego standardu do wszystkich osób, których sytuacja nie jest regulowana przez ustawę o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Należy wskazać, że o ile nie ma przeszkody, przy odpowiednim uzasadnieniu, do różnicowania pozycji jednostki pod względem materialnych praw i obowiązków, o tyle wydaje się absolutnie naturalne, by reguły procesowe były tożsame. Powyższa uwaga dotyczy również treści pouczenia cudzoziemców.

Cieszą rezultaty rozważań, które pozwalają na stwierdzenie, że ustawodawca coraz częściej dostrzega potrzebę rozwinięcia treści standardów dotyczących relacji pomiędzy administracją a jednostką. Dobrze należy ocenić wprowadzenie regulacji określających ramy przeprowadzania kontroli przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (standard poszanowania jednostki). Innym przykładem jest nowa ustawa o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r., która rozwiązuje sprawę określenia formy wydania poświadczenia

---

<sup>2</sup> Wątpliwości w aspekcie tego samego standardu budzą również kary związane z samowolnym wycięciem drzew i krzewów.

obywatelstwa (wcześniej nie wynikało to z ustawy). W dobrym kierunku dokonano zmiany w ustawie o cudzoziemcach, która od połowy 2010 r. zapewnia w zakresie decyzji o odmowie wydania wizy Schengen lub wizy krajowej wydanej przez konsula prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten organ (standard możliwej weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych). Ponadto obserwuje się pojawienie nowych unormowań związanych z ograniczaniem barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Bez trudu można też dostrzec regulacje, których celem jest zwiększenie fachowości w administracji publicznej (określenie wykształcenia, stażu pracy). Pozytywnie ocenia się także uregulowanie w sposób kompleksowy wykonywania funkcji konsularnych. Nowy akt prawny (Prawo konsularne) spełnia fundamentalne kryterium wynikające z zasady praworządności.

Wnioski wypływające z przeprowadzonych badań pozwalają na stwierdzenie, że została rozpoznana zasada dobrej administracji. Zgodzić się należy, że zarówno prawo do dobrej administracji, jak i zasada dobrej administracji mają charakter *in statu nascendi*. Wydaje się również, że proces „krystalizacji” zasady i jej powszechnego uznania pozostaje jedynie kwestią czasu. Wyróżnienie zasad prawa, w tym zasady dobrej administracji, może pomóc w uzyskaniu jednolitości prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej. Może też pozwolić na utrzymanie stabilności systemu prawa wobec zjawiska inflacji prawa i tendencji do drobiazgowej regulacji, bowiem jak pisał H. Fayol, „bez zasad – obracamy się w ciemności, w chaosie (...). Zasada jest ową latarnią morską pozwalającą nam się orientować; może ona jednak służyć tylko tym, którzy znają drogę do portu”<sup>3</sup>.

Trzeba zauważyć, że tworzenie wspólnych ram funkcjonowania administracji w ramach Europy napotyka na pewne trudności. Bezpośrednią przyczyną takiego stanu rzeczy są różne doświadczenia państw, różnorodność koncepcji systemów prawa oraz różnorodność myślenia prawniczego. Dlatego też rośnie znaczenie takich dokumentów jak zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji (Kodeks Dobrej Administracji). W pełni należy podzielić wszystkie oceny zgłaszane przez przedstawicieli doktryny, że nasze regulacje k.p.a. na tle europejskich standardów dobrej administracji nie wymagają wielkich zmian. Przeobrażenia wymaga cały system prawa administracyjnego. Aktualnym problemem na gruncie prawa administracyjnego jest swoista ucieczka prawodawcy od postanowień k.p.a., a także korzystanie z form typowych dla prawa cywilnego. Nic nie stoi na przeszkodzie, by spróbować wyznaczyć ramy funkcjonowania administracji publicznej działającej w różnych formach i za pomocą różnych metod. W tym zakresie zaleca się więc sfinalizowanie

---

<sup>3</sup> H. Fayol, dz. cyt., s. 85.

prac dotyczących przygotowania wspólnych zasad ogólnych. Zasady te przede wszystkim określałyby relację pomiędzy jednostką a administracją i wpisywałyby się w koncepcję demokratycznego państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka. Przyjęty zbiór zasad ograniczałby aktywność prawodawcy w zakresie kształtowania norm regulujących również prawa i obowiązki jednostki. Wszelkie odstępstwa stosowane przez ustawodawcę od zasad przyjętych w tym akcie powinny być traktowane zawężająco. Natomiast wprowadzanie modyfikacji mogłoby być tylko na korzyść jednostki.

Kodeks ten, oprócz precyzowania zasad regulujących relację pomiędzy jednostką a administracją, powinien jeszcze zawierać postanowienia porządkujące wiele kwestii istotnych dla prawa administracyjnego. Przykładem jest tu zagadnienie sankcji administracyjnych, które w obecnym stanie prawnym należy scharakteryzować jako nieuporządkowane. Od wielu lat podnosi się bowiem, że stworzenie jednolitych ram tworzenia i stosowania prawa administracyjnego zapewni lepsze, sprawniejsze, efektywniejsze funkcjonowanie administracji.

Reasumując, konstruowanie standardów dobrej administracji wyrażających wartości, na których powinna być zbudowana relacja pomiędzy jednostką a administracją (bądź szerzej – państwem), pozwala na właściwe ukształtowanie przepisów prawnych, za pomocą których ustawodawca koduje treść norm prawnych. Prawo jest instrumentem dającym człowiekowi podstawową ochronę i wyznaczającym granice, których przekroczyć nie można. Należy też dodać, że dotychczas ludzkość nie wynalazła innego, lepszego narzędzia. Takim parasolem ochronnym jest prawo do dobrej administracji, którego treść powinna być obecnie szeroko dyskutowana. Ciągłej uwagi wymagają również standardy dobrej administracji. Chodzi o to, by powracać do dyskusji nie tylko w trakcie kampanii wyborczych, ale by nieustannie przyglądać się rozwiązaniom prawnym i weryfikować je pod kątem relacji administracji z jednostką. Jak pisał W.L. Jaworski, „w tym stanie rzeczy roszczę sobie pretensję tylko do jednego rezultatu: może przyczynię się do tego, iż prawnicy przekonają się, ilu gospodarzy: psycholog, socjolog, polityk, artysta, kształtujący nowe postacie, rządzi w ich domu i jak trudno pozostać samemu u siebie, w własnej swej zagrodzie”<sup>4</sup>. W tym stanie rzeczy nie można też zapomnieć o głosie administratywistów.

---

<sup>4</sup> W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 198.

# Literatura

- Aarnio A., *O racjonalnej akceptowalności. Kilka uwag o uzasadnieniu prawnym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, t. 39.
- Adamiak B., *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2005.
- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A handbook*, przeł. Jasudowicz, Strassburg 1996.
- Agere S., *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, London 2000.
- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002.
- Ambroziak A.A., *Standardy udzielania pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw we Wspólnocie Europejskiej*, [w:] Z. Czachór (red.), *Standardy europejskie*, Wrocław 2001.
- Atienza M., *Konstytucjonalizm, globalizacja i prawo*, wykład organizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Redaktora Naczelnego „Ius et Lex” i Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UW, 11 maja 2009 r., dostępny na stronie: [www.rpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf](http://www.rpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf) (dostęp: 16.11.2010).
- Atienza M., Ruiz Manero J., *A Theory of Legal Sentences*, Barcelona 1996.
- Augustyńska B., *Kilka uwag na temat ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, z. 2(23).
- Bagieńska E., Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 12, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010.
- 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.
- Bałaban A., *Kolejny bubel, czyli ustawa o kierujących pojazdami*, „Rzeczpospolita” 29 stycznia 2011.

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 2, Warszawa 2007.
- Barcz J., *Odniesienia do Karty praw podstawowych w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.
- Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 2000.
- Bąkowski T., *Europejskie uwarunkowania zasad polskiego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Bendix R., *Max Weber. Portret uczonego*, Warszawa 1975.
- Bernitz U., Nergelius J., Cardner C. (eds), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law International 2008.
- Besley T., *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford 2006.
- Besselink E., *General Principles of Community Law in Action: The Role of General Principles in the Context of the Asylum Procedures Directive*, s. 49, [http://media.leidenuniv.nl/legacy/scriptie\\_Besselink.pdf](http://media.leidenuniv.nl/legacy/scriptie_Besselink.pdf) (dostęp: 15.03.2010).
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1949.
- Bloch J., Leoński Z., Talejko E., *Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Poznań 1978.
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] J. Sutherland (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994.
- Boć J., Jendrońska J., Chelmoński A., Kuta T., Jeżewski J. (red.), *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie organów państwowych*, Warszawa 1985.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Bogdandy A. von, *Constitutional Principles for Europe*, [w:] E. Riedel, R. Wolfrum (eds), *Recent Trends in German and European Constitutional Law: German Reports Presented to the XVIIth International Congress on Comparative Law, Utrecht 16 to 22 July 2006*, Heidelberg 2006.
- Bogomilski B., *Obywatel a administracja, reforma administracji, prawa i obowiązki obywatela, interesant w urzędzie*, Warszawa 1977.
- Bojanowski E., *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, [w:] *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
- Bojanowski E., *Zasada dobrej administracji – prawo do dobrej administracji: odniesienia polskie (kilka uwag)*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Bojanowski E., *Zasada dobrej administracji (kilka refleksji)*, [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.
- Bojanowski E., *Zasada dobrej administracji*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009.

- Bojar-Fijałkowska A., *Zarys dziejów administracji od starożytności do monarchii stanowych*, Koszalin 2007.
- Borkowska P.A., Brzostek A., Kościuk D., Modrzejewski A., Radwanowicz-Wanczewska J., Sitniewski P., Suwałko-Karetko A., Suwaj P.J., Suwaj R., Wenclik M., Wincenciak M., *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa wyd. 1 2008, wyd. 2 2009.
- Borkowski J., *Dlaczego ustawa – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „RN Gospodarczo-Administracyjny” 1986, nr 4.
- Bosek L., *Roszczenia wrongful life i wrongful birth w świetle standardów konstytucyjnych i europejskich*, „Przeгляд Sądowy” 2008, nr 1.
- Brodecki Z., *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Brodecki Z., *Substrat – prawo*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009.
- Brodecki Z. (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009.
- Brodecki Z., Koncewicz T.T., *Delimitacja prawa wspólnotowego w ramach „sądowej wspólnoty interesów” – glosa do postanowienia ETS z 6.10.2005 r. w sprawie C-328/04 Attila Vajnai*, „Europejski Przeгляд Sądowy” wrzesień 2006.
- Brzeski M., *Możliwość przyjęcia przez radę gminy kodeksu etycznego radnych. Glosa do wyroku NSA z dnia 17 maja 2006 r., II OSK 287/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przeгляд Orzecznictwa 2”, Gdańsk 2007.
- Brzozowska A., *Karta Praw Podstawowych w projekcie Traktatu Reformującego UE*, „Biuletyn Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku” 2007, nr 11, listopad.
- Brzozowski P., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 marca 2006 r., sygn. akt I FZ 99/06*, Lex/el. 2007.
- Bujny J., *Prawo do ochrony zdrowia w dokumentach europejskich*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *Europa w nowych granicach czy Europa bez granic?*, Poznań 2004.
- Butterwick R., *Polska rewolucja a Kościół katolicki 1788–1792*, Kraków 2012.
- Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge 2010.
- Chauvin T., Winczorek J., Winczorek P., *Wprowadzanie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Cherka M., Dyl M., Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Paczkowska-Tomaszewska A., Posłuszny J., Stahl M., Stankiewicz R., Wajda P., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podmioty administrujące, seria System Prawa Administracyjnego*, t. 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
- Chochowski K., *Dobro wspólne jako standard sprawowania władzy publicznej*, [w:] K. Miaszkowska-Daszkiwicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Niczyporuk, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.



- Chróścielewski W., Kmieciak Z., Tarno J.P., *Czy nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5.
- Cichos K., Wójkowski G., „Biuletyn informacji publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego”, Katowice 2010.
- Cieślak Z., *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVIII.
- Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003.
- Cieślak Z., Dyl M., Glibowski K., Jagielski J., Kozaczewska A., Lang J., Maćkowiak J., Przybysz P., Szewczuk R., Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997.
- Curtin D., Wessel R.A. (eds), *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerp–Oxford–New York 2005.
- Czachór Z. (red.), *Standardy europejskie*, Wrocław 2001.
- Czarnow S., *Prawo do informacji w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4/23.
- Człowiekowska J., *Prawo międzynarodowe jako źródło prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann, P. Dobosz (red.), *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda. Uniwersytet Jagielloński, 23 kwietnia 2004 r.*, Kraków 2005.
- Czubik P., *Zmiana ustawy o funkcjach konsulów*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.
- Czubik P., Woźniak M., *Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie sposobu uregulowania trybu postępowania przed konsulem*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” vol. 6, 2008.
- Dawidowicz W., *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] J. Niczyporuk, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Dobrowolska-Polak J., *Nietolerancja i dyskryminacja w świetle europejskiego standardu pośzanowania i ochrony praw jednostki*, [w:] T. Wallas (red.), *Standardy Unii Europejskiej a polskie realia. Wybrane problemy*, Poznań 2002.
- Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, t. 8, Warszawa 1966.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.
- Duniewska Z., *Tożsamość człowieka w dobie globalizacji (zarys problematyki)*, [w:] Z. Jan-ku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 4, Łódź 2009.

- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998.
- Dyrda I., *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, [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.
- Dziadzio A., *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867–1914). Władza – obywatel – prawo*, Kraków 2001.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, przeł. J.A. Teslar, Poznań 1947.
- Filek J., *W poszukiwaniu dobrej administracji*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2(2), Kraków.
- Fleszer D., *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.
- Fortsakis T., *Zasady rządzące dobrą administracją*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4.
- Frey D., *Jak zostać obywatelem RP*, „Rzeczpospolita” 15 sierpnia 2012.
- Frey D., *Organizacja ruchu może być zaskarżana*, „Rzeczpospolita” 19 stycznia 2012.
- Frey D., *Petent ma szybciej załatwić sprawę w urzędzie*, „Rzeczpospolita” 11 kwietnia 2011.
- Frey D., *Petent nie może być w urzędzie intruzem*, „Rzeczpospolita” 14 czerwca 2011.
- Frey D., *Relacja urząd – obywatel a standardy dobrej administracji*, RPO-MAT. 2007, nr 58.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- 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.
- Fundowicz S., *Ustawowe wymagania stawiane pracownikom administracji publicznej*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiwicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Gardocki L., *Kiedy uchwała Sądu Najwyższego jest wiążąca*, „Rzeczpospolita” 6 listopada 2008.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A., *Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.
- Gellert T., *Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (lipiec 2006 r. – kwiecień 2007 r.)*, [w:] *Prawo do Dobrej Administracji*, RPO-MAT. 2008, nr 60.
- Gill A., *O potrzebie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w świetle „Right to good administration” oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 3, Poznań 2006.

- Gill A., *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010.
- Gmyz C., *Wielka baza danych budzi kontrowersje*, „Rzeczpospolita” 22 stycznia 2010.
- Góral E., *Gwarancje bezstronności w postępowaniu administracyjnym jako wyraz realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawnym*, Bielsko-Biała 2003.
- Górski M., *Glosa do wyroku TS z dnia 29 października 2009 r.*, C-551/08, Lex/el.
- Górski M., *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).
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji jako warunek dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4.
- Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998.
- Graś A., *Standard Schengen w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Czachór (red.), *Standardy europejskie*, Wrocław 2001.
- Greczner B., *Wpływ orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na europejskie prawo telekomunikacyjne*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie” Wrocław 2008.
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.
- Gronkiewicz A., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego a zasady Kodeksu Dobrych Praktyk Administracji*, [w:] C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor, *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz-Katowice 2007.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, wyd. 2, Toruń 2010.
- Grycuk A., *Współpraca z inwestorem koreańskim*, [http://www.paiz.gov.pl/files/?id\\_plik=1165](http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=1165) (dostęp: 6.06.2012).
- Gryczko N., *W stronę integracji – kluczowa rola mediów w rozwoju lokalnym*, prezentacja w ramach Programu Integracji Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, [www.ppwow.gov.pl/download/prasa/warsztaty.pdf](http://www.ppwow.gov.pl/download/prasa/warsztaty.pdf) (dostęp: 21.11.2012).
- Gurdek M., *Zatrudnianie kierownika urzędu stanu cywilnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010, z. 3(20).
- Gwiżdż A., *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003.
- Hamel G., *Bureaucracy Must Die*, „Harvard Business Review” 2014, November 04, <https://hbr.org/2014/11/bureaucracy-must-die> (dostęp: 11.11.2015).
- Hatch M.J., *Teoria organizacji*, Warszawa 2002.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007.
- Heller M., *Jak być uczonym*, Kraków 2009.

- Heller M., *Podróże z filozofią w tle*, Kraków 2008.
- Huther J., Shah A., *A Simple Measure of Good Governance*, [w:] *Public Service Delivery*, Washington 2005.
- I.W., *Sąd ukarze urząd grzywną za bierność*, „Rzeczpospolita” 12 lipca 2011.
- Imai M., *Kaizen. Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii*, przeł. K. Pawłowski, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] H. Machieńska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Jagielski J., Pudzianowska D., *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Janku Z., *Administracyjnoprawna ingerencja w realizację zasady wolności sumienia i wyznania jednostki (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawnym*, Bielsko-Biała 2003.
- Janku Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 października 1982 r., sygn. II SA 1474/82, OSPiKA 1984, z. 6, poz. 138.*
- Janku Z., *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Janku Z., *Niektóre zagadnienia wyłączenia pracownika i organu według kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2.
- Janku Z., *Referendum gminne – zagadnienia wybrane (studium teoretyczno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” Rok 5, 2000, nr 1(9).
- Janku Z., *Referendum gminne a referendum lokalne*, „Forum Naukowe: Instytut Samorządu Terytorialnego” Rok 9, 2004, nr 2(18), Poznań.
- Janku Z., *Władze gminy, powiatu, województwa – 10 lat później*, [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.
- Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Janowicz Z., *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1974.

- Jaroszyński A., *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7.
- Jaskiernia J., *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4.
- Jaskiernia J., *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.
- Jastrzębski B., *Etyka jako kryterium dobrej administracji*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Rzeszów 2004.
- Jastrzębski B., *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Jastrzębski B., *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2003.
- Jastrzębski B., *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP (wybór z publikacji i artykułów)*, Płock 2007.
- Jasudowicz T., *Administracja a prawa człowieka*, Toruń 1996.
- Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 11.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2009.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, LEX 2009 (Lex/el.).
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Jendrośka J., *Dyskusja panelowa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Jurczyk T., *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Kacprzak I., *Z korupcją powalczą po wyborach*, „Rzeczpospolita” 15 lipca 2011.
- Kacprzak P., *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „PWSZ IPiA Studia Lubuskie” t. V, 2009, Sulechów.
- Kaczor D., *Wilkierz Królewskiego Miasta Starogardu z 1619 r.*, Starogard Gdański 2011.
- Kaj S.H., *Standardy wspólnotowe w zakresie turystyki. Harmonizacja prawa polskiego z prawem wspólnotowym w zakresie funkcjonowania turystyki oraz przedsiębiorstw turystycznych*, [w:] Z. Czachór (red.), *Standardy europejskie*, Wrocław 2001.
- Kapuściński R., *Wojna futbolowa*, Warszawa 2008.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 2, Poznań 1946.
- Kawka I., *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.

- Kenig-Witkowska M.M., *Współpraca Unii Europejskiej z Radą Europy: wybrane zagadnienia instytucjonalno-prawne*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.
- Kieres L., *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4.
- Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1977.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997.
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004.
- Kijowski D.R., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Kijowski D.R., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, RPO-MAT. 2008, nr 60.
- Kijowski D.R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Kijowski D.R., *Umowy w administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Kisielnicki J., *Przyjazna administracja – marzenia czy konieczność*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2010, z. 2.
- Kmieciak Z., *Czy można i należy rozszerzyć zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Kmieciak Z., *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *O tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa oraz problemach legislacji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12.
- Kmieciak Z., *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 11.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9.
- Kmieciak Z., *System kontroli działań administracji w Holandii*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Knosala E., Matan A., Zacharko L., *Zarys nauki administracji*, Katowice 1996.
- Kochanowski J., *Mamy prawo do dobrej administracji*, „Rzeczpospolita” 11 kwietnia 2008.

- Kochanowski J., *O dobrą administrację*, [w:] *Prawo do Dobrej Administracji*, RPO-MAT. 2008, nr 60.
- Kofman E., Youngs G., *Globalization: Theory and Practice*, London 2003
- Kommers D.P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1997.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.
- Kondak I., *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3.
- Kopaliński W., *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1999.
- Kopyra J., *Pozwolenie na budowę: niezwłocznie czy w ciągu 65 dni*, „Rzeczpospolita” 24 maja 2008.
- Kordela M., „Lex” i „Ius” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Ius et Lex” 2002, nr 1.
- Kordela M., *Formalna integracja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Kordela M., *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5(94).
- Korzeniowska-Polak A., *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2.
- Kosiarski M., *Urzędnicy ignorują tytuły rodowe*, „Rzeczpospolita” 27 października 2008.
- Kowalczyk B., *Język urzędowania administracji publicznej*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public Relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Kowalski J., *Za odwołanie sprawy urząd zapłaci grzywnę*, „Rzeczpospolita” 25 lutego 2010.
- Krajewski K., *Główne współczesne podejścia do problemu moralności*, [w:] T. Rakowski (red.), *U źródeł tożsamości kultury europejskiej*, Lublin 1994.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Krawiec G., *Nieprawidłowości w zakresie stosowania przez administrację publiczną przepisów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w świetle działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Krupa-Dąbrowska R., *Inwestorom łatwiej będzie zatłoczyć formalności*, „Rzeczpospolita” 12 stycznia 2010.
- Krupa-Dąbrowska R., *Jak zmusić opieszałego urzędnika do wydania pozwolenia na budowę*, „Rzeczpospolita” 26 stycznia 2011.
- Kruszyńska-Kośmicka M., *Dokument propozycji uproszczeń nr 8 zawierający propozycje uproszczeń procedur administracyjnych związanych z uprawnieniami do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową*, [http://www.eu-go.gov.pl/pliki/dpu\\_swiaectwa.pdf](http://www.eu-go.gov.pl/pliki/dpu_swiaectwa.pdf) (dostęp: 12.12.2011).
- Kruś M., Szewczyk E., Szewczyk M., *Przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych w kontekście fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjnoprawne*, t. 1, Wrocław 2014.

- Kucsko-Stadlmayer G. (ed.), *European Ombudsman Institution*, Wien 2008.
- Kudrycka B., *Dyskusja panelowa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Kudrycka B., *W sprawie projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo, administracja, obywatele*, Białystok 1997.
- Kulesza M., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym*, Wspólnota z 8 lutego 1997 r., nr 6, [w:] M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–1997*, Warszawa 2008.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.
- Kuźniar A., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- Lane J.-E., *New Public Management*, London 2000.
- Lang J., *Zasada jawności w prawie administracyjnym*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. XXXII: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, Warszawa 1996.
- Lang J.T., *Article 10 EC – The Most Important ‘General Principle’ of Community Law*, [w:] U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (eds), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law International 2008.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Latoszek E., Proczek M., *Specyfika biurokracji Unii Europejskiej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, wyd. 4, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Podstawowe problemy reformy administracji publicznej*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu*” Rok 5, 2000, nr 3(11).
- Leoński Z., *Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, „*OMT*” 1988, nr 2.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Leoński Z., Hauser R., Skoczylas A., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Leśniak G.J., *Minister już wie, jak PESEL zastąpi NIP*, „*Rzeczpospolita*” 23 listopada 2010.
- Lilovska D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „*Biuletyn Biura Informacji Rady Europy*” 2003, nr 4.
- Linde M.S.B., *Słownik języka polskiego A–F*, t. 1, Warszawa 1994.
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, RPO-MAT. 2008, nr 80.
- Lipowicz I., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, [w:] R. Hauser, J. Nowacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005.
- Lis-Staranowicz D., Galster J., *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „*Przegląd Sejmowy*” 2010, nr 2(97).
- Longchamps de Bérier F., *W Anglii*, [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.



- Longchamps de Bérier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łukasiewicz J., Kłosowska K., *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Łysko M., *Absolutyzm klasyczny*, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, wyd. 2, Warszawa 2006.
- Maciejewski T., *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008.
- Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Maj M., *Co zrobić, aby urzędnik przestał być anonimowy*, „Rzeczpospolita” 28 września 2010.
- Makowski M., *Zasada pisemności w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2007, nr 1.
- 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.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996.
- Malec J., *Historyczne modele rozwoju biurokracji*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007.
- Małecka T., *Narodowa strategia spójności (NSRO) 2007–2013 i good governance* (prezentacja), Wrocław 2007.
- Maroń G., *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej*, referat wygłoszony na XIX Zjeździe Katedr Teorii i Filozofii Prawa w Jastrzębiej Górze, 21 września 2010 r., s. 5, materiał dostępny na stronie: [www.prawo.univ.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Maron.pdf](http://www.prawo.univ.gda.pl/teoria/uploads/zjazd/Maron.pdf) (dostęp: 2.11.2010).
- Matuszczak M., *Corporate Governance – istota zagadnienia i zjawiska mu towarzyszące*, „Zeszyty Stowarzyszenia Naukowego Prawa Prywatnego” Poznań 2007.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, przeł. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- 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.
- Mendes J., *Good Administration in EU Law and European Code of Good Administrative Behaviour*, „EUI Working Paper” 2009, no. 9, Florence.
- Menkes J., *Karta Praw Podstawowych UE a konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Pal R.M. (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- 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.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Standardy wykonywania władzy publicznej*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal, *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7*, Lublin–Stalowa Wola 2008.

- Miętek A., *Spór liberatów z komunitarystami*, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 7.
- Mikołajewicz J., *Pojmowanie „państwa prawnego” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.
- Mirowska-Łoskot U., *Uczniowie będą skarżyć matury. Brak odwołania jest sprzeczny z konstytucją*, „Gazeta Prawna” 29 lipca 2011.
- Mises L. von, *Biurokracja*, Lublin 2005.
- Modrzejewski A., *Uznanie administracyjne w postępowaniu o wydanie wizy jednolitej*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2011, nr 1(17).
- Molenda D., *Praktyka odwoływania się do standardów europejskich w orzecznictwie NSA*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Moldawa T., *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – podstawowe problemy*, [w:] E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, Radom 2011.
- Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa: prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.
- Morawski L., *Instrumentalizacja prawa*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.
- Morawski L., *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4.
- Morawski L., *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Murat L., *Normatywny charakter organizowania ruchu drogowego w Polsce i USA (New Jersey). Studium Legalności*, Rzeszów 2005.
- Muszyński M., *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, rok XVII, nr 1(90).
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z., *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, nr 60.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Nowicki M.A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka: Obowiązek państwa aktywnej ochrony podstawowych praw i wolności*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.
- Nowosielska K., *Lekarze i prawnicy orzekną o odszkodowaniach*, „Rzeczpospolita” 7 stycznia 2012.

- Nowosielska K., *Szybkich odszkodowań od szpitali nie będzie*, „Rzeczpospolita” 18 stycznia 2012.
- Obaidullah A.T.M., *Democracy and Good Governance. The Role of Ombudsman*, Dhaka 2001.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Ochendowski E., *Zagadnienie części ogólnej prawa administracyjnego – problem ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.
- Ojczyk J., *Będą nowe zasady oceniania uczelni*, „Rzeczpospolita” 8 czerwca 2011.
- Olbromski C.J., *Klasyczny model biurokracji Maxa Webera*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007.
- Olsen J.P., *Europe in Search of Political Order. An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic/Historical Drift, and the Co-existence of Orders*, Oxford 2007.
- Olszewski H., Zmierczak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, wyd. 2, Poznań 1994.
- Olszewski J., *Biurokracja*, Lwów 1903.
- Osajda K., *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa cywilnego*, [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa. Materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbytej 27 lutego 2004 r.*, Warszawa 2005.
- Ostafiński-Bodler R., *Karta powołania jako decyzja administracyjna w świetle aktów wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, nr 1.
- Ostaszewski K., *Zasady dobrej administracji a rozwój przedsiębiorczości*, [w:] J. Łukasiewicz, S. Wrzosek (red.), *Dobra administracja – teoria a praktyka*, Radom 2007.
- Ostrowska A., *Ochrona oczekiwań w prawie publicznym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Pakuła A., *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000.
- Palmieri G., *Kryteria „dobrej administracji”*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4.
- Panasiuk A., *Instytucja promesy w prawie polskim*, „Głosa” 1997, nr 8.
- Papis A., *Nadanie imienia*, „Technika i USC” I kwartał 2004, nr 1(38).
- Pasieczny L., Gliński B., Kieżun W., Koźmiński A.K., Kulikowski J., Kurnal J., Kwiatkowski S., Merela H., Ostapczuk B., Trzcieniecki J., *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981.
- Pawłowska A., *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej demokracji do elektronicznych rządów*, „Służba Cywilna”, 2003–2004, Jesień–Zima, nr 7.
- Peers S., Ward A., *The EU Charter of Fundamental Rights, Politics, Law and Policy*, Portland 2004.

- Perzanowska-Zamajtys M., *Odpowiedzialność karna urzędników w Niemczech jako determinant efektywnego zarządzania sprawami publicznymi*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 2, Kraków 2007.
- Piet E., *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question*, „Common Market Law Review” 2002, no. 39.
- Pieter J., *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975.
- Pietrzak M., *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1.
- Piotrowska M., *Model administracji publicznej a jakość obsługi obywateli w urzędach gminnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, z. 18, Rzeszów.
- Platon, *Państwo*, t. 1, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1994.
- Porębski L., *Biurokracja w dobie rewolucji informatycznej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007.
- Princ M., *Bariery na drodze realizacji prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Administracja” 2007, t. 7, Piła.
- Princ M., *Komentarz do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4.
- Princ M., *Nowe regulacje w zakresie zmiany imion i nazwisk*, „Prawo i Administracja” 2008, t. 7, Piła.
- Princ M., *Prawo do dobrej administracji a samorząd terytorialny*, [w:] T. Smoliński (red.), *Samorząd terytorialny po akcesji do Unii Europejskiej*, Jarocin-Poznań 2008.
- Princ M., *Sporządzanie projektów organizacji ruchu drogowego w kontekście standardów „dobrej administracji” – głos w dyskusji*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, Poznań 2008.
- Princ M., *Urzędnik a prawo do dobrej administracji*, [w:] K. Kiczka (red.), *Administracja publiczna w Europie małych ojczyzn*, Poznań 2009.
- Princ M., *Zasada dobra dziecka w prawie administracyjnym*, „Prawo i Administracja” 2010, t. 9, Piła.
- Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union*, Statskontoret 2005, no. 4, s. 11, [www.statskontoret.se/upload/.../2005/200504.pdf](http://www.statskontoret.se/upload/.../2005/200504.pdf) (dostęp: 21.10.2010).
- Prus Ł., *Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w prawie administracyjnym Unii Europejskiej*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- PSI, *Sejm uchwalił ustawę o dowodach*, „Rzeczpospolita” 23 lipca 2010.
- Pułło A., *Filozofia konstytucji (prolegomena)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVIII.
- Pułło A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8.
- Pułło A., *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Pułło A., *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, z. 1(13).

- Radziejowski J., *Problemy przyjęcia przez Polskę standardów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, [w:] Z. Czachór (red.), *Standardy europejskie*, Wrocław 2001.
- Raszewska-Skałeczka R., *W kierunku etyki public relations w administracji publicznej i etycznego wymiaru kształtowania jej wizerunku*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public Relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Imiołczyk (red.), *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Warszawa 2006.
- Reniutz Ursoiu N., *Good Administration Quo Vadis. Legality or Efficiency?*, Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2011, no. 5, <http://www.jur.uu.se/LinkClick.aspx?fileticket=56P1HCkplIE%3D&tabid=5502&language=sv-SE>, (dostęp: 13.05.2012).
- Rola P., *Czy wyrok Sądu Najwyższego wiąże inne sądy*, „Rzeczpospolita” 7 sierpnia 2009.
- Rothbard M.N., *For a New Liberty. The Libertarian Manifesto*, Auburn 2006.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Rybicki R., *Standardy współpracy policji w Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] Z. Czachór (red.), *Standardy europejskie*, Wrocław 2001.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007.
- Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Kraków 1996.
- Sarnecki P., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 1990 r.*, SA/Wr 952/90, „Państwo i Prawo” 1991, nr 2.
- Sarnecki P. (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Seidler G.L., *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, Annales UMCS, sec. G, vol. 32/33, 1985/1986.
- Selznick P., Nonet P., Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2004.
- Sieniawska K. (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Prawo do ochrony sfery intymności jednostki*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11.
- Simon H.A., *Działanie administracji: proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, przeł. K. Poznański, Warszawa 1976.
- Skóra A., *Europejskie standardy uczestnictwa (participation) w postępowaniu administracyjnym, w którym bierze udział znaczna liczba podmiotów*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998.
- Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] Materiały z XVII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Międzyzdroje 2006, dostępne na stronie: [http://www.us.szcz.pl/main.php/zjazd\\_ktifp?xml=load\\_page&st=12331&gs=10753](http://www.us.szcz.pl/main.php/zjazd_ktifp?xml=load_page&st=12331&gs=10753) (dostęp: 15.11.2010).
- Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl>.
- Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego*, <http://www.slownik-online.pl/kopalincki/>.

- Smyk G., *Korpus urzędników cywilnych w Guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 2004.
- Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002.
- Söderman J., *The European Ombudsman Annual Report 1995*, Strasbourg 1996.
- Söderman J., *The European Ombudsman Annual Report 1998*, Strasbourg 1999.
- Sokalska E., *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2003, nr 2, Olsztyn.
- Solé J.P., *EU Law, Global Law and the Right to Good Administration*, [w:] E. Chiti, B.G., Mattarella, *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationship, Legal Issues and Comparison*, 1st Edition, Heidelberg 2011.
- Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Stahl M., *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii zmian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawne formy działania administracji*, seria *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A Wróbel (red.), Warszawa 2013.
- Starbuck W.H., „*Bureaucracy*” Becomes a Four-Letter Word, *Harvard Business Review* 2005, October, s. 17, <https://hbr.org/2005/10/bureaucracy-becomes-a-four-letter-word> (dostęp: 11.11.2015).
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji (źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Stefaniuk M., *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Annales UMCS*, Vol. L/LI 2003/2004.
- Stefańska E., *Decyzje o odmowie przyznania własności czasowej nieruchomości w trybie dekretu warszawskiego jako przykład patologii w funkcjonowaniu administracji*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- Supernat J., *Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014.
- Supernat J., *Recenzja do Z. Brodecki (red.), „Europa urzędników”*, Warszawa 2009, „*Samorząd Terytorialny*” 2009, nr 12.
- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Suwaj P.J., *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, „*Samorząd Terytorialny*” 2010, nr 1–2.

- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawnym*, Bielsko-Biała 2003.
- Szewczyk M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Szpor A., *Odwaga służenia dobru wspólnemu*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Szydło M., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „*Studia Europejskie*” 2004, z. 1.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN R–Z*, t. 3, Warszawa 1995.
- Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Samorząd Terytorialny*” 2005, nr 11.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2003.
- Świątkiewicz J., *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „*Państwo i Prawo*” 1988, nr 8.
- Świątkiewicz J., *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji*, „*Państwo i Prawo*” 2004, nr 4.
- Świtalski P.A., *Miejsce Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.
- Tabernacka M., *Reputacja podmiotów sfery publicznej i opinia o nich*, [w:] M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń (red.), *Public Relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Tatarkiewicz W., *Ciekawość*, [w:] tegoż, *Droga do filozofii i inne rozprawy filozoficzne*, t. 1, M. Szymaniak (red.), Warszawa 1971.
- Tatarkiewicz W., *O bezwzględności dobra*, [w:] tegoż, *Droga do filozofii i inne rozprawy filozoficzne*, t. 1, M. Szymaniak (red.), Warszawa 1971.
- Todorova M., *Balkany wyobrażone*, przeł. P. Szymor, M. Budzińska, Wołowiec 2008.
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Tylec G., *Dostęp do informacji publicznej jako przejaw zasady jawności działania organów państwa*, [w:] K. Miaszkowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Tymiński R., *Zagadnienie tworzenia prawa w filozofii niemieckich prawnie naturalistów Ernsta-Wolfganga Böckenfördego i Otfrieda Höffego*, „*Studia Iuridica*” 2006, t. XLV.

- United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships*, New York–Geneva 2008.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005.
- Uziebło P., *Udział mieszkańców w wykonywaniu władzy publicznej na szczeblu samorządowym*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiwicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Vigoda-Gadot E., *Collaborative Public Administration: Some Lessons from the Israeli Experience*, „Managerial Auditing Journal” 2004, vol. 19, no. 6.
- Wakefield J., *Right to Good Administration*, Kluwer Law International 2007.
- Wallas T. (red.), *Standardy Unii Europejskiej a polskie realia. Wybrane problemy*, Poznań 2002.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002.
- Wentkowska A., *Zasady wspólne dla państw członkowskich – u źródeł niepisanego ius commune europaeum*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, rok XVI, nr 2(85).
- Wierzbowski M., Hofmann H.C.H., Schneider J.P., Ziller J., Auby J.B., Craig P., Curtin D., della Cananea G., Galetta D.U., Mendes J., Mir O., Stelkens U., *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2015. Redakcja wydania polskiego: M. Wierzbowski, A. Kraczkowski.
- Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Wiktorowska A., *Rola i znaczenie zasad ogólnych kpa (funkcje zasad)*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXII: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, Warszawa 1996.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym (refleksje na marginesie powstania kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna informowania w k.p.a.*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólnej szybkości postępowania w KPA*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Wiktorowska A., *Zasada przekonywania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.



- Winczorek P., *Konstytucja i wartości*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Winczorek P., *Teoria i praktyka wykładni prawa. Materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbytej 27 lutego 2004*, Warszawa 2005.
- Wiszniewski R., *Modernizacja europejskiej administracji publicznej*, [w:] R. Wiszniewski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.
- Wittenberg A., *Matura to nie Sąd Ostateczny. Będzie można złożyć odwołanie od wyniku egzaminu*, *Gazeta Prawna.pl*, 13 stycznia 2016, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/917393,matura-2016-odwolanie-od-wyniku-egzaminu.html> (dostęp: 15.03.2016).
- Wojtczak K., *Karta Polaka*, „Materialne prawo administracyjne. Forum Naukowe” rok XIII, 2008, nr 5(23).
- Wojtczak K., *Rozważania wokół zawodu administratywisty*, „Prawo i Administracja” 2007, t. 6, Piła.
- Wojtczak K., *Rygory selekcyjne na kandydata na kierownika Urzędu Stanu Cywilnego*, „Prawo i Administracja” 2008, t. 7, Piła.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna regulacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Wojtczak K., *Zbiórki publiczne*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Wojtczak K., *Zgon osoby ludzkiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – problematyka administracyjnoprawna*, „Prawo i Administracja” 2009, t. 9, Piła.
- Wojtczak K., Princ M., *Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Wojtyszek K., *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Wronkowska S., *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2005.
- Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.

- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.
- Wróbel A. (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. 1, Warszawa 2008.
- Wyrozumka A., *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2(85).
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Zajadło J., *Po co prawnikom filozofia prawa*, Warszawa 2008.
- Zajadło J., Koncewicz T.T., Brodecki Z., *Karta praw podstawowych, czyli o cywilizacyjnym wyborze i obalaniu mitów*, „Rzeczpospolita” 30 listopada 2007.
- Zakrzewska J., *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, wyd. 7, Warszawa 1981.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Zieliński M., *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 9.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.
- Ziemski K., *Administracyjno-prawny status jednostki*, [w:] Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialne prawa administracyjnego*, cz. 1, Poznań 1998.
- Ziemski K., *Precyzyjne określenie form prawnych działania administracji jako warunek konieczny dobrego administrowania*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Ziemski K.M., *O potrzebie uchwalenia ustawy porządkującej wykładnię i stosowanie prawa administracyjnego*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów” 1987, nr 9.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2.
- Zimmermann J., Dobosz P. (red.), *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100. rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda. Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r.*, Kraków 2005.

- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000.
- Zmierczak M., *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Zoll A., *Dobra administracja. Rozważania rzecznika praw obywatelskich*, „Rzeczpospolita” 18 lutego 2002.
- Żukowski L.J., „Zła administracja” – zagadnienia wybrane, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010, z. 3(20).
- Żukowski L.J., *Pojęcie skuteczności administracji – próba syntezy*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, z. 2(23).

# Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1061 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1922 r. Nr 21, poz. 164 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej (Dz.U. z 1924 r. Nr 61, poz. 609).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządkiem państwowym (Dz.U. z 1958 r. Nr 11, poz. 37 ze zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach (Dz.U. z 1959 r. Nr 36, poz. 224).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1071 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1534).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. z 1968 r. Nr 25, poz. 164).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 540 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz.U. z 1987 r. Nr 33, poz. 185 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz.U. z 1989 r. Nr 32, poz. 172 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 335 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 1990 r. Nr 51, poz. 297 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 930 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 546 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 80, poz. 494 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 152 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1241 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2086 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 400).

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1392 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1946 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 139 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2016 r., poz. 605 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 134 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1386 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz.U. z 2002 r. Nr 213, poz. 1800 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955).

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 318 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2031 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 17 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1259).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz.U. z 2004 r. Nr 251, poz. 2507 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 487 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 573 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1114 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 94 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 740 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2006 r. Nr 143, poz. 1027 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1525 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1187 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 154, poz. 958).

Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz.U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1055).

Ustawa z dnia 19 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2008 r. Nr 182, poz. 1121).



Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 10).

Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1367).

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 186).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1097).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2143 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. z 2009 r. Nr 72, poz. 619 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1501 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 990 ze zm.).

Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 81, poz. 531).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 371).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 900 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1620 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 880 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 966).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1167 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 636 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2012 r., poz. 589).

Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 769).

Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 758 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177).

Rozporządzenie z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 1931 r. w sprawie regulaminu więziennego (Dz.U. z 1931 r. Nr 71, poz. 577).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 1945 r. w sprawie wykonania dekretu z 25 września 1945 r. o służbie wojskowej nadterminowych i podoficerów zawodowych (Dz.U. z 1945 r. Nr 42, poz. 234).

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie zasad i trybu postępowania oraz właściwości organów w sprawach paszportowych. (Dz.U. z 1976 r. Nr 20, poz. 129).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 listopada 1997 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu przyznawania świadczeń i odszkodowań osobom nie będącym strażakami w razie wypadku lub poniesienia szkody w mieniu w związku z udzielaniem pomocy lub udziałem w ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną (Dz.U. z 1997 r. Nr 145, poz. 980 ze zm.).

- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. z 1999 r. Nr 55, poz. 573).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1063).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich (Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1214).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1783 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie rejestrów danych prowadzonych w sprawach obywatelstwa polskiego (Dz.U. z 2002 r. Nr 1, poz. 15).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej przez żołnierzy wojskowych organów porządkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 157, poz. 1838).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. z 2002 r. Nr 17, poz. 154).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 marca 2003 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. z 2003 r. Nr 70, poz. 638).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1063).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami (Dz.U. z 2004 r. Nr 24, poz. 215 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych oraz zapomóg dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 r. Nr 21, poz. 198 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez pracowników administracji probierczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 94, poz. 914).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1396 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. z 2004 r. Nr 151, poz. 1595 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie zasad i trybu postępowania konkursowego przy wyłanianiu kandydata na stanowisko wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 989).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze (Dz.U. z 2003 r. Nr 168, poz. 1637).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r. Nr 181, poz. 1872 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. z 2004 r. Nr 203, poz. 2081).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie standardów kształcenia nauczycieli (Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2110).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz.U. z 2004 r. Nr 228, poz. 2306 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich przy Prezesie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Dz.U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2794).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 13 stycznia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2005 r. Nr 19, poz. 165).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa (Dz.U. z 2005 r. Nr 263, poz. 2198 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 214, poz. 1575 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2007 r. Nr 1, poz. 10).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 września 2007 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania audytu zewnętrznego wydatkowania środków finansowych na naukę (Dz.U. z 2011 r. Nr 207, poz. 1237).

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 257).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie przeprowadzania szkolenia oraz egzaminu dla osób ubiegających się o uprawnienie do sporządzania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową (Dz.U. z 2008 r. Nr 17, poz. 104).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla maszyn (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1228).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców (Dz.U. z 2008 r. Nr 236, poz. 1647).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 74, poz. 633).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. z 2009 r. Nr 83, poz. 695).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 94, poz. 772).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania zadań instytucji zarządzającej przez samorząd województwa (Dz.U. z 2009 r. Nr 162, poz. 1291).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 października 2009 r. w sprawie przeprowadzania konkursu ofert na realizację świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa (Dz.U. z 2009 r. Nr 183, poz. 1435).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie upoważnienia do wykonywania czynności inspekcyjnych statków (Dz.U. z 2010 r. Nr 77, poz. 507).
- Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U. z 2010 r. Nr 82, poz. 537 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania ze zwłokami osób pozbawionych wolności zmarłych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 839).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 883).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 września 2010 r. w sprawie standardów postępowania oraz procedur medycznych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem (Dz.U. z 2010 r. Nr 187, poz. 1259).

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 2011 r. Nr 27, poz. 138).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za czyszczenie chemiczne umundurowania dla funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. z 2011 r. Nr 31, poz. 157).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w zakresie kontroli wewnętrznej urzędów kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 71, poz. 376).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla zabawek (Dz.U. z 2011 r. Nr 83, poz. 454).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie warunków oceny programowej i oceny instytucjonalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 207, poz. 1232).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1769).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 712).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie podstawowych kryteriów i zakresu oceny programowej oraz oceny instytucjonalnej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1356).
- Uchwała Nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z 13 października 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania (Dz.Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2009 r. Nr 203, poz. 3492 ze zm.).
- Uchwała Rady Ministrów nr 119 z 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013 (M.P. z 2010 r. Nr 57, poz. 773).
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. z 1985 r. Nr 35, poz. 233).
- Zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 5, poz. 61).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1984 r. w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1984 r. Nr 20, poz. 135).

## **Akty prawa Unii Europejskiej**

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r., s. 37).
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana w brzmieniu nadanym traktatem lizbońskim Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 13).

- 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, s. 1).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ogłoszona w Strasburgu 12 grudnia 2007 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję (Dz.Urz. C 303 z 14.12.2007 r., s. 1).
- Rozporządzenie Rady EWG nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. WE L 74 z 27.03.1972, s. 1 i n., ze zm.).
- 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. WE L 145/43 z 31.05.2001 r., s. 331).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 13 lipca 2009 r. nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz.Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r.).
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327/1 z 22.12.2000 r., t. 5, s. 275-346).
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wędźrowników oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.Urz. WE L 212 z 7.08.2001 r.).
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 41, poz. 26 ze zm.).
- Dyrektywa nr 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003 r.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu. Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.Urz. UE L 207 z 6.08.2010 r.).
- Akt Rady z dnia 12 marca 1999 r. przyjmujący zasady regulujące przekazywanie przez Europę danych osobowych państwom i instytucjom trzecim (Dz.Urz. WE C 88 z 30.03.1999 r., s. 1).
- Decyzja Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP) z dnia 29 września 2011 r. w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE C 285 z 29.09.2011 r., t. 54, s. 3).
- Decyzja Przewodniczącego Komisji Europejskiej z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień rzecznika praw stron w niektórych postępowaniach w sprawie handlu (Dz.Urz. UE L 107 z 29.02.2012 r., s. 5-11).

Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 17).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r. w sprawie zatwierdzenia upowszechnienia w różnych instytucjach i organach wspólnotowych – Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (Dz.Urz. UE C 72 E z 21.03.2002 r., s. 331).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, P7\_TA(2013)0004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//PL>.

## **Akty prawa międzynarodowego**

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Międzynarodowa Konwencja dotycząca interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami sporządzona w Brukseli 29 listopada 1969 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 35, poz. 207).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

Europejska Karta Samorządu Regionalnego, dokument przyjęty na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

Konwencja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka (Dz.U. z 2000 r. Nr 2, poz. 11).

Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, sporządzona w Brukseli 18 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 6, poz. 31).

Zalecenie R(77)31 Komitetu Ministrów RE o ochronie jednostki w stosunku do aktów organów administracji.

Zalecenie R(80)2 Komitetu Ministrów RE w sprawie wykonywania dyskrecyjnych kompetencji przez organy administracji.

Zalecenie R(81)7 Komitetu Ministrów RE w sprawie środków ułatwiających dostęp do sprawiedliwości.

Zalecenie R(81)19 Komitetu Ministrów RE w sprawie dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych.

Zalecenie R(84)15 Komitetu Ministrów RE w sprawie odpowiedzialności publicznej.

Zalecenie R(87)16 Komitetu Ministrów RE w sprawie procedur administracyjnych dotyczących dużych grup osób.

Zalecenie R(89)8 Komitetu Ministrów RE dotyczące tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych.



Zalecenie R(91)10 Komitetu Ministrów RE w sprawie udostępniania osobom trzecim danych osobowych pozostających w posiadaniu władz publicznych.

Zalecenie R(93)7 Komitetu Ministrów RE w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw i działalności publicznej.

Zalecenie R(2000)6 Komitetu Ministrów RE w sprawie statusu urzędników publicznych w Europie.

Zalecenie R(2000)10 Komitetu Ministrów RE w sprawie kodeksów postępowania urzędników publicznych.

Zalecenie R(2002)2 Komitetu Ministrów RE w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych.

Zalecenie R(2003)16 Komitetu Ministrów RE w sprawie wykonywania decyzji administracyjnych i wyroków sądowych w dziedzinie prawa administracyjnego.

Zalecenie R(2004)20 Komitetu Ministrów RE w sprawie kontroli sądowej aktów administracyjnych.

Zalecenie R(2007)7 Komitetu Ministrów RE dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji.

## **Akty prawa obcego**

Konstytucja Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r. (materiał dostępny w wersji angielskiej na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, <http://www.om.fi/21910.htm>).

Lietuvos Respublikos Viešojo Administravimo Įstatymas. Valstybės žinios. (Žin., 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975).

Hallintolaki (6.6.2003/434), tłumaczenie na język angielski: Administrative Procedure Act (434/2003).

# Orzecznictwo

## I. Wyroki i orzeczenia TK

Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87.  
Orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95.  
Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95.  
Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97.  
Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97.  
Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.  
Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98.  
Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98.  
Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99.  
Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99.  
Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01.  
Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02.  
Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. Kp 1/04.  
Wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04.  
Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05.  
Wyrok TK z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06.  
Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07.  
Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08.  
Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09.  
Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09.  
Wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11.  
Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/2012.  
Postanowienie TK z dnia 12 grudnia 2007 r., sygn. Ts 45/07.

## II. Orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów powszechnych

Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. III ARN 28/90.  
Wyrok SN z dnia 18 listopada 1994 r., sygn. III ARN 49/93.  
Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1995 r., opubl. OSNAP 1995/9/106  
Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1995 r., sygn. III ARN 75/94.  
Postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2003 r., sygn. V KK 348/02.  
Postanowienie SN z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. IV KZ 61/07.  
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 marca 1994 r., sygn. II AKr 23/94.

### **III. Orzeczenia NSA**

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 czerwca 1997 r., sygn. FPS 1/97.  
Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 12 października 1998 r., sygn. OPS 6/98.  
Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. OPS 1/98.  
Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. OPS 4/03.  
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80.  
Wyrok NSA z dnia 30 lipca 1981 r., sygn. SA/Kr 3/81.  
Wyrok NSA z dnia 17 października 1982 r., sygn. II SA 1474/82.  
Wyrok NSA z dnia 22 października 1987 r., sygn. IV SA 442/87.  
Wyrok NSA z dnia 15 października 1987 r., sygn. SA/Wr 730/87.  
Wyrok NSA z dnia 28 lipca 1992 r., sygn. III SA 1154/92.  
Wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. III SA 2017/92.  
Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. V SA 1827/97.  
Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1999 r., sygn. I SAB 60/99.  
Wyrok NSA z dnia 27 maja 2003 r., sygn. IV SA 3205/01.  
Wyrok NSA z dnia 27 października 2004 r., sygn. OSK 774/04.  
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. II OSK 52/05.  
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. II OSK 50/05.  
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2006 r., sygn. II OSK 287/06.  
Wyrok NSA z dnia 15 marca 2007 r., sygn. II OSK 452/06.  
Wyrok NSA z dnia 27 maja 2008 r., sygn. I OSK 867/07.  
Wyrok NSA składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 marca 2009 r.  
Wyrok NSA z dnia 8 października 2008 r., sygn. II OSK 1160/07.  
Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. II FPS 9/08.  
Wyrok NSA z dnia 13 października 2009 r., sygn. II OSK 1160/09.  
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. I OSK 851/09.  
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 65/09.  
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. I OSK 1414/10.  
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. II FSK 2070/09.  
Wyrok NSA z dnia 14 września 2011 r., sygn. I OSK 866/11.  
Wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. I OSK 713/11.  
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. I OSK 3058/14.  
Postanowienie NSA Ośrodka Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 1987 r.,  
sygn. SAB/Wr 26/87.  
Postanowienie NSA z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. I GSK 746/09.  
Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. II GSK 616/09.  
Postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 201/11.  
Postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 202/11.

### **IV. Orzeczenia WSA**

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2004 r., sygn. II SA/Wa 270/04.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 października 2004 r., sygn. I SA/Bd 311/04.  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. II SA/Sz 705/05.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 744/06.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2006 r., sygn. III SA/Kr 233/06.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. VI SA/Wa 2106/06.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2007 r., sygn. III SA/Łd 554/06.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 10/07.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lipca 2007 r., sygn. II SA/Łd 607/07.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., sygn. II SA/Bd 255/07.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 października 2007 r., sygn. II SA/Bd 773/07.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. V SA/Wa 2571/07.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2008 r., sygn. III SA/Wa 142/08.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2008 r., sygn. II SA/Łd 206/08.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. IV SA/Wr 172/08.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. IV SA/Wa 745/08.  
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16 września 2008 r., sygn. II SA/Go 358/08.  
Wyrok NSA z dnia 8 października 2008 r., sygn. II OSK 1160/07.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 października 2008 r., sygn. I SA/Wr 909/08.  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Lu 740/08.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 marca 2009 r., sygn. III SA/Łd 472/08.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. II SA/Op 277/09.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Op 327/09.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., sygn. III SA/Wa 1431/09.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2010 r., sygn. V SA/Wa 259/10.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. IV SA/Po 210/10.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. III SAB/Gd 12/11.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. IV SA/Wa 1214/11.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. I SA/Łd 1516/11.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 2016 r., sygn. IV SAB/Wa 12/16.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. IV SAB/Wr 65/16.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. II SAB/Wr 2/16.  
Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 30 kwietnia 2007 r., sygn. III SA/Kr 143/07.

## V. Wyroki TS i SPI

Wyrok TS z dnia 6 maja 1980 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii (Sprawa 102/79).  
Wyrok TS z dnia 15 października 1987 r. w sprawie Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i innym (Sprawa C-222/86).  
Wyrok TS z dnia 22 czerwca 1989 r. Fratelli Costanzo przeciwko Comune di Milano (Sprawa C-103/88).  
Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie Orkem przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Sprawa C-374/87).

Wyrok TS z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie Technische Universität München przeciwko Hauptzollamt München-Mitte (Sprawa C-269/90).

Wyrok TS z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie Jean-Louis Burban przeciwko Parlamentowi Europejskiemu (Sprawa C-255/90 P).

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (pierwsza izba) z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie Lisrestal – Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Ld<sup>a</sup> i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Sprawa T-450/93).

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (pierwsza izba w składzie powiększonym) z dnia 18 września 1995 r. w sprawie Detlef Nölle przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich (Sprawa T-167/94).

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (czwarta izba) z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie New Europe Consulting i Michael P. Brown przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Sprawa T-231/97).

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba w składzie powiększonym) z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie max.mobil Telekommunikation Service GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Sprawa T-54/99).

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 września 2002 r. Tideland Signal Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Sprawa T211/02).

Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej (druga izba) z dnia 30 września 2010 r. w sprawie Gudrun Schulze przeciwko Komisji Europejskiej (Sprawa F-36/05).

Wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej (druga izba) z dnia 30 września 2010 r. w sprawie Gergely Toth przeciwko Komisji Europejskiej (Sprawa. F-107/05).

## **VI. Wyroki ETPCz**

Wyrok ETPCz z dnia 27 czerwca 1968 r. Neumeister v. Austria (1936/63).

Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1975 r. Golder v. Wielka Brytania (4451/70).

Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 2002 r. Ziegler v. Szwajcaria (33499/96).

Wyrok ETPCz z dnia 27 maja 2003 r. Skalka v. Polska (43425/98).

Wyrok ETPCz z dnia 28 kwietnia 2004 r. Azinas v. Cypr (56679/00).

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. Turcja (13279/05).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Czaja v. Polska (5744/05).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Kapel v. Polska (16519/05).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Kluska v. Polska (33384/04).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Kowal v. Polska (21913/05).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Kura v. Polska (17318/04).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Lasota v. Polska (6762/04).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Antoni Lewandowski v. Polska (38459/03).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Płaczkowska v. Polska (15435/04).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Rusin v. Polska (25360/04).

Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2012 r. Trznadel v. Polska (5970/05).

## VII. Inne źródła i dokumenty

- Akt lokacji miasta Margrabowa (Marggrabowa) nadanego w Królewcu w 1560 r. przez Albrechta Starszego, księcia Prus (<http://www.olecko.info>).
- Baza dobrych praktyk dla administracji samorządowej, Serwis eGov.pl, 11.04.2004, (<http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=4&Itemid=62>).
- Interpelacja nr 10653 do Ministra Środowiska w sprawie wysokości kar za nielegalną wycinkę drzew i krzewów z dnia 14 lipca 2009 r. (<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/6919EB01>).
- Memorandum między Radą Europy a Unią Europejską z 2005 i 2007 r.
- Opinia Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa do komisyjnego projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego (KR-051-48/11/KBU).
- Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw (<http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>).
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 7 grudnia 2004 r. (RPO-491365-I/04/HG).
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 grudnia 2007 r. (RPO-491365-I/07HG).
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 23 lipca 2009 r. (RPO-491365-I/09MSW).
- Prezentacja wyników badań dotyczących stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady *good governance* w Polsce, ECORYS Research and Consulting, [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Stroiny/Konferencja\\_poswiecona\\_wprowadzaniu\\_zasady\\_goodgovernance\\_w\\_Polsce2409.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Stroiny/Konferencja_poswiecona_wprowadzaniu_zasady_goodgovernance_w_Polsce2409.aspx).
- Projekt sprawozdania Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego z 21 czerwca 2012 r. zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (2012/2024 (INI)).
- Regulamin Banku Dobrych Praktyk Komendy Głównej Policji – Zespół ds. Komunikacji Wewnętrznej Gabinetu Komendanta Głównego Policji (<http://www.bdp.e-wspol.edu.pl>).
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 lutego 2011 r. (RPO-666850-III/11/ST/LN).



# Standards of good administration in administrative law

## Summary

Finding and recognising patterns for administration is a fundamental task for administrators. Researchers have long debated how to administer wisely and effectively, and on which solutions law should be based or how to shape properly institutions required for the state to function. The issue of good administration is of crucial importance for the relationship between the administration and individuals.

The main objective of this book is to answer the question whether the provisions of administrative law, in particular substantive administrative law, correspond to the basic standards of good administration. At the turn of the 20th and 21st centuries, the discussion on good administration coincided with the proclamation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Code of Good Administration Behavior. According to art. 41 of the Charter of Fundamental Rights, every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the European Union. Furthermore, under the Charter, every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States. It must also be mentioned that the notion of standards of good administration is wider in scope than that set out in the Charter of Fundamental Rights.

The book includes considerations related to the history and theory of administrative law. In addition, three chapters of the work are dedicated to an analysis of the provisions of administrative law, mainly substantive administrative law, in the context of implementing the standards of good administration.

The dissertation attempts to verify the following research hypotheses. The first thesis is that it is possible to distinguish the core standards of good administration, which set out the framework for current administration. These standards are based on evolutionary changes that must be seen in their historical context. The



origins of these standards should be sought in factors such as legislation activity (also within the framework of soft law), doctrine, judgments and sometimes established practice. European standards of good administration are the result of globalization, Europeanization and westernization.

The second thesis is that the standards of good administration are reflected in Polish law. The standards of good administration identified within European administrative law are not only manifested in the legislation defining the administrative procedure (Administrative Procedure Code), but also throughout administrative law.

The third research thesis is that the Polish legal solutions of substantive administrative law generally meet the basic requirements of the standards of good administration.

The fourth thesis is that the right to good administration grew out of the loosely formulated standards of good administration, regarded as a fundamental right.

Finally, there is evidence that nowadays the new fundamental principle of law and administrative law is in the process of constitution – the principle of good administration. This principle has its roots in art. 41 of the Charter of Fundamental Rights, which also acts in conjunction with art. 6 of the Treaty on European Union. In the domestic law, the principle of good administration can be recognized as a principle within the rule of law and democracy; and in correspondence with other constitutional norms.

The main conclusion of this research is that Polish administrative law is in line with the European standards of good administration and defined standards are included in its provisions. However, the findings allowed areas requiring legislative changes to be identified. In this regard, it is highly recommended to adapt the legal regulations in order to comply even better to good administration solutions. In the author's opinion, the best way to arrange the system of administrative law would be to adopt the general principles of administrative law in a separate legal act.

Poszukiwanie dobra czy tego, co dobre, ma długą tradycję. Tropienie dobrej administracji nie jest jedynie wynikiem intelektualnej ciekawości – w tym działaniu trzeba upatrywać konieczności praktycznej natury. Ustalenie podstaw i standardów funkcjonowania aparatu publicznego należy do podstawowych zadań administratywistów.

Na przełomie XX i XXI wieku dyskusja nad zagadnieniem dobrej administracji ożyła ponownie wraz z powstaniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w związku z podjęciem prac nad Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji. Zgodnie z redakcją art. 41 Karty każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.

Od tego czasu luźno sformułowane postulaty kierowane do administracji publicznej przemieniły się w prawo o charakterze podstawowym. Taki stan rzeczy wymusza konkretne działania prawodawcze i pozwala na przegląd oraz ocenę dotychczasowych rozwiązań prawnych.

---

W podsumowaniu uwag recenzyjnych z przekonaniem stwierdzam, że oceniana rozprawa doktorska jest dojrzałym i rzetelnym opracowaniem zagadnienia naukowego niełatwego i zarazem aktualnego. Jej lektura pobudza do refleksji, wywołuje pytania. Autor okazał się badaczem bardzo dociekliwym.

dr hab. Zbigniew Janku, prof. UAM  
(z recenzji wydawniczej)



ISBN 978-83-232-3135-6  
ISSN 0083-4262