

## **Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji**

W demokratycznym państwie prawnym każdy obywatel ma wiele swoich praw o różnym znaczeniu dla funkcjonowania obywatela w zbiorowości społecznej, w tym kardynalną wartość odnajduje prawo do dobrej administracji. W literaturze przedmiotu w aspekcie rozważań charakteru prawnego zaliczane jest ono do jednych z podstawowych praw jednostki i określane jest mianem tak zwanej III generacji praw człowieka, z uwagi na przyporządkowanie do kategorii praw politycznych i obywatelskich. Słusznie Z. Cieślak pojęcie prawa do dobrej administracji scharakteryzował w poniższy sposób.

1. Jako kategorię prawną określającą uprawnienie obywatela, z którym skorelowany jest obowiązek organu administracji publicznej, a także jako klasyfikację wyżej wymienionego prawa w kontekście publicznego prawa podmiotowego, z którego można wyprowadzić skuteczne roszczenia prawne wobec organu administracji publicznej.
2. Następnie według wyżej wymienionego autora pojęcie prawa do dobrej administracji należy utożsamiać z kategorią paraprawną przez rozpatrywanie prawa do dobrej administracji jako niewiążącej zasady prawnej.

W rezultacie prawo do dobrej administracji można potraktować również jako kategorię pozaprawną ukierunkowaną na wieloaspektowe zjawisko społeczne<sup>1</sup>.

W aspekcie określenia możliwości skorzystania z uprawnienia publicznego prawa podmiotowego pragnę zwrócić uwagę, iż przyjmując w hipotetycznie zaistniałym stanie faktycznym w relacjach obywatel–organ administracji publicznej, istnieje możliwość wystąpienia stosunku prawnego – tak zwanego administracyjnego stosunku prawnego między jednostką a organem publicznym, na podstawie którego jednostka może rościć prawnie uzasadnione żądanie, co wchodzi w strukturę prawa podmiotowego<sup>2</sup>. Jednocześnie – jak wskazuje się w doktrynie – publiczne prawo podmiotowe występuje w sytuacji,

---

<sup>1</sup> D. Tykwińska-Rutkowska, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. BECK 2009, s. 285–286.

<sup>2</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 15.

gdy jeden podmiot ma możliwość wyznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. Z punktu widzenia techniki prawa stanowi to strukturę określającą prawo w korelacji z odpowiadającym mu obowiązkiem i w związku z tym determinuje wystąpienie ochrony polegającej na możliwości wymuszenia spełnienia tego obowiązku<sup>3</sup>.

W polskim porządku prawnym prawo do dobrej administracji nie zostało wyrażone *expressis verbis* w ramach najwyższego aktu prawnego w państwie, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (zwana dalej: KRP). Niezależnie od powyższego, na skutek dokonania wykładni, wyżej wymienione pojęcie można wywieść z zapisów konstytucyjnych. Analizując na płaszczyźnie konstytucyjnej zasadę prawa do dobrej administracji, należy to czynić ściśle opierając się na art. 2 KRP, wyrażającym fundamentalną ustrojową zasadę demokratycznego państwa prawnego, ponadto zważyć należy na art. 7 KRP, odnoszący się do kwestii zasady legalizmu działań organu administracji publicznej, który stanowi, iż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przytoczona zasada legalizmu działań administracji publicznej ma ważne znaczenie z uwagi na związanie działań organu administracji publicznej przepisami prawa. Ponadto warty analizy jest art. 30 KRP, który dotyczy ochrony godności ludzkiej – jego znaczenie można rozpatrywać w kontekście władczego działania administracji publicznej w kontakcie z obywatelem, bowiem stwarza on ochronę obywateli przed działaniem organu administracji publicznej powodującym uszczerbek wartości wyrażonej w tym artykule. Nadto na zasadę prawa do dobrej administracji składają się odpowiednio następujące artykuły: art. 32 KRP, który stanowi zasadę równości wobec prawa, art. 51 ust. 2 KRP – stanowiący zakaz pozyskiwania, gromadzenia oraz udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, art. 51 ust. 3 i 4 KRP – stanowiący prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbioru danych, które to prawo może ograniczyć ustawa oraz w dalszej części tego unormowania przyznane prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, art. 61 KRP – stanowiący prawo do żądania informacji o działaniu służb publicznych, art. 77 KRP – stanowiący podstawę do roszczeń odszkodowawczych w przypadku niezgodnego z prawem działania organu administracji publicznej, art. 93 ust. 2 KRP – stanowiący, iż wewnętrzne akty normatywne nie mogą określać podstawy decyzji wobec obywatela, art. 153 KRP – odnoszący się do administracji rządowej, ściślej korpusu służby cywilnej, stanowiący o realizacji zadań państwa przez czteroelementowy charakter, mianowicie: zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Całość uregulowań ściśle powiązanych z zasadą demokratycznego

---

<sup>3</sup> M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 55.

państwa prawnego polski ustrojodawca opatrzył kontrolą działalności organów administracji publicznej przez art. 78 KRP – odnoszący się do zasady dwuinstancyjności, a także art. 184 KRP – regulujący kontrolę sądów administracyjnych, oraz art. 80 i 208 KRP – statuujące instytucję rzecznika praw obywatelskich, którego celem działalności jest stanie na straży wolności i praw obywatelskich, w tym ochrony prawa do dobrej administracji, które można zrekonstruować na podstawie wyżej wymienionych norm prawnych.

Poza uregulowaniami konstytucyjnymi w strukturę prawa do dobrej administracji wchodzi także inne ustawy, a są to między innymi: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 z późn. zm., zwany dalej k.p.a.), ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm., zwana dalej: o dostępie do informacji publicznej), ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), również gros przepisów prawa materialnego regulujących sferę stosunku obywatel–administracja publiczna<sup>4</sup>. Pragnę przy tym podkreślić, iż administracja publiczna w stosunkach administracyjnoprawnych z obywatelem może działać z elementem władczego rozstrzygania o konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki<sup>5</sup>. Prawo do dobrej administracji, na arenie międzynarodowej swoje podwaliny kształtowało w strukturach europejskich w dokumencie zwanym Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, ściślej w rozdziale dotyczącym praw obywatelskich – w art. 41 Karty praw podstawowych. Dokument ten charakteryzuje się tym, iż jest to zbiór fundamentalnych praw człowieka, ale także i obowiązków obywatelskich, któremu moc wiążącą nadano przez traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Charakteryzując znaczenie wyrażonego prawa do dobrej administracji w polskim porządku prawnym, należy zwrócić uwagę na kwestię odnoszącą się do charakteru prawnego Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym. Otóż w zakresie implementacji jej do polskiego porządku prawnego wskazać należy, iż Polska przyłączyła się do tak zwanego protokołu brytyjskiego na szczycie w Lizbonie, który odbył się w dniach 18–19 października 2007 r., w którym to ograniczono stosowanie Karty praw podstawowych UE. Niemniej jednak, jak wskazuje A. Wyrozumska: „Protokół ma gwarantować, że potwierdzone w Karcie prawa podstawowe będą mogły być powoływane, jeśli zostały «dookreślone» w prawie krajowym (implementowane do prawa krajowego),

---

<sup>4</sup> K. Żukowski, *op. cit.*, str. 286–287.

<sup>5</sup> B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7–21.

i w takim zakresie, w jakim funkcjonują w prawie krajowym”<sup>6</sup>. Jednocześnie przy tym uważam, iż wszelkie względy natury prawno-moralnej przemawiają za tym, aby zakres wyrażony w terminologii prawa do dobrej administracji z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, mimo pewnych ograniczeń związanych z mocą prawną Karty, był realizowany w praktyce działalności organów administracji publicznej pod warunkiem, iż jego istnienie zostało wyrażone przez treść regulacji prawnych w porządku krajowym. Wyrażone prawo do dobrej administracji jest pragmatycznie istotne dla swobodnego kształtowania się jego treści.

W dniu 6 września 2001 r. w Parlamencie Europejskim przyjęto Europejski kodeks dobrej administracji, zwany dalej k.d.a., który ma charakter niewiążący ukierunkowany w stronę zaleceń. W tym miejscu pragnę przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2008 r., I OSK 867/07, który stanowi, iż „Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem wiążącym w Polsce, może być jedynie traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji” (opubl.: LEX nr 471503). Wskazany kodeks stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji”, mając przy tym wzgląd na administrację unijną i administrację narodową, odnoszącą się do postępowania administracyjnego. Kodeks skatalogował zasady określające stosunki między instytucjami, urzędnikami unijnymi, a także jednostkami w postaci osób fizycznych i prawnych. Ciekawą kwestią jest problematyka wskazująca, iż zasady realizacji prawa do dobrej administracji dotyczą nie tylko spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, załatwianych w drodze decyzji, postanowienia lub ugody administracyjnej, ale szeroko rozumianego „kontakt” z administracją, na co składa się wiele różnych form, takich jak zapytania, petycje, protesty, przedstawianie uwag do projektów aktów prawnych, obywatelskie projekty dyrektyw itd.<sup>7</sup> Europejski kodeks dobrej administracji został opracowany przez Ombudsmána (Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej) Jacoba Södermana<sup>8</sup>.

Przechodząc do analizy zasadniczych elementów warunkujących istnienie prawa do dobrej administracji, pragnę wskazać na poniższe kwestie.

Prawo do dobrej administracji jest o tyle obszernym zagadnieniem, że występuje w wielu europejskich dokumentach Rady Europy, Europejskiej konwencji praw

<sup>6</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. 25–40.

<sup>7</sup> J. Świątkiewicz (red.), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 4–11; por. J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 598 i n.

<sup>8</sup> J. Świątkiewicz (red.), *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, wyd. VI popr. i zaktual., Warszawa 2007, s. 7.

człowieka, lecz z uwagi na ramy niniejszego opracowania, a także meritum tematu, pragnę skupić się jedynie na Europejskim kodeksie dobrej administracji.

Należy sformułować postulat potwierdzający zasadność twierdzeń, iż instytucja prawa do dobrej administracji powinna być często podejmowana w dyskusji w aspekcie zasadności klasyfikowania jej charakteru jako prawa podmiotowego, które w obliczu charakterystyki stosunków administracyjnoprawnych, przejawiających element władczości organu administracji publicznej ukierunkowują jej wysokie standardy. Prawo do dobrej administracji jest uprawnieniem do skorzystania przez jednostkę z przysługujących możliwości, a nie sprowadza się do obowiązku. Niewątpliwie Europejski kodeks dobrej administracji buduje pewne wyobrażenie urzędnika, a także kwestie odnoszącą się do tego, co możemy żądać od organu administracji publicznej. Przymiot dobrej administracji wiąże się z jej transparentnością działań<sup>9</sup>, a także z kontrolą tych działań. Przy analizie tego zagadnienia nie sposób pominąć kwestii dostępu do informacji publicznej. Otóż polski ustawodawca wprowadził unormowania w ustawie o dostępie do informacji publicznej, co pozwoliło z punktu widzenia obywatelskiego nabrać charakteru zaufania do organów administracji publicznej przez możliwość dostępu do informacji odnoszących się do jej działań. To bardzo ważne i konieczne rozwiązanie, ponieważ zmieniające również mentalność urzędników państwowych i samorządowych, którzy w obliczu jej uchwalenia zobligowani zostali do kreacji jawności swoich działań. W nomenklaturze prawniczej w świetle unormowań europejskich, prawo do dobrej administracji jest określane jako tak zwane *soft law*, czyli miękkie prawo, niemające charakteru wiążącego. Jak wskazuje się w doktrynie, praktyka funkcjonowania w powszechnym obrocie tego pojęcia może doprowadzić na skutek obszernego orzecznictwa do zmiany jego charakteru w tak zwane *hard law*, czyli twarde prawo<sup>10</sup>. Wobec powyższego realizację szeroko rozumianego prawa do dobrej administracji w polskim porządku prawnym spełniają zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone w k.p.a., którym to rolę i znaczenie ich pojmowania nadało orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1982 r. (I SA 258/82, ONSA 1982, z. 1, poz.54), gdzie Sąd w tezie wyroku wskazał: „Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organu administracji wiążące na równi z innymi przepisami procedury [...]”. W związku z tym należy wskazać, iż przenikają one przez całe postępowanie administracyjne, a tym samym stwarzają szansę na realizację prawa

---

<sup>9</sup> J. Supernat, *Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej*, [w:] D. Kijowski, P. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 646.

<sup>10</sup> A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacje prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111 i n.

do dobrej administracji. Przede wszystkim pragnę zwrócić uwagę, iż są to zasady określone w doktrynie prawa postępowania administracyjnego w następującej klasyfikacji: w zakresie idei stosowania prawa dzieląc je na pierwotne i pochodne, oraz jako zasady kultury administrowania, a także techniczno-procesowe<sup>11</sup>. Europejski kodeks dobrej administracji realizuje konkretyzację prawa do dobrej administracji, wskazując na pierwotne prawo przez mnogość zasad, zaznaczając przy tym, iż na potrzeby niniejszego opracowania przyjąłem skrótowe określenie danych zasad, co w żaden sposób nie ujmuje ich pojmowaniu. Przechodząc do analizy unormowań zawartych w Europejskim kodeksie dobrej administracji, wskazuję na poniższe uregulowania zawarte w tej kodyfikacji.

1. Zasada praworządności (art. 4 k.d.a.) stanowi, że urzędnik działa z zgodnie z unormowaniami i procedurami zapisanymi w przepisach wspólnot. Ukierunkowuje ona uwagę urzędnika na aspekt decyzji dotyczących praw lub interesów jednostek w kwestii posiadania przez nich podstawy prawnej oraz jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi. Zasada wyrażona w artykule k.d.a. w pełni koresponduje z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. W związku z tym nasuwa się wniosek, iż elementarne znamiona tejże zasady są realizowane w polskim porządku prawnym.
2. Zasada niedyskryminowania (art. 5 k.d.a.) odnosząca się do zasady równego traktowania przy rozpatrywaniu wniosków i decyzji. Jednocześnie dopuszczająca różnice w traktowaniu, ale zupełnie wyjątkowo, jedynie w przypadku wystąpienia usprawiedliwionych obiektywnych okoliczności związanych z właściwościami danej sprawy. Kolejna część tego unormowania wskazuje na bezwzględne równe traktowanie w przypadku różnorodności cech jednostki, to jest narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne oraz cechy genetyczne, język, religię, wyznania, przekonania polityczne, przynależność do mniejszości narodowych, własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek, preferencje seksualne. W polskim porządku prawnym zakres tej zasady został również wyrażony w art. 32 Konstytucji RP oraz art. 7 *in fine* k.p.a.
3. Zasada współmierności w sferze osiągnięcia obranego celu (art. 6 ust. 1 k.d.a.), przejawiająca się w sferze decyzji urzędnika, którego działanie powinno być współmierne do obranego celu. Odpowiednikiem tej zasady na gruncie prawa polskiego jest art. 7 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968), który stanowi, że organ egzekucyjny stosuje środek egzekucyjny, prowadzący bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku środków egzekucyjnych – środek lub środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego.

---

<sup>11</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, wyd. 9, Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 35.

4. Zasada współmierności w starciu interesów (art. 6 ust. 2 k.d.a.), którą należy analizować wraz z zasadą zakazu nadużywania uprawnień przez urzędnika. Ich korelat przejawia się w czuwaniu urzędnika w sferze wywarzenia spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego oraz szeroko rozumianego zakazu nadużywania swoich kompetencji przez urzędników. Realizacja tych unormowań na gruncie polskiego porządku prawnego znajduje odzwierciedlenie w art. 7 *in fine* k.p.a.
5. Zasady bezstronności, niezależności i obiektywności (art. 8 i 9 k.d.a.) oznaczające, iż działania urzędnika nie będą poddane jakimkolwiek wpływom wewnętrznym oraz zewnętrznym. Na płaszczyźnie polskich unormowań ich urzeczywistnienie wyraża art. 8 k.p.a., oraz artykuły 24 i 25 k.p.a., normujące szczegółowo przypadki wyłączenia się od załatwienia danej sprawy przez pracownika organu administracji publicznej.
6. Zasada zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania doradztwa (art. 10 k.d.a.), która wskazuje, iż urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, uwzględniając przy tym uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki wynikające z działań przeszłych, a także nakładające na urzędnika obowiązek w razie potrzeby udzielania jednostce porad. Przenosząc to na płaszczyznę polskich unormowań, należy zwrócić uwagę na art. 9 i 11 k.p.a.
7. Zasada potwierdzenia odbioru każdego pisma przez urzędnika i podanie jego nazwiska (art. 14 k.d.a.). W Polsce funkcjonuje ona w innej konfiguracji, bowiem mając na względzie treść art. 63 § 4 k.p.a. obowiązek potwierdzenia przez urzędnika wniesienia podania, powstaje wyłącznie wtedy, gdy żąda tego wnioskodawca.
8. Zasada zobowiązania do przekazania sprawy właściwej jednostce organizacyjnej (art. 15 k.d.a.), który stanowi, iż w sytuacji, gdy organ jest niewłaściwy do rozpatrzenia danej sprawy, to należy ją przekazać właściwej jednostce. Polski ustawodawca nałożył na organ administracji publicznej taki sam obowiązek, który został wyrażony w art. 66 § 3 k.p.a.
9. Prawo wysłuchania złożenia oświadczeń (art. 16 k.d.a.), obrazująca prawo obrony jednostki na każdym etapie zmierzającym do wydania decyzji. Odnosząc ją na grunt polskich unormowań, wskazać należy na art. 73 k.p.a. statuujący obowiązek udostępnienia stronie możliwości przegłędnięcia akt sprawy, sporządzenia z nich notatek, a także art. 77 k.p.a. i art. 78 § 1 k.p.a., stanowiących o wszechstronnym zebraniu i rozpatrzeniu całości materiału dowodowego w sprawie oraz obowiązku przeprowadzenia dowodu istotnego dla sprawy, jeżeli żąda tego strona.
10. Zasada stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17 k.d.a.), stanowiąca, iż decyzja zostanie podjęta niezwłocznie, a nie później niż w 2 miesiące od daty wpływu wniosku lub zażalenia. Podobnie jest na gruncie polskich unormowań, gdzie w art. 35

k.p.a. wskazano następujące terminy: po pierwsze sprawa powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w terminie dwóch miesięcy, natomiast w postępowaniu odwoławczym nie później niż w terminie 1 miesiąca.

11. Obowiązek uzasadniania decyzji i udzielania informacji o możliwościach odwołania (art. 18 i 19 k.d.a.), które w polskim systemie prawnym jest realizowana w pełni przez art. 107 k.p.a., statuujący obowiązek uzasadnienia faktycznego i prawnego przez organ administracji publicznej oraz poinformowania obywatela o możliwości odwołania od danego rozstrzygnięcia do organu wyższej instancji.
12. Zasada przekazania podjętej decyzji (art. 20 k.d.a.), w konsekwencji którego urzędnik jest zobowiązany do przekazania na piśmie wszystkim jednostkom zainteresowanym decyzji o podjęciu praw lub interesów jednostek. Urzędnik ma obowiązek powstrzymać się od powiadamiania instytucji, jeżeli jednostka, której dana decyzja dotyczy, nie została o niej powiadomiona. Art. 109 k.p.a. wskazuje, iż organ jest związany z decyzją, którą wydał od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Należy przy tym zwrócić uwagę na nałożony przez ustawodawcę obowiązek doręczania decyzji adresatom.
13. Zasada ochrony danych osobowych (art. 21 i 22, 23 k.d.a.) w Polsce w pełni rozbudowana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926).
14. Prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26 k.d.a.), które w polskim porządku prawnym jest realizowane przez art. 80 i 208 Konstytucji RP oraz ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 1987 r. Nr 21 poz. 123)<sup>12</sup>.

Niezależnie od powyższego zwracam również szczególną uwagę na zasady Europejskiego kodeksu dobrej administracji wyrażone w art. 11 i 12 k.d.a., stanowiące, iż urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie, a także okazując przy tym względy uprzejmości i życzliwości. Te unormowania są wpisane w standardy demokratycznego państwa prawnego i powinny być transparentnie respektowane.

Ponadto k.d.a. przewiduje następujące regulacje:

1. Zasadę odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13 k.d.a.).
  2. Zasadę prowadzenia rejestrów poczty wchodzącej i wychodzącej (art. 24 k.d.a.).
- W praktyce działania polskiego organu administracji publicznej jest ona respektowana przez wszystkie instytucje publiczne; uzasadniają ją również względy pragmatyczne.

---

<sup>12</sup> [http://jaworze.pl/wp-content/uploads/2015/12/europejski\\_kodeks\\_dobrej\\_administracji-2.pdf](http://jaworze.pl/wp-content/uploads/2015/12/europejski_kodeks_dobrej_administracji-2.pdf) [dostęp 20.12.2016].



3. Zasadę informowania o Europejskim kodeksie dobrej administracji (art. 25 k.d.a.). To unormowanie jest istotne, z uwagi na rozpowszechnienie prawa do dobrej administracji wśród społeczności wspólnot europejskich.
4. Zasadę kontrolowania stosowania Europejskiego kodeksu dobrej administracji (art. 27 k.d.a.) W pełni uzasadniony jest jej brak w polskim systemie prawnym z uwagi na okoliczność, iż nie jest on częścią polskiego porządku prawnego, nie znajduje się w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, wyrażonych w art. 87 Konstytucji RP, Europejski kodeks dobrej administracji ukierunkowany jest w stronę zaleceń, jednak nie może przy analizie tej kwestii schodzić z pola widzenia fakt, iż w polskim porządku prawnym funkcjonuje zasada demokratycznego państwa prawnego, której realizację wspomaga stosowanie zasad wyrażonych w k.d.a.

Jednocześnie zważyć należy, iż działając na gruncie prawa wspólnotowego, istnieje możliwość złożenia przez jednostkę skargi do Komisji Europejskiej na naruszenie zasad dobrej administracji<sup>13</sup>. W tym miejscu należy wskazać wagę i znaczenie w kontekście prawa do dobrej administracji takich zasad, jak bezstronność i obiektywizm w działaniu organu administracji publicznej, bowiem w mojej ocenie są one warunkiem *sine qua non* struktury przedmiotowego prawa do dobrej administracji. Nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której to organ administracji publicznej w swoim działaniu kierowałby się daleko idącą stronniczością z uwagi na jakiegokolwiek uwarunkowania, bowiem w swej istocie nie można byłoby tego pogodzić z polską Konstytucją, która szeroko postuluje prymat równości wobec prawa. Orzeczenia organów administracji publicznej kreują ochronę praw jednostki obywateli. Ponadto przywracają ład w porządku prawnym przez harmonizowanie elementarnej zasady sprawiedliwości oraz równego traktowania osób, które znajdują się w podobnej sytuacji<sup>14</sup>. Nie do przyjęcia są również kwestie związane z subiektywnym przedmiotem oceny sytuacji pogładowej. Takim działaniom należy się wielka dezaprobata, z uwagi na okoliczność, iż przyczynia się to do wzrostu tak zwanej samowoli organu i zupełnie nie współgra z *ratio legis* przy jego ustanawianiu. Istotę i doniosłość tych zasad zauważono na arenie międzynarodowej, gdzie wskazano, iż realizacja ich nabiera szczególnego znaczenia przy korzystaniu z tak zwanych luzów decyzyjnych organów administracji publicznej, znajdując przy tym rozwinięcie takiego rozwiązania w Rekomendacji nr R 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 marca 1980 r.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s. 150 i n.

<sup>14</sup> M. Masternak-Kubiak, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 119 i n; por. L. Garlicki, J. Trzciniński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990.

<sup>15</sup> Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 119–120.

Reasumując sferę powyższych rozważań, pragnę wskazać, iż polski porządek prawny umożliwi realizację zaleceń wyrażonych w Europejskim kodeksie dobrej administracji w zakresie prawa do dobrej administracji w swym najwyższym akcie prawnym, jakim jest ustawa zasadnicza – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., albowiem ściśle urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Zważyć przy tym należy, iż przy ocenie prawa do dobrej administracji elementarne znaczenie ma również art. 77 Konstytucji RP, który to nadaje uprawnienie do żądania naprawy szkody wyrządzonej działaniem władz publicznych zarówno w sferze indywidualnych rozstrzygnięć, jak i skutków normatywnych<sup>16</sup>.

Istotne znaczenie ma również zasada proporcjonalności działań organów administracji publicznej. Przy tym aspekcie warto zwrócić uwagę, iż organ administracji publicznej, mając w swoich atrybutach element władztwa administracyjnego, powinien działać z rozsądnym ograniczeniem ingerencji w sferę praw jednostki<sup>17</sup>. Oczywiście, mogą wystąpić przypadki, gdzie jest to zupełnie niemożliwe, i wówczas władztwo jest wskazane *a priori* kwestia wyłączeń nieruchomości i związanych z tym daleko idących skutków interesu ogółu społeczności.

Prawo do dobrej administracji powinno być realizowane na podstawie fundamentalnej zasady praworządności. W Polsce zasada ta ma oparcie konstytucyjne i jest ściśle związana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Realizacja prawa do dobrej administracji jest uwięzieniem systemu prawnego, który panuje w Polsce. Stwarza podstawy instrumentarium do wdrażania rządów prawa, które to rządy powinny służyć obywatelowi i pomagać w zaspokajaniu potrzeb zbiorowości cywilnej, a także sukcesywnie realizować zadania publiczne. Niemniej jednak nomenklaturowe prawo do dobrej administracji mobilizuje społeczność do pogłębiania zaufania obywateli do państwa, co jest jedną ze sztandarowych zasad kreujących postępowanie administracyjne, a co za tym idzie prowadzi również do większej aktywności społecznej przez zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej, w pełni uwzględniając przy tym zasadę decentralizacji władzy w państwie, mającą szczególne znaczenie w tworzeniu jednostek samorządu terytorialnego i budowaniu społeczności obywatelskiej. Jak wskazywałem na wstępie niniejszego referatu, w literaturze przedmiotu w ślad za Z. Cieślakiem pojawiają się stanowiska opowiadające się za charakteryzacją prawa do dobrej administracji jako prawa podmiotowego. Można to czynić, wywodząc jego istnienie z różnych zasad konstytucyjnych oraz z ustaw zarówno materialnych, jak i procesowych znajdujących się w polskim porządku prawnym. Jak wskazał Z. Niewiadomski, „Potraktowanie bowiem

<sup>16</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „PiP” 1999, nr 4, s. 3 i n., W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 467 i n.

<sup>17</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 136 i n.; D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 249 i n.

prawa do dobrej administracji w kategoriach prawa podmiotowego rodzić winno roszczenie jednostki wobec państwa do dobrej właśnie administracji. Oto bowiem obywatel może skutecznie żądać od państwa, już nie tylko realizacji konkretnej normy prawnej, ale uważać, iż – co prawda – określona norma została skonstruowana, lecz mimo to jego prawo do dobrej administracji doznało uszczerbku, narażając go na negatywne konsekwencje. Czy takie roszczenie jest prawnie możliwe? Jeśli tak, to jak je ukształtować, aby było realne i egzekwowalne? Czy możliwe jest to na gruncie aktualnie obowiązującego prawa materialnego, u podstaw którego leży idea ochrony praw jednostki przed działalnością administracji?<sup>18</sup>. Żywię głęboką nadzieję, że prawo do dobrej administracji na stałe ugruntuje się w polskim porządku prawnym jako jego elementarna zasada o kardynalnym znaczeniu w kontekście ochrony praw jednostki, niemniej jednak jego zakorzenienie wymaga zastosowania rozsądnych unormowań prawnych, które pozwolą odpowiedzieć na pytania stawiane przez wybitnych przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego.

---

<sup>18</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn nr 4/2003, Biuro Informacji Rady Europy 2003, s. 46.

