

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.01.06>

dr Anna CHOCHOWSKA

<https://orcid.org/0000-0002-4146-9951>

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu

e-mail: [anna\\_chpwsz@op.pl](mailto:anna_chpwsz@op.pl); [achochowska@pans.tarnobrzeg.pl](mailto:achochowska@pans.tarnobrzeg.pl)

## **Dobra administracja publiczna w świetle Zalecenia CM/ Rec (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy**

### **Streszczenie**

Administracja publiczna we współczesnym państwie odgrywa doniosłą rolę. Stąd demokratyczne państwa winny dążyć do tego, by była ona skuteczna, efektywna oraz racjonalnie gospodarowała środkami publicznymi. Jednakże warto podkreślić, że dobra administracja publiczna to nie tylko administracja skuteczna, lecz przede wszystkim taka, która w centrum swojego działania stawia człowieka. To człowiek jest i winien być podmiotem, wokół którego koncentrują się wszelkie czynności podejmowane przez administrację publiczną. Administracja publiczna została przecież utworzona dla człowieka, a nie odwrotnie. Służebna rola administracji państw demokratycznych winna odzwierciedlać się zatem w dbałości o dobro wspólne, które prawidłowo rozumiane oznacza podejmowanie działań na rzecz człowieka i całego społeczeństwa. Artykuł podejmuje zagadnienie dobrej administracji, opierając się na wyznacznikach dobrej administracji publicznej, które zostały zawarte w zaleceniu CM/ Rec (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, prawo do dobrej administracji, wyznaczniki dobrej administracji, dobra administracja.

### **Wstęp**

W demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna w centrum swojego działania stawiać winna zawsze człowieka. Człowiek jest bowiem podmiotem, bez którego działalność administracji publicznej nie byłaby możliwa ani potrzebna. Po pierwsze dlatego, że w jej strukturze funkcjonują ludzie – pracownicy administracji publicznej, po drugie – administracja publiczna wypełniać ma przecież służebną rolę względem obywateli i innych podmiotów znajdujących się poza jej sferą i to na rzecz tych podmiotów realizuje swoją misję. Bez człowieka

trudno byłoby mówić o administracji publicznej. Z tego też względu należy spojrzeć na działalność tej organizacji w kontekście realizacji usług dla człowieka, określonych wspólnot i całego państwa, którego główny trzon stanowią ludzie (naród). W tej perspektywie badawczej administracja publiczna jawi się jako struktura ukierunkowana na wykonywanie różnorodnych zadań dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Zakreślona powyżej przestrzeń naukowa pozwala na sformułowanie tezy, że tylko nastawiona na dobro człowieka administracja publiczna może w pełni realizować postawione przed nią zadania. Teza ta pozwala na sformułowanie problemu badawczego, który sprowadza się do pytania: jakie standardy winny przyświecać administracji publicznej, by mogła zostać uznana za dobrą i skuteczną, a jednocześnie skoncentrowaną na człowieku? Celem badawczym jest więc przede wszystkim wskazanie zasad, jakimi winna kierować się dobrze funkcjonująca administracja publiczna.

W niniejszym artykule zostanie zatem poruszone zagadnienie dobrej administracji publicznej, której filarem, a także końcowym odbiorcą usług jest człowiek. Próba ustalenia znaczenia pojęciowego dobrej administracji zostanie oparta na wskazaniu fundamentalnych standardów, bez których o istnieniu dobrej administracji trudno byłoby rozważać. Badania skoncentrowane zostaną głównie na niewiążącym akcie Komitetu Ministrów Rady Europy, tj. Zaleceniu (2007)7, którego załącznikiem jest Kodeks dobrej administracji. Warto zaznaczyć, że nie jest to jedyny dokument wskazujący standardy działania administracji publicznej w przestrzeni europejskiej, dlatego też pomocniczo – dla zrealizowania przyjętego celu badawczego – konieczne staje się skrótowe odniesienie do Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Takie założenie wynika z treści Zalecenia 2007/7 Komitetu Ministrów Rady Europy, gdzie można odnaleźć bezpośrednie odwołanie do dorobku normatywnego Unii Europejskiej.

## **1. Dobra administracja jako jeden z filarów funkcjonowania państw europejskich**

Prawo do dobrej administracji wynika z bardzo ogólnej normy zawartej w art. 41 Karty Praw Podstawowych. Sposób rozumienia tego prawa został skontekstyzowany przez Unię Europejską w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (dalej: EKDPA), który został uchwalony przez Parlament Europejski w formie rezolucji oraz w unijnym orzecznictwie sądowym. W doktrynie prawo do dobrej administracji jest zaliczane do praw podmiotowych, jest prawem jednostki do żądania określonych zachowań urzędników<sup>1</sup>.

Warto zaznaczyć, że zagadnienie dobrej administracji stanowi przedmiot zainteresowania nie tylko Unii Europejskiej. Również Rada Europy (organizacja

---

<sup>1</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 73 i n.

międzyrządowa, której głównym celem jest promowanie praw człowieka i rządów prawa)<sup>2</sup> zwraca szczególną uwagę na konieczność stałego podnoszenia jakości działalności administracyjnej zarówno przez organy administracji rządowej, jak też przez samorząd terytorialny. Z tego też względu od 1997 roku Komitet Ministrów Rady Europy ustanowił szereg zaleceń odnoszących się do działalności administracyjnej (łącznie około kilkunastu). Jednakże duże rozproszenie tego typu regulacji znacznie utrudniało właściwe zrozumienie ich istoty oraz treści, a przez to także i ich stosowanie. Komitet Ministrów Rady Europy powierzył Grupie Roboczej ds. Prawa Administracyjnego zadanie zbadania możliwości stworzenia jednolitej regulacji ustanawiającej standardy dobrej administracji oraz stworzenie projektu kodeksu w tej sprawie<sup>3</sup>.

Zalecenie (2007)7, którego załącznikiem jest Kodeks dobrej administracji, zostało przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 20 czerwca 2007 roku. W pewnym sensie czerpie ono z dorobku Unii Europejskiej, gdyż odwołuje się do regulacji unijnych (szczególnie do Karty Praw Podstawowych i Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej). Nawiązuje też do wcześniejszych zaleceń Komitetu Ministrów oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Czerpiąc z już wypracowanych standardów odnoszących się do działalności administracji publicznej, ustanawia zbiór zasad, ujmując je w sposób wyczerpujący i skonsolidowany jako wzorcowy kodeks dobrej administracji (dalej: KDA KM RE). W doktrynie podkreśla się, że kodeks ten „jest aktem scalającym i porządkującym istotne treści wszystkich wcześniejszych zaleceń wymienionych w uchwale”<sup>4</sup>. Jednocześnie

Dokonano w tym akcie swego rodzaju podsumowania dorobku w zakresie sukcesywnego artykułowania praw jednostki w jej stosunkach z organami publicznymi, nadając im postać katalogu zalecanych standardów, które należy uwzględnić w ocenie stanu regulacji prawnej oraz praktyki wspomnianych organów państw członkowskich<sup>5</sup>.

Adresatem norm zawartych w Zaleceniu oraz wzorcowym kodeksie są rządy państw członkowskich Rady Europy. Analizując Zalecenie 2007/7, można zauważyć, że określa ono pożądany kierunek działań władz publicznych, których głównym celem stać się winno promowanie dobrej administracji w ramach zasad rządów prawa i demokracji przy jednoczesnym zapewnieniu wydolności, skuteczności i efektywności administracyjnej. Co więcej, w dokumencie tym można do-

<sup>2</sup> Rada Europy powstała 5 maja 1949 w wyniku podpisania traktatu londyńskiego przez 10 państw: Belgię, Danię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy. Aktualnie członkami Rady Europy jest 46 państw europejskich.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat: P. Gerber, *Zalecenie w sprawie dobrej administracji. Prezentacja ogólna*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007, s. 23–25.

<sup>4</sup> J. Borkowski, *Standardy współczesnej regulacji prawa procesowego administracyjnego i granice jej autonomii* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 38.

<sup>5</sup> Ibidem.

patrzeć się sposobu rozumienia pojęcia „dobra administracja”<sup>6</sup>. Termin ten nie został, co prawda, wprost zdefiniowany, jednakże normodawca łączy go z jakością prawodawstwa, które musi być odpowiednie, spójne, jasne, łatwe, zrozumiałe i dostępne, a także z osiąganiem właściwej równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostkowym, czy z zapewnieniem kompetentnych urzędników poprzez realizowanie odpowiedniego systemu szkoleń i wdrożeniem mechanizmów przeciwdziałających próbom korupcji. Jednocześnie Komitet Ministrów Rady Europy wskazuje przykłady „złego administrowania”, do których zalicza: beczynności urzędową, zwłokę w podejmowaniu działań albo podjęcie działań z naruszeniem urzędowych obowiązków<sup>7</sup>. Jak podkreśla H. Izdebski,

Dobra administracja, stanowi zatem, w świetle Zalecenia, przedmiot określonych zasad, jak też przedmiot określonego prawa w znaczeniu podmiotowym (*right*) – prawa, które co więcej zostało określone w zaleceniu jako prawo podstawowe, zapewne w takim rozumieniu, jakie w ślad za niemieckim prawem konstytucyjnym utrwaliło się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w prawie wspólnotowym i w doktrynie państw Europy<sup>8</sup>.

Co ważne, te wszystkie wymogi odnoszące się do dobrej administracji, jak podkreśla Zalecenie (2007)<sup>7</sup> wynikają z rządów prawa, do których zalicza się: praworządność, równość, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawną, podejmowanie działania we właściwym czasie, partycypacja, poszanowanie prywatności i przejrzystość, zapewnienie procedur ochrony praw i interesów osób prywatnych oraz umożliwienie im czynnego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji. Zatem zgodzić się należy z T. Tanquerel, że

[...] w Zaleceniu wyraźnie podjęto próbę ugruntowania zasad związanych z tymi pojęciami [praworządność, rządy prawa i demokracji – przyp. A.Ch.] dwiema metodami – zagwarantowania praw podmiotowych i realizacji demokratycznego wyboru<sup>9</sup>.

Wskazane przez Komitet Ministrów Rady Europy standardy dobrej administracji to nic innego, jak zasady działania organów władzy publicznej, których przestrzegania – jak podkreśla H. Izdebski – mogą wymagać od państwa obywatele, wykorzystując przysługujące im prawo – zaliczające się do praw trzeciej generacji – w ramach tego, co określa się *multi-level governance*<sup>10</sup>. Sam dokument

<sup>6</sup> Patrz: A. Chochowska, *Dobry samorząd terytorialny w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021, s. 78–79.

<sup>7</sup> Patrz: tekst Zalecenia 2007/7 Komitetu Ministrów Rady Europy.

<sup>8</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009, s. 325–326.

<sup>9</sup> T. Tanquerel, *Dobra administracja w służbie dobrego rządzenia – zagwarantowanie praw podmiotowych i realizacja decyzji demokratycznych*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej...*, s. 53.

<sup>10</sup> H. Izdebski, *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie* [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej...*, s. 21.

Zalecenia (2007)7 czerpie z najlepszych wzorców, wypracowanych w ramach idei *Rechtsstaat*, koncepcji Henri Fayola, a także teorii zarządzania publicznego przedstawianych w koncepcjach *governance*. Stanowi wynik komparatystycznego i kumulatywnego podejścia twórców tego dokumentu do już wypracowanych przez doktrynę prawa administracyjnego i administracji publicznej poglądów i postulatów dotyczących usprawniania działalności administracyjnej państwa.<sup>11</sup>

Trzeba jednakże wyraźnie zaznaczyć, że Rada Europy nie nakazuje państwom członkowskim przyjęcia krajowego kodeksu na wzór tego, który stanowi załącznik do Zalecenia (2007)7. To poszczególne państwa samodzielnie winny zdecydować, w jaki sposób wdrożą przedmiotowe standardy do systemu prawnego obowiązującego w ich kraju. Zaleceniu (2007)7 należy z pewnością

przypisać szczególną rolę w ugruntowaniu – ustalonych przecież w wyniku konsensusu wszystkich państw członkowskich Rady Europy – standardów działania administracji publicznej w Europie<sup>12</sup>.

W literaturze zauważa się, że dokumenty te niczego nie narzucają, a jedynie oferują państwom członkowskim zestaw propozycji, opartych na najlepszej wiedzy i sprawdzonych w praktyce administracyjnej rozwiązaniach<sup>13</sup>.

Jak już wspomniano, wzorcowy kodeks określa reguły, które winny stosować organy publiczne w stosunku do osób fizycznych i prawnych, które występują do tych organów w określonych sprawach. Co ważne, pojęcie organu publicznego ma w kodeksie bardzo szeroki zakres. Z jednej strony są nimi wszystkie podmioty prawa publicznego (organy państwowe, lokalne, autonomiczne, które świadczą usługi publiczne albo działają na rzecz interesu publicznego). Z drugiej strony – do takich organów zalicza się również podmioty prawa prywatnego, jeżeli świadczą usługi o charakterze publicznym. Zatem standardy dobrej administracji powinny być stosowane przez te wszystkie podmioty, które wykonując zadania publiczne, dysponują instrumentami charakterystycznymi dla administracji publicznej. Można więc stwierdzić – podając za J. Borkowskim – że standardy te obejmują wszystkie organy administracji publicznej w znaczeniu strukturalnym i funkcjonalnym oraz odnoszą się do stosowanej przez te organy procedury, niezależnie od zakresu jej uregulowania w porządku prawnym określonego państwa członkowskiego<sup>14</sup>.

<sup>11</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. 147.

<sup>12</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 334.

<sup>13</sup> K. Miaskowska-Daszkiewicz, op. cit., s. 146.

<sup>14</sup> J. Borkowski, op. cit., s. 38.

## 2. Struktura i treść kodeksu dobrej administracji

Kodeks dobrej administracji składa się z trzech części i obejmuje: dziewięć zasad ogólnych, dziesięć zasad odnoszących się do wydawania decyzji administracyjnych oraz dwóch regulacji dotyczących środków odwoławczych i kwestii odszkodowania przysługującego w sytuacji wydania bezprawnej decyzji, bądź zaniedbania ze strony organu lub urzędnika<sup>15</sup>. Część z tych zasad znana jest również EKDPA. Mowa tu o: zasadzie praworządności (art. 2 KDA RE oraz art. 4 EK-DPA), zasadzie równości (art. 3 KDA RE) obejmującej treści wynikające z zasady niedyskryminowania, wyrażone w art. 5 EKDPA, zasadzie bezstronności (art. 4 KDA RE oraz art. 8 EKDPA), zasadzie proporcjonalności (art. 5 KDA RE oraz 6 EK-DPA), zasadzie podejmowania działań we właściwym czasie (art. 7 KDA RE oraz art. 17 EKDPA), zasadzie przejrzystości i poszanowania prywatności (art. 9–10 KDA RE oraz art. 21–23 EKDPA). Mówiąc o zasadach wyrażonych w analizowanej rekomendacji, Z. Kmiecik również zauważa, że „pokrywają się one w dużej mierze lub są kombinacją zasad sformułowanych przez Parlament Europejski w uchwalonym w dniu 6 września 2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej”<sup>16</sup>. Jednocześnie Autor dostrzega, że w porównaniu do EKDPA w kodeksie Rady Europy nie występują zasady o charakterze techniczno-procesowym (np. potwierdzenia odbioru pisma, obowiązku podania nazwiska urzędnika). Poza zakresem tej regulacji pozostaje także utrwalona w krajowych systemach prawnych i europejskim *case law* zasada ochrony zaufania.<sup>17</sup>

Oczywiście, zasady wyrażone w Kodeksie dobrej administracji i EKDPA, mimo iż mają podobny zakres różnią się od siebie – albo stopniem uszczegółowienia, albo kładą nieco inny akcent, co do sposobu realizacji danej zasady. Nie można więc powiedzieć, że zasady te zostały wprost przeniesione z EKDPA do wzorcowego kodeksu dobrej administracji przyjętego przez Komitet Ministrów Rady Europy. Zasady przyjęte w kodeksie RE mają zdecydowanie szersze ujęcie niż te wyrażone w EKDPA. Ponadto, na co wyraźnie wskazuje P. Gerber, wśród zasad ogólnych wzorcowego kodeksu można wymienić dwie, których nie da się odnaleźć w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, a są nimi: zasada partycypacji (art. 8) oraz zasada poszanowania prywatności (art. 9).<sup>18</sup>

W tym miejscu należy jeszcze raz podkreślić, że podstawowa różnica pomiędzy tymi dwoma aktami odnosi się do adresatów tych dokumentów. O ile EKDPA w zdecydowanym zakresie określa, jak powinien postępować urzędnik administracji publicznej, wykonując swoje zadania (w szczególności wydając decyzje administracyjne), o tyle wzorcowy kodeks Rady Europy ustanowione w nim normy kieruje przede wszystkim do państw członkowskich i ich organów. Istotną

<sup>15</sup> Por. A. Chochowska, op. cit., s. 77–78.

<sup>16</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 118.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 118.

<sup>18</sup> P. Gerber, op. cit., s. 27.

różnicę w regulacjach obu kodeksów zauważa też H. Izdebski. Autor ten podkreśla, że w zaleceniu mianem zasad dobrej administracji określono jedynie zasady materialnoprawne, zaś EKDPA poświęcony jest przede wszystkim (choć nie wyłącznie) kwestiom zasad procedury<sup>19</sup>. Jednocześnie Autor wskazuje na dwa zakresy znaczeniowe określonych w Zaleceniu R 2007(7) zasad dobrej administracji: ścisły, który odnosi się do materialnego prawa administracyjnego oraz szeroki, obejmujący całość zasad działania administracji ujętych w załączniku do Zalecenia, czyli Kodeksie Dobrej Administracji<sup>20</sup>.

Dokonując analizy zasad wymienionych w Kodeksie dobrej administracji, na pierwszy plan wysunąć trzeba zasadę praworządności. W doktrynie wyrażane jest stanowisko, że zasada ta stanowi fundament oraz minimalny wymóg dla realizacji wszelkich innych praw i obowiązków<sup>21</sup>. Jest pierwszoplanową i najbardziej ugruntowaną zasadą, którą określa się jako związanie administracji prawem<sup>22</sup>. Wymusza ona na organach publicznych obowiązek działania zgodnego z prawem oraz na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organy te mają obowiązek przestrzegania nie tylko prawa krajowego czy międzynarodowego, ale także ogólnych zasad prawa ustanawiających ich organizację, funkcjonowanie i działalność. Jednocześnie wprowadza się zakaz stosowania arbitralnych środków, nawet w sytuacji, gdy organy publiczne mają do tego uprawnienia dyskrecyjne. Treść zasady praworządności jest tutaj, jak widać, wyraźnie szersza w porównaniu do EKDPA.

Zasada równości ustanowiona w art. 3 KDA RE nakazuje traktowanie osób prywatnych znajdujących się w takiej samej sytuacji w ten sam sposób. Ponadto ustanawia zakaz dyskryminacji. Można zatem stwierdzić, że regulacja ta jest bliska znaczeniowo zasadzie niedyskryminacji, wyrażonej w art. 5 EKDPA. Zgodzić się należy, że zasada dyskryminacji opierająca się na założeniu, że wszyscy ludzie są względem prawa równi, stanowi kamień węgielny systemu demokratycznego<sup>23</sup>.

Uregulowana w art. 4 wzorcowego kodeksu dobrej administracji zasada bezstronności nakazuje organom publicznym działać w sposób obiektywny oraz uwzględniać wyłącznie okoliczności danej sprawy. Wymusza też na organach administracji zadbanie, by taką bezstronność zachowywali urzędnicy podczas wykonywania nałożonych na nich zadań, bez względu na wyrażane osobiste przekonania czy własne interesy.

<sup>19</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 326.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> M. Hirsch-Ziembińska, *Stosowanie Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej przez instytucje europejskie*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej...*, s. 107.

<sup>22</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 47.

<sup>23</sup> M. Hirsch-Ziembińska, op. cit., s. 107.

Zasada proporcjonalności, ujęta w art. 5 KDA RE, nakazuje organom publicznym stosowanie środków, wpływających na prawa lub interesy jednostek tylko wtedy, gdy jest to konieczne i tylko w niezbędnym zakresie, tak by zachować równowagę pomiędzy niekorzystnymi skutkami a zamierzonym celem. Istotą zasady proporcjonalności jest zatem miarkowanie działań organów władzy publicznej i minimalizacja ich ingerencji w sferę praw i wolności jednostki<sup>24</sup>. Zasada ta – jak podkreśla H. Izdebski – ma treściowo zbliżony, choć nie identyczny, zakres w porównaniu do EKDPA<sup>25</sup>. Zasada ta „prowadzi do ograniczania swobody wyboru środków służących realizacji celów i zadań organów władzy publicznej”<sup>26</sup>. Oznacza to, że organy władzy publicznej „powinny wybierać te środki, które w najmniejszym możliwym stopniu ingerują w sferę prawną jednostek”<sup>27</sup>.

Kolejna zasada, która została wyrażona w KDA RE, to zasada pewności prawnej. Zgodnie z art. 6 kodeksu organom publicznym zakazuje się używania środków działających wstecz, chyba że istnieją ku temu uzasadnione prawnie okoliczności. Ponadto, przewiduje się ochronę praw nabytych (tj. zakaz ingerencji w prawomocne rozstrzygnięcia prawne), a także konieczność ustanawiania regulacji przejściowych w sytuacji, gdy wprowadzane są nowe przepisy prawne. Jak podkreśla P. Gerber zasada pewności prawnej łączona jest niekiedy z zasadą uzasadnionych oczekiwań wyrażoną w art. 10 EKDPA<sup>28</sup>, jednakże nie wyczerpuje w pełni wszystkich jej elementów. Pewność prawna jest zasadą ogólną a jednocześnie bardzo szeroką, łączącą w sobie wiele różnych składowych, m.in. takich jak: zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, przewidywalność prawa, bezpieczeństwo prawne, jawność prawa. Jest z pewnością jedną z najważniejszych zasad tworzących podwaliny demokracji i państwa prawnego.

Zasada partycypacji ujęta w art. 8 wzorcowego kodeksu nakazuje zapewnić osobom prywatnym możliwość uczestniczenia w przygotowaniu i wdrożeniu decyzji administracyjnych, które wpływają na ich prawa lub interesy (o ile nie jest konieczne działanie w trybie pilnym). Dokonując próby porównania treści tej zasady z regulacją unijną, można dopatrywać się związków z art. 16 EKDPA, który gwarantuje stronom możliwość uczestniczenia w toczącym się postępowaniu administracyjnym oraz przedstawiania swoich uwag i spostrzeżeń. Trudno zatem podzielić tezę wyrażoną przez P. Gerbera, iż zasada partycypacji nie występuje w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 637.

<sup>25</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 327.

<sup>26</sup> A. Nałęcz, *Zasady ogólne prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia w kontekście europejskim* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014, s. 29–30.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>28</sup> P. Gerber, op. cit., s. 28.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 27.

Obowiązek poszanowania prywatności, ujęty w art. 9 KDA RE, dotyczy przede wszystkim sytuacji, w których organy publiczne przetwarzają dane osobowe. Cięży na nich szczególnie obowiązek poszanowania prywatności. W EKDPA ochrona danych została zagwarantowana w art. 21.

Ostatnią z zasad ogólnych jest zasada przejrzystości. Zobowiązuje ona organy publiczne do informowania osób prywatnych o swoich działaniach i decyzjach, a jednocześnie nakłada na organy obowiązek realizacji prawa dostępu do dokumentów urzędowych, z zapewnieniem ochrony danych osobowych. Fragmentarycznie kwestia ta została ujęta w art. 23 EKDPA.

W kodeksie można też wyróżnić zespół zasad, które dotyczą wydawania decyzji administracyjnych. Należy do nich zaliczyć: zasadę wszczynania postępowania z urzędu lub na wniosek (art. 12), zasadę kompetencji (art. 13), prawo do wysłuchania (art. 14), prawo osób prywatnych do udziału w procesie podejmowania decyzji (art. 15), zasadę uczciwości przy ustalaniu kosztów decyzji administracyjnych (art. 16), zasadę formułowania decyzji administracyjnych w sposób prosty, jasny i zrozumiały (art. 17), zasadę informowania (ogłaszania) wydanych decyzji (art. 18), zakaz działania decyzji administracyjnych wstecz (art. 19), zasadę odpowiedzialności organów publicznych za wykonanie decyzji (art. 20), zasadę uwzględniania praw i interesów osób prywatnych przy dokonywaniu zmian lub uchylaniu decyzji administracyjnych (art. 21).

Zasady związane z wydawaniem decyzji administracyjnych można podzielić na trzy grupy<sup>30</sup>. Pierwsza odnosi się do stadium wszczynania postępowania administracyjnego. Kodeks przewiduje możliwość wszycia tej procedury zarówno z urzędu, jak również na wniosek. Dość szeroko uregulowana została kwestia wydawania decyzji na wniosek strony. Przede wszystkim nałożono na organ publiczny obowiązek potwierdzania złożonych wniosków, a także wskazania oczekiwanego terminu wydania decyzji oraz informowania o środkach prawnych, które przysługują w sytuacji jej niewydania. Jednocześnie, zgodnie z zasadą kompetencji nakazano organom publicznym działać zgodnie z ich właściwością, a w sytuacji braku kompetencji w danej sprawie, organ ma obowiązek przekazać złożony do niego wniosek, właściwemu kompetencyjnie podmiotowi, informując o tym stronę. Ponadto kodeks gwarantuje stronie prawo udziału w toczącym się postępowaniu, którego wynikiem ma być wydanie decyzji indywidualnej lub generalnej. W tym miejscu należy wskazać, że wzorcowy kodeks pod pojęciem decyzji administracyjnej rozumie nie tylko decyzje skierowane do stron (decyzje indywidualne), ale także decyzje generalne, które określają zasady stosowane ogólnie.

Kolejną grupą zasad związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych są te regulujące treść i formę decyzji. Wzorcowy kodeks kładzie nacisk na prostotę, jasność i zrozumiałość treści decyzji wydawanych przez organy publiczne, a także

<sup>30</sup> Ibidem, s. 28–29.

nakazuje im podawać podstawy prawne i faktyczne podejmowanych rozstrzygnięć, zwłaszcza gdy wpływają one na prawa osób prywatnych. Wymogiem dobrej administracji jest obowiązek ogłaszania stronom wydanych decyzji administracyjnych poprzez zawiadomienie osobiste lub w niektórych sytuacjach – do wiadomości ogólnej.

Trzecia grupa zasad dotyczy skutków decyzji administracyjnych, ich wykonywania czy możliwości zmiany, bądź uchylecia. Przede wszystkim decyzje administracyjne, co do zasady, nie powinny kształtować sytuacji prawnej jednostek wstecz, chyba że istnieją ku temu uzasadnione prawem okoliczności. Standardy dobrej administracji nakładają na organy publiczne odpowiedzialność za wykonanie decyzji, które znajdują się w ich kompetencjach. W przypadku ustanowienia w drodze decyzji obowiązków, organy publiczne mają obowiązek zapewnić osobom prywatnym możliwość ich wykonania. System kar, mających na celu zapewnienie przestrzegania decyzji wydanych przez organy publiczne, powinien być właściwy, a środki egzekucyjne winny być proporcjonalne do stopnia zawnienia. Ponadto wzorcowy kodeks umożliwia dokonywanie zmian lub uchylanie decyzji administracyjnych, tylko wtedy, gdy taka konieczność wynika z potrzeby realizacji interesu publicznego, przy czym organy publiczne powinny zapewnić poszanowanie dla praw i interesów osób prywatnych.

Zasady dotyczące możliwości stosowania środków odwoławczych oraz uzyskania odszkodowania w sytuacji wydania bezprawnej decyzji, bądź zaniedbania ze strony organu lub urzędnika stanowią ostatnią część regulacji kodeksowych. Mają one na celu ochronę osób prywatnych przez arbitralnymi i niezgodnymi z prawem działaniami organów publicznych. Możliwość skorzystania ze środków odwoławczych pozwala wyeliminować z obrotu prawnego błędna lub niekorzystną dla stron decyzję. Kodeks zabrania dyskryminowania stron, który zdecydowały się skorzystać z prawnej możliwości złożenia odwołania. Jak podkreśla Z. Kmiecik,

Osobliwością odwołania administracyjnego w ujęciu rekomendacji CM/Rec (2007)7 jest cel, który ma ono realizować. Sprowadza się on do przeprowadzenia merytorycznej kontroli zapadłej decyzji albo dokonania oceny jej legalności. Rekomendacja zakazuje organom publicznym podejmowania jakichkolwiek działań, które powstrzymywałyby zainteresowanych przed wniesieniem odwołania<sup>31</sup>.

Z kolei zagwarantowanie możliwości uzyskania odszkodowania osobom prywatnym, które poniosły szkody w związku z wydaniem bezprawnej decyzji bądź w wyniku zaniedbania organów administracji czy jej urzędników, pozwala na uzyskanie rekompensaty i w jakimś sensie „zadośćuczynienia” doznanej niesprawiedliwości. Możliwe jest wszczęcie przez stronę postępowania o odszkodowanie nie tylko wobec organów administracji, ale także wobec samych urzędników.

<sup>31</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania...*, s. 125–126.

Podjmując się próby odniesienia wskazanych wyżej zasad przyjętych we wzorcowym kodeksie przez Komitet Ministrów Rady Europy do Europejskiego Kodeksu Dobrych Praktyk Administracyjnych, należy zauważyć, że część z nich stosunkowo łatwo odnaleźć w przyjętym przez Parlament Europejski dokumencie. Jednakże nie można mówić o ich identyczności. Oba kodeksy ustanawiają co prawda standardy składające się na dobrą administrację, lecz w wielu aspektach nieco odbiegają od siebie. Wydaje się, że obie regulacje dookreślają wzajemnie to, co w europejskiej, a także i polskiej doktrynie prawa administracyjnego, od dziesięcioleci postuluje się jako wymogi odpowiadające dobrze funkcjonującej administracji publicznej, w obszarze zarówno prawa materialnego, jak i postępowania administracyjnego.

Podsumowując, Kodeks Dobrej Administracji stanowiący załącznik do Zalecenia (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy stanowi zespół standardów, które mają na celu zapewnić wysoką jakość działania administracji publicznej państw członkowskich. J. Borkowski podkreśla, że kodeks nie stanowi co prawda bezpośredniego źródła standardów, które stosuje się wprost w postępowaniu administracyjnym, jednakże ustanawia kryteria oceny jego przebiegu oraz wydawanych decyzji administracyjnych<sup>32</sup>. W doktrynie akcentuje się, że Zalecenie (2007)7 wzywa państwa członkowskie i ich organy do podjęcia dwóch rodzajów działań. Po pierwsze nakłania je do poszanowania ustanowionych w Zaleceniu praw podmiotowych, zebranych w postaci wzorcowego kodeksu. Po drugie wzywa, by administracja publiczna podejmowała działania, uwzględniając wymogi skuteczności, efektywności oraz wysokiej jakości obsługi<sup>33</sup>. Dobra administracja w świetle Zalecenia – na co zwraca uwagę H. Izdebski – „to więcej niż brak *maladministration*. To stan *homeostatis* w stosunkach pomiędzy administracją a administrowanymi, których potrzeby administracja ma zaspokajać i którym przysługuje zbiorowo prawo do dobrej administracji”<sup>34</sup>. Oznacza to tym samym ukierunkowanie na człowieka i jego dobro.

Należy zauważyć, iż kodeks ten stanowi syntezę wcześniejszych zaleceń określonych przez Komitet Ministrów Rady Europy na przestrzeni kilkunastu lat, wyznaczających wartości, którymi winna kierować się dobra administracja publiczna. Jak podkreśla Z. Kmiecik,

Wyznaczają one uniwersalny standard ochrony jednostki w jej stosunkach z administracją, skorelowany z założeniami koncepcji sprawiedliwości proceduralnej i rzetelnego procesu sądowego. Nie został on zdefiniowany w sposób pełny i szczegółowy, przeciwnie przyjmując rekomendację, ograniczono się do wskazania jego istotnych elementów, pozostawiając krajowej legislaturze i praktyce wypełnienie zakreślonych ram treści<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> J. Borkowski, op. cit., s. 38.

<sup>33</sup> T. Tanquerel, op. cit., s. 54–58.

<sup>34</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 323–324.

<sup>35</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania...*, s. 128.

## Zakończenie

Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Radę Europy uzupełnia działania podejmowane przez Unii Europejskiej związane z tworzeniem standardów dobrej administracji publicznej. Niewątpliwie można tu mówić o pewnej synergii działań obu organizacji. Jednakże, niektórzy badacze w tej dwutorowości regulacyjnej, dotyczącej dobrej administracji i rozumienia prawa do dobrej administracji przez te dwie organizacje międzynarodowe, widzą jednak potencjalne ryzyko kolizyjności<sup>36</sup>, zwracając uwagę na konieczność obserwacji zjawiska nakładania się jurysdykcji europejskich organizacji w tym zakresie oraz doskonalenia polityki administracyjnej poprzez wdrażanie standardów wypracowanych zarówno przez UE, jak i RE<sup>37</sup>. Bez względu na reprezentowane w doktrynie poglądy, co do ewentualnych, możliwych do wystąpienia kolizji w tym aspekcie, należy podzielić stanowisko H. Izdebskiego, iż

Zalecenie R(2007)7 wraz z pozostałymi zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy z dziedziny administracji publicznej, jest bardzo istotnym punktem wyjścia poszukiwań dobrej administracji<sup>38</sup>.

Interesującą tezę przedstawiają także T. Dąbrowski i A. Dąbrowska, podkreślając, że zasady ujęte w Zaleceniu (2007)7 są – w porównaniu z poprzednimi aktami Rady Europy – dalej idące i można na nich budować wspólne europejskie zasady prawa i postępowania administracyjnego<sup>39</sup>. Bez wątpienia zarówno omawiane Zalecenie (2007)7, jak i Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej ustanawiają uniwersalne wartości działalności administracyjnej, tworząc „[...] stabilny element europejskiego systemu ochrony prawnej”<sup>40</sup>. Dążenie do dobrej administracji jest przecież działaniem permanentnym, a dobra administracja jest jedynie stanem pożądanym, oczekiwanym przez państwo i społeczeństwo. Z tego też względu poszukiwanie dobrej administracji wydaje się być zadaniem ciągle aktualnym i z natury nieskończonym, z uwagi na wciąż zachodzące przeobrażenia i wyzwania współczesności<sup>41</sup>. Jak podkreśla M. Princ, dobra administracja winna być

desygнатem 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<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Patrz: J. Jaskiernia, op. cit., s. 24–25.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>38</sup> H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji...*, s. 334.

<sup>39</sup> T. Dąbrowski, A. Dąbrowska, *Standardy Rady Europy dotyczące prawa do dobrej administracji – wybrane aspekty*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024, s. 300.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Por. M.R. Pirek, *Prawo do dobrej administracji- ujęcie doktrynalno-judykaturalne*, Łódź 2023, s. 97.

<sup>42</sup> M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 70.

Zatem wskazówki określone w dokumentach europejskich, odnoszące się do dobrej administracji należy traktować jako drogowskazy, mające na celu zbliżenie administracji państw europejskich do tego optymalnego stanu, za jaki uznajemy istnienie dobrej administracji. Demokracja wymusza przecież poszukiwania optymalnych zasad działania administracji publicznej, której trzon stanowić winny profesjonalne kadry, bo tylko profesjonalizm i skuteczne mechanizmy zarządzania gwarantują właściwą jakość realizowanych zadań publicznych. Dobre prawo, skuteczne procedury, właściwy nadzór stanowią niewątpliwie szkielet dobrej i nastawionej na człowieka administracji publicznej. Tylko taka administracja publiczna będzie mogła służyć człowiekowi i działać na rzecz dobra wspólnego, a w centrum swojej aktywności stawiać jednostkę, szanując przyznaną jej godność oraz przestrzegając praw zagwarantowanych w aktach krajowych i międzynarodowych.

Bez wątpienia rolą państwa jest stworzenie właściwych ram organizacji i funkcjonowania administracji publicznej oraz wyposażenie jej w instrumenty umożliwiające działanie przez człowieka (czyli urzędników) dla człowieka (czyli odbiorcy usług administracyjnych).

## Bibliografia

### Wykaz literatury

- Chochowska A., *Dobry samorząd terytorialny w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021.
- Borkowski J., *Standardy współczesnej regulacji prawa procesowego administracyjnego i granice jej autonomii* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.
- Dąbrowski T., Dąbrowska A., *Standardy Rady Europy dotyczące prawa do dobrej administracji – wybrane aspekty*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024.
- Gerber P., *Zalecenie w sprawie dobrej administracji. Prezentacja ogólna*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007.
- Hirsch-Ziembińska M., *Stosowanie Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej przez instytucje europejskie* [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.

- Izdebski H., *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie* [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Jaskiernia J., *Dobra administracja – konkurencja standardów czy synergia wysiłków Rady Europy i Unii Europejskiej?*, [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Polska administracja we wspólnej przestrzeni administracyjnej Unii Europejskiej*, Kielce 2011.
- Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 11.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 146.
- Nałęcz A., *Zasady ogólne prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia w kontekście europejskim* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014.
- Pietrasz P., *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne* [w:] J. Nicyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Pirek M.R., *Prawo do dobrej administracji – ujęcie doktrynalno-judykaturalne*, Łódź 2023.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.
- Tanquerel T., *Dobra administracja w służbie dobrego rządzenia – zagwarantowanie praw podmiotowych i realizacja decyzji demokratycznych*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007.

## **Good public administration in the light of Recommendation CM/ Rec (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe**

### **Abstract**

Public administration in the modern state plays an important role. Hence, democratic countries should strive to make it effective, efficient and rationally manage public funds. However, it is worth emphasizing that good public administration is not only effective, but above all one that

---

puts people at the center of its operation. It is the human being who is and should be the subject around whom all activities undertaken by public administration are concentrated. After all, public administration was created for man, never the other way around. The servile role of the administration of democratic countries should therefore be reflected in the care for the common good, which, properly understood, means taking action for the benefit of man and the whole society. The article discusses the issue of good administration, based on the determinants of good public administration, which were included in the recommendation CM/ Rec (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe.

**Keywords:** public administration, the right to good administration, determinants of good administration, good administration.