

---

# Rekomendacja CM

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2, 362-372

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**12.**

Zgromadzenie powtarza, że nie może być żadnych więźniów politycznych w żadnym z państw członkowskich Rady Europy.

**13.**

Zgromadzenie zastrzega sobie prawo do podjęcia wszelkich będących w jego dyspozycji środków właściwych celem przekonania władz azerbejdzańskich do potrzeby zwolnienia bądź ponownego procesu każdego więźnia uważanego za więźnia politycznego, zgodnie z zobowiązaniem zaciągniętym przy okazji przystąpienia kraju.

**14.**

Zgromadzenie jest zdecydowane do odbywania debat informacyjnych dotyczących domniemyanych więźniów politycznych w Azerbejdżanie oraz do oferowania zainteresowanym mediom sposobności nadawania ich w telewizji i radio w całym kraju.

## **Rekomendacja CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji z 20 czerwca 2007 r.**

Komitet Ministrów – na podstawie postanowień art. 15/b/ Statutu Rady Europy –

Zważywszy na Rekomendację 1615(2003) Zgromadzenie Parlamentarne, która wzywa Komitet Ministrów do zaprojektowania modelowego tekstu podstawowego prawa jednostki do dobrej administracji oraz jednolitego, wszechstronnego i skonsolidowanego modelowego kodeksu dobrej administracji, opartego w szczególności na Rekomendacji Komitetu Ministrów Nr R(80)2 i rezolucji (77)31 oraz na Europejskim Kodeksie Dobrego Postępowania Administracyjnego (2001 r.), w celu zdefiniowania podstawowego prawa do dobrej administracji, a przez to ułatwienia jego skutecznego urzeczywistniania w praktyce;

Zważywszy na Rezolucję (77)31 Komitetu Ministrów w sprawie Ochrony Jednostki w kontekście Aktów Władz Administracyjnych;

Zważywszy na Rekomendację Nr R(80)2 Komitetu Ministrów dotyczącą Wykonywania Kompetencji Dyskrecjonalnych przez Władze Administracyjne;

Zważywszy na Rekomendację R(81)19 Komitetu Ministrów w sprawie Dostępu do Informacji Posiadanej przez Władze Publiczne;

Zważywszy na Rekomendację R(84)15 Komitetu Ministrów dotyczącą Odpowiedzialności Publicznej;

Zważywszy na Rekomendację R(87)16 Komitetu Ministrów w sprawie Procedur Administracyjnych dotyczących Wielkiej Liczby Osób;

Zważywszy na Rekomendację R(91)10 Komitetu Ministrów w sprawie Komunikowania Stron Trzecim Danych Osobistych Posiadanych przez Władze Publiczne;

Zważywszy na Rekomendację R(2000)6 Komitetu Ministrów w sprawie Statusu Urzędników Publicznych w Europie;

Zważywszy na Re(2000)10 Komitetu Ministrów w sprawie Kodeksów Postępowania Urzędników Publicznych;

Zważywszy na Rekomendację Rec(2002)2 Komitetu Ministrów w sprawie Dostępu do Dokumentów Urzędowych;

Zważywszy na Rekomendację Rec(2003)16 Komitetu Ministrów w sprawie Wykonywania Decyzji Administracyjnych i Sądowych w dziedzinie Prawa Administracyjnego;

Zważywszy na Rekomendację Rec(2004)20 Komitetu Ministrów w sprawie Sądowego Nadzoru nad Aktami Administracyjnymi;

Zważywszy, że celem rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami;

Zważywszy, że władze publiczne odgrywają kluczową rolę w demokratycznych społeczeństwach, że są one aktywne w licznych sferach; że ich działalność dotyka praw i interesów osób prywatnych; że ustawodawstwo krajowe i różne instrumenty międzynarodowe, zwłaszcza instrumenty Rady Europy, zapewniają tym osobom pewne prawa w stosunku do administracji; oraz że Europejski Trybunał Praw Człowieka stosował Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności do ochrony osób prywatnych w ich stosunkach z administracją;

Zważywszy, że władze publiczne muszą zapewniać osobom prywatnym pewną liczbę usług oraz wydawać instrukcje i przepisy, oraz że – gdy wymaga się od władz publicznych podjęcia działania – muszą one to czynić w rozsądnym terminie;

Zważywszy, że przypadki złego administrowania, czy to w rezultacie beczynności urzędowej, zwłok w podjęciu działania albo podjęcia działania z naruszeniem urzędowych obowiązków, muszą podlegać sankcjom za pośrednictwem właściwych procedur, które mogą obejmować procedury sądowe;

Zważywszy, że dobra administracja musi być zapewniona poprzez jakość ustawodawstwa, które musi być właściwe i spójne, jasne, łatwo zrozumiałe i dostępne;

Zważywszy, że dobra administracja oznacza, iż usługi muszą odpowiadać podstawowym potrzebom społeczeństwa;

Zważywszy, że w wielu sytuacjach dobra administracja obejmuje osiągnięcie właściwej równowagi między prawami osób bezpośrednio dotkniętych działaniem państwa, z jednej strony, a ochroną interesów wspólnoty jako całości, a zwłaszcza osób słabych lub upośledzonych, z drugiej strony, oraz uznając, że procedury mające chronić interesy jednostek w ich stosunkach z państwem w niektórych okolicznościach powinny chronić interesy innych osób bądź szerszej wspólnoty;

Zważywszy, że dobra administracja stanowi aspekt dobrego rządzenia; że w istocie nie dotyczy rozwiązań prawnych, że zależy od jakości organizacji i zarządzania; że musi to odpowiadać wymaganiom efektywności, wydolności i znaczenia dla potrzeb społeczeństwa; że musi utrzymywać, wzmacniać i zabezpieczać własność publiczną oraz inne interesy publiczne; że musi być zgodna z wymaganiami budżetowymi; oraz że musi przeciwstawiać się wszelkim próbom korupcji;

Zważywszy, że dobra administracja zależy od adekwatnych zasobów ludzkich dostępnych władzom publicznym oraz od jakości i właściwego szkolenia urzędników publicznych;

Zważywszy, że administracja wykonuje swoje prerogatywy władzy publicznej w celu spełnienia wymaganych od niej zadań; że kompetencje te mogą jednak – będąc użyte w niewłaściwy lub ekscesywny sposób – naruszać prawa osób prywatnych;

Zważywszy, iż jest pożądanym kojarzyć różne uznane prawa w stosunku do władz publicznych z prawem do dobrej administracji i wyjaśniać jego treść, idąc za przykładem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2000 r.);

Zważywszy, że wymogi prawa do dobrej administracji można wzmocnić poprzez ogólny dokument prawny; że wymogi te wy wpływają z fundamentalnych zasad rządów prawa, takich jak zasady legalności, równości, bezstron-

ności, proporcjonalności, pewności prawnej, podejmowania działania w rozsądnych terminach, partycypacji, poszanowania prywatności i jawności; oraz że przewidują one procedury służące ochronie praw i interesów osób prywatnych, informowania ich i uzdalniania do partycypacji w przyjmowaniu decyzji administracyjnych;

Zaleca, by rządy państw członkowskich:

- promowały dobrą administrację w ramach zasad rządów prawa i demokracji;

- promowały dobrą administrację poprzez organizację i funkcjonowanie władz publicznych zapewniających wydolność, skuteczność i poszanowanie pieniądza. Zasady te wymagają, by państwa członkowskie:

- zapewniały ustalenie celów i wskaźników wykonania pożądanых w celu regularnego monitorowania i pomiaru stopnia realizacji tych celów przez administrację i jej urzędników publicznych;

- zmuszały władze publiczne do regularnego sprawdzania w ramach prawa, czy ich usługi zapewniane są po właściwych kosztach oraz czy można je zastąpić bądź wycofać;

- zmuszały administrację do poszukiwania najlepszych środków uzyskiwania najlepszych rezultatów;

- prowadziły właściwe wewnętrzne i zewnętrzne monitorowanie administracji oraz działania jej urzędników publicznych;

- promowały prawo do dobrej administracji w interesie wszystkich poprzez przyjmowanie – gdzie to jest właściwe – standardów ustalonych w modelowym kodeksie dołączonym do niniejszej Rekomendacji, zapewniając ich skuteczne urzeczywistnienie przez urzędników państw członkowskich i robiąc wszystko, co jest dozwolone w konstytucyjnej i prawnej strukturze państwa, dla zapewnienia, by samorządy regionalne i lokalne przyjmowały takie same standardy.

### **Załącznik do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji**

#### **Kodeks Dobrej Administracji**

##### **Art. 1 – Zakres**

###### **1.**

Niniejszy Kodeks umocowuje zasady i normy, które powinny stosować władze publiczne w swoich stosunkach z osobami prywatnymi w celu osiągnięcia dobrej administracji.

**2.**

Dla celów niniejszego Kodeksu „władze publiczne” należy pojmować jako oznaczające:

a) wszelką jednostkę prawa publicznego jakiegokolwiek rodzaju, w tym państwo, władze lokalne i autonomiczne, zapewniającą usługi publiczne bądź działającą w interesie publicznym;

b) wszelką jednostkę prawa prywatnego spełniającą prerogatywy władzy publicznej odpowiedzialną za zapewnienie usług publicznych bądź działanie w interesie publicznym.

**3.**

Dla celów niniejszego Kodeksu „osoby prywatne” należy pojmować jako oznaczające jednostki i osoby prawne w rozumieniu prawa prywatnego, które są podmiotem działań władz publicznych.

**Dział I:****Zasady dobrej administracji****Art. 2 – Zasada legalności****1.**

Władze publiczne powinny działać zgodnie z prawem. Nie mogą one podejmować środków arbitralnych, nawet podczas wykonywania swych kompetencji dyskrejonalnych.

**2.**

Powinny one przestrzegać prawa krajowego, prawa międzynarodowego zasad ogólnych prawa rządzących ich organizacją, funkcjonowaniem i działalnością.

**3.**

Powinny one działać godnie z normami określającymi ich kompetencje oraz procedurami określonymi w dotyczących ich przepisach.

**4.**

Powinny one wykonywać swoje kompetencje jedynie pod warunkiem, że ustalone fakty i stosujące się prawo dają im tytuł do tego oraz wyłącznie w celu, dla którego zostały one im nadane.

**Art. 3 – Zasada równości****1.**

Władze publiczne będą działać zgodnie z zasadą równości.

**2.**

Powinny one traktować osoby prywatne, które znajdują się w takiej samej sytuacji, w taki sam sposób. Nie powinny one stosować dyskryminacji

pomiędzy osobami prywatnymi na podstawach takich, jak płeć, pochodzenie etniczne, przekonania religijne bądź inne. Wszelka odmienność traktowania powinna być obiektywnie usprawiedliwiona.

#### **Art. 4 – Zasada bezstronności**

**1.**

Władze publiczne powinny działać zgodnie z zasadą bezstronności.

**2.**

Powinny one działać obiektywnie, mając na względzie jedynie istotne sprawy.

**3.**

Nie powinny one działać w sposób stronniczy.

**4.**

Powinny one zapewniać, by ich urzędnicy publiczni wykonywali swe obowiązki w sposób bezstronny, bez względu na ich osobiste przekonania i interesy.

#### **Art.5 – Zasada proporcjonalności**

**1.**

Władze publiczne powinny działać zgodnie z zasadą proporcjonalności.

**2.**

Powinny one nakładać środki godzące w prawa lub interesy osób prywatnych jedynie tam, gdzie jest konieczne oraz w zakresie wymaganym dla osiągnięcia realizowanego celu.

**3.**

Wykonując swe kompetencje dyskrecjonalne, powinny one utrzymywać właściwą równowagę między jakimikolwiek szkodliwymi skutkami, jakie ich dyskrecjonalna kompetencja ma dla praw lub interesów osób prywatnych, a celami, które one realizują. Żadne podejmowanie przez nie środki nie mogą być ekscesywne.

#### **Art.6 – Zasada pewności prawnej**

**1.**

Władze publiczne powinny działać zgodnie z zasadą pewności prawnej..

**2.**

Nie mogą one podejmować żadnych środków retroaktywnych, chyba że w prawnie usprawiedliwionych okolicznościach.

**3.**

Nie mogą one naruszać praw nabytych oraz prawomocnych sytuacji prawnych, chyba że jest to bezwzględnie konieczne w interesie publicznym

**4.**

W niektórych przypadkach może się to okazać konieczne, zwłaszcza tam, gdzie nakładane są nowe obowiązki, dla zapewnienia rozwiązań przejściowych bądź w celu uzyskania rozsądnego czasu dla wprowadzenia w życie takich obowiązków.

**Art. 7 – Zasada podejmowania działania w rozsądnym terminie**

Władze publiczne powinny działać i wykonywać swoje obowiązki w rozsądnym czasie.

**Art. 8 – Zasada partycypacji**

O ile podjęcie działania nie jest nagląco wymagane, władze publiczne powinny zapewniać osobom prywatnym sposobność uczestnictwa właściwymi środkami w przygotowywaniu i urzeczywistnianiu decyzji administracyjnych, które dotyczą ich praw lub interesów.

**Art. 9 – Zasada poszanowania prywatności****1.**

Władze publiczne powinny wykazywać poszanowanie prywatności, zwłaszcza w związku z przetwarzaniem danych osobowych.

**2.**

Gdy władze publiczne upoważnione są do przetwarzania danych osobistych lub prowadzenia zbioru danych, zwłaszcza w sposób elektroniczny, muszą one podjąć wszelkie kroki konieczne dla zagwarantowania prywatności.

**3.**

Normy rządzące ochroną danych osobistych, zwłaszcza jeśli chodzi o prawo dostępu do danych osobistych i zapewnienie rektyfikacji lub usunięcia wszelkich danych, które są nieprecyzyjne albo które nie powinny być rejestrowane, znajdują zastosowanie do danych osobistych przetwarzanych przez władze publiczne.

**Art. 10 – Zasada transparentności****1.**

Władze publiczne powinny działać zgodnie z zasadą transparentności.

**2.**

Będą one zapewniały, by osoby prywatne były informowane, właściwymi środkami, o ich działaniach oraz decyzjach, co może obejmować publikację dokumentów urzędowych.



**3.**

Będą one szanowały prawa dostępu do dokumentów urzędowych, stosownie do norm rządzących ochroną danych osobistych.

**4.**

Zasada transparentności nie stoi na przeszkodzie prawnie chronionej tajemnicy.

**Dz. II: Normy rządzące decyzjami administracyjnymi****Art. 11 – Definicje****1.**

Dla celów niniejszego Kodeksu „decyzja administracyjna” będą oznaczały regulacyjne bądź nier regulacyjne decyzje podejmowane przez władze publiczne przy wykonywaniu prerogatyw kompetencji publicznych.

**2.**

Decyzje regulacyjne składają się z norm znajdujących zastosowanie powszechne.

**3.**

Decyzje nier regulacyjne mogą mieć charakter indywidualny lub inny. Decyzje indywidualne to decyzje adresowane wyłącznie do jednej lub więcej jednostek.

**Art. 12 – Inicjatywa w sprawie decyzji administracyjnych**

Decyzje administracyjne mogą być podejmowane przez władze publiczne bądź to z ich własnej inicjatywy, bądź też na wniosek osób prywatnych.

**Art. 13 – Wnioski osób prywatnych****1.**

Osoby prywatne mają prawo żądania od władz publicznych podjęcie decyzji indywidualnych leżących w ramach ich kompetencji.

**2.**

Decyzje w odpowiedzi na wnioski do władz publicznych powinny być podejmowane w rozsądnym czasie, który może zostać prawnie ustalony. Należy przewidzieć środki na wypadek braku podjęcia jakichkolwiek tego rodzaju decyzji.

**3.**

Gdy taki wniosek zostaje wniesiony do władzy nie mającej odnośnej kompetencji, adresat powinien – gdzie to tylko możliwe – skierować go do kompetentnej władzy i powiadomić wnioskodawcę, iż tak uczynił.

**Art. 14 – Prawo osób prywatnych do wysłuchania w związku z decyzjami indywidualnymi**

Jeśli władza publiczna zamierza podjąć decyzję indywidualną, która w bezpośredni i szkodliwy sposób dotyka praw osób prywatnych, o ile nie została już im zapewniona sposobność wyrażenia ich poglądów, osoby takie powinny – jeśli nie jest to oczywiście zbędne – dysponować sposobnością wyrażenia ich poglądów w rozsądnym czasie oraz w sposób przewidziany przez prawo krajowe, w razie konieczności z pomocą wybranej przez nie osoby.

**Art. 15 – Prawo osób prywatnych do zaangażowania w niektórych decyzjach nieregulacyjnych**

1.

Jeśli władza publiczna proponuje podjęcie decyzji nieregulacyjnej, która może dotyczyć nieokreślonej liczby osób, powinna ona ustanowić procedury pozwalające na ich uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, takie jak spostrzeżenia na piśmie, przesłuchania, przedstawicielstwo w organie doradczym kompetentnej władzy, konsultacje i badania publiczne.

2.

Osoby zainteresowane takimi procedurami powinny być w sposób jasny informowane o odnośnych propozycjach i dysponować sposobnością pełnego wyrażenia swoich poglądów. Postępowanie powinno mieć miejsce w rozsądnym czasie.

**Art. 16 – Udział osób prywatnych w kosztach decyzji administracyjnych**

Jeśli wchodzi w grę ponoszenie kosztów przez osoby prywatne na rzecz władz publicznych w związku z decyzjami administracyjnymi, koszty takie powinny być słuszne i rozsądne.

**Art. 17 – Forma decyzji administracyjnych**

1.

Decyzje administracyjne powinny być sformułowane w sposób prosty, jasny i zrozumiały.

2.

Każda podejmowana decyzja administracyjna powinna być zaopatrzona we właściwe uzasadnienie, określające podstawy faktyczne i prawne, w oparciu o które decyzja jest podejmowana, przynajmniej w sprawach, które dotykają praw indywidualnych.

**Art. 18 – Publikacja decyzji administracyjnych**

1.

Decyzje administracyjne powinny być publikowane w celu umożliwienia osobom zainteresowanym tymi decyzjami dysponowania ścisłą i wyczerpują-

ca wiedzą o nich. Publikacja może nastąpić w trybie notyfikacji osobistej albo może mieć charakter ogólny.

**2.**

Osoby zainteresowane decyzjami indywidualnymi należy osobiście powiadamiać, z wyłączeniem okoliczności wyjątkowych, w których możliwe są jedynie metody publikacji ogólnej. We wszystkich przypadkach należy wskazać procedury apelacyjne, w tym terminy.

**Art.19 – Wejście w życie decyzji administracyjnych**

**1.**

Decyzje administracyjne nie powinny mieć skutku retroaktywnego z punktu widzenia daty ich przyjęcia lub publikacji, chyba że w prawie usprawiedliwionych okolicznościach.

**2.**

Poza przypadkami nagłącymi, decyzje administracyjne nie powinny działać, zanim nie zostaną we właściwy sposób opublikowane.

**Art. 20 – Wykonanie decyzji administracyjnych**

**1.**

Władze publiczne będą ponosić odpowiedzialność za wykonanie decyzji administracyjnych wchodzących w zakres ich kompetencji.

**2.**

Co do zasady, powinien być ustanowiony właściwy system sankcji administracyjnych i karnych, w celu zapewnienia, by osoby prywatne przestrzegały decyzji władz publicznych.

**3.**

Władze publiczne zapewnią osobom prywatnym rozsądny czas na wykonanie nałożonych na nie obowiązków, poza przypadkami nagłącymi, w których powinny one w sposób należyty stwierdzić przyczyny tego.

**4.**

Przymusowa egzekucja przez władze publiczne powinna być wyraźnie przepisana prawem. Osoby prywatne podlegające egzekucji decyzji są informowane o procedurze i jej przyczynach. Środki egzekucji przymusowej muszą mieć charakter proporcjonalny.

**Art. 21 – Zmiany indywidualnych decyzji administracyjnych**

Władze publiczne mogą zmieniać bądź uchylać indywidualne decyzje administracyjne, jeśli jest to konieczne w interesie publicznym, ale czyniąc tak, powinny one mieć na względzie prawa i interesy osób prywatnych.

### **Dział III: Apelacje**

#### **Art. 22 – Apelacje przeciwko decyzjom administracyjnym**

##### **1.**

Osoby prywatne będą miały tytuł do ubiegania się – bezpośrednio bądź w drodze wyjątku – o nadzór sądowy nad decyzją administracyjną, która bezpośrednio dotyka ich praw i interesów.

##### **2.**

Co do zasad, powinny być możliwe – przed nadzorem sądowym – apelacje administracyjne. W niektórych przypadkach mogą one mieć charakter obowiązkowy. Mogą one dotyczyć apelacji co do meritum bądź apelacji co do legalności decyzji administracyjnej.

##### **3.**

Osoby prywatne nie powinny doznawać żadnej szkody ze strony władz publicznych w związku z apelowaniem przeciwko decyzji administracyjnej.

#### **Art. 23 – Odszkodowanie**

##### **1.**

Władze publiczne zapewnią roszczenie osobom prywatnym, które doznają szkód w wyniku bezprawnych decyzji administracyjnych albo niedbalstwa po stronie administracji lub jej urzędników.

##### **2.**

Przed złożeniem w sądzie przeciwko władzom publicznym wniosku o odszkodowanie, od osób prywatnych należy najpierw wymagać przedłożenia ich sprawy do zainteresowanej władzy.

##### **3.**

Orzeczenia sądów przeciwko władzom publicznym w sprawie odszkodowania tytułem doznanych szkód będą podlegały wykonaniu w rozsądnym czasie.

##### **4.**

Gdzie to właściwe, możliwe będzie wszczynanie – przez władze publiczne albo przez szkodliwie dotknięte osoby prywatne – postępowania przeciwko urzędnikom publicznym tytułem osobistym.