

# Kacper Rożek

---

## Prawo do dobrej administracji w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

---

Roczniki Administracji i Prawa 18/1, 29-47

---

2018

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.

**Oryginalny artykuł naukowy**  
**Original article**

Data wpływu/Received: **16.02.2018**

Data recenzji/ Accepted: **5.04.2018**

Data publikacji/Published: **30.06.2018**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne autora**

**DOI: 10.5604/01.3001.0012.5984**

Authors' Contribution:

(A) **Study Design (projekt badania)**

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Kacper Rożek\*

## PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZENIACH EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

### WPROWADZENIE

Administracja publiczna w każdym wymiarze – czy to krajowym, czy europejskim, stanowi rodzaj zjawiska zmiennego w czasie ze względu na wzajemne interakcje różnych społeczności zbiorowych i pojawiające się wciąż nowe sprawy wspólnot oraz ich członków. Dostrzec można dzisiaj, że administracja istnieje, dlatego że istnieją obywatele, a więc istnieje dla nich. Zauważalna jest również swoista tendencja do postrzegania organów administracji publicznej już nie jako organów egzekutywy, wykonujących ustawy i stosujących prawo uprzednio ustanowione przez prawodawcę, czyli innymi słowy jako „usta ustawy”<sup>1</sup>. Administracja zaczyna pełnić funkcję swoistego

---

\* mgr; doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

<sup>1</sup> Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 27-28.

organizatora, inicjatora i zarządcy życia społecznego<sup>2</sup>, czy wężej – poszczególnych jego elementów. Opisywana jest często poprzez cechę własnej wysokiej aktywności, inicjatywy, a także „myśleniem” i działaniem skierowanym na przyszłość<sup>3</sup>.

Na podstawie powyższego można dostrzec trwający już od lat proces przekształcania się roli administracji publicznej od zagwarantowania sprawiedliwości społecznej, pojmowanej w sensie formalnym, do roli opiekuna obywatela, podmiotu kontrolującego podmioty administrowane w pewnych szczególnych sferach życia i reglamentującego te sfery. Opisany wyżej proces można też prościej opisać jako przeradzanie się państwa liberalnego w państwo socjalne (inaczej opiekuńcze)<sup>4</sup>. Modernizacja administracji publicznej może być widziana na płaszczyźnie oczekiwań obywateli względem niej, co przekłada się na jej profesjonalizację oraz wyżej wskazane wykroczenie poza świadczenie podstawowych usług publicznych. Można ją także postrzegać na linii obywatel-administracja, gdzie z petenta obywatel staje się partnerem, współwykonawcą lub współdecydem administracji publicznej w zakresie wykonywania zadań publicznych<sup>5</sup>.

Opisane przemiany w pojmowaniu istoty i celu istnienia administracji publicznej można opisać przez kilka pojęć. Należą do nich między innymi zasady ogólne prawa administracyjnego, kodeks prawa administracyjnego, przepisy ogólne prawa administracyjnego, niewładcze formy działania administracji publicznej, a przede wszystkim przez rozważenie terminu „prawo do dobrej administracji”. Odnosząc się do tego ostatniego, można stwierdzić, że skoro obecnie od administracji publicznej można czegoś zażądać, to w pierwszej kolejności należy poszukiwać podstaw tych roszczeń. Po drugie, trzeba mieć na względzie ewentualne powstawanie praw podmiotowych obywateli, a więc już prawem usankcjonowanych żądań, związanych z refleksywnym obowiązkiem administracji, a także zasad i środków ich realizowania oraz egzekwowania.

Dlatego też celem niniejszych rozważań jest poszukiwanie definicji, części składowych, albo chociaż pośredniego nawiązywania do prawa do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>6</sup>, jednego z europejskich organów sądownictwa międzynarodowego, który rozstrzyga w sprawach praw człowieka wymienionych w Europejskiej konwencji praw człowieka<sup>7</sup> i protokołach dodatkowych do niej. Prawa w niej wymienione lub przez lata wyodrębniane i wyinterpretowane z jej przepisów mogą bowiem do pewnego stopnia stanowić podstawę przedmiotowego pojęcia. Należy ponadto zaznaczyć, że przytaczane ewentualnie terminy czy też konkretne definicje mogą stanowić odzwierciedlenie prawnie do-

<sup>2</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 322.

<sup>3</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 24-25.

<sup>4</sup> Z. Cieślak, *Umowa administracyjna...*, s. 21-26.

<sup>5</sup> D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [www.academia.edu](http://www.academia.edu) [dostęp: 2.01.2018].

<sup>6</sup> Dalej jako: „Trybunał”.

<sup>7</sup> Dalej jako: „Konwencja”.

niosłych uregulowań, ale przede wszystkim chyba utożsamiane będą z tzw. miękkim prawem (ang. *soft law*). Powyższe nie pozostaje bez znaczenia, jako że *soft law* posiada pewien walor prawny, albowiem pełni rolę normotwórczą, określając w sposób postulatywny standardy postępowania w danej dziedzinie, tj. stawiając postulaty *de lege ferenda*<sup>8</sup>. Mając to na uwadze, tym bardziej uprawnione wydają się poszukiwania zarówno podstaw, jak i samej treści „prawa do dobrej administracji”, które już nawet na wstępnym etapie może przybierać do pewnego stopnia znaczenie prawne.

## PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI – OGÓLNE ZAŁOŻENIA

Truizmem wydaje się stwierdzenie, że aby móc odnieść sukces w doszukiwaniu się elementów prawa do dobrej administracji w orzecznictwie Trybunału, należy wpierw zastanowić się, czym owo prawo jest. Trzeba skupić się na abstrakcyjnym wyodrębnieniu jego części składowych, patrząc ogólnie na działalność administracji publicznej, uregulowaną tak w prawie krajowym, jak i ponadnarodowym. Ostatecznie posłużyć się można definicjami zaproponowanymi przez doktrynę albo orzecznictwo sądów i trybunałów, a także definicjami legalnymi, o ile takie są tworzone, zawartymi w aktach normatywnych.

„Prawo do”, „mieć prawo”, „prawnie móc coś zrobić” to określenia używane zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym. Ten ostatni jednak rozwija je, tworząc zwroty, które kształtują się w sposób kazuistyczny, np. prawo podmiotowe, które jest często określane jako zespół funkcjonalnie ze sobą powiązanych wolności (a więc takich rozumianych pozytywnie „wolność do”, jak również negatywnie „wolność od”), uprawnień (czyli możliwości konkretnego, uszczegółowionego zachowania się, roszczenia jednostki), jak i kompetencji danego podmiotu<sup>9</sup>. Prawo podmiotowe, w swej definicji, oznacza przyznaną przez przepisy prawne i wynikającą ze stosunku prawnego sferę możliwości postępowania osoby fizycznej lub prawnej w określony sposób, umożliwiający ochronę interesów uprawnionego tylko w granicach zakreślonych przez przepisy prawne. Z kolei publiczne prawo podmiotowe powstaje wtedy, gdy wspomniana sfera możliwości postępowania jakiegoś podmiotu jest zdefiniowana i zdeterminowana przez przepisy należące do prawa publicznego, czy wężej – do prawa administracyjnego. Osoba, która takie prawo posiada, może (skutecznie i zasadnie) oczekiwać, że państwo podejmie pewne czynności czy zachowa się w odpowiedni sposób. Samodzielnie może ona wyznaczać obowiązki wymierzone do władzy, administracji publicznej<sup>10</sup>.

Źródłem publicznego prawa podmiotowego może być norma prawna, w szczególności w prawie administracyjnym. Istnieją jednak poglądy plasujące podstawy

<sup>8</sup> B. Kuźniak, *Instrumenty międzynarodowoprprawne w służbie dobrej administracji*, [w:] P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016, s. 85-86.

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 360.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 361.

publicznych praw podmiotowych w przyrodzonych prawach człowieka, podczas gdy przepisy pozytywnego prawa wyłącznie wprowadzają je w życie<sup>11</sup>. Ostatecznie, na kanwie dotychczasowych rozważań, można opisać publiczne prawa podmiotowe jako aktualne, a więc oparte na obowiązującej normie, realizujące interes publiczny (który niekoniecznie stoi w sprzeczności z interesem indywidualnym obywatela), będące korelatem obowiązku po stronie administracji publicznej, mające charakter osobisty, oraz niezbywalne (mogą być niewykonywane, jednakże nie można się ich zrzec). Gdyby przyjąć, że prawo do dobrej administracji w jakimś krajowym porządku prawnym spełnia powyższe kryteria, można by śmiało powiedzieć, że właśnie jest ono przykładem prawa podmiotowego, a nawet publicznego prawa podmiotowego.

Wstępując już całkowicie w kontekst prawa do dobrej administracji, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że do roku milenijnego, tj. 2000, prawo to było wyłącznie tworem doktryny prawa publicznego, czy wężziej – prawa administracyjnego oraz orzecznictwa Trybunału i sądów krajowych, w wyrokach których znajdowało swoje miejsce zazwyczaj pośród rozwijających argumentów uzasadnienia sentencji. Jednak osiemnaście lat temu została przyjęta Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>12</sup> (której potem nadano moc prawną w 2007 roku, po tym jak państwa członkowskie Unii Europejskiej ratyfikowały traktat lizboński)<sup>13</sup>. Powyższy akt prawny zawiera w serii swoich przepisów właśnie prawo do dobrej administracji. Zostało ono przewidziane przez art. 41 i zyskało rangę prawa podmiotowego. Zgodnie z nim obywatele mają prawo domagać się, ale tylko od organów i instytucji Unii, zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, sprawy wniesionej do tych organów. Organy mają nadto obowiązek działać w sposób bezstronny, rzetelny i w rozsądnym terminie. Prawo obejmuje również prawo każdej osoby do przedstawienia swojej opinii przed podjęciem jakiegokolwiek działania mogącego mieć negatywny wpływ dla tej osoby, prawo dostępu każdej osoby do dotyczących jej dokumentów, a także obowiązek administracji unijnej uzasadnienia tych decyzji<sup>14</sup>. Prawo do dobrej administracji zostało rozwinięte w uchwalonym w 2001 r. przez Parlament Europejski Europejskim kodeksie dobrej administracji, który nie ma jednak charakteru wiążącego. Zalecenia w nim wyrażone dotyczą każdej administracji – krajowej i unijnej – ze względu na ich pomocniczy, subsydiarny charakter. Mimo że prawo powyższe dotyczy tylko postępowań przed organami administracji unijnej, można *de lege ferenda* stwierdzić, że jego treść normatywna powinna zostać rozszerzona również na postępowania wewnątrz poszczególnych krajów. Tym bardziej że część z wyżej wymienionych obowiązków jest również zawarta w aktach

<sup>11</sup> Ibidem, s. 362.

<sup>12</sup> Dalej jako „Karta”.

<sup>13</sup> J. Świątkiewicz, *Kodeks dobrej administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2005, s. 5-6.

<sup>14</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Biuletyn Urzędowy Unii Europejskiej, 2010/C 83/02, art. 41.

prawnych na poziomie krajowym. Jak twierdzi Andrzej Zoll, profesor z Uniwersytetu Jagiellońskiego i były rzecznik praw obywatelskich, nie ma żadnych powodów świadczących przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do stosowania w krajowej administracji jako narzędzia interpretacyjne tak prawa materialnego, jak i prawa procesowego<sup>15</sup>.

Analizując przepisy Europejskiego kodeksu dobrej administracji, można dojść do wniosku, że pod pojęciem „prawa do dobrej administracji” rozumie się m.in. prawo jednostki do:

- bycia adresatem decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie i w granicach obowiązującego prawa;
- bycia równo traktowanym przy rozpatrywaniu wniosków czy podejmowaniu decyzji, a więc bycia traktowanym w porównywalny sposób w takiej samej sytuacji faktycznej, chyba że jest to usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy;
- bycia niedyskryminowanym w postępowaniach dotychczas przytaczanych ze względu na m.in. narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne, przekonania polityczne, wiek czy preferencje seksualne;
- oczekiwania, że w toku postępowania prowadzącego do wydania decyzji podjęte działania będą współmierne do obranego celu. Wszelkie ograniczenia praw obywateli albo nadmierne nałożenie obciążeń, jeżeli byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań, są niedopuszczalne;
- oczekiwania od urzędników powstrzymywania się od nadużywania swoich uprawnień, a w szczególności odstąpienia od korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak jest podstawy prawnej lub które mogą nie być uzasadnione interesem publicznym;
- oczekiwania od organów, ich piastunów i urzędników bezstronnej i niezależnej działalności;
- obiektywnego załatwienia sprawy;
- oczekiwania od urzędników konsekwentnej, utrwalonej praktyki administracyjnej;
- uwzględnienia w procesie decyzyjnym jej uzasadnionych i słusznych oczekiwań;
- bycia informowanym o stanie sprawy;
- otrzymania porad ze strony urzędników dotyczących pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy;
- oczekiwania bezstronnej, uczciwej i rozsądnej działalności organów administracyjnych;
- wysłuchania i złożenia stosownych oświadczeń;
- uzyskania decyzji lub innego rozstrzygnięcia w stosownym terminie;
- możliwości odwołania się do odpowiedniego organu lub instytucji<sup>16</sup>. Z powyższych jednostkowych uprawnień, składających się na szersze pojęcie prawa do

<sup>15</sup> J. Świątkiewicz, *Kodeks dobrej administracji...*, s. 5.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 11-36.

dobrej administracji, wyodrębnić można kilka zasad rządzących już postępowaniem administracyjnym w wielu europejskich krajach, w tym w Polsce, albo które powinny być stosowane we wszelkiej działalności administracji publicznej. Mowa jest przede wszystkim o zasadzie praworządności, proporcjonalności, bezstronności, obiektywizmu, prawdy materialnej, równości wobec prawa, dwuinstancyjności, szybkości postępowania.

Należy podzielić pogląd Magdaleny Krzyżanowskiej-Mierzewskiej, że zasady dobrej administracji funkcjonujące obecnie w prawie europejskim opracowano również dzięki inspiracji płynącej z orzecznictwa Trybunału<sup>17</sup>. Teza ta wydaje się być uprawniona, jako że Karta została wydana w roku 2000 (Europejski kodeks dobrej administracji rok później), podczas gdy Trybunał orzekł w tamtym momencie na podstawie Konwencji już od ponad 40 lat. Dlatego też dalsza część rozważań zostanie poświęcona już Konwencji oraz orzecznictwu Trybunału.

## PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU

Z dotychczasowych rozważań można wywnioskować, że Konwencja nie podaje definicji prawa do dobrej administracji. Nie zawiera również żadnego opisu, czym miałyby się charakteryzować „dobra administracja”<sup>18</sup>. Podobnie zresztą powołany do życia wspomnianą umową międzynarodową Trybunał nie określił w swoim orzecznictwie wprost prawa do dobrej administracji, a tym bardziej nie stworzył ani nie zadeklarował istnienia prawa podmiotowego do dobrej administracji. Organ ten zdaje się jednak zawierać elementy tego, co możemy nazwać dzisiaj z pewną śmiałością „dobrą administracją” w swoich orzeczeniach. Z jego wyroków można wyodrębnić chociażby pośrednio nowe, niezamierzone przez wysokie układające się strony szczególne uprawnienia, nigdy wcześniej nie zawarte w samym akcie Konwencji czy protokołach do niej.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w ugruntowanej już, jak podaje Magdalena Krzyżanowska-Mierzewska, ogólnej zasadzie interpretacyjnej<sup>19</sup> Konwencji. Zgodnie z tą zasadą, odczytywaną właśnie z wielu orzeczeń Trybunału w konkret-

<sup>17</sup> M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Dobra administracja a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2007, s. 78.

<sup>18</sup> Należy pamiętać, że pojęcie „dobrej administracji” jest odmienne znaczeniowo i zakresowo od pojęcia „prawa do dobrej administracji”. Pierwsze z nich związane jest ze stanem idealnym, do którego dążyć powinny organy państwowe. Powinno być zatem rozumiane jako swoisty cel administracji publicznej, który chce ona osiągnąć, albo też jako rezultat podejmowanych przez siebie działań czy prowadzenia postępowania wedle odpowiednich norm i standardów. W literaturze obcej jest ono często utożsamiane z terminem *good governance* albo *good public management* (por. D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji...*, dostęp: 2.01.2018). Niemniej jednak można podnieść tezę, że za wyznaczonym celem podążają również odpowiadające jego realizacji uprawnienia odpowiednich podmiotów. Dlatego też oba pojęcia pozostają ze sobą w logicznym związku. Formalnie to, czym w obecnie przyjmowanym rozumieniu jest „prawo do dobrej administracji”, zostało przedstawione w poprzedniej części tekstu.

<sup>19</sup> M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Dobra administracja...*, s. 74.

nych sprawach, wynika, że Konwencja jest „żywym instrumentem”, który musi być interpretowany w świetle obecnych, a więc zastanych na moment orzekania warunków<sup>20</sup>. Tak na przykład podnosił Trybunał w „zdaniu odrębnym Sędziego Nicolaou” do wyroku ws. *Scoppola v. Włochy*<sup>21</sup>: „Konwencja jest »żywym instrumentem«, wymagającym dynamicznego i rozwojowego podejścia, które chroni prawa w sposób praktyczny i efektywny, a nie teoretyczny i iluzoryczny”.

Zauważyć należy jednak, że interpretacja Konwencji nie może przybierać dowolnej postaci. Trybunał w § 54 wyroku ws. *Pretty v. Wielka Brytania*<sup>22</sup> orzekł przeciw: „Chociaż Trybunał musi obracać pewne dynamiczne i elastyczne podejście w interpretowaniu Konwencji, która jest »żywym instrumentem«, jakkolwiek interpretacja musi odpowiadać podstawowym celom Konwencji, a także jej spójności w ramach systemu ochrony praw człowieka”.

Skoro więc istnieje ogólna, niepisana zasada interpretacyjna, zgodnie z którą Konwencję należy interpretować z tzw. „duchem czasu”, a więc skłaniając się raczej ku interpretacji rozszerzającej, można doszukiwać się tworzenia poprzez swego rodzaju „prawo sędziowskie Trybunału” nowych zasad i praw, które swoje podstawy i uzasadnienie znajdują w zapisach samej Konwencji. Powyższa teza jest jednak bardzo śmiała, co może rodzić kontrowersje, w szczególności wiedząc, że aby nadać pewnym zasadom i nowym prawom, które reguluje Konwencja, moc obowiązującą, układające się strony musiałyby przyjąć protokół do niej. Orzeczenia Trybunału muszą być wszak wykonywane przez państwa, do których są kierowane. Nie oznacza to jednak, że europejska widownia w postaci pozostałych państw nie może obserwować zarysowujących się tendencji orzeczniczych w analogicznych sprawach i nie stosować zaleceń Trybunału w swojej praktyce czy chociażby wykładni prawa krajowego.

Mając na uwadze powyższe, należy przyrzeć się, jakie elementy prawa do dobrej administracji, albo też cechy charakterystyczne „dobrej administracji” pojawiają się w orzecznictwie Trybunału. Jak podaje Magdalena Krzyżanowska-Mierzevska, w wyrokach tego organu odnaleźć można pięć zasad, które związane są z prawem do dobrej administracji albo „dobłą administracją” w ogóle:

1. negatywny obowiązek wstrzymywania się od wydawania aktów naruszających prawa podmiotowe;
2. obowiązek postępowania zgodnie z prawem (zasada praworządności);
3. zapewnienie skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu krajowego;

<sup>20</sup> Por. m.in.: Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 kwietnia 1978 r. w sprawie *Tyrer v. Wielka Brytania*, sygn. 5856/72; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie *Öcalan v. Turcja*, sygn. 46221/99; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie *Glor v. Switzerland*, sygn. 3444/04.

<sup>21</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie *Scoppola v. Włochy*, sygn. 10249/03 (tłumaczenie własne).

<sup>22</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Pretty v. Wielka Brytania*, sygn. 2346/02 (tłumaczenie własne).



4. ograniczenie praw jednostki musi odpowiadać pewnym standardom oraz musi być konieczne;

5. obowiązek stwarzania możliwości zapewnienia poszanowania praw człowieka i innych wolności na terenie państwa<sup>23</sup>.

Do wymienionego przez Autorkę już kilka lat temu katalogu zasad można dodać ponadto prawo do rzetelnego, bezstronnego i obiektywnego sposobu załatwienia sprawy indywidualnej, zasadę proporcjonalności przyjmowanego środka do celu, któremu ma on służyć, zasadę pogłębiania zaufania obywatela do organów administracji publicznej i wreszcie elementy składowe prawa do rzetelnego procesu sądowego, zawarte w art. 6 Konwencji, którego analogiczne stosowanie do postępowań administracyjnych jest dopuszczane przez część doktryny i orzecznictwa.

Kontynuując analizę orzecznictwa Trybunału w przedmiotowym zakresie, należy przyrzeć się zasadzie praworządności skierowanej do organów administracji publicznej, rodzącej po stronie obywatela konkretne uprawnienie refleksowe. Zasada praworządności czy też węższej – zasada legalności, to dwa podstawowe terminy dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w ogóle. Zgodnie z nimi organy państwowe muszą być legitymowane do działania w określonym przez prawo zakresie. Bez kompetencji określonej w sposób szczegółowy w normach *ius cogens* nie powinny one podejmować żadnej działalności. Powyższe odnosi się przede wszystkim do procesu stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Akt administracyjny, który skierowany jest do indywidualnie oznaczonej osoby oraz posiada konkretną, kazuistyczną treść, powinien zostać wydany przez kompetentny do tego organ. Powinien on również być aktem formalnie i materialnie zgodnym z prawem, a więc czynić zadość zarówno procedurze jego tworzenia, jak również przepisom prawa materialnego. Z uwagi na to że to organ państwowy wydaje akty administracyjne (władcze), na nim spoczywa obowiązek czynienia tego z poszanowaniem prawa, w jego granicach i na jego podstawie.

Trybunał w wielu swoich orzeczeniach podkreślał doniosłą istotę zgodności działań organów administracji publicznej z prawem. Tak na przykład w wyroku *Iatridis v. Grecja* z 25 marca 1999 roku<sup>24</sup> stwierdził: „[...] praworządność i legalność, jedne z fundamentalnych zasad społeczeństwa demokratycznego, są integralnym elementem wszystkich artykułów Konwencji”. Co więcej, z innego orzeczenia można wywnioskować, że wymóg przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej wymaga również funkcjonowania w prawie krajowym środków ochrony prawnej przed arbitralną ingerencją tych organów w prawa zagwarantowane w Konwencji<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Dobra administracja...*, s. 74-77.

<sup>24</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie *Iatridis v. Grecja*, sygn. 31107/96 (tłumaczenie własne).

<sup>25</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 sierpnia 1984 r. w sprawie *Malone v. Wielka Brytania*, sygn. 8691/79; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Hasan i Chaush v. Bułgaria*, sygn. 30985/96.

Ponadto analizując pozostałe wyroki odwołujące się do zasady praworządności, można dojść do konstatacji, że „zasada zgodności działania państwa z prawem zakłada, że przepisy prawa krajowego mające zastosowanie do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy będą w sposób wystarczający dostępne, precyzyjne i przewidywalne”<sup>26</sup>.

Nie ma też tutaj różnicy, czy podstawa, na której oparto działanie administracji, miała charakter ustawowy, czy też oparta była na akcie prawnym niższego rzędu<sup>27</sup>. Należy zaznaczyć, że Trybunał nie odnosi się w żadnej mierze do tego, czy norma prawna, na której zostało oparte działanie administracji publicznej, powinna być sprawiedliwa. Nie neguje on tym samym racjonalności krajowego ustawodawcy i nie wchodzi w jego kompetencje prawodawcze. Należy podzielić wyrażany w literaturze pogląd, że w ten sposób Konwencja, a w konsekwencji Trybunał, zabezpiecza raczej sprawiedliwość formalną, proceduralną aniżeli materialną<sup>28</sup>. Jeżeli norma prawna ustanowiona i obowiązująca w danym kraju będzie przejrzysta, dostępna i precyzyjna, a zachowanie się organu będzie z nią zbieżne, to zasada praworządności jako jeden z elementów dobrej administracji będzie spełniona.

Odnosząc się do drugiego, wyżej wymienionego przejawu wyodrębnienia prawa do dobrej administracji w orzecznictwie Trybunału, nie można zapominać o samej treści art. 13 Konwencji, w którym znajduje się prawo podmiotowe do skutecznego środka odwoławczego. Ma ono przysługiwać osobom, których prawa zabezpieczone przez treść Konwencji zostały naruszone. Oznacza to, że w danym kraju powinny zostać wprowadzone procedury zapewniające dochodzenie od państwa czy działających w jego imieniu organów zaprzestania naruszania tych praw. Omawiany artykuł nie przesądza przy tym, że środek odwoławczy ma dotyczyć wyłącznie postępowań sądowych<sup>29</sup>. Wydaje się to całkowicie zrozumiałe, jako że państwo musi być odpowiedzialne za działania osób wykonujących swoje kompetencje w jego imieniu. Powinność stworzenia odpowiednich środków odwoławczych kierowana jest raczej do ustawodawcy aniżeli do władzy wykonawczej. Niemniej jednak można pokusić się o stwierdzenie, że z przepisu zawartego w omawianej jednostce redakcyjnej wynika obowiązek dla organów administracji publicznej informowania podmiotów zewnętrznych, obywateli o przysługujących im prawach do złożenia odwołania, o konkretnej procedurze odwoławczej, wymogach formalnych i obowiązujących terminach, od których zależy skuteczność wniesienia środka odwoławczego czy skargi. Oczywiście w dużej mierze powyższe pokrywa się z istniejącymi już obowiązkami wynikającymi z przepisów poszczególnych procedur, w tym po-

<sup>26</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Al-Nashif v. Bułgaria*, sygn. 50963/99; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 września 1994 r. w sprawie *Hentrich v. Francja*, 13616/88 (tłumaczenie własne).

<sup>27</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie *Drozdowski v. Polska*, sygn. 20841/02.

<sup>28</sup> M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Dobra administracja...*, s. 75.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

stępowania administracyjnego jurysdykcyjnego czy też postępowania przed sądami administracyjnymi. Jednakże wspomniana powinność informowania czy nawet uświadamiania obywateli o ich prawie winna leżeć u podstaw edukacji urzędników czy piastunów w poszczególnych organach. To w ich głowach – nie na kartach ustaw – powinien zostać wryty wspomniany obowiązek informacyjny o skutecznym środku odwoławczym. Powyższe rozważania znajdują potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału: „Aby środek odwoławczy wymagany na mocy art. 13 był skuteczny, musi być dostępny zarówno w praktyce, jak i w prawie, w szczególności w taki sposób, aby korzystanie z niego nie było bezzasadnie utrudniane przez czyny lub zaniechania władz danego Państwa”<sup>30</sup>. „Co więcej, szczególną uwagę należy zwrócić na czas, w jakim rozpatrywany jest dany środek, ponieważ nie jest wykluczone, że odpowiedni charakter środka odwoławczego może zostać zaprzepaszczony zbyt długim okresem jego rozpatrywania”<sup>31</sup>.

Kwestia dostępności odpowiedniego środka odwoławczego jest nierozzerwalnie związana z problemem przewlekłości postępowań w zakresie rozpatrywania takich środków. Należy zwrócić uwagę, że załatwienie sprawy w „rozsądnym terminie” jest kolejnym elementem należącym do pojęcia dobrej administracji. Prawo żądania załatwienia sprawy jak najszybciej, ale z zachowaniem zasad rzetelności i prawdy obiektywnej, należy zakresowo do terminu prawa do dobrej administracji. Chociaż załatwienie sprawy w rozsądnym terminie należy do przesłanek prawa do rzetelnego procesu z art. 6 Konwencji, którego brzmienia, co do zasady, nie można bezpośrednio rozszerzać na postępowania pozasądowe<sup>32</sup>, to jednak z art. 13 Konwencji można i takie prawo śmiało wywodzić ze względu na użycie słowa „skuteczny” w odniesieniu do konstrukcji środka odwoławczego. Określenie to można analizować od strony materialnej, która związana będzie z celem, a następnie efektem, do jakiego ma doprowadzić środek odwoławczy, np. do uchylecia decyzji i zwrócenia jej do organu I instancji w celu ponownego rozpoznania sprawy albo zmiany merytorycznej zaskarżonej decyzji. Można też spojrzeć na nie od strony formalnej, proceduralnej – skuteczny środek to taki, który będzie powszechnie dostępny, łatwy do wniesienia, a więc niezwiązany z nadmiernym formalizmem, tak często wprowadzanym przez chociażby polskiego ustawodawcę, będzie też powodował załatwienie sprawy w rozsądnym terminie – bez zwłoki w postępowaniu odwoławczym. Nieskuteczny byłby zatem taki środek odwoławczy, który prowadziłby do wszczęcia skomplikowanego, przedłużającego się postępowania. Dlatego wydaje się uzasadnione wprowadzanie elementu szybkości postępowania jako części składowej prawa do dobrej administracji z przytoczonego zapisu Konwencji.

<sup>30</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie *De Souza Ribeiro v. Francja*, sygn. 22689/07 (tłumaczenie urzędowe); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie *Çakici v. Turcja*, sygn. 23657/94 (tłumaczenie urzędowe).

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

<sup>32</sup> O kwestii szerokiego zastosowania przepisu z art. 6 Konwencji mowa będzie poniżej.

Trybunał wydaje się również podkreślać, chociaż pośrednio, rolę zasady prowadzenia postępowania i poszczególnych działań organów władzy publicznej w sposób rzetelny, bezstronny i obiektywny. Chodzi więc o sposób działania, zgodnie z którym organy, a w szczególności poszczególni urzędnicy, każdą indywidualną sprawę będą traktować poważnie, będą starać się dojść do prawdy materialnej, odkładając na bok swoje prywatne uprzedzenia czy sympatie polityczne i społeczne. Ciekawym wyrokiem, z którego wyłania się wyżej opisana zasada, jest wyrok w sprawie *Hamer v. Belgia* z dnia 27 listopada 2007 r.<sup>33</sup>, w której przeciwko skarżącym wszczęto postępowanie dotyczące wzniesienia budynku bez wymaganego pozwolenia oraz nielegalnej wycinki drzew na ich posesji, mimo że budynek istniał już przez 27 lat, a rodzina skarżących, do której przed dokonaniem się następstwa prawnego on należał, płaciła odpowiednie podatki. Skarżący, a za nimi słusznie też i Trybunał, wskazali, że skoro organy władzy państwowej tolerowały tę sytuację przez wiele lat, również po wszczęciu postępowania, to w sposób dorozumiany przyznały one, że skarżący mogli korzystać z domu wzniesionego bez pozwolenia oraz wycinać drzewa bez odpowiednich zezwoleń, a to dlatego, że w momencie wznoszenia budynku organy nie przeprowadziły odpowiednich postępowań, by dokładnie i rzetelnie sprawdzić, czy budynek wymaga i posiada te pozwolenia, a drzewa wycinane były legalnie. Tym bardziej że organy zbierające daniny publiczne, ale należące przecież do jednego systemu organów władzy państwowej, nie zainteresowały się statusem rzeczonyj nieruchomości w okresie odprowadzania podatków przez skarżących.

Należałoby przyrzeć się podkreślanej praktycznie w każdym wyroku Trybunału, odnoszącym się do działalności organów państwowych, zasadzie proporcjonalności jako części składowej „dobrej administracji”. Według rzeczonyj zasady organy administracji publicznej, podejmując jakiegokolwiek działanie, powinny miarkować cele i wymierzone dolegliwości, a także proporcje między ochroną interesu publicznego i indywidualnego<sup>34</sup>. Test konieczności i proporcjonalności, który w wykonaniu powyższego przeprowadzany powinien być przez organy władzy publicznej, może ograniczyć ich dyskrecjonalność i dowolność w procesie stosowania prawa. W kontekście tym warto wspomnieć, że zasada proporcjonalności nie jest wyrażona w tekście Konwencji, a jedynie podnoszona w orzeczeniach Trybunału. Na przykład w wyroku w sprawie *Fredin v. Szwecja* z dnia 18 lutego 1991 r. zostało podkreślone: „Konsekwentnie ingerencja [władzy publicznej w prawa jednostki – przyp. aut.] musi być wynikiem wyważania wymogów interesu publicznego całej społeczności i wymogów ochrony podstawowych praw jednostki. [...] musi zaistnieć logiczna relacja proporcjonalności pomiędzy środkami podjętymi [przez organy – przyp. aut.] a zamierzono-

<sup>33</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie *Hamer v. Belgia*, sygn. 21861/03 (tłumaczenie własne).

<sup>34</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 166.

nym celem”<sup>35</sup>. Z proporcjonalnością nierozzerwalnie związana jest zasada konieczności wyważania stopnia ingerencji w prawa jednostki i ich ograniczenia. W wyroku w sprawie *ASE of Campbell v. Wielka Brytania* z dnia 25 marca 1992 r., Trybunał wyraził, co następuje: „Trybunał przypomina o zasadzie konieczności, która implikuje, że jakkolwiek ingerencja korespondować musi z silną potrzebą społeczną i, w szczególności, że jest ona proporcjonalna do uprawnionego celu, do którego dąży [dane działanie – przyp. aut.]”<sup>36</sup>.

Ciekawą, w omawianym kontekście, wydaje się być sprawa *Marckx v. Belgia* z dnia 13 czerwca 1979 r., w której skarżąca, będąca niezamężną, urodziła córkę. W świetle ówczesnego prawa belgijskiego nie istniała żadna legalna więź pomiędzy niezamężną matką a jej dzieckiem. W celu stworzenia ww. więzi matka musiała albo uznać macierzyństwo w wyniku konkretnej procedury, albo zaadoptować dziecko. W obu przypadkach prawa dziecka do dziedziczenia po matce były znacznie ograniczone w porównaniu do dzieci pochodzących z prawego łoża. W swym wyroku Trybunał pokreślił: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału rozróżnienie [pomiędzy dzieckiem urodzonym w małżeństwie czy przez niezamężną matkę – przyp. aut.] nosi znamiona dyskryminacji, jeżeli nie posiada ona obiektywnego i logicznego wyjaśnienia, tzn. nie dąży do osiągnięcia uprawnionego celu, albo jeśli nie jest wynikiem przeprowadzenia testu proporcjonalności między podjętymi środkami a celem, do realizacji którego się zmierza”<sup>37</sup>.

Podobne stwierdzenia można zauważyć także w innych wyrokach Trybunału, w których podkreśla się za każdym razem konieczność zadecydowania, czy ingerencja władzy publicznej, na którą skarżą się wnioskujący, korespondowała z odpowiednią potrzebą społeczną oraz czy była ona proporcjonalna do obranego celu, a ponadto czy powody podane przez władze publiczne są zgodne i wystarczające w rozumieniu przepisów Konwencji<sup>38</sup>.

Następnym elementem składowym prawa do dobrej administracji jest możliwość efektywnego skorzystania przez jednostkę ze swoich praw, gwarantowanych przez Konwencję, ale również i przez prawodawstwo krajowe. Prawa podmiotowe nie powinny być wszak zapisane wyłącznie na kartach ustaw czy innych aktów prawnych. Powinny być one możliwe do zrealizowania w praktyce, a nie istnieć wyłącznie w teorii. Trybunał podkreślał wielokrotnie: „Wysokie układające się strony

<sup>35</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Fredin v. Szwecja*, sygn. 12033/86 (tłumaczenie własne).

<sup>36</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 marca 1992 r. w sprawie *ASE of Campbell v. Wielka Brytania*, sygn. 12590/88 (tłumaczenie własne).

<sup>37</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx v. Belgia*, sygn. 6833/74 (tłumaczenie własne).

<sup>38</sup> Por. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *Sunday Times v. Wielka Brytania*, sygn. 6538/74; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 sierpnia 1998 r. w sprawie *Lambert v. Francja*, sygn. 23618/94; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside v. Wielka Brytania*, sygn. 5493/72.

zobligowały się do zagwarantowania, w ich własnej jurysdykcji, praw i wolności zdefiniowanych w Konwencji [...] wymaga podjęcia odpowiednich środków, specjalnie stworzonych do ich ochrony<sup>39</sup>. „Środki te [o których mowa powyżej – przyp. aut.] powinny umożliwiać efektywną ochronę [...] i zapewniać logiczne kroki przeciwko naruszaniu praw jednostki przez władze publiczne<sup>40</sup>.”

Powyższe związane jest z tzw. pozytywnymi obowiązkami państwa<sup>41</sup>. Jednakże przy poszukiwaniu efektywnych środków umożliwiających ochronę i wykonywanie praw i wolności obywateli należy pamiętać o wielości sytuacji zachodzących w różnych państwach oraz o wyborach, których administracja publiczna musi dokonywać, formułując tym samym zadania priorytetowe i sposoby wykorzystania jej zasobów, np. finansowych<sup>42</sup>. W tym kontekście warto przytoczyć wyrok Trybunału w sprawie *Özgür Gündem v. Turcja* z dnia 16 marca 2000 r., w której zostało stwierdzone: „Przy decydowaniu czy pozytywne zobowiązanie [dla państwa – przyp. aut.] istnieje, czy też nie, należy wziąć pod uwagę obowiązek wyważenia pomiędzy interesem ogólnym społeczeństwa, a szczególnym jednostki (co podkreślane jest we wszystkich artykułach Konwencji). Zakres powyższego zobowiązania oczywiście będzie się różnił, w zależności od sytuacji w danym państwie, tj. problemów związanych z zarządzaniem nowoczesnym społeczeństwem i wyborami, które muszą zostać dokonane w zakresie zadań priorytetowych i środków [finansowych – przyp. aut.]. Takie zobowiązanie nie może również nakładać niemożliwe do spełnienia lub nieproporcjonalne obowiązki dla organów państwowych<sup>43</sup>.”

Ostatecznie, jak było to zaznaczone już wcześniej, składowe prawa do dobrej administracji można odnaleźć w brzmieniu art. 6 Konwencji, który odnosi do postępowań przed sądami. Na katalog wspomnianych gwarancji składają się m.in. prawo dostępu do sądu, niezawisłość i bezstronność organu sądowego, rzetelność postępowania – jako jedna z fundamentalnych zasad społeczeństwa demokratycznego<sup>44</sup>, publiczny charakter postępowania, załatwienie sprawy w rozsądnym terminie. Przyrównując przytoczone gwarancje do ustalonego już dotychczas rozumienia „prawa do dobrej administracji”, można zauważyć praktycznie same podobieństwa. Większość z nich wzajemnie się pokrywa, wymuszając niejako dyskusję dotyczącą zakresu stosowania przepisu z art. 6.

<sup>39</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie *Z. i Inni v. Wielka Brytania*, sygn. 29392/95 (tłumaczenie własne).

<sup>40</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Osman v. Wielka Brytania*, sygn. 87/1997/871/1083 (tłumaczenie własne).

<sup>41</sup> M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Dobra administracja...*, s. 77.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie *Özgür Gündem v. Turcja*, sygn. 23144/93 (tłumaczenie własne). Zob. również: Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Osman v. Wielka Brytania*, sygn. 87/1997/871/1083.

<sup>44</sup> Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 grudnia 1983 r. w sprawie *Axen v. Niemcy*, sygn. 8273/78.

Problem, jaki jawi się na gruncie powyższego wniosku, dotyczy analogicznego stosowania przepisów z art. 6 Konwencji do postępowania administracyjnego na gruncie krajowym. W orzecznictwie Trybunału zwracano uwagę już wielokrotnie, że w rozsądnym czasie nie powinno się odbyć wyłącznie samo postępowanie sądowe, ale również postępowanie je poprzedzające, czyli administracyjne. Dlatego pośrednio gwarancja „rozsądnego terminu” może dotyczyć również procedur administracyjnych. Wszak prawo do sądu i prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, w rozumieniu art. 6 Konwencji, odnosi się również do prawa odwołania się do sądów administracyjnych, które kontrolują działalność administracji publicznej<sup>45</sup>. Powyższe ma jednak wyłącznie zastosowanie do sytuacji, kiedy decyzje administracyjne rozstrzygają o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Niemniej jednak wspomniana kontrola sądu administracyjnego w takich sprawach powinna być przeprowadzona szerzej aniżeli typowe postępowanie kasatoryjne (jak to ma co do zasady miejsce w polskim porządku prawnym)<sup>46</sup>. Skoro więc sąd administracyjny będzie mógł sprawdzić realizację wspomnianych gwarancji wchodzących w skład przepisu z art. 6 Konwencji, to będzie mógł on pośrednio i w pewnym stopniu zbadać realizację „prawa do dobrej administracji” w zakresie, w jakim pokrywa się ono z dyspozycją omawianego przepisu. Takie rozumowanie prowadzi z kolei do stwierdzenia, że w sprawach, w których organy administracyjne rozstrzygać będą o cywilnoprawnych obowiązkach lub uprawnieniach, muszą się one liczyć z tym, że wystąpienie przeciw „prawu strony do dobrej administracji” w rozumieniu przyjętym w niniejszym artykule może wiązać się z rewizją sądową i negatywnym, dla organu, rozstrzygnięciem sądowym.

Odnosząc się do kwestii, czy art. 6 ust. 1 Konwencji nie można przypadkiem stosować w postępowaniach administracyjnych (oczywiście w drodze wykładni rozszerzającej), trzeba pamiętać, że Trybunał postanowienia z omawianego artykułu przenosił już kilkakrotnie również na pozostałe postępowania, twierdząc, iż ma to „fundamentalne znaczenie dla procesów demokratycznych”<sup>47</sup>. W innych orzeczeniach Trybunał zaznaczał również konieczność rozszerzenia zakresu stosowania art. 6 ust. 1. Konwencji. W sprawie *Ringeisen v. Austria* uznał on, że w sprawie o wydanie administracyjnego pozwolenia na zawarcie umowy na dzierżawę gruntu wspomniany artykuł znajdzie zastosowanie, ponieważ kluczowe jest nie to, czy organ państwowy działa jako strona stosunku prywatnoprawnego, ale to, czy dane rozstrzygnięcie dotyczy stosunków cywilnoprawnych<sup>48</sup>.

Pozostając w kontekście zakresu stosowania art. 6 ust. 1 Konwencji do postępowań administracyjnych, należy stwierdzić za Andrzejem Jackiewiczem, że z punktu widzenia

<sup>45</sup> Zob. ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2002 nr 153, poz. 1269.

<sup>46</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 77-78.

<sup>47</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 1970 r. w sprawie *Delcourt v. Belgia*, sygn. 2689/65.

<sup>48</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 80.

prawa do dobrej administracji na zainteresowanie zasługują postępowania na tle prawa własności, a więc takie, które dotyczą wywłaszczenia czy pozwoleń budowlanych; sprawy związane z działalnością gospodarczą, dotyczące różnego rodzaju koncesji; sprawy rodzinne, takie jak np. adopcja czy postępowania dotyczące ubezpieczeń społecznych<sup>49</sup>. Na przykład w sprawie Hornsby przeciwko Grecji Trybunał stanął na stanowisku, że postępowanie administracyjne, które zostało wszczęte w wyniku orzeczenia kasatoryjnego sądu administracyjnego, będzie mieścić się w omawianym zakresie art. 6 Konwencji<sup>50</sup>.

Trzeci, ostatni aspekt stosunku art. 6 Konwencji do prawa do dobrej administracji, odnosi się do formalnego rozszerzenia granic stosowania gwarancji zawartych w tym przepisie na wszystkie postępowania przed organami administracji publicznej, co zgodne jest zresztą z orzecznictwem strasburskim<sup>51</sup>. Wydaje się, że w kontekście ogólnej reguły interpretacyjnej, stanowiącej, że „Konwencja jest żywym organizmem”, taka wykładnia rozszerzająca, uzasadniana dodatkowo przez podejście systemowe do środków ochrony zapewnionych przez Konwencję i orzecznictwo, jest do zaakceptowania. Wartości wypływające z omawianego przepisu Konwencji są uniwersalne i powinny mieć zastosowanie do wszelkiego rodzaju postępowań, również administracyjnych. To z kolei uzasadniałoby związek pomiędzy art. 6 a prawem do dobrej administracji, będącym przedmiotem niniejszych rozważań.

## PODSUMOWANIE

Tak jak administracja ulega ciągłym przekształceniom, z uwagi na zmieniającą się rzeczywistość oraz coraz to nowsze stany faktyczne, tak i orzecznictwo Trybunału nie może pozostać ciągle takie samo. Wspomniana zasada, że „konwencja jest żywym instrumentem”, prowadzi do konstatacji, że orzecznictwo na niej oparte ewoluuje w miarę jak sam Trybunał staje w obliczu nowych możliwości zastosowania Konwencji w świetle faktycznej, a także prawnej sytuacji w Europie<sup>52</sup>.

Dzięki powszechności stosowania i braku negowania wyżej przytoczonej zasady można doszukiwać się w orzecznictwie Trybunału odniesień do poszczególnych praw podmiotowych jednostki, które składają się na pojęcie „prawa do dobrej administracji”, tak często podkreślanego dzisiaj w doktrynie prawa publicznego oraz przez organy unijne. Zresztą jak twierdzą niektórzy autorzy, przedmiotowy termin został chociażby pośrednio wyłoniony z myśli przedstawianej od lat przez trybunał strasburski. Został on przyjęty początkowo w Karcie, a następnie w niewiążącym akcie nazywanym Europejskim kodeksie dobrej administracji. Z przypisywaniem Trybunałowi roli

<sup>49</sup> Ibidem, s. 81-82.

<sup>50</sup> A. Redelbach, *Prawa naturalne. Prawa człowieka. Wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 296.

<sup>51</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 84-85.

<sup>52</sup> M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Dobra administracja...*, s. 78.



w formułowaniu omawianego prawa nie można się nie zgodzić, jako że w wielu orzeczeniach powoływał się on na poszczególne elementy „dobrej administracji”.

Trybunał przy formułowaniu swoich tez w sprawach, w których skarżono się na działalność organów państwowych, w głównej mierze zwracał uwagę na wagę realizacji zasady proporcjonalności, a więc odpowiedniego wyważenia środka stosowanego przez dany organ, np. w ograniczaniu praw i wolności jednostki, oraz celu, jakiemu ma to posunięcie służyć. Można poza tym odnaleźć wiele orzeczeń, które traktują o rzetelnym, bezstronnym i obiektywnym załatwianiu spraw również w postępowaniach administracyjnych, a także o szybkości prowadzenia takich postępowań. Podkreśla się też w orzecznictwie, że ochrona i realizacja praw oraz wolności obywatela, zapisanych w Konwencji, powinna być efektywna, a nie tylko pozorna czy ewentualna. Na pierwszy plan wysuwa się też podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego, a więc zasada praworządności – działanie organów administracji publicznej zgodnie z prawem i na jego podstawie.

Wszystkie omówione w niniejszym tekście zasady i wypływające z nich poszczególne uprawnienia jednostki składają się na pojęcie „prawa do dobrej administracji”. Mogą być one jak najbardziej pomocne w interpretowaniu tego prawa podmiotowego, jako że nie posiada ono swojej zamkniętej i wyczerpującej definicji legalnej w żadnym z aktów, które wiązałyby poszczególne państwa i w konsekwencji administracje. Przeprowadzona analiza pokazuje, że nowo stworzone i niedyskutowane jeszcze w literaturze pojęcie ma swoje podłoże już w najwcześniejszym orzecznictwie Trybunału. Powinno być ono więc traktowane jako jedno z kluczowych w doktrynie prawa publicznego.

## Bibliografia

### Literatura:

- Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Krzyżanowska-Mierzewska M., *Dobra administracja a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2007.
- Kuźniak B., *Instrumenty międzynarodowoprawne w służbie dobrej administracji*, [w:] P. Bieś-Srokosz (red.), *Współczesne kierunki zmian administracji publicznej*, Częstochowa 2016.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Redelbach A., *Prawa naturalne. Prawa człowieka. Wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000. Świątkiewicz J., *Kodeks dobrej administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

**Orzeczenia:**

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

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside v. Wielka Brytania*, sygn. 5493/72.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 kwietnia 1978 r. w sprawie *Tyrer v. Wielka Brytania*, sygn. 5856/72.

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

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx v. Belgia*, sygn. 6833/74 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 grudnia 1983 r. w sprawie *Axen v. Niemcy*, sygn. 8273/78.

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

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Fredin v. Szwecja*, sygn. 12033/86 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 marca 1992 r. w sprawie *ASE of Cambell v. Wielka Brytania*, sygn. 12590/88 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 września 1994 r. w sprawie *Henrich v. Francja*, 13616/88 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 sierpnia 1998 r. w sprawie *Lam- bert v. Francja*, sygn. 23618/94.

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

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie *Iatridis v. Grecja*, sygn. 31107/96 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie *Çakici v. Turcja*, sygn. 23657/94 (tłumaczenie urzędowe).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie *Özgür Gündem v. Turcja*, sygn. 23144/93 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Hasan i Chaush v. Bułgaria*, sygn. 30985/96.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie *Z. i Inni v. Wielka Brytania*, sygn. 29392/95 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Pretty v. Wielka Brytania*, sygn. 2346/02 (tłumaczenie własne).

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

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie *Doran v. Irlandia*, sygn. 50389/99 (tłumaczenie urzędowe).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie *Öcalan v. Turcja*, sygn. 46221/99.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie *Drozdowski v. Polska*, sygn. 20841/02.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie *Hammer v. Belgia*, sygn. 21861/03 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie *Glor v. Switzerland*, sygn. 3444/04.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie *Scoppola v. Włochy*, sygn. 10249/03 (tłumaczenie własne).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie *De Souza Ribeiro v. Francja*, sygn. 22689/07 (tłumaczenie urzędowe).

#### **Akty prawne:**

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Biuletyn Urzędowy Unii Europejskiej, 2010/C 83/02.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1269.

#### **Źródła internetowe:**

Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [www.academia.edu](http://www.academia.edu) [dostęp: 2.01.2018].

**Streszczenie:** W artykule dokonana została analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pod kątem poszukiwania definicji, a przede wszystkim elementów doniosłości prawnej nowego, dla prawa administracyjnego, a szczególnie dla jednostki pozostającej na zewnątrz administracji, pojęcia, jakim jest „prawo do dobrej administracji”. Badania zostały wsparte posłużeniem się istniejącymi już poglądami w doktrynie, a także analizą przepisów unijnych, nawiązujących do rzeczoności terminu w celu wyostrenia zarysu badanego pojęcia. Z przeprowadzonej analizy wynika, że Europejski Trybunał Praw Człowieka już wielokrotnie odnosił się do prawa do dobrej administracji i czynił to nawet wcześniej, niż pojawiły się jakiegokolwiek przepisy w tym zakresie w prawie unijnym. Trybunał wskazuje na takie cechy prawa do dobrej administracji jak realizacja zasady proporcjonalności, rzetelne i bezstronne załatwianie spraw oraz szybkość prowadzenia postępowań administracyjnych. Według Trybunału to nowo powstałe i niedyskutowane jeszcze szeroko pojęcie powinno być traktowane jako jedno z kluczowych w doktrynie prawa publicznego.

**Słowa kluczowe:** prawo do dobrej administracji, dobra administracja, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Europejski kodeks dobrej administracji, administracja publiczna, prawo podmiotowe, zasada proporcjonalności

## **RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AS SEEN BY THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

**Summary:** The following article analyzes the judicature of the European Court of Human Rights in search for the definition of the term “right to good administration”, which is new for the whole administrative law branch and, at the same time, very important as far as an individual citizen is concerned. The research has been supported by the already existing view in literature as well as by the analysis of the legal provisions as adopted by the European Union. The result of the aforementioned explorations is surprising. It turned out that

---

the European Court of Human Rights had already touched upon the said term, which is “right to good administration”, even before it became the subject of interest in the European Union. The Court, in its verdicts, also highlighted such characteristics as the principle of proportionality or thorough, objective and fast-paced administrative proceedings. As far as the European Court of Human Rights is concerned, the right to good administration should be treated as one of the key rights in the public law doctrine.

**Keywords:** right to good administration, good administration, European Court of Human Rights, European Code of Good Administrative Behaviour, public administration, legal right, the principle of proportionality