

# Wybrane problemy administracji

w świetle standardów  
europejskich

opracował

Tadeusz  
Jasudowicz

Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE  
WYDAWNICTWO NAUKOWE





# Wybrane problemy administracji

w świetle standardów  
europejskich

opracował

Tadeusz  
Jasudowicz

**Monografie**  
Kolegium  
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE  
WYDAWNICTWO NAUKOWE



**Redakcja:**

Tadeusz Jasudowicz

Copyright by © Tadeusz Jasudowicz



ISBN 978-83-65824-21-9

**Korekta:**

Anna Filipiska

**Opracowanie graficzne:**

Beata Króliczak-Zajko

**Skład:**

Karol Cyranowicz

**Druk:**

Machina Druku

[www.machinadruku.pl](http://www.machinadruku.pl)

**Wydawca:**

Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe

ul. Szosa Bydgoska 50

87-100 Toruń

tel. 56 651 97 81

Toruń 2019

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
--------------------	---

## **Rozdział I**

<b>Administracja i Ty. Zasady prawa administracyjnego dotyczące stosunków między władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi. Podręcznik (tłum. z j. ang. Tadeusz Jasudowicz, Strasburg 1996)</b> .....	<b>10</b>
---	-----------

1.1. Wyjaśnienie	11
1.2. Wprowadzenie – administracja i prawo administracyjne	12
1.3. Rozdział I: Zakres i zasady (...)	14
1.4. Rozdz. II: Zasady substancjalne	19
1.5. Rozdz. III: Zasady proceduralne	29
1.6. Rozdz. IV: Zagadnienia szczególne (...)	39
1.7. Rozdz. V: Kontrola skutecznego stosowania zasad (...)	51
1.8. Rozdz. VI: Odpowiedzialność publiczna (...)	65

## **Rozdział II**

<b>Administracja i Ty. Podręcznik. Zasady prawa administracyjnego dotyczące stosunków między jednostkami a władzami publicznymi. Rada Europy Strasbourg 2018</b> .....	<b>74</b>
--	-----------

2.1 Wprowadzenie	75
2.2. Rozdział I. Zasady substancjalne	81
2.3. Rozdz. II. Zasady proceduralne	102
2.4. Rozdz. III. dpowiedzialność władz publicznych, odszkodowanie i inne środki	120
2.5. Rozdz. IV. Nadzór i apelacje	128

### **Rozdział III**

<b>Europejskie zasady administracji publicznej (...)</b> .....	<b>145</b>
3.1. Zasady prawa administracyjnego (...)	150
3.2. Zasady (...) a standardy służby cywilnej	170

### **Rozdział IV**

<b>Prawo do dobrej administracji</b> .....	<b>184</b>
4.1. Karta praw podstawowych UE	185
4.2. Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej	186
4.3. Rekomendacja Rady Europy w sprawie dobrej administracji	194

### **Rozdział V**

<b>Inne akty <i>soft law</i> Rady Europy</b> .....	<b>205</b>
5.1. Rezolucja o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi	206
5.2. Rekomendacja dotycząca wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji	209
5.3. Rekomendacja w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne	222
5.4. Rekomendacja dotycząca odpowiedzialności publicznej	225
5.5. Rekomendacja dotycząca postępowania administracyjnego interesującego wielką liczbę osób	229
5.6. Rekomendacja w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych	235
5.7. Rekomendacja w sprawie sankcji administracyjnych	238
5.8. Rekomendacja w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw i działalności publicznej	241

## **Rozdział VI**

<b>Dokumenty KBWE .....</b>	<b>255</b>
6.1. Dokument spotkania kopenhaskiego	256
6.2. Dokument spotkania moskiewskiego	257

## **Rozdział VII**

<b>Orzecznictwo strasburskie .....</b>	<b>259</b>
7.1. G. Donnelly i Inni p. Zj. Królestwu	260
7.2. X. p. Szwajcarii	262
7.3. Cypr p. Turcji	263
7.4. X. p. Austrii	264
7.5. X. i Y. p. Islandii	265
7.6. X. p. Zj. Królestwu	265
7.7. J. Kaplan p. Zj. Królestwu	267
7.8. X. p. Włochom	276
7.9. X. p. Austrii	277
7.10. P. Ltd. i X. p. Zj. Królestwu	277
7.11. X. p. Holandii	278
7.12. X. p. Austrii	279
7.13. Piekara p. Polsce	279
7.14. Geyer p. Austrii	280
7.15. Stevens p. Polsce	282
7.16. Atut sp. z o.o. p. Polsce	286
7.17. Orzechowski p. Polsce	288
7.18. Nikolova i Vandova p. Bułgarii	289
7.19. Siermiński p. Polsce	297

<b>Indeks przedmiotowy .....</b>	<b>300</b>
----------------------------------	------------

## Wstęp

Niniejszy zbiór jest pomyślany jako materiał dydaktyczny wspierający wykłady z przedmiotu „Wybrane problemy administracji w orzecznictwie strasburskim”. Jego tytuł świadomie jest co nieco zmieniony i uwzględnia – zamiast „orzecznictwa strasburskiego” – „standardy europejskie”. Jako prowadzący zajęcia uznałem, że słuchaczom przyda się szersze ujęcie owych „standardów europejskich”, dalece wykraczające poza samo „orzecznictwo strasburskie”, a nawet poza system Rady Europy.

Tak bowiem się składa, że Polska od kilkunastu lat jest członkiem także Unii Europejskiej, coraz ściślej i sięgającej po coraz to nowe obszary integracji, nieraz zapominającej o rozsądnych wskazaniach zasady pomocniczości. W każdym razie to w *Karcie praw podstawowych UE* poświęcono specjalny artykuł „prawu do dobrej administracji” (por. niżej, s. 193) i to w prawie UE przyjęto wcześniej Kodeks dobrej praktyki administracyjnej (por. niżej, s. 194 i nast.), zanim doszło w systemie Rady Europy do uchwalenia Kodeksu dobrej administracji (por. niżej, s. 202 i nast.). A pamiętać też trzeba, że – zanim doszło do przystąpienia grupy krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Unii – przyjęto w ramach OECD *Europejskie zasady administracji publicznej* jako swoisty wzorzec i zadanie dla tej grupy „krajów kandydackich” (por. niżej, s. 151 i nast.).

Warto też dodać, że w dwóch kolejnych dokumentach „ludzkiego wymiaru KBWE”: w dokumencie kopenhaskim i moskiewskim (por. niżej, s. 267 i 268, odpowiednio) silnie uwzględniono problemy demokratycznego państwa prawnego, w tym administracji i jej wybranych sektorów (sił zbrojnych i policji). W ten sposób zbiór niniejszy otworzył się na wszystkie trzy ośrodki kreowania standardów europejskich: Radę Europy, UE i KBWE/OBWE.

Najobszerniej w zbiorze przedstawione są oczywiście standardy Rady Europy, bogate i różnorodne. Uwzględniają one pierwszą i teoretycznie zasadniczą część europejskiego systemu „zasad prawa administracyjnego”, opracowanego i opublikowanego w ramach Rady Europy (*Administration and You /.../. Textbook, Strasbourg 1996*). Tę właśnie część euro-

pejskiego podręcznika prawa administracyjnego wprowadziłem do niniejszego zbioru jako jego pierwszy składnik, najbliższy i najpełniejszy z punktu widzenia potrzeb dydaktycznych studenta administracji.

Po nim zamieszczam wyżej wspomniane *Europejskie zasady administracji publicznej* jako wielkie oczekiwanie sformułowane pod adresem owych „krajów kandydackich”, w tym Polski, i wielkie postawione przed nimi zadania.

Te dwa elementy składają się, rzec można, na część ogólną niniejszego zbioru, dla której zwieńczeniem jakby staje się „prawo do dobrej administracji”, obejmujące zarówno system Unii Europejskiej (art. 41 KPP UE oraz *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej* – por. niżej, s. 194 i nast.), jak i system Rady Europy (*Kodeks dobrej administracji* – por. niżej, s. 202 i nast.).

Dalej w zbiorze zamieściłem *soft law* Rady Europy, a więc rezolucję (o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi, s. 215 i nast.) i szereg rekomendacji jej Komitetu Ministrów, dotyczących: wykonywania dyskrejonalnych kompetencji administracji (s. 218 i nast.), dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne (s. 231 i nast.), odpowiedzialności publicznej (s. 234 i nast.), postępowania administracyjnego dotyczącego wielkiej liczby osób (s. 238 i nast.); tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych (s. 244 i nast.), sankcji administracyjnych (s. 247 i nast.) oraz prywatyzacji przedsiębiorstw i działalności publicznej (s. 250 i nast.). Nie jest to obraz kompletny, ale niewątpliwie bogaty i różnorodny, całkowicie wystarczający z punktu widzenia spektrum wiedzy pomocniczej dla słuchaczy administracji.

Ostatnią część zbioru stanowi wybór orzecznictwa strasburskiego obejmujący fragmenty 19 orzeczeń Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym 5 wyroków w sprawach polskich. Wybór ten jest daleki od kompletności; kompletność zresztą byłaby nie do osiągnięcia, a silenie się na nią byłoby – wydawniczo i dydaktycznie – niedorzecznością.

Rzecz bowiem w tym, że orzecznictwo strasburskie nie składa się na jakiś uporządkowany wykład administracji czy prawa administracyjnego. Tu nie ma łopatologii. Ochrona praw człowieka sprowadza się w znaczącej części do oczekiwania od państwa: czy to powstrzymania się od ingerencji w korzystanie z rozmaitych chronionych praw i wolności człowieka lub utrzymywania dopuszczalnych ingerencji w granicach prawnie wyty-



czonych, z poszanowaniem reguł limitacji, czy też wykonywania zobowiązań pozytywnych wynikających z owych praw i wolności, a obejmujących – poza obowiązkami legislacyjnymi – obowiązek stworzenia także właściwych ram administracyjnych oraz ukształtowania, utrzymywania i rozwijania dobrych praktyk administracyjnych.

Jak sądzę, to właśnie wykłady będą stwarzały lepszą okazję do przedstawienia, wyjaśnienia i przedyskutowania ze słuchaczami tajemnic owego „wymiaru administracyjnego”, jaki w europejskiej ochronie praw człowieka zajmuje znaczące miejsce. Nie każde z praw człowieka chronionych na podstawie *Europejskiej konwencji praw człowieka* w równej mierze stwarza pole do uwzględniania owego „wymiaru administracyjnego”.

Tak np. prawo do słusznego procesu wydaje się na pozór dalekie od takiej potrzeby, ale to pozór li tylko. Gdy się uwzględni: że właśnie to prawo ustanawia normalny tryb dochodzenia roszczeń z tytułu naruszeń praw człowieka, częstokroć wynikających z działań administracji; że objęte jego zakresem przedmiotowym „prawa i obowiązki o charakterze cywilnym” często są pochodną postępowania administracyjnego i odnośnych decyzji administracyjnych; że niejednokrotnie wejdzie w grę ocena funkcjonowania właśnie sądów administracyjnych itd. – wówczas jawią się w pełni swej okazałości obszary i rozmiary, w jakich problemy administracji stają się integralną częścią słusznego procesu, a więc także zarówno orzecznictwa sądów krajowych, jak i trybunału strasburskiego.

Uznałem, że z punktu widzenia praktyczności i przydatności dydaktycznej zbioru, warto go zaopatrzyć w szczegółowy „Indeks przedmiotowy”, by słuchacze łatwo mogli sięgać po te elementy wiedzy w nim zawartej, które akurat w danej chwili są im niezbędne.

Osobiście bardzo się cieszę z powodu podjęcia wykładów w Kolegium Jagiellońskim. Mam nadzieję, że realizowany przeze mnie przedmiot będzie przydatny dla podniesienia poziomu świadomości administracyjnej moich słuchaczy oraz ich przyszłej zdatności zawodowej.

# **Rozdział I**

## **Administracja i Ty.**

**Zasady prawa  
administracyjnego dotyczące  
stosunków między władzami  
administracyjnymi  
a osobami prywatnymi.**

**Podręcznik (tłum. z j. ang.  
Tadeusz Jasudowicz),  
Strasburg 1996**

## 1.1. Wyjaśnienie

Leży w zamiarze niniejszego podręcznika być użytecznym dla ustawodawców, sędziów, rzeczników praw, administratorów, prawników oraz zainteresowanych członków opinii publicznej we wszystkich państwach europejskich (jak też w innych zainteresowanych państwach pozaeuropejskich), a to w charakterze modelu czy przewodnika tych zasad prawa i postępowania administracyjnego, które są uważane za mające najwyższe znaczenie dla ochrony jednostki i które powinny być stosowane przez państwa pragnące zapewnić taką ochronę, a także środków zapewnienia przestrzegania tych zasad.

Aczkolwiek z punktu widzenia państw członkowskich Rady Europy podręcznik ten nie ma być uważany za dysponujący polityczną mocą rekomendacji czy rezolucji przyjętej przez Komitet Ministrów na podstawie Statutu Rady Europy; zawarte w podręczniku zasady w znacznym zakresie stanowią refleksję wynikającą z:

- postanowień *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* i niektórych z jej protokołów oraz innych dokumentów Rady Europy z dziedziny praw człowieka;
- orzecnictwa Europejskiej Komisji i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- konwencji, rekomendacji i rezolucji Rady Europy dotyczących prawa administracyjnego.

## 1.2. Wprowadzenie – administracja i prawo administracyjne

1. Państwo współczesne, by podolać rosnącym obowiązkom, przypisuje administracji publicznej rozmaite zadania i kompetencje. Zakres funkcji administracyjnych jest zasadniczo określany przez:

- cele, priorytety i wartości współczesnych demokracji oraz ich ramy prawne;
- zasoby techniczne, ludzkie i gospodarcze, jakie mają do dyspozycji władze administracyjne;
- zaufanie, jakie się pokłada w skuteczność aparatu administracyjnego.

2. Skala działalności administracyjnej ma za punkt wyjścia klasyczne minimalne funkcje obrony, ściągania podatków, funkcjonowanie zakładów użyteczności publicznej, oświaty itd., a obejmuje też nowsze funkcje, jak zabezpieczenie społeczne, opiekę zdrowotną, planowanie urbanistyczne, obronę słusznej konkurencji, ochronę środowiska, zwalczanie hałasu, wspieranie działalności kulturalnej itd. Należy jednak zauważyć, że w niektórych krajach odnotowuje się obecnie wzrastającą tendencję przekazywania niektórych funkcji publicznych ciałom prywatnym zamiast organom publicznym.

3. Różnorodność zadań przypadających administracji publicznej na rzecz społeczeństwa jako całości często dotyka tradycyjnie chronionych praw prywatnych. Należy osiągać słuszną równowagę między nimi a interesem publicznym. Jest to rola prawa administracyjnego, które jawi się zatem nie tylko jako narzędzie organizacji administracji publicznej, lecz także jako prawo regulujące wykonywanie kompetencji administracyjnych i zapewniające kontrolę ich wykonywania.

4. Jasne reguły i zasady tej ostatniej gałęzi prawa administracyjnego wzmacniają pewność prawną w tej dziedzinie i redukują możliwość arbitralności, nie amputując koniecznego marginesu prawnego kompetencji dyskrecjonalnej, jaki trzeba pozostawiać władzom administracyjnym dla dobra słusznego i skutecznego zarządzania sprawami publicznymi.

5. Podstawowe decyzje dotyczące treści i granic funkcji administracji publicznej mają charakter polityczny i należą do ustawodawcy. Skoro tylko parlament decyzje takie podejmie, władze administracyjne ponoszą odpowiedzialność za ich stosowanie w praktyce. Sądy – a w stosownych przypadkach rzecznicy praw obywatelskich – mają za zadanie kontrolowanie w przypadkach indywidualnych, czy władze administracyjne czyniły to w sposób właściwy.

6. Przyjmując *Europejską konwencję praw człowieka*, państwa członkowskie Rady Europy zgodziły się na poszanowanie pewnych zasad, które rządzą stosunkami pomiędzy ich władzami a osobami prywatnymi, włączając w to stosunki w dziedzinie prawa administracyjnego. Zasady te były ponadto precyzowane w kilku konwencjach oraz w rozmaitych rekomendacjach i rezolucjach, przyjętych jednomyślnie przez Komitet Ministrów Rady Europy, które odzwierciedlają standardy stosujące się w państwach członkowskich dla realizacji ich wierności rządowi prawa, jak to wyraził statut organizacji<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Jeśli chodzi o znaczenie i praktyczne oddziaływanie rekomendacji i rezolucji Rady Europy, istotne jest zauważyć, co następuje: w odróżnieniu od konwencji, które państwa ratyfikują, rekomendacje i rezolucje nie mają dla państw i rządów mocy wiążącej. Mają jednak dla nich moc moralną i polityczną. Moc ta wypływa z dwóch faktów: przede wszystkim, trudno rządowi – choć nie jest to niemożliwe – przez dłuższy czas ignorować pewne standardy, do których wszystkie lub niemal wszystkie państwa regionu się zobowiązały; co więcej, może wynikać rzeczywisty problem co do dobrej wiary takiego rządu w przypadkach, w których rząd ten znajdował się pośród tych, które nie tylko że uczestniczyły w negocjowaniu tekstu, ale też głosowały za jego przyjęciem w formie „Rekomendacji Komitetu Ministrów dla rządów państw członkowskich”, jeśli taki rząd później odmawia dostosowania się do swego własnego apelu. Politycy, obywatele i wszelkiego rodzaju grupy nacisku politycznego mogą w kraju i za granicą wykorzystać taki argument, prawnicy zaś mogą wytoczyć dalsze argumenty dla potrzeb interpretacji krajowych norm prawnych zgodnie z treścią takich tekstów. Ma to znaczenie jednak, o ile rząd nie skorzystał ze swego prawa wniesienia zastrzeżeń do całości lub części rekomendacji, jak to może zrobić na podstawie art. 10 ust. 2© Reguł postępowania spotkań zastępców ministrów.

## 1.3. Zakres i zasady, podłoże rządów prawa i definicje używanych terminów

### I. Zakres zasad

7. W niniejszym podręczniku **preferowano termin „zasada” od terminu „norma/reguła”,** ponieważ celem prac Rady Europy nie jest osiągnięcie – poprzez przyjęcie jednolitych norm – harmonizacji różnych ustaw krajowych, lecz raczej promocja ogólnego uznania pewnych zasad w prawie i w praktyce. Zatem, **używane sformułowania zasad pozostawiają państwowi tak wiele swobody, jak to tylko możliwe, jeśli chodzi o dobór środków zapewniających, by procedury administracyjne odpowiadały co do substancji ustalonym tu zasadom;** nie ma definicji szczegółowych zobowiązań władz administracyjnych, lecz raczej opis sposobów prowadzących do osiągnięcia słuszności w stosunkach między władzami administracyjnymi a osobą prywatną.

#### 7.1. Komentarz I:

*Ustalone w niniejszym podręczniku zasady stosują się jedynie do tych procedur administracyjnych, które dotyczą podejmowania aktów administracyjnych (por. definicja w pkt 11). Co za tym idzie, nie wchodzi w grę procedury, które nie rodzą żadnych skutków poza administracją (np. procedura, która organizuje przepływ i dystrybucję dokumentów w ramach danej administracji).*

8. Należy rozumieć, że aczkolwiek **zasady, o których będzie mowa, w większości swej odnoszą się do podejmowania aktów administracyjnych o charakterze indywidualnym, w wielu przypadkach mogą one znaleźć zastosowanie również do niektórych aktów o zastosowaniu generalnym podejmowanych przez władze administracyjne,** takich jak dekrety i rozporządzenia bezpośrednio oddziaływujące na prawa, wolności czy interesy osób prywatnych, które nie wymagają indywidualnych aktów administracyjnych czy środków do ich wykonania.

8.1. Komentarz I:

*W planowaniu miast na przykład akty, które dotyczą bezpośrednio szeregu osób, przyjmują często formę raczej środków regulacyjnych, a nie formę zbioru aktów indywidualnych.*

**9. Ograniczenia zasad dopuszczalne byłyby jedynie, jeśli są one przepisane przez prawo oraz w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie w demokratycznym społeczeństwie na podstawie nadrzędnego interesu publicznego, albo jeśli wymaga ich równoważenie kolidujących praw prywatnych.** Sędziowie krajowi – oraz, gdzie to stosowne, rzecznicy praw obywatelskich – sprawują kontrolę nad przypadkami, w których krajowe władze administracyjne powołują się na takie wyjątki.

9.1. Komentarz I:

*Podręcznik niniejszy nie zajmuje się owymi wielce wyjątkowymi sytuacjami, takimi jak stan wojny czy powstania zbrojne, w których – z powodu publicznego stanu wyjątkowego zagrażającego życiu narodu – odnośne reguły konstytucyjne mogą zezwalać na czasowe odstępstwo od niektórych zasad. W takich przypadkach zgodność z prawem może wynikać bezpośrednio z norm konstytucyjnych a nie z ustaw (stosowanie których, z mocy norm konstytucyjnych, może dopuścić odstępstwa). Sytuacje takie nie zachodzą w toku normalnych stosunków między władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi.*

9.2. Komentarz II:

*„Nadrzędnymi interesami publicznymi” mogą być np. bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, dobrobyt gospodarczy kraju albo zapobieganie przestępczości.*

9.3. Komentarz III:

*Kontrola sprawowana przez sędziów krajowych – oraz, gdzie to właściwe, przez rzeczników praw obywatelskich – odnosi się do ich prawa krajowego. Ustalone w niniejszym podręczniku zasady niekoniecznie są w takiej samej formie wyrażone w ustawach krajowych państw członkowskich, ale w takiej czy innej formie znajdują one w tym prawie swój wyraz.*

#### 9.4. Komentarz IV:

*W ostateczności, strasburskiej kontroli na mocy Europejskiej konwencji praw człowieka mogą – pod pewnymi warunkami – zażądać osoby prywatne w celu dokonania nadzoru nad decyzjami podjętymi przez ich sędziów krajowych.*

## II. Podstawa rządów prawa

10. Zasady opierają się na założeniu, że państwo przyjmuje i stosuje w praktyce fundamentalną konstytucyjną regułę rządów prawa, która polega na następujących zasadniczych elementach:

- Każdy – osoba fizyczna lub prawna – podlega prawu.
- Każdy powinien dysponować możliwością zdobycia wiedzy o swoich prawach i opartych na prawie obowiązkach.
- Przestrzeganie prawa przez każdego może podlegać kontroli sędziów, którzy są niezawisli w spełnianiu swych funkcji i których orzeczenia muszą podlegać wykonaniu.

## III. Definicje używanych terminów

11. Termin „akt administracyjny” oznacza każdy indywidualny środek (bądź decyzję):

- który jest podjęty w ramach wykonywania władzy publicznej;
- który ma taki charakter, że bezpośrednio dotyka – w sposób korzystny bądź niekorzystny – praw, wolności lub interesów osób prywatnych;
- który nie jest aktem podjętym w ramach wykonywania funkcji sądowej.

#### 11.1. Komentarz I:

*Powołanie się na „indywidualny środek czy decyzję” obejmuje takie środki, które stosują się do szeregu oznaczonych osób.*

#### 11.2. Komentarz II:

*Akty fizyczne funkcjonariuszy władzy administracyjnej albo osób prywatnych wyposażonych we „władzę publiczną” (por. pkt 12.1) – z punktu widzenia niniejszego podręcznika – uważane są za wykonywanie aktów administracyjnych (decyzji); stanowią one część takich*



aktów administracyjnych (które to akty czy decyzje muszą czasami być pojmowane jako dorozumiane), same zaś nie stanowią niezależnych aktów administracyjnych. **Odholowanie pojazdu przez przedsiębiorstwo prywatne na żądanie funkcjonariusza ruchu drogowego stanowiłoby przykład takiego aktu fizycznego.**

### 11.3. Komentarz III:

*„Prawa, wolności lub interesy osób prywatnych” obejmują tylko te, które są chronione przez prawo. Np. interesy polityczne odczuwane przez osobę prywatną nie będą się pod tę definicję kwalifikować. Podobnie, nie będą się kwalifikować interesy finansowe, jakie ktoś mógłby mieć w niedozwolonej operacji. Definicja tego, co „bezpośrednio” dotyka praw, wolności lub interesów, może oczywiście rodzić trudności w praktyce.*

### 11.4. Komentarz IV:

*Gdy władza administracyjna uczestniczy w śledztwie dotyczącym przestępstw kryminalnych, stosuje się zasady odnoszące się do postępowanie śledczego (sądowego), nie zaś zasady odnoszące się do aktów administracyjnych.*

**12. Termin „władza administracyjna” oznacza każdą jednostkę czy osobę w takim zakresie, w jakim mają one tytuł do podejmowania decyzji lub środków stanowiących akt administracyjny.**

### 12.1. Komentarz I:

*Zadania publiczne mogą być nakładane przez ustawę, dekret lub – w niektórych przypadkach – przez akty administracyjne na osoby czy jednostki prywatne, które przy okazji wykonywania takich zadań mogą mieć tytuł do „wykonywania władzy publicznej”. Oto dlaczego proponowana tu definicja korzysta z kryterium funkcjonalnego, to jest wykonywania kompetencji czy prerogatyw wykraczających poza prawa lub kompetencje zwykłych osób. Publiczny lub prywatny charakter jednostki czy osoby nie ma charakteru rozstrzygającego. Znaczenie ma charakter kompetencji, które ona sprawuje. Kompetencje takie określone są przez ustawę krajową w stosunku do różnych działań (zadań). Wykonywanie władzy publicznej dla potrzeb wypełnienia danego zadania może być w niektórych państwach dopuszczalne, a w innych nie.*

### 12.2. Komentarz II:

*Sędziowie, którzy podejmują akt administracyjny, jak to jest możliwe w niektórych państwach członkowskich Rady Europy, nie są uważani za władze administracyjne w rozumieniu niniejszego podręcznika.*

13. Termin „kompetencja dyskrecyjna” oznacza kompetencję, która pozostawia władzy administracyjnej pewien stopień elastyczności, jeśli chodzi o podejmowane akty, umożliwiając jej wybór spośród kilku prawnie dopuszczalnych rozwiązań jednego, które uznaje ona – po zważeniu wchodzących w grę interesów prywatnych i publicznych – za najbardziej właściwe.

14. Termin „osoba zainteresowana” oznacza:

- osoby, do których akt administracyjny jest lub ma być skierowany;
- osoby, których prawa, wolności lub interesy mogą być bezpośrednio dotknięte przez akt administracyjny, choćby nawet nie był on do nich skierowany;
- osoby, które zgodnie z prawem krajowym mają prawo do roszczenia z tytułu określonego interesu zbiorowego, który może być dotknięty przez akt administracyjny.

### 14.1. Komentarz I:

*Ponieważ większość zasad stosuje się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych, wybrany został raczej termin „osoba zainteresowana”, nie zaś termin „jednostka”, który mógłby być postrzegany jako odnoszący się raczej do osób fizycznych.*

## 1.4. Rozdział II: Zasady substancjalne

15. Zwraca się uwagę czytelnika na fakt, że jasne rozróżnienie pomiędzy zasadami substancjalnymi, z jednej strony (rozdz. II), a zasadami proceduralnymi, z drugiej strony (rozdz. III), jest niemożliwe. Np. prawo osoby prywatnej do dostępu do usług publicznych oznacza, od strony substancjalnej, że władze administracyjne muszą podjąć akt, do którego osoba prywatna ma tytuł (a który może, swoją drogą, stanowić odmowę). Znaczenie tej samej zasady od strony proceduralnej oznacza, że władze administracyjne mają obowiązek ułatwienia wysiłków osobie prywatnej wiodących do uzyskania odnośnego aktu. Podobnie, wymóg, by władze administracyjne wyjaśniły powody, które wiodły do podjęcia konkretnego aktu, zawiera w sobie zarówno aspekt substancjalny, jak i proceduralny. Od strony proceduralnej, akt administracyjny, który nie jest uzasadniony, dotknięty jest wadą. Jednakże, choćby nawet aktowi administracyjnemu towarzyszyło uzasadnienie, może on, mimo wszystko, nie spełniać substancjalnego wymogu aktu „uzasadnionego”, na ile zasady substancjalne wymagają właściwego i adekwatnego uzasadnienia. Władze administracyjne powinny udzielić dobrego uzasadnienia podjęcia aktu administracyjnego, a nie po prostu przedstawić jakiegokolwiek powody spełniające wymogi formalne.

### 1. Legalność

#### A. Koncepcja

16. Zasada legalności wymaga nie tylko tego, by władze administracyjne nie naruszały prawa, ale także tego, by wszystkie ich decyzje miały podstawę prawną oraz by ich treść była zgodna z prawem. Wymaga ona ponadto, by przestrzegania tych wymogów przez władze administracyjne można było skutecznie dochodzić. W sposób dorozumiany zasada legalności wymaga również, by prawo dotyczące funkcji i kompetencji władz administracyjnych było w ważny sposób wydane oraz by było ono wystarczająco jasne i konkretne.

17. Zasada legalności wymaga także, by akt administracyjny niezgodny z prawem co do zasady musiał zostać uchylony. Jednakże inne zasady, które chronią prawa jednostek wobec władz administracyjnych, mogą uzyskać pierwszeństwo nad tą regułą (por. rozdz. IV.2. dotyczący „uchylenia aktów administracyjnych”).

## B. Zakres

18. Zasada legalności wymaga zgodności z:

- konstytucją;
- zasadami ogólnymi prawa;
- kodeksami i ustawami wtórnymi;
- zwyczajowymi bądź konwencyjnymi normami prawa międzynarodowego mającymi moc prawa krajowego;
- orzeczeniami sądowymi, w zakresie, w jakim – zgodnie z prawem krajowym – rodzą one prawnie wiążące skutki;
- odpowiednimi dyrektywami administracyjnymi, w zakresie, w jakim można na nie powołać się przed sądami.

18.1. *Komentarz I:*

*Pośród zasad ogólnych prawa znajdują się normy, że nikt nie może być jednocześnie sędzią i stroną w sporze, że nie można dochodzić korzyści, powołując się na swoje niezgodne z prawem postępowanie albo że force majeure (siła wyższa – przyp. T.J.) jest ważnym powodem braku wypełnienia swoich obowiązków umownych.*

18.2. *Komentarz II:*

*Przykładem zwyczajowej normy prawa międzynarodowego, która ma moc prawa krajowego, jest norma, zgodnie z którą władze administracyjne kraju gościny nie mogą wkraczać do pomieszczeń obcego przedstawicielstwa dyplomatycznego, chyba że zostaną o to poproszone. Inną tego rodzaju normą jest norma, zgodnie z którą obcych rządów nie można pozywać przed sądy krajowe (immunitet jurysdykcyjny), a ich dóbr nie można zajmować (immunitet egzekucyjny).*

18.3. *Komentarz III:*

*Orzeczenia sądowe mają moc ustaw w systemach common law. Ale nawet w systemach prawa skodyfikowanego orzeczenia sądów konstytucyjnych mogą dysponować taką mocą.*

## I. Równość wobec prawa

### A. Koncepcja

19. Tam, gdzie sprawy obiektywnie są takie same, takie same również musi być ich traktowanie.

20. Tam, gdzie sprawy obiektywnie są odmienne, tam normalnie wystąpi odpowiednia różnica w traktowaniu. **Zasada równości wobec prawa nie oznacza, że władze administracyjne nie mają bacznie i słusznie rozważać każdej indywidualnej sprawy, z odwołaniem się do stosujących się ustaw i przepisów.** Ustawy i przepisy nie powinny być redagowane w taki sposób, by uniemożliwiać władzom administracyjnym traktowanie każdej sprawy w sposób właściwy dla jej okoliczności.

#### 20.1. Komentarz I:

*Oznacza to również, że reakcja władz administracyjnych na indywidualną sprawę musi do pewnego stopnia dawać się przewidzieć w świetle ich wcześniejszych aktów administracyjnych: nie powinno być odstępstwa od wcześniejszej praktyki, chyba że wymagają tego rozsądne powody. Gdzie to jest właściwe, sposób, w jaki oraz stopień, w jakim władze administracyjne dostosowują swoje nowe akty administracyjne do zmienionych okoliczności nowej sprawy, nie powinny mieć charakteru irracjonalnego ani arbitralnego. Reasumując: traktowanie spraw powinno być odmienne jedynie, jeśli wymagają tego przekonujące powody, a odmiennność traktowania powinna być właściwa w kontekście odmienności w sytuacji.*

#### 20.2. Komentarz II:

*Zasada ta dopuszcza jednak pewien margines oceny co do tego, czy sprawy są takie same czy też odmienne.*

#### 20.3. Komentarz III:

*Pewne różnice odnoszące się do zainteresowanych osób prywatnych nie mogą prowadzić do odmienności traktowania (dyskryminacja), jeśli chodzi o korzystanie z szeregu fundamentalnych praw i wolności. Zasada ta jest chroniona na podstawie międzynarodowych dokumentów praw człowieka. Np. na podstawie „Europejskiej konwencji praw człowieka” zakazane jest, by odmienności płci, rasy, koloru skóry, języka, religii, poglądów politycznych lub innych, pochodzenia naro-*

*dowego lub społecznego, przynależności do mniejszości narodowej, majątku, urodzenia czy innego statusu, była wykorzystywana jako podstawa odmienności traktowania (dyskryminacja), jeśli chodzi o korzystanie z praw człowieka wpisanych w ten dokument.*

## **B. Limitacje**

21. Nie można powoływać się na zasadę równości wobec prawa dla usprawiedliwienia szerszego stosowania niezgodnej z prawem praktyki.

### *21.1. Komentarz I:*

*Zatem, nie można uniknąć ukarania poprzez wykazanie, że w podobnej sytuacji przestępca nie został ukarany.*

22. Różnice w traktowaniu, wynikające z powszechnie stosujących się zmian w polityce lub w praktyce, jeśli chodzi o wykonywanie kompetencji dyskrecjonalnych, same w sobie nie stanowią naruszenia tej zasady.

### *22.1. Komentarz I:*

*Praktyki administracyjne w sferze wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych mogą podlegać zmianie w granicach ustalonych przez zasadę ochrony prawowitego zaufania oraz praw nabytych (por. rozdz. II. 6), np. w rezultacie polityki przyjętej przez nowy rząd dochodzący do władzy po wyborach. Mogą one również wynikać w rezultacie z nowej sytuacji faktycznej; np. problemy z dostawą wody mogą nagle skłonić władzę administracyjną do zakazu budowy na danym obszarze prywatnych pływalni, aczkolwiek wcześniej nie stawały one żadnych warunków. Innym przykładem jest zaprzestanie przez władze administracyjne udzielania zezwoleń na budowy, które wykorzystują azbest, skoro tylko azbest zostaje uznany za niebezpieczny.*

## **III. Zgodność z celem ustawowym**

23. Wszystkie kompetencje administracyjne muszą być wykonywane jedynie w celach, dla których zostały one przez odnośne ustawy przyznane.

### *23.1. Komentarz I:*

*Będąc powiązana z zasadą legalności, zasada ta oznacza, że żaden niewłaściwy cel nie może zostać wprowadzony przez władze admini-*

stracyjne przez wydanie aktu administracyjnego. Właściwy cel czy cele z ustawy, „cel ustawowy”, może być wskazany w *preambule aktu* bądź najczęściej w *sprawozdaniu wyjaśniającym rządu do projektu ustawy* albo może zostać słusznie wywiedziony z przepisów samego tego aktu.

#### 23.2. Komentarz II:

Na przykład na podstawie *common law* akty administracyjne, które nie są zgodne z celem ustawowym, będą uznane za „*ultra vires*”, podczas gdy według prawa francuskiego stanowiłyby one przypadek „*détournement de pouvoir*”. To ostatnie pojęcie jest stosowane, gdy akt administracyjny nie jest uzasadniany żadnym interesem publicznym (przykład: odmawiano licencji na bar w taki sposób, by bar będący własnością mera danej miejscowości nie miał konkurencji) albo gdy jest on co prawda uzasadniany interesem publicznym, ale nie interesem takim, dla którego używane kompetencje przyznane były funkcjonariuszowi publicznemu czy administracji (przykład: zakaz rozbierania się czy ubierania się na plaży, chyba że w kabinach, które można w tym celu wynająć; środek podjęty na podstawie kompetencji przyznanych władzom lokalnym dla zabezpieczenia moralności publicznej, ale uzasadniany potrzebą wsparcia gospodarczego osób, które wynajmują takie kabiny).

## IV. Proporcjonalność

### 24. Zasada proporcjonalności implikuje:

- stosowanie środków współmiernych do realizowanych celów;
- że podejmowane środki powinny zapewniać słuszną równowagę między wchodzącymi w grę interesami publicznymi i interesami prywatnymi, tak by uniknąć zbędnej ingerencji w prawa i interesy osób prywatnych.

#### 24.1. Komentarz I:

Będąc jeszcze jednym dopełnieniem zasady legalności, zasada ta stosuje się także do innej hipotezy nieprzestrzegania przez władze administracyjne granic, jakie ustawy ich aktom wyznaczają.

#### 24.2. Komentarz II:

Przestrzeganie zasady proporcjonalności stanowi w państwie opartym na rządach prawa **wszechogarniający wymóg**. Zgodnie z tą zasadą, władze publiczne mogą okrawać prawa obywateli wobec państwa

*jedynie w zakresie, który jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego. Musi zachodzić racjonalna relacja między wybranymi środkami a realizowanym celem. Oznacza to, że jakiegokolwiek ograniczenie prawa obywateli nie tylko że musi być stosowne z punktu widzenia celu wskazanego przez ustawodawcę, ale też musi ono być konieczne, ponieważ cel ten nie mógłby zostać osiągnięty innymi środkami, które nakładałyby mniejsze ograniczenia na prawa i interesy prywatne. Co więcej, ciężar nakładany na osobę prywatną musi pozostawać w rozsądnej relacji do korzyści, jaką osoba ta i społeczeństwo w ogóle wywodzi z danego aktu. Naruszenie zasady proporcjonalności zostanie stwierdzone tylko tam, gdzie ciężar nakładany na jednostkę nie pozostaje w dającej się zaakceptować relacji ze znaczeniem danej sprawy. Zakaz stosowania środków nadmiernych zobowiązuje władze publiczne do stosowania środków łagodniejszych tam, gdzie środki bardziej dotkliwe nie stwarzają większych szans z punktu widzenia osiągnięcia realizowanego celu.*

## **V. Obiektywność i bezstronność**

25. Wszystkie czynniki istotne dla danego aktu administracyjnego należy brać pod uwagę, przypisując właściwą wagę każdemu z nich. Czynniki, które istotne nie są, należy z rozważania wykluczać.

26. Akt administracyjny nie może pozostawać pod wpływem prywatnych czy osobistych interesów ani przesądów osoby akt ten podejmującej.

27. Żaden zatem pracownik cywilny czy pracownik władzy administracyjnej nie powinien być angażowany w podejmowanie aktu administracyjnego w sprawie dotyczącej jego czy jej własnych interesów finansowych albo innych interesów bądź też interesów jego czy jej rodziny, przyjaciół bądź przeciwników ani w jakiegokolwiek odwołanie od aktu administracyjnego, który on sam czy ona sama podjęli, albo też tam, gdzie inne okoliczności podkopywałyby jego czy jej bezstronność.

### *27.1. Komentarz I:*

*„Przyjaciele bądź przeciwnicy” w rozumieniu tej zasady to osoby, wobec których urzędnik zaangażowany w podejmowanie aktu administracyjnego żywi pozytywne bądź negatywne przeświadczenia. Pojęcie to implikuje ścisły związek między urzędnikiem a zainteresowaną*



osobą prywatną, czy to rozwijający się, czy też poprzedni (przykład: rozwiedziony małżonek).

28. Należy unikać nawet pozorów stronniczości.

## VI. Ochrona prawowitego zaufania oraz praw nabytych

29. Władze administracyjne powinny dbać o spójność ich aktów administracyjnych tak, by szanować prawowite zaufanie, jakie osoby prywatne powinny móc w nich pokładać. W ten sposób osoby prywatne uzyskują „prawa nabyte”, które zasadniczo oznaczają, iż akty administracyjne nie mogą mieć skutku retroaktywnego, chyba że prawo wyraźnie taki dopuszcza bądź chyba że akty takie przynoszą korzyść osobie prywatnej.

29.1. *Komentarz I:*

*Test dla ustalenia, czy prawowite zaufanie nie było przestrzegane, można sformułować w postaci trzech pytań:*

- *Czy istnieje coś, w co można pokładać zaufanie (jasna wypowiedź władz administracyjnych)?*
- *Czy „osoba zainteresowana” rzeczywiście pokłada zaufanie?*
- *Czy zaufanie pokładane przez „osobę zainteresowaną” zasługuje na ochronę?*

## VII. Otwartość

### A. Koncepcja

30. Bez obowiązku wykazywania jakiegokolwiek konkretnego interesu, każdy ma tytuł do domagania się:

- udzielenia informacji, która znajduje się w posiadaniu władzy administracyjnej;
- w rozsądnym czasie,
- w taki sam sposób, jak ktokolwiek inny,
- skutecznymi i właściwymi środkami.

30.1. *Komentarz I:*

*Powszechnie się uznaje, że system demokratyczny może funkcjonować bardziej skutecznie, gdy opinia publiczna jest w pełni poinformowana o sprawach życia publicznego, ponieważ bycie poinformowanym stanowi przesłankę akceptacji, uczestnictwa i przyzwolenia. Konieczne jest zatem, by opinia publiczna – z zastrzeżeniem nieunik-*

nionych wyjątków i ograniczeń – dysponowała dostępem do wielkich ilości rejestrów i informacji powszechnego zainteresowania i znaczenia, jakie na wszystkich poziomach posiadają władze administracyjne.

#### 30.2. Komentarz II:

Co więcej, dla ochrony praw osoby prywatnej najważniejsze jest, by zainteresowana osoba świadoma była informacji posiadanych przez władze publiczne dotyczących jej samej lub jej interesów. Otwartość taka prawdopodobnie wzmacniałaby również zaufanie opinii publicznej do administracji. Ze swej strony, władze administracyjne często odnoszą korzyść ze spostrzeżeń otrzymanych od osób prywatnych.

#### 30.3. Komentarz III:

Zwrot „Bez obowiązku wykazywania jakiegokolwiek konkretnego interesu” oznacza głównie, że nie musi się być stroną jakiegokolwiek postępowania administracyjnego w charakterze przesłanki prawa do domagania się informacji od władz administracyjnych.

#### 30.4. Komentarz IV:

Władze administracyjne powinny możliwie jak najszybciej udzielać informacji. Oczywiście, bardzo liczne żądania informacji pochodzące od opinii publicznej mogą spowodować znaczne przeładowanie pracą władz administracyjnych, a w pewnym punkcie zostać uznane za nie dające się pogodzić z dobrą i skuteczną administracją i nie być niezwłocznie załatwiane. Zasadniczymi czynnikami dla oceny, co stanowi „rozsądny czas”, są charakter i złożoność informacji oraz czas potrzebny władzom administracyjnym na jej dostarczenie.

#### 30.5. Komentarz V:

Środki takie mogą polegać na informacji ustnej lub pisemnej, na zezwoleniu na dostęp do dokumentów i akt itd. Fakt, że władze administracyjne wprowadzają opłaty przy okazji takich żądań albo oczekują pokrycia kosztów zapewnienia żądanej informacji (kopiowania, druku, wysyłki i innych), daje się z tą zasadą pogodzić.

## B. Ograniczenia

31. Dostęp do informacji może podlegać ograniczeniom, które konieczne są w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony:

- prawowitych interesów publicznych;
- prywatności oraz innych prawowitych interesów prywatnych.

31.1. Komentarz I:

*Dla zapewnienia ochrony prawowitych interesów publicznych i prywatnych, dostęp do informacji może podlegać pewnym ograniczeniom. Odmowa dostępu może być usprawiedliwiona, jeśli chodzi o niektóre rodzaje dokumentów wewnętrznych, takich jak dokumenty wymieniane w ramach władzy administracyjnej na podstawie osobistej bądź przygotowane w charakterze wewnętrznych dokumentów roboczych. Istnieje bowiem – w każdym środowisku pracy, włączając w to środowiska administracji publicznej – „sfera prywatna”, w której praca wykonywana jest w sposób raczej nieformalny i która musi podlegać ochronie.*

31.2. Komentarz II:

*„Prawowitymi interesami publicznymi w demokratycznym społeczeństwie” są np. bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, dobrobyt gospodarczy kraju (ochrona waluty i kredytu itd.), zapobieganie przestępczości, zapobieganie ujawnieniu poufnie otrzymanych informacji itd.*

31.3. Komentarz III:

*Ochrona poufnych danych osobistych, jak również ochrona dobrego imienia i praw osób prywatnych, innych niż osoby, które domagają się dostępu do informacji, usprawiedliwiać może odmowę dostępu do informacji. Jeśli chodzi o warunki, na jakich dane osobiste posiadane przez władze publiczne w kartotekach elektronicznych mogą bądź nie mogą zostać przekazane stronom trzecim, por. niżej: „Ochrona danych osobistych” (rozdz. IV. 3).*

31.4. Komentarz IV:

*Nie należy normalnie do władz administracyjnych ocena własnego interesu osobistego wnioskodawcy o dostęp do informacji, które władze o nim czy o niej posiadają. Informacje takie powinny być udzielane, z zastrzeżeniem jedynie konkretnych ograniczeń, jak np. w przypadku pewnych danych medycznych czy policyjnych (por. niżej: „Ochrona danych osobistych”, rozdz. IV. 3).*

**32. W przypadkach odmowy dostępu do informacji:**

- władze administracyjne muszą to uzasadnić;
- odmowa musi podlegać niezawisłemu nadzorowi sądowemu lub innemu.

## 32.1. Komentarz I:

*W niektórych krajach osoba prywatna może stanąć przed koniecznością domagania się **takiego uzasadnienia**, które może zostać udzielone ustnie lub na piśmie. Może się też zdarzyć, że odmowie przekazania informacji nie będzie towarzyszyć **wskazanie środków prawnych**. Są to **odstępstwa od reguł**, jakie stosują się do aktów administracyjnych, a które to odstępstwa **szkodliwie godzą w prawa, wolności lub interesy osoby prywatnej** (por. niżej „Zawiadomienie, uzasadnienie (...)”, rozdz. III. 5).*

## 1.5. Rozdział III: Zasady proceduralne

### I. Dostęp do usług publicznych

33. Każdy ma prawo zwracania się do władzy administracyjnej, na której spoczywa odpowiedni obowiązek przyjęcia go i zajęcia się nim we właściwy sposób. Właściwy sposób zajmowania się petentem zależy od charakteru sprawy i jest określany przez prawo krajowe.

#### 33.1. Komentarz I:

*Wiele konstytucji wyraźnie przyznaje „prawo do skargi”, które obejmuje prawo zwracania się do władz administracyjnych.*

#### 33.2. Komentarz II:

*Termin „zwracanie się” rozumiany jest jako obejmujący wszelkie rodzaje bardziej lub mniej formalnych żądań, wniosków, skarg, zarzutów itd., które wnosi się do władz administracyjnych, czy to na piśmie, czy też ustnie.*

34. Tam, gdzie formalnie zwrócenie się (żądanie czy zarzut) dokonywane jest w celu uzyskania bądź zabezpieczenia korzyści, do której osoba prywatna ma tytuł prawny, prawo krajowe może wymagać:

- by osoba prywatna dokonała tego w oznaczonym terminie, który musi być rozsądny;
- by władze administracyjne podjęły w odpowiedzi na to akt formalny; można ustalać terminy dotyczące wymaganego czasu udzielenia odpowiedzi przez władze administracyjne (por. niżej „Terminy”, rozdz. III. 4).

35. Nawet nieformalne zwrócenie się:

- nie może zostać odrzucone bez jego zbadania;
- powinno prowadzić do udzielenia odpowiedzi przez władze administracyjne, chyba że jest oczywiście frywolne czy absurdalne.

36. W razie konieczności, władza administracyjna powinna zapewnić ukierunkowanie co do tego, w jaki sposób wszczynać postępowanie oraz

w jaki sposób będzie przebiegać postępowanie wchodzące w zakres jej kompetencji.

- Tam, gdzie zwrócono się do **władzy administracyjnej**, która **nie ma kompetencji**, władza ta – gdzie można tego rozsądnie oczekiwać – powinna **przekazać sprawę kompetentnej władzy administracyjnej** i powiadomić o tym osobę zainteresowaną.
- Prawo krajowe określa właściwe formy dla różnych typów spraw. Jeśli **sprawa nie została wniesiona we właściwej formie**, władza administracyjna ma **obowiązek ją przyjąć**, a jeśli to konieczne, **pomóc osobie prywatnej we wniesieniu jej w formie właściwej albo udzielić stosownej porady**.
- Władza administracyjna powinna być gotowa do **udzielenia informacji**, która umożliwi osobie prywatnej:
  - znalezienie najbardziej właściwego sposobu osiągnięcia jego czy jej celu;
  - ocenę jego czy jej szans na osiągnięcie tego celu.

#### 36.1. Komentarz I:

*Potrzeba uzyskania przez osobę prywatną ukierunkowania co do skomunikowania się z władzą stanowi podstawę zapewnienia ukierunkowania. Zatem, osoba potrzebująca ukierunkowania musi podjąć inicjatywę, domagając się od władzy udzielenia porady. Jednakże, faktyczna potrzeba osoby co do uzyskania porady określa zakres, obowiązki władzy administracyjnej co do zapewnienia ukierunkowania. Ukierunkowanie należy zapewnić w takim zakresie, by osoba była zdolna spełnić wymogi ustalone przez procedurę. W niektórych przypadkach sam fakt skontaktowania się osoby z władzą administracyjną powinien być interpretowany przez nią jako żądanie porady. Mianowicie, winno wchodzić w grę liberalne postępowanie władzy administracyjnej, jeśli chodzi o zapewnienie informacji, które powinna by ona udzielać jedynie „na żądanie” (por. sformułowanie substancjalnej zasady „Otwartości”, rozdz. II. 6). Generalną zasadą jest, że władze administracyjne muszą być przyjazne wobec osób prywatnych i – co do ogólnego nastawienia – „pozostawać na ich usługi”.*

#### 36.2. Komentarz II:

*Odrzucenie zamiast przekazania może okazać się rozsądne, jeśli np. kompetentna władza administracyjna nie może w jasny sposób być zidentyfikowana bądź jeśli należy ona do zupełnie innej branży administracji.*

## 36.3. Komentarz III:

*Ukierunkowanie obejmuje jedynie dostarczenie różnego rodzaju porad, podczas gdy np. przygotowanie dokumentów na rzecz osoby prywatnej nie wchodzi w zakres zadań władzy administracyjnej, chyba że inaczej to określa prawo krajowe (jak to się może zdarzyć np. w dziedzinie spraw socjalnych).*

## 36.4. Komentarz IV:

*Jednym z aspektów właściwej formy jest język używany do przedstawienia sprawy. Zwrócenie się w języku obcym bądź w języku mniejszościowym należy w możliwym zakresie przyjąć i właściwie nim się zajmować, zwłaszcza gdy osoba prywatna nie jest zdolna do używania języka urzędowego kompetentnej władzy administracyjnej.*

*Od norm prawa krajowego zależy to, w jakim zakresie świadome używanie języków mniejszościowych w stosunkach z władzami administracyjnymi jest dopuszczalne.*

## 36.5. Komentarz V:

*Rodzajem rozważanej tutaj informacji jest informacja o odnośnych wytycznych administracyjnych, o ustalonej interpretacji odnośnych przepisów prawnych, o praktyce odnośnego urzędu itd. Zapewniający ukierunkowanie pracownik cywilny musi działać bez zagrożenia dla swej bezstronności. Ukierunkowanie nie powinno przyjmować formy obrony, która faktycznie dyskwalifikowałaby władzę co do zajmowania się sprawą. Ukierunkowanie musi bacznie szanować zasadę równości stron.*

37. Na ile to jest praktyczne, **procedury administracyjne powinny zachowywać formę, która minimalizuje koszty uczestnictwa w nich osoby zainteresowanej.**

## II. Prawo do wysłuchania

### A. Koncepcja

38. Osoby zainteresowane mają **prawo przedkładania faktów, argumentów lub dowodów.**

## 38.1. Komentarz I:

*Prawo osoby prywatnej do wysłuchania ma dwojakie uzasadnienie:*

- *jest ono częścią prawa osoby prywatnej do słusznego procesu w sprawach, w których władza administracyjna wszczyną postę-*

powanie administracyjne, które może godzić w prawa, interesy lub wolności (sankcje, wyłączenia, projekty budów publicznych, hałas, zanieczyszczenia itd.) oraz

- powinno ono umożliwiać władzy administracyjnej podjęcie najlepszego z możliwych aktu, czyli aktu, który oparty jest na aktualnej i zrównoważonej ocenie faktów i argumentów.

#### 38.2. Komentarz II:

Osoby zainteresowane mają prawo przedkładania wszelkiego rodzaju faktów, argumentów lub dowodów, jednak **władze administracyjne mogą uznać niektóre materiały za irrelewantne i nie opierać na nich swoich aktów administracyjnych** (por. też substancjalną zasadę „Obiektywności”, rozdz. II. 5).

## B. Modalności

39. Władza administracyjna, tam gdzie ma to zastosowanie, musi poinformować osobę zainteresowaną:

- we właściwym czasie,
- właściwymi środkami, iż wszczęła postępowanie administracyjne oraz że osoba zainteresowana ma prawo do przedkładania faktów, dowodów i argumentów.

#### 39.1. Komentarz I:

Modalności te znajdują zastosowanie jedynie:

- gdy władza administracyjna wszczyna postępowanie administracyjne, które może godzić w prawa, interesy i wolności osoby zainteresowanej, takie jak sankcje, albo postępowanie administracyjne, które zawiera w sobie procedury partycypacji (projekty budów publicznych itd.), albo
- gdy osoba prywatna wszczyna postępowanie administracyjne, które może godzić w prawa, interesy lub wolności innej osoby prywatnej. W przypadku osoby zainteresowanej podejmującej jego/jej inicjatywę postępowania administracyjnego, nie wchodzi oczywiście w grę żadna potrzeba „informowania o wszczęciu postępowania”, a w większości przypadków sama taka osoba przedłoży fakty, dowody i argumenty.



39.2. *Komentarz II:*

*Jeśli chodzi o postępowanie administracyjne dotyczące wielkiej liczby osób, zawiadomienie, jakie jest wymagane na podstawie tej zasady, może przybrać formę powiadomienia publicznego.*

40. Tam, gdzie postępowanie administracyjne przewiduje partycypację osób zainteresowanych, mają one **tytuł** – na wniosek oraz z ewentualnymi wyjątkami określonymi przez prawo – **do informacji**:

- przed podjęciem aktu administracyjnego oraz
- właściwymi środkami, o wszystkich faktach, argumentach i dowodach, na których władza administracyjna zamierza oprzeć swój akt administracyjny, jak również o podstawie prawnej, na której władza administracyjna proponuje jego podjęcie.

40.1. *Komentarz I:*

*Z należyтым uwzględnieniem usprawiedliwionych wymagań tajności, dostęp do informacji powinien na ogół obejmować prawa do zbadania akt sprawy.*

40.2. *Komentarz II:*

*„Podstawa prawna, na której władza administracyjna proponuje podjęcie jej aktu administracyjnego” może być wywiedziona z ustaw, orzecznictwa, ogólnych wytycznych administracyjnych itd. (por. wyżej zasadę „Legalności” – rozdz. II. 1).*

40.3. *Komentarz III:*

*Jeśli wchodzi w grę procedura skomputeryzowana, informacja o wyżej przedstawionych punktach musi być udzielona osobie prywatnej w zrozumiałej formie.*

40.4. *Komentarz IV:*

*Szczególne modalności znajdują zastosowanie do postępowania administracyjnego dotyczącego wielkiej liczby osób, w którym partycypacja osób zainteresowanych może zostać zorganizowana w formie spostrzeżeń na piśmie, przesłuchań publicznych albo wystąpień zainteresowanych osób lub ich przedstawicieli w ciele doradczym władzy administracyjnej.*

41. Dla swej skuteczności, prawo osoby zainteresowanej do wnoszenia jej uwag musi być wykonywane **przed podjęciem aktu kompetentnej**

władzy administracyjnej, a jemu czy jej należy zapewnić wystarczający czas na przygotowanie wszelkich uwag.

41.1. *Komentarz I:*

*Gdy wymagane jest naglące działanie administracyjne, może okazać się niemożliwe zapewnienie osobom zainteresowanym korzystania z ich prawa do wysłuchania przed podjęciem aktu administracyjnego (por. np. przypadek „Ochrony tymczasowej” – rozdz. V. 1.B).*

42. Okoliczności, włączając w to procedurę zastosowaną przez władzę administracyjną, mogą okazać się takie, że osoby zainteresowane powinny mieć tytuł do wniesienia uwag nie tylko jeden raz.

42.1. *Komentarz I:*

*Tam, gdzie zamierzony akt administracyjny został zakomunikowany osobom zainteresowanym w celu przedłożenia doń uwag (mianowicie, w toku postępowania administracyjnego, które przewiduje partycypację osób zainteresowanych – por. pkt 40), a ta władza administracyjna rozważa potem podjęcie aktu administracyjnego, który jest materialnie odmienny od aktu zamierzanego, osobom zainteresowanym trzeba zapewnić dalszą sposobność wniesienia uwag.*

43. Jeżeli procedura obejmuje wydanie opinii, która ma moc wiążącą, wniesienie uwag trzeba zapewnić przed wydaniem takiej opinii.

44. Uwagi mogą być pisemne lub ustne, stosownie do prawa krajowego.

44.1. *Komentarz I:*

*Mogą też one być po części na piśmie, a po części ustne.*

45. Gdy akt administracyjny może godzić w prawa, wolności lub interesy na terytorium sąsiedniego państwa, partycypacyjna procedura administracyjna powinna zostać udostępniona bez dyskryminacji osobom zainteresowanym w tamtym państwie.

45.1. *Komentarz I:*

*We wzrastającej liczbie dziedzin (większe instalacje, tereny przemysłowe, planowanie przestrzenne itd.) wymaga się od władz administracyjnych podejmowania aktów administracyjnych, które godzą na różny sposób w wielką liczbę osób. Niektóre z takich aktów mogą też godzić w osoby mieszkające w sąsiednich państwach. Jest zatem pożądane, by władze administracyjne brały również pod uwagę spostrzeżenia*

*osób zainteresowanych, dotyczące potencjalnych skutków proponowanych aktów na terytorium sąsiednich państw. Dla zapewnienia kompatybilności pomiędzy wymaganiami dobrej i skutecznej administracji z jednej strony, a słuszną i skuteczną ochroną wielkiej liczby osób – włączając w to, gdzie to jest właściwe, osoby zainteresowane międzynarodowymi skutkami aktów administracyjnych – rekomendacja Rady Europy dostosowała i uzupełniła zasady, które rządzą aktami administracyjnymi skierowanymi do jednej lub do małej liczby indywidualnie oznaczonych osób prywatnych (por. załącznik 3).*

### III. Przedstawicielstwo i pomoc

46. Osoba zainteresowana ma prawo – ale co do reguły ogólnej nie ma obowiązku – być reprezentowana lub wspomagana w toku postępowania administracyjnego, w które on czy ona są zaangażowani.

#### 46.1. Komentarz I:

*W przypadku postępowania administracyjnego dotyczącego wielkiej liczby osób władze administracyjne mogą – wbrew regule ogólnej – narzucić reprezentację za pośrednictwem jednego lub więcej wspólnych przedstawicieli bądź przez stowarzyszenia lub inne organizacje.*

### IV. Terminy

47. Jeżeli procedura wymaga na jej zakończenie **podjęcia formalnego aktu administracyjnego**, zaangażowana władza (bądź władze) administracyjna musi dopełnić różnych stadiów postępowania i podjąć akt **w rozsądnym czasie**. Zasada ta znajduje zastosowanie, niezależnie od tego, czy postępowanie zostało wszczęte przez samą władzę administracyjną czy też przez osobę prywatną.

#### 47.1. Komentarz I:

*Odpowiednia szybkość jakiegokolwiek postępowania rozstrzygającego o prawach i obowiązkach osób prywatnych stanowi **nieodłączny element sprawiedliwości**. Wymóg **niezwłoczności** w stosunku do procedur, który można również znaleźć w art. 6 ust.1 „Europejskiej konwencji praw człowieka”, jest ponadto **narzucany przez cel pewności prawa**. Faktycznie, zanim podejmie się akt kończący postępowanie administracyjne – **aż po upływie wszelkich terminów**, po których zaniechanie dzia-*

łania można będzie uważać za równoznaczne z działaniem – *postępowanie pozostaje zawieszonym, a sytuacja prawna jest zatem nierozstrzygnięta.*

*Dopiero akt administracyjny kończący postępowanie otwiera możliwość podejmowania działań przeciwko procedurze lub przeciwko ostatecznemu aktowi administracyjnemu (gdy tymczasem wszelkie działania podejmowane przed takim momentem może mieć na celu jedynie zobowiązanie władz administracyjnych do podjęcia aktu administracyjnego).*

48. Brak działania (*milczenie bądź bezczynność*) musi na podstawie prawa krajowego:

- albo być uważany – po upływie oznaczonego czasu – za *równoznaczny z działaniem (decyzją pozytywną bądź negatywną)*;
- albo dopuszczać *umożliwienie kontroli przez kompetentną do tego celu władzę administracyjną bądź sądową (kontrola z tytułu zaniechania).*

## **V. Zawiadomienie, uzasadnienie i wskazanie środków prawnych**

49. O akcie administracyjnym trzeba powiadomić wszystkie osoby zainteresowane.

### *49.1. Komentarz I:*

*Zawiadomienie oznacza normalnie osobiste powiadomienie osoby czy osób zainteresowanych. W przypadku postępowania administracyjnego dotyczącego wielkiej liczby osób powiadomienie o podjętym akcie administracyjnym oraz o środkach prawnych przeciwko niemu (por. punkt następny) może być dokonane, jeśli chodzi o niektóre kategorie osób, nie poprzez informację osobistą, lecz przez powiadomienie publiczne.*

### *49.2. Komentarz II:*

*W większości systemów prawnych akt administracyjny, o którym prawidłowo nie powiadomiono, zachowuje ważność, ale – dopóki osoba zainteresowana nie zostanie prawidłowo powiadomiona – nie może on wywierać dla tej osoby skutków prawnych.*

### 49.3. Komentarz III:

*Ta i następane zasady w niniejszym dziale stosują się głównie do formalnych decyzji podejmowanych przez władze administracyjne (por. definicję aktów administracyjnych – wyżej w pkt 11), podczas gdy często nie znajdują one zastosowania do środków administracyjnych typu bardziej faktycznego (również objętych definicją aktów administracyjnych).*

50. Uzasadnienie musi być sporządzone na piśmie, jeśli chodzi o wszystkie akty, które mogą szkodliwie godzić w prawa lub interesy osób prywatnych. Sam akt powinien albo podawać powód, na którym on się opiera, albo jasno wskazywać, gdzie takie powody można znaleźć.

51. Uzasadnienie musi być adekwatne, jasne i wystarczające. Ma ono normalnie wskazywać główne fakty, argumenty i dowody, jak też podstawę prawną, na której władza administracyjna oparła akt administracyjny.

#### 51.1. Komentarz I:

*Uzasadnienie na piśmie każdego aktu administracyjnego jest fundamentalnym wymogiem w państwie opartym na rządach prawa, ponieważ jest to punkt, w którym umiejscawia się kontrola sądowa lub inna. Władza administracyjna musi rozwinąć swoją argumentację i dowieść, iż działa w granicach przyznanych jej kompetencji, że z należytych powodów akt dany podjęła, nie działa arbitralnie itd. (por. wymogi substancjalne – wyżej w rozdz. II).*

52. Akt musi zawierać wskazanie środków dostępnych dla jego podważenia. Wskazanie musi oznaczać:

- charakter środków,
- organy, przed którymi ze środków można skorzystać,
- terminy korzystania z takich środków.

#### 52.1. Komentarz I:

*Jedynie „normalne” środki muszą zostać wskazane; środki wyjątkowe, które w pewnych okolicznościach mogłyby być dostępne, jak apelacja do trybunału konstytucyjnego albo do organów takich, jak rzecznik praw obywatelskich, nie muszą być wskazywane.*

## VI. Egzekucja aktów administracyjnych

53. Akty administracyjne, które przyznają prawo albo zabezpieczają interes osoby prywatnej (*czy to strony postępowania, czy też zainteresowanej osoby trzeciej*) muszą w rozsądnym czasie być urzeczywistnione. Brak zapewnienia tego przez władze administracyjne musi podlegać nadzorowi sądowemu i/lub pozasądowemu i może rodzić tytuł do odszkodowania.

### 53.1. Komentarz I:

*Egzekucja aktu administracyjnego może wymagać jednego lub więcej kolejnych aktów administracyjnych (które mogą być aktami fizycznymi).*

## 1.6. Rozdział IV: Zagadnienia szczególne mające wpływ a stosujące się zasady substancjalne i proceduralne

### I. Gwarancje dodatkowe na rzecz osób prywatnych, jeśli chodzi o sankcje administracyjne

54. Sankcje administracyjne są aktami administracyjnymi, które nakładają kary na osoby prywatne z racji postępowania niezgodnego ze stosującymi się normami. Sankcją może być grzywna bądź jakiś środek karny, pieniężny albo niepieniężny.

#### 54.1. Komentarz I:

*Definicja ta nie obejmuje środków, jakie władze administracyjne zobowiązane są podejmować w wyniku postępowania karnego; w takim przypadku to sąd decyduje o wszelkich aspektach sankcji, zaś władze administracyjne jedynie wykonują (pewne aspekty) sankcji. Podobnie wyklucza ona sankcje dyscyplinarne.*

#### 54.2. Komentarz II:

*Nie wszystkie akty administracyjne nakładające ciężar na osoby prywatne bądź godzące w ich prawa lub interesy mają być uważane za „sankcje”. Akty takie mogą kierować się wielością celów, włączając w to dbanie o interes publiczny i politykę publiczną, ochronę wspólnoty przed bezpośrednim zagrożeniem (dla zdrowia publicznego, jakości środowiska, bezpieczeństwa w pracy itd.) za pośrednictwem środków prewencyjnych, jak też cel karzący. Często może wchodzić w grę niepewność co do tego, jaki jest dominujący cel aktu administracyjnego. Ustalone tu zasady stosują się jedynie do aktów administracyjnych, które mają na celu głównie karanie przekroczenia norm, zniechęcając przez to do wystąpienia nowych przekroczeń.*

*Tytułem przykładu, odmowa udzielenia lub ponowienia licencji na tej podstawie, że wnioskodawca nie spełnia bądź przestał spełniać*

wymogi dla uzyskania tego rodzaju licencji, nie jest uważana za sankcję administracyjną. Podobnie, zakaz czy cofnięcie licencji nie muszą mieć charakteru karnego, ponieważ równie dobrze mogą one być motywowane przez nowe normy, na przykład w dziedzinie ochrony środowiska albo zdrowia publicznego itd.

#### 54.3. Komentarz III:

Wraz z rozwojem państwa administracyjnego, władze administracyjne korzystają ze **znaczących kompetencji sankcyjnych**. W wielu rozmaitych sektorach życia społecznego ustalają one normy, nadzorują ich urzeczywistnianie i dysponują **szeroką gamą metod wymuszenia od osób prywatnych ich przestrzegania** oraz stosowania sankcji na wypadek braku ich przestrzegania. Stosuje się to szczególnie do obszarów takich, jak: zabezpieczenie społeczne, podatki, ochrona środowiska, planowanie miast, zdrowie publiczne, handel itd.

#### 54.4. Komentarz IV:

Inny powód rozległej **kompetencji sankcyjnej** władz administracyjnych leży w **tendencji dekryminalizacji**, która oznacza, że **karanie szeregu przestępstw przekazane zostaje ze sfery karnej do sfery administracyjnej**.

#### 54.5. Komentarz V:

Sankcje administracyjne przybierać mogą **wiele form**. Nie aspirując do podania wyczerpującej listy, można wspomnieć o **grzywnach lub innych ciężarach, konfiskacie dóbr, zamknięciu przedsiębiorstwa, zakazie praktykowania, zawieszeniu bądź cofnięciu licencji, zezwoleń czy upoważnień koniecznych dla prowadzenia biznesu czy przemysłu** (por. jednak wyżej – pkt 54.2) itd. Sankcje takie mogą rodzić dla osób prywatnych **bardzo poważne konsekwencje**.

55. W zastosowaniu do sankcji administracyjnych **zasada legalności** wymaga, by wyraźnie były przepisane prawem nie tylko okoliczności, w których sankcje mogą zostać nałożone, ale także typy stosowanych sankcji.

#### 55.1. Komentarz I:

Nie jest właściwe w demokratycznym społeczeństwie, by władze administracyjne równocześnie ustalały normy postępowania, określały



sankcje stosujące się na wypadek ich nieprzestrzegania oraz wprowadzały takie sankcje w życie. *Ustawodawstwo jest wymagane przynajmniej do ustalenia skali zastosowalnych sankcji pieniężnych, w celu upoważnienia władz administracyjnych do stosowania takich sankcji, by zapewnić przestrzeganie szczególnych środków ustawodawczych i określić te przypadki, w których mogą zostać zastosowane sankcje ograniczające korzystanie z praw podstawowych. Mniejszy stopień precyzji może wystarczyć do zdefiniowania konkretnych okoliczności, w których sankcje mogą zostać nałożone.*

#### 55.2. Komentarz II:

*Dla skutecznego zagwarantowania praw osób prywatnych ważne jest, by dysponowały one możliwością łatwego poznania norm rządzących kompetencją, typów sankcji zastosowalnych do różnych rodzajów niewłaściwego postępowania oraz ich najwyższego wymiaru, zasad przewodnich procedury ich nakładania, jak również możliwości odwołania się.*

56. W kontekście sankcji administracyjnych:

- ciężar dowodu powinien – na ile to tylko możliwe – spoczywać na władzach administracyjnych; w przypadku wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść osoby prywatnej;
- znajduje zastosowanie zasada prawa karnego, zgodnie z którą prawo takie nie może być stosowane retroaktywnie; oznacza to, że żadna sankcja administracyjna nie może być nałożona z racji czynu, który – w czasie jego popełnienia – nie był sprzeczny ze stosującymi się normami;
- tam, gdzie starsze ustawy zastąpione zostały nowszymi, osoba prywatna powinna móc korzystać z normy, która dla niego czy dla niej jest bardziej korzystna; oznacza to, że:
  - tam, gdzie w czasie popełnienia przestępstwa obowiązywała sankcja mniej surowa, wprowadzona później sankcja bardziej surowa nie może być nakładana;
  - tam, gdzie mniej represyjne przepisy weszły w życie po popełnieniu przestępstwa, powinny one działać na korzyść osoby, na którą władze administracyjne zamierzają nałożyć sankcje;

- osoba nie może być administracyjnie podwójnie karana za ten sam czyn na podstawie tej samej normy prawnej bądź norm chroniących ten sam interes społeczny;
- gdy ten sam czyn prowadzi do działania dwu lub więcej władz administracyjnych, na podstawie norm prawnych chroniących różne interesy społeczne, każda z tych władz administracyjnych powinna brać pod uwagę wszelkie sankcje wcześniej za ten sam czyn nałożone.

#### 56.1. Komentarz I:

*Zasada bezpośredniego stosowania mniej surowego ustawodawstwa jest zasadą prawa karnego, biorącą zatem należyście pod uwagę aspekt karny tej części prawa administracyjnego. Stosuje się ona również tam, gdzie odnośny czyn osoby prywatnej nie jest już sprzeczny z żadną normą w momencie, gdy podjęty ma być akt administracyjny zawierający w sobie sankcję. Idea polega na tym, że zmienione nastawienie ustawodawcy powinno działać na korzyść tych osób, które nie przestrzegały prawa wcześniejszego.*

#### 56.2. Komentarz II:

*Zasada ta nie wyklucza możliwości, iż jeden i ten sam czyn może stanowić dwa przestępstwa, a nawet więcej, w rozumieniu prawa administracyjnego, z których każde prowadzi do określonej sankcji, a sankcje te mogą wchodzić w zakres kompetencji różnych władz administracyjnych. W takim przypadku zastosowanie znajduje podpunkt (v). Nie jest jednak jasne, w jakim zakresie zasada ta stosuje się w przypadkach, w których ten sam czyn podlega sankcji zarówno na podstawie norm prawa administracyjnego, jak i norm prawa karnego, mających identyczną lub bardzo podobną treść. Art. 4. Protokołu VII do „Europejskiej konwencji praw człowieka” ściśle zakazuje podwójnego karania za ten sam czyn, choćby i na podstawie norm prawnych chroniących różne interesy społeczne. Artykuł ten odnosi się do postępowania karnego; jest on pojmowany jako znajdujący w znacznym stopniu zastosowanie również do postępowania o charakterze karnym przed władzami administracyjnymi.*

### 56.3. Komentarz III:

Rozstrzygając, co stanowi „**rozsądny czas**”, w którym władze administracyjne muszą podjąć sankcję (por. rozdz. III. 4), można brać pod uwagę **interes społeczny realizowany przez naruszoną normę**. Termin podjęcia sankcji administracyjnej normalnie będzie **krótszy od okresów przewidzianych w postępowaniu karnym**.

### 56.4. Komentarz IV:

Postępowanie administracyjne dotyczące podjęcia sankcji administracyjnej ma się zakończyć bądź to podjęciem takiej sankcji, bądź też stwierdzeniem, iż nie ma wystarczających dowodów albo że fakty nie wymagają sankcji, jak też zawiadomienia w takim przypadku, iż postępowanie zostaje umorzone.

### 56.5. Komentarz V:

**Zasady proceduralne**, które rządzą podejmowaniem wszelkich aktów administracyjnych **stosują się, oczywiście, do podejmowania sankcji administracyjnych**. Podejmowanie sankcji administracyjnych przypomina jednak nieco proces sądowy i **w pewnym zakresie znajdują zastosowanie normy prawa karnego dotyczące słusznego procesu**. Pod warunkiem zgody osoby zainteresowanej i zgodnie z prawem z takich zasad proceduralnych **można zrezygnować w sprawach mniejszej wagi**, które grożą nieznacznymi karami pieniężnymi, chyba że osoba zainteresowana zgłasza sprzeciw wobec przyjmowanej procedury bądź proponowanej sankcji. W niektórych przypadkach, zwłaszcza jeśli chodzi o **bilety parkingowe**, **kryterium dobrej i skutecznej administracji może wymagać procedur uproszczonych**, choćby nawet osoba zainteresowana na to się nie zgadzała.

## II. Uchylenie aktów administracyjnych

57. Uchylenie aktu administracyjnego samo w sobie jest aktem administracyjnym, do którego w pełni odnoszą się zasady substancjalne i proceduralne. Szczególnym problemem stwarzanym przez uchylenie jest częsty konflikt pomiędzy: z jednej strony – zasadą legalności i wymogami interesu społecznego, które przemawiają za uchyleniem; a z drugiej strony

– ochroną prawowitego zaufania osób prywatnych do zachowania aktu administracyjnego.

*57.1. Komentarz I:*

*Uchylenie przybierać może na podstawie prawa krajowego rozmaite formy. W większości państw władze administracyjne w pewnych warunkach mogą uchylić swoje akty, w całości bądź w części, albo na wniosek osoby zainteresowanej (por. niżej „Wewnętrzny nadzór władz administracyjnych” – rozdz. V. 2), albo też ze swej własnej inicjatywy.*

58. Z zastosowania zasad ustalonych w niniejszym podręczniku wynika, że uchylenie aktu administracyjnego na niekorzyść osoby zainteresowanej dozwolone jest jedynie:

- jeśli pierwotny akt administracyjny jest niezgodny z prawem oraz
  - tam, gdzie nie wchodzi w grę podlegające ochronie prawowite zaufanie albo
  - tam, gdzie interes publiczny przemawiający za uchyleniem przeważa nad prawami i interesami osoby zainteresowanej zachowaniem aktu;
- jeśli pierwotny akt administracyjny jest zgodny z prawem, ale
  - tam, gdzie wchodzi w grę prawowite zaufanie osoby zainteresowanej do zachowania tego aktu albo
  - tam, gdzie uległy zmianie odnośne fakty i okoliczności, a interes publiczny przemawiający za uchyleniem przeważa nad prawami i interesami osoby zainteresowanej zachowaniem aktu.

*58.1. Komentarz I:*

*Nie wchodzi w grę żadne chronione prawowite zaufanie, jeżeli np. osoba zainteresowana wiedziała albo – rozsądnie rzecz biorąc – wiedzieć powinna, że akt pierwotny był niezgodny z prawem, albo jeżeli osoba zainteresowana dostarczyła władzy administracyjnej dla potrzeb uzyskania aktu pierwotnego nieprawidłowej czy niekompletnej informacji.*

*58.2. Komentarz II:*

*Jeżeli w czasie podejmowania aktu pierwotnego istotne fakty i okoliczności nie były znane władzom, a prowadziłyby do odmiennego aktu, gdyby były znane, bądź jeżeli osoba zainteresowana nie spełniła warun-*

ków wskazanych w akcie administracyjnym lub w ustawie, w zastosowaniu której akt ten został podjęty, konkretne okoliczności i prawo krajowe rozstrzygną, czy akt pierwotny był zgodny z prawem czy też niezgodny.

### 58.3. Komentarz III:

*Czas, jaki upłynął od chwili podjęcia pierwotnego aktu administracyjnego, może wywierać wpływ na wyważanie między interesem publicznym przemawiającym za uchycieniem a prawowitym zaufaniem osoby zainteresowanej zachowaniem aktu; im dłuższy jest ten czas, tym silniejszy będzie argument prawowitego zaufania.*

59. Zależnie od zakresu, w jakim osoba zainteresowana uświadamiała bądź powinna była uświadamiać sobie niezgodność z prawem oraz zależnie od wagi wchodzących w grę interesów publicznych, akt może podlegać uchyceniu ze skutkiem od daty jego uchycenia bądź nawet ze skutkiem retroaktywnym od daty podjęcia aktu pierwotnego.

## III. Ochrona danych osobistych

60. Władze administracyjne mają cały szereg obowiązków, jeśli chodzi o gromadzenie, przetwarzanie i przechowywanie danych osobistych dotyczących osób prywatnych. Obowiązki te mają zapewniać słuszną równowagę między: z jednej strony – podstawową wolnością każdej osoby „otrzymywania i przekazywania informacji i idei, bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe” (*wolność ekspresji, jak jest ona wpisana w art. 10. „Europejskiej konwencji praw człowieka”*), a z drugiej strony – „prawem do poszanowania jego (czy jej) życia prywatnego i rodzinnego, domu i korespondencji” (*prawo do prywatności, art. 8. Konwencji*). Siedemnaście państw członkowskich Rady Europy, ratyfikując Konwencję Rady Europy z 1981 r. w sprawie ochrony jednostek w kontekście automatycznego przetwarzania danych osobistych (*European Treaty Series, nr 108*), zobowiązało się do wydania ustawodawstwa, które wprowadza obowiązek – zarówno dla władz administracyjnych, jak i dla operatorów prywatnych – poszanowania zasad w niej ustalonych; większość pozostałych państw członkowskich Rady Europy również przestrzega wszystkich bądź większości tych zasad.

### 60.1. Komentarz I:

*„Dane osobiste” oznaczają wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej bądź dającej się zidentyfikować jednostki. W wielu krajach głos i wizerunek osoby prywatnej uważane są za dane osobiste i korzystają z ochrony prawnej. „Automatyczne przetwarzanie” obejmuje następujące operacje, prowadzone w całości bądź w części środkami automatycznymi: magazynowanie danych, przeprowadzanie na tych danych operacji logicznych i/lub arytmetycznych, jak również ich zmianę, wymazanie, przywrócenie albo rozpowszechnianie.*

### 60.2. Komentarz II:

*Władze administracyjne postrzegane jako całość (co może obejmować policję, statystykę, służby zabezpieczenia społecznego i zdrowia publicznego, władze podatkowe i celne, szkoły, rejestry ziemskie, administrację służb użyteczności publicznej, takich jak zaopatrzenie w wodę, gaz lub energię elektryczną i transport publiczny, telekomunikacja itd.) dysponują istotną „wiedzą” o jednostkach. Mają one dostęp do wielu rodzajów danych, z których większość została uzyskana na żądanie władz administracyjnych, aczkolwiek niektóre mogły im być dostarczone spontanicznie (przy okazji np. skargi wniesionej do policji). Zważywszy na uprzywilejowaną pozycję władz administracyjnych, najwyższe znaczenie ma to, by były one zobowiązane do realizowania swoich kompetencji zgodnie z ustalonymi poniżej zasadami. Normalną praktyką jest to, że zgodność taka monitorowana jest przez niezawisłą władzę (por. niżej – dział E „Sankcje i środki prawne”).*

### 60.3. Komentarz III:

*Od czasu zawarcia ww. Konwencji nr 108 zagadnienie ochrony danych nabrało znaczenia. Służby publiczne i inne (bank, kredyt, zabezpieczenie społeczne, pomoc socjalna, opieka lekarska, ubezpieczenia itd.) w coraz większym stopniu operują zautomatyzowanymi kartotekami danych. Rodziło się odczucie, że w kontekście wielu sektorów zasady ogólne zawarte w Konwencji nr 108 muszą być dopracowane. Zapewniano to za pośrednictwem rekomendacji Rady Europy.*

*Przez Komitet Ministrów przyjęte zostały następujące rekomendacje:*

- nr R(81)1 w sprawie unormowania zautomatyzowanych banków danych medycznych (23 stycznia 1981 r.);*

- nr R(83)10 w sprawie ochrony danych osobistych wykorzystywanych w badaniach naukowych i statystyce (23 września 1983 r.);
- nr R(85)20 w sprawie ochrony danych osobistych wykorzystywanych w celach marketingu bezpośredniego (25 października 1985 r.);
- nr R(86)1 w sprawie ochrony danych osobistych wykorzystywanych w celach zabezpieczenia społecznego (23 stycznia 1986 r.);
- nr R(87)15 regulująca wykorzystywanie danych osobistych w sektorze policji (17 września 1987 r.);
- nr R(89)2 w sprawie ochrony danych osobistych wykorzystywanych dla celów zatrudnienia (18 stycznia 1989 r.);
- nr R(90)19 w sprawie ochrony danych osobistych wykorzystywanych do płatności oraz innych pokrewnych operacji (13 września 1990 r.);
- nr R(91)10 w sprawie przekazywania osobom trzecim danych osobistych posiadanych przez organy publiczne (9 września 1991 r.);
- nr R(95)4 w sprawie ochrony danych osobistych w obszarze usług telekomunikacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem usług telefonicznych (7 lutego 1995 r.).

W przygotowaniu znajdują się dalsze rekomendacje dotyczące dziedzin danych statystycznych, danych medycznych, włączając w to dane genetyczne oraz ubezpieczeń. Co więcej, utworzona została grupa ekspertów Rady Europy badająca problemy ochrony danych, jakie rodzą nowe technologie, takie jak Internet.

## **A. Gromadzenie, wykorzystywanie oraz jakość danych**

61. Dane osobiste podlegające automatycznemu przetwarzaniu muszą być:

- uzyskane i przetwarzane słusznie i zgodnie z prawem;
- gromadzone w oznaczonych i prawowitych celach oraz niewykorzystywane w sposób niedający się z tymi celami pogodzić;
- adekwatne, istotne i nieekscesywne w stosunku do celów, dla których były one gromadzone;
- akuratne i – w razie konieczności – uaktualniane;
- przechowywane w formie, która pozwala na identyfikację podmiotu danych (osób prywatnych) nie dłużej, niż jest to wymagane dla potrzeb celu, dla którego dane te były gromadzone.

### *61.1. Komentarz I:*

„Słuszne” i „zgodne z prawem” zbieranie i przetwarzanie danych osobistych ma na celu zapewnienie, by podmiot danych był w stanie

*korzystać z praw przyznanych mu/jej przez art. 8 Konwencji nr 108 (por. niżej „D”). Praktyczna interpretacja tej zasady, którą można odnaleźć w ustawodawstwie krajowym o ochronie danych i która jest odzwierciedlona w kilku rekomendacjach Rady Europy z dziedziny ochrony danych, może być w skrócie przedstawiona, jak następuje:*

*Termin „zgodne z prawem” oznacza, że cel gromadzenia musi być dozwolony przez prawo krajowe (zbieranie danych dla celów np. niewolnictwa jest niezgodne z prawem).*

*Stosownie do art. 5 Konwencji nr 108, dane osobiste powinny być pozyskiwane i przetwarzane w słuszny sposób. Sprawozdanie wyjaśniające do konwencji nie wyjaśnia niczego co do zasady słuszności. W szczególności wyływa z tej zasady wymóg, by przetwarzanie danych miało charakter jawny i przewidywalny dla podmiotu danych, by pozwolić mu/jej na dostosowanie jego odpowiedzi. To zaś implikuje, że – co do reguły ogólnej – dane powinny być zbierane od podmiotu danych bądź przynajmniej za jego/jej wiedzą. Prawo podmiotu danych do informacji, któremu dano konkretny wyraz w projektach rekomendacji o danych medycznych i statystycznych, wyływa ze wspomnianego wymogu jawności, w powiązaniu z zasadą słuszności. Jawność taka jest konieczną przesłanką ułatwienia korzystania z prawa dostępu oraz praw zeń wyływających. Co więcej, zasada słuszności implikuje, że dane nie mogą być przetwarzane wbrew woli podmiotu danych (za wyjątkiem, oczywiście, sytuacji, w której podmiot danych jest stroną zobowiązań prawnych bądź umownych). Implikuje to również, że dane nie mogą być zbierane i przetwarzane drogą oszustwa, np. przedstawiając je pod fałszywą tożsamością bądź udzielając fałszywej informacji o celu przetwarzania. Tajne zbieranie bez wiedzy podmiotu danych (podstuch telefoniczny, fotografie itd.), zbieranie pod groźbą albo z użyciem przemocy (która to metoda zbierania jest w ogóle sprzeczna z prawem) także są sprzeczne z zasadą słuszności.*

#### 61.2. Komentarz II:

*(Zgodny z prawem) cel zbierania i przetwarzania musi być należyście określony i musi określać rodzaj gromadzonych danych, jak również modalności ich przetwarzania i magazynowania itd. Zgodność z prawem całości kartoteki i jej przetwarzania wiąże się zatem z pierwotnym celem, który w toku procesu nie może podlegać zmianom,*



*chyba że nowy cel daje się pogodzić z celem, dla którego dane były zbierane.*

## **B. Szczególne kategorie danych osobistych („dane sensytywne”)**

62. Dane osobiste ujawniające pochodzenie rasowe, poglądy polityczne albo przekonania religijne lub inne, jak też dane osobiste dotyczące zdrowia lub życia seksualnego albo skazania karnego, nie mogą podlegać automatycznemu przetwarzaniu, chyba że prawo krajowe zapewnia właściwe gwarancje.

## **C. Bezpieczeństwo danych**

63. Należy podejmować właściwe środki bezpieczeństwa w celu ochrony danych osobistych magazynowanych w zautomatyzowanych kartotekach danych przed przypadkowym bądź nieupoważnionym zniszczeniem bądź przed przypadkową utratą, jak też przed nieupoważnionym dostępem, zmianą bądź rozpowszechnianiem.

### *63.1. Komentarz I:*

*Konieczne są zarówno środki techniczne (z oparciem się na zastosowaniu najnowszego poziomu nauk komputerowych), jak też środki organizacyjne (organizacja pracy, upoważnienia, dostęp do stron, kontrola itd.).*

## **D. Prawo dostępu i sprostowania**

64. Każda osoba musi dysponować możliwością:

- i) ustalenia istnienia zautomatyzowanej kartoteki danych osobistych, jej głównych celów, jak również tożsamości i zwyczajowego miejsca zamieszkania albo głównej siedziby biznesu kontrolera tej kartoteki;
- ii) uzyskiwania – w rozsądnych interwałach i bez nadmiernej zwłoki czy kosztów – potwierdzenia, czy w zautomatyzowanej kartotece gromadzone są dane dotyczące jego bądź jej, jak też przekazania mu albo jej takich danych w zrozumiałej formie;
- iii) uzyskania sprostowania bądź wymazania danych osobistych, jeżeli były one przetwarzane niezgodnie z przepisami prawa krajowego nadającego skutek podstawowym zasadom ustalonym wyżej w „A” i „B”;

- iv) dysponowania środkiem prawnym, jeżeli żądania potwierdzenia albo przekazania, sprostowania czy wymazania, o których mowa w „ii” i „iii” powyżej, nie zostały spełnione.

64.1. Komentarz I:

*„Kontroler kartoteki” to osoba fizyczna lub prawna, władza publiczna, agencja (lub inne ciało), która zgodnie z prawem krajowym jest kompetentna do rozstrzygania, co powinno być celem kartoteki danych, w której kategorii danych osobistych mają być magazynowane i której operacje mają być wobec nich stosowane.*

64.2. Komentarz II:

*Ograniczenia takich praw mogą być przewidziane prawem w stosunku do kartotek wykorzystywanych dla potrzeb statystyki albo badań naukowych, gdy w oczywisty sposób nie wchodzi w grę ryzyko naruszenia prywatności osób zainteresowanych (por. bardziej szczegółowo w art. 9 Konwencji nr 108).*

## **E. Sankcje i środki prawne**

65. Na wypadek naruszeń przepisów prawa krajowego nadającegogo skutek wyżej ustalonym podstawowym zasadom ochrony danych **wymagane są właściwe sankcje i środki prawne.**

65.1. Komentarz I:

*Duchowi Konwencji nr 108 Rady Europy odpowiada to, by istniał niezawisły organ kontrolny (często zwany „rzecznikiem ochrony danych” bądź podobnie). Jego niezawisłość dotyczy zarówno powoływania jego szefa (często wybieranego przez parlament), jak też norm, na podstawie których on funkcjonuje. Jeśli chodzi o państwa członkowskie Unii Europejskiej, utworzenie takiego niezawisłego organu kontrolnego stało się obowiązkowe wraz z przyjęciem 24 października 1995 r. Dyrektywy w sprawie ochrony jednostek w kontekście przetwarzania danych osobistych oraz swobodnego przepływu takich danych.*

## 1.7. Rozdział V: Kontrola skutecznego stosowania zasad substancjalnych i proceduralnych

66. Występują trzy typy kontroli, które mogą stanowić skuteczny środek przeciwko aktom administracyjnym podjętym z naruszeniem – wyżej ustalonych w rozdz. II, III i IV – zasad substancjalnych i proceduralnych. Pierwszy typ, tj. nadzór sądowy, stanowi istotny element państwa opar- tego na rządach prawa i poszanowaniu praw człowieka.

67. Drugi typ kontroli, tj. nadzór wewnętrzny władz administracyj- nych, odgrywa ważną rolę w praktyce. Zapewnia on możliwość rozwią- zywania problemów między osobą prywatną a władzami administracyj- nymi w sposób szybki, z niewielkimi kosztami bądź bez kosztów oraz poza sądem.

68. Nadzór typu rzecznika praw obywatelskich również odgrywa ważną rolę, ponieważ stwarza on możliwość ustalenia opinii, zarówno co do zgodności z prawem, jak też co do stosowności postępowania władz, pomagając przez to uniknąć na przyszłość problemów między osobami prywatnymi a władzami administracyjnymi. **Ogłoszenie opinii** faktycznie może służyć jako wskazanie dla władz administracyjnych w wypełnianiu przez nie ich obowiązków.

### 68.1. Komentarz I:

*Osoba prywatna może skorzystać również z innych metod podwa- żenia aktu administracyjnego, takich jak starania o podjęcie jej sprawy przez jej przedstawiciela wyborczego albo przez media. Metody te nie dostarczają jednak bezpośrednio środka prawnego w taki sam sposób, jak dostarczają go nadzór sądowy czy też nadzór władzy administracyj- nej albo rzecznika praw obywatelskich.*

## I. Nadzór sądowy

### A. Podstawowe wymogi dotyczące samego nadzoru

69. Akty administracyjne oraz brak podjęcia tego rodzaju aktu podlegają nadzorowi sądowemu, przynajmniej jeśli chodzi o ich zgodność z prawem:

- przed prawnie ustanowionym, niezawistym i bezstronnym sądem;
- zapewniającym słuszny proces, którego długość jest rozsądna;
- włączając w to słuszną i publiczną rozprawę;
- zapewniającym skuteczny środek prawny.

#### 69.1. Komentarz I:

Jeśli chodzi o „**brak podjęcia...aktu**” przez władze administracyjne, rozważana sytuacja to taka, w której – w konsekwencji prawa, wolności czy interesu jednostki – **osoba prywatna ma tytuł do domagania się, by został podjęty na jego czy jej korzyść konkretny akt administracyjny.**

#### 69.2. Komentarz II:

Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz do słusznej rozprawy, gwarantowane na podstawie art. 6 „Europejskiej konwencji praw człowieka”, stanowi istotny element każdego demokratycznego społeczeństwa. Wchodzą jednak w grę pewne obszary administracji (tzw. „akty niepodlegające sądowi” bądź „akty rządowe”), które nie są objęte zakresem nadzoru sądowego. Obszary wyłączone znaleźć można głównie w sferze spraw zagranicznych, obronności oraz w stosunkach między parlamentem a władzą wykonawczą. Jednakże praktyki krajowe znacznie się pod tym względem różnią.

#### 69.3. Komentarz III:

Wymóg, by istniał nadzór sądowy „przynajmniej co do zgodności z prawem” aktu administracyjnego, oznacza, że – zależnie od prawa krajowego oraz charakteru konkretnej sprawy – może wchodzić w grę bądź pełna apelacja, bądź tylko kontrola legalności. Podczas gdy pełna apelacja implikuje nadzór nad kwestiami zarówno faktycznymi, jak i prawnymi, kontrola legalności aktu administracyjnego ogranicza się do zbadania, czy władze administracyjne dysponowały kompetencją podjęcia aktu danego rodzaju (albo prawem powstrzymania się od działania, jeśli to wchodzi w grę) w sytuacji, która podlega ocenie. Sprawujący nadzór sąd, którego jurysdykcja ogranicza się do kontroli legal-

ności, co do zasady nie zastępuje swoją własną oceną oceny kwestii faktycznych lub politycznych przez władze administracyjne. Mimo wszystko, nawet w przypadku kontroli legalności li tylko, sąd dysponuje jurysdykcją co do rozstrzygnięcia, czy – na podstawie faktów lub dowodów ustalonych przez władze administracyjne – wchodziło w grę wystarczające usprawiedliwienie prawne dla aktu administracyjnego (bądź zaniechania go), który podlega nadzorowi.

#### 69.4. Komentarz IV:

Kontrola sądowa aktów administracyjnych związanych z wykonywaniem przez władze administracyjne kompetencji dyskrecjonalnej w nieunikniony sposób jest mniej rygorystyczna niż w przypadku takich aktów, które dotyczą środków mających dla władz administracyjnych charakter obowiązkowy. Powszechnie uznaną zasadą jest zatem, że władza administracyjna sądowo nie może zostać zmuszona do wykonywania kompetencji, która ma czysto dyskrecjonalny charakter. Kontrola sądowa nad wykonywaniem kompetencji dyskrecjonalnej zapewnia mimo wszystko, że wówczas, gdy władza administracyjna wykonuje kompetencję dyskrecjonalną, czyni to w granicach i dla celów, w których – na podstawie prawa – korzysta z możliwości dyskrecjonalnych.

#### 69.5. Komentarz V:

Jeśli chodzi o kwestię, kto może podważać przed sądami akt administracyjny, należy zauważyć, że powinny dysponować możliwością uzyskania nadzoru sądowego nad legalnością tego aktu nie tylko jednostki, do których akt administracyjny został skierowany, ale także wszystkie osoby, których indywidualne prawa, wolności czy interesy mogą być dotknięte aktem administracyjnym, niezależnie od tego, czy dany akt stanowi środek lub decyzję o charakterze indywidualnym czy też środek dotyczący interesów wielkiej liczby osób.

#### 69.6. Komentarz VI:

Tradycje konstytucyjne oraz systemy prawne różnych państw oferują różne też rozwiązania, jeśli chodzi o charakter sądów, które mogą sprawować nadzór nad aktami administracyjnymi. Zgodnie z tradycją prawa cywilnego, zasadniczo są to sądy administracyjne, których jurysdykcja ogranicza się do zagadnień prawa administracyjnego

*i które nie dysponują jurysdykcją dotyczącą sporów prywatnych. W krajach common law kontrola nad aktami administracyjnymi sprawowana jest w sądach powszechnych przez sędziów, których jurysdykcja obejmuje zarówno prawo publiczne, jak i prawo prywatne. Jednakże obie te tradycje dopuszczają prawnie ustanowione sądy wyspecjalizowane, które nie stanowią części ogólnego systemu sądów administracyjnych ani systemu sądów powszechnych, a które dysponują jurysdykcją specyficznie ograniczoną do konkretnych spraw, takich jak np. sprawy socjalne, przyznawanie bądź odmowa niektórych rodzajów ustawowych licencji, przyznawanie (bądź odmowa) patentów albo ustalanie ustawowego odszkodowania z tytułu aktów administracyjnych (np. w przypadkach wyłączenia). Jeżeli skład bądź funkcjonowanie takich sądów nie spełnia wymogów ustalonych w niniejszym podręczniku, ich decyzje muszą podlegać apelacji do sądów, które gwarancje takie zapewniają.*

#### 69.7. Komentarz VII:

*Pełny system środków sądowych obejmuje sądową kompetencję anulowania aktów administracyjnych, wymuszania podjęcia takich aktów oraz zakazania czy powstrzymania działania administracyjnego. Obejmuje on także wynikające stąd kompetencje, włączając w to kompetencję wymuszenia od władz administracyjnych przyznania odszkodowania bądź innego zaspokojenia roszczeń, jak też jurysdykcję co do przyznania ochrony tymczasowej.*

#### 70. Orzeczenie sądu powinno:

- ustalać podstawy, na których jest ono oparte;
- zostać przekazane osobom zainteresowanym wraz ze wskazaniem zwyczajnych dostępnych środków do podważenia go w przypadkach, w których istnieje możliwość jego podważania.

#### 70.1. Komentarz I:

*Sąd może ten wymóg spełnić przez proste stwierdzenie, że potwierdza on zgodność z prawem podstaw wskazanych przez władze administracyjne, które dany akt podjęły.*

#### 71. Nadzór sądowy:

- powinien być dostępny dla osób zainteresowanych, bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo czy miejsce zamieszkania;

- powinien być dostępny nawet dla osoby zainteresowanej, której brakuje środków finansowych;
- powinien obejmować wystuchanie osób zainteresowanych w przypadkach, w których dysponują one wystarczającym interesem dotyczącym tego postępowania.

#### 71.1. Komentarz I:

*Dostęp do wymiaru sprawiedliwości i do słusznej rozprawy powinien istnieć nie tylko teoretycznie, ale powinien być zapewniany w praktyce każdej osobie, włączając w to osoby znajdujące się w ekonomicznie słabym położeniu. Dlatego właśnie pomoc prawna, tj. pomoc finansowa i/lub bezpośrednia pomoc prawna dla osób zaangażowanych w postępowanie sądowe, nie ma być uważana za akt miłosierdzia w stosunku do osób ubogich, lecz za obowiązek społeczeństwa jako całości.*

#### 71.2. Komentarz II:

*Pomoc prawna w postępowaniu sądowym zawsze powinna obejmować pomoc obrońcy, a osoba wspomagana powinna – w miarę możliwości – dysponować swobodą jego wyboru. Zasadą fundamentalną jest, że beneficjent pomocy prawnej powinien dysponować tytułem do wsparcia przez osobę mającą takie same kwalifikacje, jak osoba, która została wybrana przez stronę niepotrzebującą pomocy prawnej. Ta idea równości broni między stronami wymaga również, by obrońca, który udziela pomocy prawnej, był adekwatnie wynagradzany.*

#### 71.3. Komentarz III:

*Rozważając, czy dana osoba ma tytuł do pomocy prawnej, należy mieć na względzie zasoby i zobowiązania finansowe wnioskodawcy oraz antycypowane koszty postępowania. Pomoc prawna może obejmować jedynie część takich kosztów i stwarzać konieczność dokonania wkładu przez osobę wspomaganą. Wkład taki nie powinien stawiać wnioskodawcy w ciężkiej sytuacji, ale może równie dobrze wymagać od niego czy od niej pożyczenia (części) jego udziału w takich kosztach. Tytułem przykładu wskażmy, że warunki finansowe nie powinny być dotkliwe na tyle, by wymagać od wnioskodawcy sprzedaży jego domu albo zastawienia na lata naprzód jego dochodów. Granice pomocy prawnej w znacznym zakresie dyktowane są warunkami ekonomicznymi i zasobami*

*budżetowymi kraju, ponieważ pomoc prawna – w odróżnieniu od poradnictwa prawnego (por. wyżej) – ma być opłacana przez państwo.*

#### 71.4. Komentarz IV:

*Nawet tam, gdzie spełnione są warunki dotyczące położenia wnioskodawcy, pomocy prawnej można odmówić, gdy:*

- *substancja sprawy jest oczywiście bezpodstawna albo – na ogół – gdy nie byłoby rozsądne podejmowanie postępowania czy też obrony (nie wystarczy, oczywiście, sama niepewność co do wyniku sprawy);*
- *charakter postępowania – z racji wchodzących w grę nieznacznych kosztów albo z racji jego prostoty czy też z racji dostępności pomocy samego sądu – nie usprawiedliwia przyznawania np. pomocy obrońcy.*

#### 71.5. Komentarz V:

*Pomoc prawna powinna również być przyznawana, jeśli chodzi o postępowanie, którego celem jest **uznanie bądź wykonanie orzeczenia sądowego** wydanego za granicą, i to niezależnie od jakiegokolwiek kwestii wzajemności.*

#### 71.6. Komentarz VI:

*Nie wystarczy stworzenie systemu pomocy prawnej. Absolutnie konieczne jest również, **by osoby, które spełniają warunki niezbędne do przyznania tego rodzaju pomocy, były poinformowane o swoich prawach w tym zakresie.** Ważne jest zatem rozpowszechnienie informacji w taki sposób, by dotarła ona do możliwie największej ilości potencjalnych beneficjentów.*

#### 71.7. Komentarz VII:

*W celu umożliwienia **cudzoziemcom** znajdującym się w ekonomicznie trudnym położeniu łatwiejszego korzystania z ich praw, oczekuje się od państw członkowskich Rady Europy przyznawania **obywatelom innych państw członkowskich, jak również wszystkim osobom zwyczajowo przebywającym na ich terytorium, takiego samego traktowania w zakresie pomocy prawnej, jak traktowanie przyznawane swym własnym obywatelom.** Osoby prawne (sądowe) nie są tą regułą obejmowane; w przypadku bezpaństwowców jednak są one objęte. Zgodnie z definicją*



*„zwyczajowego przebywania”, osobom mającym zwyczajowy pobyt w danym państwie, lecz niedysponującym urzędowym upoważnieniem do pobytu w tym państwie, również powinna być przyznawana pomoc prawna taka sama, jak pomoc przyznawana obywatelom.*

#### *71.8. Komentarz VIII:*

*Powinna istnieć możliwość nadzoru nad decyzją, która odmawia przyznania pomocy prawnej. Nie oznacza to, że ma wchodzić w grę apelacja do innego organu; decyzja może zostać ponownie rozważona przez ten sam organ.*

72. Gdy nadzór sądowy angażuje wielką liczbę osób prywatnych, sąd może – jeżeli prawo tak przewiduje i mając na względzie prawa i interesy osób zainteresowanych – podejmować różne kroki służące racjonalizacji postępowania (w wyniku czego staje się to „postępowaniem zbiorowym”), takie jak wymagania od osób prywatnych mających wspólne interesy wyboru jednego lub więcej przedstawicieli, wysłuchania i rozstrzygnięcia spraw testowych oraz powiadamiania o zarządzeniach i orzeczeniach w drodze ogłoszenia publicznego.

## **B. Ochrona tymczasowa**

73. Gdy akt administracyjny podlega podważeniu, skarżący ma prawo domagać się od sądu przyznania mu czy jej ochrony tymczasowej. Sąd może przyznać taką ochronę tam, gdzie interesy osoby prywatnej związane z uzyskaniem takiej ochrony przeważają nad interesem publicznym oraz interesami innych osób zainteresowanych. Może się tak zdarzyć tam, gdzie podważany akt administracyjny spowodowałby (bądź mógłby spowodować) dla osoby prywatnej poważną szkodę, która miałaby charakter nieodwracalny bądź trudny do naprawienia w toku dalszego podważania.

#### *73.1. Komentarz I:*

*Ochrona tymczasowa jest jednym z najważniejszych środków, za pośrednictwem których może zostać zapewniona – na korzyść osoby prywatnej – skuteczność środków przeciwko działaniom administracyjnym. W niektórych systemach pewien stopień ochrony tymczasowej przyznawany jest automatycznie wraz z wniesieniem apelacji do sądu administracyjnego, a to z racji istnienia normy, że apelacja wywiera*

skutek zawieszający w stosunku do podważanego aktu administracyjnego. W innych przypadkach należy ubiegać się o taki skutek zawieszający w trybie odrębnego zarządzenia sądu apelacyjnego. Nawet w najbardziej skutecznych systemach sądowych złożoność wielu spraw może powodować pewne zwłoki, zanim dojdzie do rozprawy i wydania merytorycznego wyroku. Zatem żaden system skutecznych środków nie mógłby być uznany za kompletny z braku możliwości ubiegania się przez wnioskodawcę o ochronę tymczasową w trybie zawieszenia aktu administracyjnego albo zarządzenia powstrzymującego przed jego wykonywaniem w toku substancjalnej rozprawy i rozstrzygnięcia o jego roszczeniu. Ochrona tymczasowa nie tylko że jest pożądanym uzupełnieniem systemu środków przeciwko aktom administracyjnym; jest ona istotnym składnikiem samego takiego systemu.

#### 73.2. Komentarz II:

Ochrona tymczasowa może być również przyznana przeciwko środkom regulacyjnym w systemach prawnych, w których akty takie mogą być bezpośrednio podważane przed sądem. Jednakże w państwach, w których środki regulacyjne nie mogą podlegać bezpośrednio uchyleniu czy zmianie, moc wiążąca takich aktów administracyjnych może podlegać jedynie incydentalnemu podważeniu za pomocą postępowania wnoszonego przeciwko środkowi indywidualnemu, akt taki wykonującymemu. W takich przypadkach domaganie się ochrony tymczasowej przed środkiem regulacyjnym byłoby bezprzedmiotowe.

74. Prawo krajowe może wymagać, by główne roszczenie było dopuszczalne i *prima facie* uzasadnione.

#### 74.1. Komentarz I:

Prawo krajowe może też nakładać inne, mniej surowe, wymogi dla skarżących.

75. Zarządzenia sądowe dotyczące ochrony tymczasowej mogą:

- zawiesić wykonanie aktu administracyjnego;
- przywrócić sytuację faktyczną i prawną, jaka by istniała w braku aktu administracyjnego;
- nałożyć na władze administracyjne stosowne obowiązki.

75.1. Komentarz I:

Zawieszenie wykonania oraz przywrócenie sytuacji może zostać zarządzone w pełni bądź częściowo.

75.2. Komentarz II:

Środki ochrony tymczasowej przyznawane są na taki okres, jaki sąd uzna za stosowny. Mogą one być uzależnione od pewnych warunków. Mogą one podlegać rewizji.

75.3. Komentarz III:

Środki ochrony tymczasowej nie mogą w żaden sposób przesądzać orzeczenia, które ma podjąć sąd zajmujący się podważeniem aktu administracyjnego.

**76. Postępowanie w sprawie uzyskania ochrony tymczasowej powinno być szybkie i powinno ono zapewniać dostęp osobom zainteresowanym.** W przypadkach naglących sąd może przyznać ochronę tymczasową bez wysłuchania innych osób zainteresowanych, które w takim przypadku mają tytuł do ponownego zbadania tego w krótkim czasie na rozprawie.

76.1. Komentarz I:

**Kwestia ochrony tymczasowej wchodzi w grę w tych przypadkach, w których akt administracyjny ma podlegać natychmiastowemu wykonaniu.** Wszelkie żądanie odroczenia, ograniczenia czy zmiany jego wykonania wobec osoby prywatnej muszą zatem podlegać nagłacemu zbadaniu. Implikuje to, że może zaistnieć konieczność znacznego skrócenia standardowych terminów proceduralnych oraz że można by wręcz zrezygnować z rozpraw. Postępowanie musi jednak zachować **kontradiktoryjny charakter**, ponieważ celem jest rozsądzanie – choćby i w trybie tymczasowym – pomiędzy różnymi interesami. Powinno ono angażować skarżącego oraz przedstawiciela władz administracyjnych, jak również adresata aktu w przypadku, gdy nie jest nim sam skarżący. Inne osoby zainteresowane winny mieć możliwość przedstawienia swoich poglądów, ale nie muszą być konieczne wzywane. Gdy charakter naglący uniemożliwia zorganizowanie takiej **kontradiktoryjnej rozprawy sądowej**, nowe zbadanie w postępowaniu kontradiktoryjnym musi mieć miejsce

w krótkim czasie, na żądanie jednej z osób zainteresowanych, która musi zostać wysłuchana w postępowaniu kontryktoryjnym.

#### 76.2. Komentarz II:

Zależnie od prawa krajowego, stosowanie środków tymczasowych może być powierzone sądowi, do którego skierowano podważenie danego aktu administracyjnego, albo innemu sądowi.

#### 76.3. Komentarz III:

Stosowanie ochrony tymczasowej może być powierzone nawet przed podważeniem aktu administracyjnego przed sądem, gdy w toku znajduje się wewnętrzny nadzór administracyjny niedysponujący skutkiem zawieszającym i gdy sytuacja jest nagląca.

#### 76.4. Komentarz IV:

Decyzja sądu, która przyznaje ochronę tymczasową bądź jej nie przyznaje, musi zawierać jasne uzasadnienie. Rozumowanie może jednak mieć charakter skrótowy z uwagi na nagłą charakter, jak również na tymczasowy charakter tego rodzaju decyzji.

## II. Nadzór wewnętrzny władz administracyjnych

77. W uzupełnieniu nadzoru sądowego, ustawodawstwo krajowe może również dopuszczać albo wymagać apelacji przeciwko aktowi administracyjnemu wnoszonej do władz administracyjnych. Kompetentną władzą administracyjną dla potrzeb takiego nadzoru może być **władza**, która podjęła dany akt administracyjny, albo władza wyższa, albo też specjalna władza apelacyjna.

#### 77.1. Komentarz I:

Im bardziej kompetencje sądów w zakresie nadzoru nad aktami administracyjnymi są ograniczone, tym ważniejszy staje się nadzór wewnętrzny przez władze administracyjne. Tam np., gdzie sądy nie mają kompetencji nadzoru nad meritum sprawy bądź zastępowania dyskrecjonalnej kompetencji wykonywanej przez władzę administracyjną swoją własną kompetencją dyskrecjonalną, należy do samej administracji naprawianie popełnionych w tej sferze błędów. Ustawo-

dawca może preferować zastrzeżenie takiego nadzoru wewnętrznego **kompetencji dyskrecyjnej wyższych władz administracyjnych, zwłaszcza z uwagi na kontrolę demokratyczną, jakiej podlegają władze administracyjne.** Co więcej, apelacja do władzy administracyjnej może być korzystniejsza w porównaniu z nadzorem sądowym z punktu widzenia szybkości, kosztów i odformalizowania.

77.2. Komentarz II:

W niektórych krajach przesłanką podważenia aktu administracyjnego przed sądem jest to, by akt podlegał wcześniejszej skardze administracyjnej. Dopiero po wniesieniu takiej skargi i po upływie czasu ustalonego przez prawo na udzielenie odpowiedzi, można wszczynać przed sądem administracyjnym postępowanie służące nadzorowi nad legalnością aktu. W innych krajach – przeciwnie – to wewnętrzny nadzór administracyjny musi zostać powstrzymany, dopóki nie zakończy się nadzór sądowy. W każdym jednak razie, **istnienie możliwości nadzoru administracyjnego nie może przekreślać prawa do nadzoru sądowego.**

77.3. Komentarz III:

Standardy ustalone wyżej w rozdz. II i III niniejszego podręcznika stosują się również do nadzoru wewnętrznego władz administracyjnych. Wniosek o nadzór wewnętrzny można uważać właśnie za typ wystąpienia, o którym mowa w pkt 33. Tam, gdzie zasady proceduralne zawarte w rozdz. III mają być przestrzegane co do podjęcia aktu administracyjnego, przeciwko któremu wnoszona jest apelacja, **postępowanie dotyczące apelacji może zostać uproszczone, pod warunkiem, że skarżący nie zostaje przez to postawiony w niesłusznie niekorzystnym położeniu.**

77.4. Komentarz IV:

W przypadku apelacji przeciwko sankcji administracyjnej, decyzja (akt) administracyjna podjęta w związku z apelacją nie może być mniej korzystna („reformatio in peius”) dla osoby zainteresowanej niż pierwotny akt administracyjny, przeciwko któremu wniesiono apelację.

### III. Nadzór zewnętrzny typu ombudsmana

78. W uzupełnieniu nadzoru sądowego mogą istnieć przepisy przewidujące zewnętrzną instytucję typu ombudsmana, składającą się z jednej lub kilku osób, które:

- są niezawiste;
- najlepiej, jeśli są wybierane przez parlament;
- działają na rzecz ochrony praw i wolności osób prywatnych, sprawując też nadzór nad legalnością i słuszością aktów administracyjnych;
- mają prawo dostępu do akt władz administracyjnych;
- mogą działać w oparciu o procedury niesformalizowane;
- wyposażone są w kompetencje w zakresie wszczynania śledztwa i wyrażania opinii oraz formułowania rekomendacji administracyjnych bądź ustawodawczych.

#### 78.1. Komentarz I:

*Instytucja parlamentarnego ombudsmana w istocie opiera się na ideach ochrony praw jednostki oraz potrzeby nadzoru prawnego nad osobami, którym powierzone jest sprawowanie władzy publicznej. Rozprzestrzeniła się ona na wiele krajów we wszystkich częściach świata. Doświadczenia instytucji ombudsmana wykazały, że opinie ombudsmánów nie tylko że wywierają wpływ na przypadki indywidualne, w których obywatel kwestionuje akt administracyjny bądź czyni zarzuty pod adresem postępowania pracownika cywilnego, ale mogą też stanowić główny czynnik ewolucji zasad ogólnych i norm rządzących funkcjonowaniem administracji i postępowaniem pracowników publicznych.*

#### 78.2. Komentarz II:

*Ombudsman musi być niezawisły od władz politycznych oraz od osób, które sprawują władzę wykonawczą i w miarę możliwości działać niezawisłe od organu, który powierzył mu czy jej kompetencje. Istotne jest, by ombudsman był mianowany jedynie z racji swych osobistych kwalifikacji i bez względu na jego poglądy polityczne. Zaufanie opinii publicznej do ombudsmana zależy od zachowywania jego czy jej wolności i niezawisłości, nie tylko w teorii, ale także w rzeczywistości. Wybrany przez parlament ombudsman może się przyczynić do wzmocnienia kontroli parlamentarnej.*

## 78.3. Komentarz III:

Funkcje ombudsmana obejmują m.in. upoważnienie do otrzymywania i badania skarg indywidualnych dotyczących zarzucanych błędów bądź innych niedostatków ze strony władz administracyjnych, celem wzmożenia ochrony osób zainteresowanych w związku z załatwianiem ich spraw przez te władze. W ramach generalnej kompetencji ombudsmana w sferze nadzoru nad legalnością i słusnością aktów administracyjnych powinien być upoważniony do poświęcania szczególnej uwagi prawom człowieka i podstawowym wolnościom w sferze funkcjonowania administracji.

## 78.4. Komentarz IV:

Jako uzupełnienie zwykłych instytucji prawnych i pełniąc funkcję zajmowania się skargami indywidualnymi, ombudsmeni powinni działać w oparciu o procedury niesformalizowane, np. przez podejmowanie badań i uzyskiwanie informacji co do tego, co uznają za konieczne. Ważne jest, by ombudsmeni mieli dostęp do protokołów i innych dokumentów każdej władzy administracyjnej oraz by władze, które podlegają nadzorowi, były zobowiązane do zapewnienia ombudsmanowi żądanych informacji i oświadczeń. Ombudsmeni powinni również być upoważnieni do obecności na obradach władzy administracyjnej. Nadzór taki winien wykazywać wyjątkową jakość i być wykonywany w taki sposób, by instytucja zdobywała szacunek i zaufanie, zarówno społeczeństwa w ogóle, jak też rządu, a także parlamentu. Istotne jest, by wsłuchiowano się w głos ombudsmana. Istotne jest również to, by śledztwa i oświadczenia ombudsmana służące promocji jednolitego i słusznego stosowania ustaw i innych aktów prawnych były łatwo dostępne dzięki publikowanym raportom dla pracowników cywilnych oraz dla innych zainteresowanych osób i organów.

## 78.5. Komentarz V:

Ombudsman powinien mieć prawo wszczynania śledztw i wyrażania opinii – zwłaszcza gdy wchodzi w grę kwestie praw człowieka – co do sposobu, w jaki władze publiczne zajmowały się daną sprawą, jak też wskazywania, w jaki sposób – jego zdaniem – sprawą należało się zajmować. Wielu ombudsmanów jest wyposażonych w prawo wszczynania śledztwa ze swojej własnej inicjatywy. Ombudsman powinien

*także być wyposażony w kompetencję przyjmowania rekomendacji mających na celu promocję jednolitego i właściwego stosowania ustawodawstwa oraz zalecania poprawek do odnośnych aktów prawnych, jak również we wszelkie inne środki służące naprawieniu danej sprawy w taki czy inny sposób. Generalną cechą tej instytucji jest to, że **decyzje ombudsmanów nie dysponują bezpośrednią mocą egzekucyjną, zaś ombudsmani nie dysponują żadnym prawem wydawania zarządzeń w stosunku do władzy, by działała ona w pewien sposób. By ombudsmani mogli skutecznie wykonywać swoje zadania, powinni być wyposażeni w ustawowe kompetencje, które umożliwiłyby im ustalanie rzeczywistych faktów w badanej sprawie.***



## 1.8. Rozdział VI: Odpowiedzialność publiczna i odszkodowania

79. Odszkodowanie z tytułu szkody spowodowanej aktem administracyjnym bądź zaniechaniem podjęcia takiego aktu musi być zapewnione tam:

- gdzie władze administracyjne nie zachowywały się w sposób, jakiego na podstawie prawa mogła rozsądnie od nich oczekiwać osoba poszkodowana (który to niedostatek jest domniemywany w przypadku przekroczenia ustalonej normy prawnej);
- gdzie akt administracyjny powoduje wyjątkową szkodę dla indywidualnej osoby prywatnej bądź dla grupy osób prywatnych, a niesłuszne jest, by sama taka indywidualna osoba prywatna bądź grupa osób prywatnych doznawała szkodliwych skutków tego aktu.

79.1. Komentarz I:

*Używany tutaj termin „odszkodowanie” („reparation”) jest najszerszym terminem prawnym mającym oznaczać fakt zaradzenia spowodowanej szkodzie. Odszkodowanie może przybierać różne formy, wśród których znajdują się rekompensata (wypłata sumy pieniężnej bądź przyznanie innych korzyści dla zrekompensowania doznanej szkody, która nie może być w sposób bezpośredni naprawiona) oraz restytucja (przywrócenie pierwotnego dobra bądź przywrócenie komuś należnych mu praw). Por. niżej – dział II „Odszkodowanie”.*

79.2. Komentarz II:

*„Szkoda”, tytułem której odszkodowanie ma być zapewnione, może stanowić szkodę fizyczną albo stratę finansową, podczas gdy odszkodowanie tytułem cierpień moralnych w większości krajów nie jest przyznawane.*

### 79.3. Komentarz III:

Stwierdzenie, że **szkoda musi być „spowodowana” aktem administracyjnym**, wprowadza potrzebę istnienia związku przyczynowego między aktem władz administracyjnych a szkodą.

### 79.4. Komentarz IV:

W niektórych krajach władze administracyjne mogą być zwolnione z odpowiedzialności w przypadku siły wyższej („force majeure”). Force majeure, którego przykład wiąże się ze zjawiskami atmosferycznymi, charakteryzuje się faktem, że – **ponieważ spowodowanie szkody nie może zostać przypisane władzom administracyjnym – rzeczywiste wystąpienie aktu powodującego szkodę jest normalnie nie do przewidzenia, a jego konsekwencje są nie do uniknięcia.** W takich przypadkach nie jest możliwe mówienie o aktach sprawczych ze strony władz administracyjnych, które usprawiedliwiłyby przypisanie władzom administracyjnym odpowiedzialności tytułem zaistniałej szkody.

### 79.5. Komentarz V:

W niektórych przypadkach związek przyczynowy może – w sensie prawnym – zostać zerwany w rezultacie interwencji osoby trzeciej. Np. jeśli taka interwencja uniemożliwia organowi administracyjnemu podjęcie koniecznego aktu, zwalnia to władze administracyjne od odpowiedzialności.

### 79.6. Komentarz VI:

Szczególny problem związany z koncepcją „aktów administracyjnych” może powstać tam, gdzie **szkoda zostaje spowodowana przez urzędnika działającego pozornie w służbie publicznej, faktycznie jednak działającego w jego czy jej własnym interesie; należy określić kryteria dla ustalania tego, co w niektórych systemach jest nazywane odrębną winą osobistą („faute personnelle detachable) i winą administracyjną („faute de service”). Tam, gdzie pozory normalnego działania władzy administracyjnej wystarczają dla wprowadzenia w błąd rozsądnego i uważnego człowieka, odpowiedzialność publiczna może wejść w grę, choćby nawet takie pozory okazały się później nieprawdziwe.** Konsekwencja taka opiera się na fakcie, że pozór zostaje ustalony za pośrednictwem

czynników, które obiektywnie są związane z administracją publiczną czy służbą publiczną. W pewnych okolicznościach zatem **odpowiedzialność może się zrodzić, jeśli w konkretnej sprawie możliwości urzędnika administracyjnego oraz okoliczności jego działania mają taki charakter, że wprowadzają w błąd osobę poszkodowaną, przynajmniej jeśli wchodzi w grę brak kontroli po stronie administracji.**

#### 79.7. Komentarz VII:

Szczególne systemy odpowiedzialności mogą wchodzić w grę, jeśli chodzi o wewnętrzne funkcjonowanie sił zbrojnych, jak też w dziedzinach usług pocztowych i telekomunikacyjnych, transportu oraz innych rodzajów działalności, które w niektórych systemach prawnych korzystają ze **specjalnego statusu „użyteczności publicznej” („service public”)**. Nie oznacza to jednak, że w tych dziedzinach nie ponoszą one po prostu odpowiedzialności publicznej.

#### 79.8. Komentarz VIII:

Słowa „**musi być zapewnione**” wskazują, że najważniejszym celem odpowiedzialności publicznej nie jest ocena jakiegokolwiek teoretycznej odpowiedzialności, **lecz zapewnienie, by odszkodowanie skutecznie zostało przez ofiarę uzyskane.** Zatem, jeden organ publiczny może musieć wypłacić odszkodowanie tytułem szkody spowodowanej przez inny organ. Co więcej, Rada Europy wzywa państwa do „**zbadania pożądalności stworzenia w ich porządku krajowym – jeśli zachodzi taka potrzeba – właściwego mechanizmu zapobiegania w dziedzinie odpowiedzialności publicznej niemożności wypełnienia obowiązków władz publicznych z powodu braku funduszy**”.

#### 79.9. Komentarz IX:

Standardy postępowania, których przestrzegania od władz administracyjnych można na podstawie prawa rozsądnie oczekiwać, zależą od ich zadań i środków stojących do ich dyspozycji. **Władze administracyjne stanowią narzędzie, któremu naród powierza funkcje, na które są też im przyznawane środki.** W konsekwencji, **władze administracyjne muszą być w stanie wypełniać szereg zadań i zapewniać szereg usług społeczeństwu, przy czym definicja, zakres i charakter tych działań ustalane są przepisami prawnymi.** Gdy władza administracyjna

nie przestrzega obowiązku wymaganego przez normy prawne i wynika z tego szkoda dla obywateli, **obywatele muszą dysponować możliwością uzyskania odszkodowania od danej władzy administracyjnej, niezależnie od jakiegokolwiek osobistej odpowiedzialności funkcjonariuszy czy urzędników, którzy szkodę spowodowali.**

#### 79.10 Komentarz X:

Rodzące się w związku z tą zasadą **domniemanie dopuszcza przeciwdowód**, zaś odnośna władza administracyjna nie będzie ponosić odpowiedzialności, jeśli potrafi wykazać, że naruszenie normy nie sprowadza się do braku przestrzegania standardu postępowania, którego zobowiązana jest przestrzegać. Jednocześnie, takie **domniemanie pozwala chronić ofiarę, która nie jest zobowiązana do śledzenia postępowania wydziału administracyjnego odpowiedzialnego za akt powodujący szkodę, lecz ma jedynie dowieść, że władze administracyjne jako całość nie stworzyły stanu rzeczy przepisanej normą prawną.** Jednym z zastosowań tej zasady jest w wielu państwach domniemanie odpowiedzialności w przypadku braków w wyposażeniu technicznym wykorzystywanym przez władze administracyjne, np. przypadek, w którym dojdzie do błędu technicznego w światłach ruchu drogowego. **Skarżący winien dysponować zdolnością uzyskania odszkodowania, choćby nawet nie było możliwe ustalenie jakiegokolwiek winy ze strony jakiegokolwiek konkretnego urzędnika.**

#### 79.11. Komentarz XI:

Nie w każdym jednak przypadku przekroczenia zasady lub normy prawnej zrodzi się odpowiedzialność publiczna, ponieważ:

- taka zasada czy norma musi być tego rodzaju, że godzi w prawo, wolność lub interes osoby poszkodowanej;
- musi zaistnieć szkoda.

Oznacza to, że **ani przekroczenie normy, która dotyczy wewnętrznej organizacji administracji i bezpośrednio bądź pośrednio nie godzi w prawo lub interes osoby prywatnej, ani też przekroczenie normy, które godzi co prawda w prawa osoby prywatnej, ale które nie powoduje rzeczywiście żadnej szkody, nie rodzą – w używanym tu sensie – odpowiedzialności publicznej.** Nie może to jednak przekreślać możliwości odpowiedzialności odmiennego rodzaju, jak np. odpowiedzialność karna czy dyscyplinarna.

## 79.12. Komentarz XII:

*Prawa i prawowite interesy osoby mogą zostać naruszone, a szkoda spowodowana, nie tylko wtedy, gdy władza administracyjna nie zachowuje się w sposób od niej wymagany, lecz także w niektórych przypadkach wtedy, gdy działa ona w sposób właściwy i nie może być oskarżana o naruszenie swoich obowiązków. Szkoda taka stanowi konsekwencję ryzyka przynależnego każdej działalności społecznej, muszą zatem być ustalone kryteria dla ustalania tych przypadków, w których szkoda będzie spoczywać na barkach osoby poszkodowanej oraz tych przypadków, w których – z drugiej strony – powinna w grę wchodzić odpowiedzialność społeczeństwa. Powszechnie przyjmowana zasada solidarności społecznej wymaga od osób zaakceptowania całego szeregu niedogodności i szkód jako normalnej konsekwencji życia w społeczeństwie, gdy nie są one nadmiernie istotne czy poważne oraz gdy dotyczą społeczeństwa jako całości. Przeciwnie, niestusznie byłoby wymagać od osoby poszkodowanej ponoszenia ciężaru, do którego wyżej wspomniane cechy się nie odnoszą i który stanowi dla konkretnej osoby ciężar nadmierny w zestawieniu z zasadą równości w ponoszeniu konsekwencji obowiązków publicznych. Z tych powodów, choćby nawet warunki oznaczone w pkt 79(1) nie były spełnione, innymi słowy, choćby nawet nie było żadnej winy władzy administracyjnej w sposobie jej zachowaniu się, którego rozsądnie można od niej oczekiwać, Rada Europy oczekuje od państw zapewnienia w ich prawie krajowym norm przyznających odszkodowanie ofierze, byłoby oczywiście niestuszne, by szkoda kiedykolwiek obciążała samą osobę poszkodowaną. By pomóc w określaniu niestusznego charakteru szkody, zasada niniejsza wylicza kumulatywne warunki.*

## 79.13. Komentarz XIII:

*Należy wreszcie zauważyć, że istnienie w niniejszym podręczniku dotyczącym zasad prawa administracyjnego rozdziału poświęconego odpowiedzialności publicznej wcale nie oznacza, że musi wchodzić w grę odrębny system odpowiedzialności publicznej w porównaniu z odpowiedzialnością umowną i deliktową na podstawie prawa prywatnego. W niektórych państwach władze administracyjne (oraz inne władze publiczne) ponoszą odpowiedzialność na podstawie takich samych norm, jak osoby prywatne, podczas gdy w innych państwach objęte są one odrębnym systemem odpowiedzialności, ponieważ uważa się, że*

w tej dziedzinie konieczne są zasady specjalne w celu uwzględnienia szczególnego charakteru władz administracyjnych działających w interesie powszechnym. Zagadnienie to często – aczkolwiek nie zawsze – wiąże się z decyzją, czy istnieją, czy też nie istnieją, specjalne sądy dla potrzeb sporów, które dotyczą władz administracyjnych (por. wyżej – rozdz. V).

80. Zasada odpowiedzialności za szkody spowodowane aktami administracyjnymi zgodnymi z prawem (por. wyżej – pkt 79.2) może zostać ograniczona do niektórych tylko kategorii aktów.

#### 80.1. Komentarz I:

Gdy przygotowywano w 1984 r. odnośną rekomendację Rady Europy, uważano, że – „ponieważ normy dotyczące odszkodowania z tytułu szkody spowodowanej zgodnymi z prawem aktami mogą wymagać istotnych zmian w ustawodawstwie i w praktyce niektórych państw – musi wchodzić w grę możliwość ograniczonego zastosowania (zasady odpowiedzialności za akty zgodne z prawem) w systemach krajowych, w połączeniu z możliwością jego stopniowego rozszerzania”.

## II. Odszkodowanie

81. Odszkodowanie na podstawie odpowiedzialności publicznej:

- nie może być uzależnione od wniesienia roszczenia administracyjnego ani też od uprzedniej próby pozwania odpowiedzialnego funkcjonariusza;
- musi być wypłacone w pełni tam, gdzie akt administracyjny był niezgodny z prawem, a może być wypłacone w części tam, gdzie był on zgodny z prawem;
- może nie być wypłacane bądź być wypłacone w części tam, gdzie ofiara ponosi częściową odpowiedzialność za szkodę;
- jest płatne niezależnie od obywatelstwa osoby;
- musi być zadecydowane i wypłacane uczciwie i bez zbędnej zwłoki.

#### 81.1. Komentarz I:

Administracyjne systemy koncyliacyjne poprzedzające postępowanie sądowe mogą przynieść główną korzyść w postaci ułatwienia w niektórych sprawach polubownego załatwienia, aczkolwiek mogą też

zawierać w sobie tę niekorzyść, że powodują nieporęczność postępowania albo zniechęcają niedoinformowane osoby do korzystania z ich prawowitych praw. Wymaga się zatem, by tam, **gdzie procedury koncyliacyjne są przez prawo przewidziane, były one traktowane i urzeczywistniane w sposób, który nie zagraża podejmowaniu działań prawnych**, ponieważ jest to główny środek, za pomocą którego ofiara może uzyskiwać odszkodowanie.

### 81.2. Komentarz II:

W przypadkach, w których urzędnik lub osoba, która spowodowała szkodę, może zostać zidentyfikowana, niektóre systemy prawne dopuszczają, by ofiara występowała albo z roszczeniem przeciwko władzy administracyjnej, dla której ten urzędnik w danym czasie pracował, albo też przeciwko samemu temu urzędnikowi, albo wreszcie równocześnie przeciwko tej władzy i temu urzędnikowi. W innych systemach roszczenia zawsze muszą być wnoszone przeciwko władzy administracyjnej, która może wtedy wnieść powództwo przeciwko urzędnikowi lub pracownikowi cywilnemu, który szkodę spowodował. **Rada Europy broni rozwiązania kompromisowego, ustalając, że państwa nie powinny stawiać przeszkód temu, by ofiara mogła korzystać ze swojego prawa występowania bezpośrednio przeciwko odpowiedzialnej władzy administracyjnej lub zobowiązanej do zaradzenia szkodzie, pozostawiając wybór – w krajach, w których bezpośrednie działanie może być podjęte przeciwko danemu urzędnikowi – samej ofierze.** Jeżeli szkoda wynika z aktu zgodnego z prawem, nie ma żadnych podstaw do roszczenia władzy administracyjnej przeciwko funkcjonariuszowi, który spowodował szkodę.

### 81.3. Komentarz III:

Postanowienie to ustala zasadę, zgodnie z którą **odszkodowanie musi być dokonane w pełni, co oznacza, że ofiara musi być zrekompensovana z tytułu wszelkich szkód wynikających z nieprawidłowego aktu, które mogą być ocenione w sumie pieniężnej, jak też być właściwie zrekompensovana z tytułu innych szkód.** Jednakże to do prawa krajowego należy określenie tytułów szkód oraz charakteru i formy odszkodowania. W większości systemów prawnych odszkodowanie obejmuje jednak zarówno bezpośrednią szkodę materialną („damnum emergens”), jak i poniesione straty („lucrum cessans”).

#### 81.4. Komentarz IV:

*W okolicznościach, o których mowa w pkt 79(ii), z uwagi na cechy aktów władz administracyjnych, które powodują szkodę, oraz zważywszy na podstawę obowiązku dokonania odszkodowania, może się okazać właściwe, by osoba poszkodowana ponosiła częściowe koszty szkody. Ponieważ postanowienie to w konkretny sposób wymienia sprawy, w których byłoby oczywiście niestuszne, by „sama” osoba poszkodowana ponosiła ciężar szkody, wynika stąd, że może się okazać rozwiązaniem prawidłowym zapewnienie słusznego, a nie pełnego, odszkodowania. Wysokość takiego odszkodowania ma być ustalana w świetle wszystkich czynników wykorzystywanych w takich przypadkach dla ustalenia stopnia odpowiedzialności władz administracyjnych, a w konsekwencji również tytułu osoby poszkodowanej.*

#### 81.5. Komentarz V:

*Ofiara ponosi częściową odpowiedzialność za szkodę, jeżeli on/ona przyczyniła się do szkody w wyniku własnej jego/jej winy bądź w wyniku niewykorzystania środków prawnych. To samo się stosuje, jeżeli dana osoba, za którą ofiara ponosi na podstawie prawa krajowego odpowiedzialność (jak np. agent albo małoletni), przyczyniła się do szkody. Do sądu należałoby ustalenie w konkretnej sprawie stopnia przyczynienia się do szkody przez ofiarę w kontekście oceny odszkodowania albo – gdzie to byłoby właściwe – odmowy przyznania go.*

#### 81.6. Komentarz VI:

*Ostateczna decyzja (akt administracyjny) uznająca prawo ofiary do uzyskania odszkodowania nie zawsze owocuje niezwłocznym otrzymaniem skutecznego odszkodowania. Ujmując to proceduralnie, egzekucja decyzji w tej dziedzinie następuje stosownie do jednego z następujących systemów:*

- decyzja może podlegać niezwłocznemu wykonaniu i stanowi tytuł wystarczający do otrzymania odszkodowania;*
- decyzja nie może podlegać bezpośredniemu wykonaniu, a jest przewidziana specjalna procedura dla skutecznego otrzymania odszkodowania.*

*W zasadzie, to ten pierwszy system umożliwiłby szybkie odszkodowanie. Uznano jednak za pożyteczne ustalenie zasady ogólnej, zgodnie*



*z którą wykonanie decyzji w tej dziedzinie powinno być zapewnione tak szybko, jak to tylko możliwe. Jeżeli się stosuje system drugi, procedura egzekucyjna powinna być łatwo dostępna i szybka.*

#### *81.7. Komentarz VII:*

*Mogą jednak zaistnieć praktyczne lub prawne przeszkody na drodze do uzyskania skutecznego odszkodowania. Jedną reprezentują sztywne normy budżetowe państwa albo innych jednostek publicznych, które mogą uniemożliwić zadysponowanie sum koniecznych do wykonania decyzji (wykonującej dany akt administracyjny). Inną możliwą przeszkodę stanowi inercja urzędników administracji. Trzecia przeszkoda spoczywa w niektórych państwach w zakazie egzekucji w stosunku do władz administracyjnych. Rada Europy nie przepisała specjalnych środków dla przewyciężania takiej przeszkody i zaleca, by państwa przyjmowały budżetowe oraz inne właściwe środki. Np. w niektórych państwach normy budżetowe przewidują zarządzenia w sprawie wypłaty, a w razie konieczności – automatyczne wprowadzenie do budżetu roku następnego sum, które należą się ofierze. By zaradzić inercji lub postępowaniu w złej wierze urzędników administracji, niektóre systemy przewidują możliwość osobistej odpowiedzialności takich funkcjonariuszy.*

# **Rozdział II.**

# **Administracja i Ty.**

# **Podręcznik**

**Zasady prawa  
administracyjnego dotyczące  
stosunków między  
jednostkami a władzami  
publicznymi**

**Rada Europy Strasbourg 2018**

## 2.1. Wprowadzenie

Decyzje podejmowane przez władzę publiczną, w wielu przypadkach, mają istotne konsekwencje dla dobrobytu gospodarczego i społecznego każdej jednostki. Ważne jest zatem, by systemy prawne zawierały i stosowały zasady prawa administracyjnego, które są skuteczne w dziele ustanawiania i utrzymywania zaufania publicznego do rzetelnego i właściwego funkcjonowania władz publicznych. Zasady ustalone w niniejszym podręczniku mają pierwszorzędne znaczenie dla ochrony praw i interesów jednostek w ich stosunkach z władzami publicznymi, czy to w kontekście wysuwanych przez nie – indywidualnie lub zbiorowo – wniosków o działania czy usługi, czy też w kontekście działań podejmowanych przez władzę publiczną z jej własnej inicjatywy. Zasady te obejmują procesy podejmowania decyzji prowadzone przez urzędników publicznych, jakoś podejmowanych przez nich decyzji administracyjnych, jak również sposobność podważania tych decyzji przez społeczeństwo, a także rolę trybunałów, sądów bądź innych organów pozasądowych w ich kontroli.

Zasady tego podręcznika dotyczą zazwyczaj decyzji podejmowanych przez władze publiczne w sprawach gospodarczych i społecznych (zwanymi „decyzjami administracyjnymi”): np. wniosków o wszczęcie jakiejś formy działalności handlowej, dostępu do miejscowej szkoły, rozmieszczenia budownictwa mieszkaniowego oraz opieki szpitalnej i pielęgniarskiej. Decyzje najczęściej są podejmowane na szczeblu regionalnym i lokalnym, zależnie od charakteru usługi publicznej. Zasady te znajdują również zastosowanie do decyzji podejmowanych przez centralne i federalne władze rządowe, np. decyzje dotyczące spraw podatkowych, prawa jazdy i wniosków paszportowych. Tam, gdzie podejmowanie decyzji realizowane jest za pośrednictwem Internetu, fizyczne umiejscowienie władzy publicznej może nie mieć znaczenia. Zasady te znajdują również zastosowanie na równi, bez względu na umiejscowienie czy tryb świadczenia usługi, za pośrednictwem Internetu bądź dygitalnie. Z uwagi na specyficzny charakter usług świadczonych przez władze publiczne online, szczególnie istotne jest,

by władze podejmowały kroki w celu zapewnienia właściwego stosowania zasad niniejszego podręcznika.

## Źródła

Niniejszy podręcznik ustala i wyjaśnia zasady przyjęte przez Radę Europy, które są istotne dla stosunków między władzami publicznymi a społeczeństwem, któremu one służą. Instrumenty Rady Europy, z których zasady te są wywodzone, wyliczone są w załączniku I. Czytelnik powinien zauważyć, że instrumenty te to teksty autorytatywne, ponieważ stanowią rezultat porozumień politycznych między państwami członkowskimi Rady Europy i zostały przyjęte (*ewentualnie otwarte do podpisania, jak może się zdarzyć*) przez jej Komitet Ministrów. Chociaż rekomendacje i rezolucje Komitetu Ministrów Rady Europy nie są prawnie wiążące dla jej państw członkowskich, dysponują one autorytetem politycznym i moralnym z racji zgody każdego z państw członkowskich na ich przyjęcie (*chyba że w zakresie, w jakim zgłosiły one zastrzeżenie do tekstu w chwili przyjmowania go*) oraz w zakresie, w jakim są one szeroko stosowane w prawie, polityce i praktyce państw członkowskich.

Zwraca się uwagę na zasoby Unii Europejskiej (UE) podobne do niniejszego podręcznika – *A Toolbox for Practitioners on Quality of Public Administration* (2017).

## Terminologia i kluczowe koncepcje

Terminologia używana przez Radę Europy z czasem nieuniknienie ewoluowała i to znajduje odzwierciedlenie w tekstach z obszaru prawa administracyjnego. Niniejszy podręcznik generalnie przyjmuje terminologię używaną w Rekomendacji CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji, a także zawarte w niej definicje.

„**Decyzje administracyjne**” w kontekście niniejszego podręcznika odnoszą się zasadniczo do decyzji nieregulacyjnych podejmowanych przez władze publiczne co do środków indywidualnych dotyczących jednej lub więcej jednostek. Działania urzędników publicznych w konsekwencji decyzji administracyjnej stanowią implementację czy wykonanie tej decyzji i nie są odrębnymi niezależnymi decyzjami. Decyzje regulacyjne o zastosowaniu powszechnym (*zarządzenia, regulaminy i przepisy*)

również są objęte. Podręcznik nie zajmuje się decyzjami podejmowanymi w wykonaniu funkcji sądowej bądź uczestnictwa władzy publicznej w śledztwie karnym ani też decyzjami dotyczącymi wyłącznie organizacji wewnętrznej czy funkcjonowania władz publicznych.

„**Władza publiczna**”, czasami nazywana władzą administracyjną czy administracją publiczną, oznacza organ ustanowiony przez prawo publiczne na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, celem zapewnienia służby publicznej czy działania w interesie publicznym, jak również jakiegokolwiek organa prawa prywatnego z takimi kompetencjami.

„**Kompetencja dyskrecjonalna**” oznacza kompetencję, która pozostawia władzy publicznej pewien stopień dyskrekcji, jeśli chodzi o charakter decyzji, jakie może ona podejmować, upoważniając ją do wyboru spośród kilku prawnie dopuszczalnych rozwiązań jednego, które uważa ona za najbardziej właściwe.

„**Jednostki**” to zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne (*tj. ciała prawnie utworzone*), a także osoby, które z mocy prawa krajowego mają prawo do czuwania nad specyficznym interesem zbiorowym.

„**Urzędnik publiczny**” oznacza jakiegokolwiek członka personelu, ustawowego albo umownego, zatrudnianego przez władze lub departamenty publiczne, którego wynagrodzenie jest wypłacane z budżetu państwowego, z wyłączeniem przedstawicieli z wyboru. W kontekście niniejszego podręcznika termin ten obejmuje personel zatrudniany przez organa prawa prywatnego, który spełnia funkcje publiczne lub quasi-publiczne.

## **Władze publiczne a *rule of law***

Wykonując swoje funkcje, władze publiczne muszą balansować interesy jednostkowe z interesami społeczeństwa, któremu służą, innymi słowy z „interesem publicznym”. Prawo administracyjne reguluje wykonywanie kompetencji przez władze publiczne i zapewnia kontrolę korzystania z nich. W niektórych krajach istnieją specjalne procedury prawa administracyjnego oraz rozstrzygania sporów wynikających z wykonywania tych kompetencji, podczas gdy w innych spory takie są rozstrzygane przez sądy powszechne. W wielu przypadkach dostępny jest również pozasądowy nadzór nad decyzjami podejmowanymi przez władze publiczne.

Zważywszy na uprzywilejowane położenie, jakie władze publiczne mają w demokratycznych społeczeństwach oraz na publiczny charakter ich roli, jest czymś naturalnym, że *rule of law* stanowi w niniejszym podręczniku pierwszorzędne źródło wielu zasad. *Rule of law* zapewnia, że wszyscy – jednostki i władze publiczne – podlegają prawu; że wchodzi w grę pewność prawna oraz że każdy wie, jakie na podstawie prawa są jego czy jej prawa i obowiązki; że władze publiczne nie mogą działać w sposób arbitralny; że właściwe stosowanie prawa zapewniane jest przez niezawisłe i bezstronne sądownictwo, którego wyroki podlegają wykonaniu oraz że przestrzegane są prawa człowieka, zwłaszcza zasady niedyskryminacji i równości traktowania (*Pożyteczna definicja rule of law – w „Report on the Rule of Law” (20112) Komisji Weneckiej oraz jej „Rule of Law checklist (2016)*).

Zasady te i tak pozostawiają władzom publicznym w podejmowaniu ich decyzji prawny margines dyskrekcji, który musi im być pozostawiany, by sprawy publiczne były zarządzane rzetelnie i skutecznie.

## Reforma sektora publicznego

Nadgodziny, prywatyzacja i nacjonalizacja mogą zmienić sektor publiczny i zapewniane przezeń usługi. Do zmiany może też dochodzić w rezultacie zmiany finansowania rozwiązań, w których państwo w specyficznych przypadkach postanawia nie ponosić dłuższej odpowiedzialności za bezpośrednie świadczenie konkretnych usług (*np. w obszarze zdrowia i edukacji*). Państwo zamiast tego może powierzyć odpowiedzialność za świadczenie usług agencji prywatnej bądź ewentualnie sektorowi wolontariuszy, którego działania, w całości bądź części, mogłyby być wspierane funduszami publicznymi. Ponadto, decentralizacja lub federalizacja mogą przybliżyć do jednostki świadczenie niektórych usług publicznych, podczas gdy centralizacja mogłaby je oddalić, chyba że agencja scentralizowana świadczy swoje usługi za pośrednictwem urzędu lokalnego. Bez względu na kontekst, zasady z niniejszego podręcznika istotne są tak długo, jak długo świadczona usługa oraz dotyczący jej proces podejmowania decyzji zachowują charakter publiczny. Dlatego też zasady te znajdują zastosowanie w odniesieniu nie tylko do urzędników publicznych, ale też do organów prywatnych, które pełnią funkcje publiczne lub quasi-publiczne (*por. wyżej – definicja „urzędnika publicznego”*).

## Europejska konwencja praw człowieka

Wiele decyzji podejmowanych przez władze publiczne dotyczy praw i wolności jednostki chronionych na podstawie Europejskiej konwencji praw człowieka. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma generalny zakaz dyskryminowania przez władze publiczne kogokolwiek na jakiegokolwiek podstawie, np. na podstawach wskazanych w Protokole nr 12, art. 1 (*Te podstawy to płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub inny status*), a także prawo do rzetelnego procesu (art. 6) i do skutecznego środka prawnego (art. 13). Inne prawa, takie jak prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8) ochrony własności (art. 1 Protokołu nr 1) oraz prawa do nauki (art. 2 Protokołu nr 1) będą istotne dla decyzji władz publicznych co do zagadnień typowych, takich jak wykorzystanie ziemi, kontrola budownictwa, uregulowanie biznesu i organów zawodowych, szkolnictwo, emerytury, zasiłki zabezpieczenia społecznego i postępowanie opiekuńcze w stosunku do dzieci.

Gwarancje rzetelnego procesu z art. 6 odnoszą się do procedur, które umożliwiają zaskarżanie decyzji władz publicznych (*por. rozdz. IV*). Odwołanie się w art. 6 do określenia praw i obowiązków o charakterze cywilnym obejmuje spory prawne między jednostkami a władzą publiczną, pod warunkiem, że ich wynik jest rozstrzygający dla praw i obowiązków jednostki o charakterze prywatnym (*Ringeisen v. Austria*). Niektóre typy sporów są wykluczone z art. 6. Wynika to z wykonywania suwerenności państwowej, czasami określanej jako *hard core* prerogatyw władzy publicznej, i obejmują spory co do opodatkowania (*Ferrazini v. Italy*), imigracji (*Maaouia v. France*) i kandydowania w wyborach (*Pierre-Bloch v. France*). Urzędnicy publiczni korzystają również z ochrony art. 6 w stosunku do sporów z ich publicznym pracodawcą. Tracą tę ochronę jedynie tam, gdzie prawo krajowe specyficznie uniemożliwia im dostęp do sądu w szczególnych okolicznościach danego sporu albo tam, gdzie takie wykluczenie może zostać usprawiedliwione przez dane państwo na obiektywnych podstawach (*mianowicie tam, gdzie wchodzi w grę specjalna więź zaufania i lojalności między urzędnikiem publicznym a państwem, a przedmiot danego sporu dotyczy wykonywania władzy państwowej bądź podlega zakwestionowaniu owa specjalna więź – Vilho*

*Eskelinen and Others v. Finland*). Odnotujmy również, że scharakteryzowanie postępowania jako procedury prawa administracyjnego (*a nie procedury prawa cywilnego*) nie uniemożliwia zastosowania art. 6, ponieważ Europejski Trybunał Praw Człowieka stosuje autonomiczną interpretację krajowego postępowania prawnego z punktu widzenia jego zastosowania do Konwencji.

Szereg znaczących wyroków ETPC odnoszących się bądź uznających znaczenie zasad z tego podręcznika wybrano dla zilustrowania zastosowania tych zasad, ale trzeba przypomnieć, że same te zasady, oczywiście, od tych wyroków nie zależą. Istotne wybrane sprawy są wyliczone w załączniku II.



## 2.2. Rozdział I: Zasady substancjalne

Zasady zawarte w niniejszym rozdziale znajdują zastosowanie do władz publicznych przy rozstrzyganiu spraw, które dotyczą praw i interesów ludzi mieszkających lub pracujących na obszarach, którymi one zarządzają bądź na których świadczą one usługi publiczne.

Zasady te dotyczą jakości decyzji administracyjnych. Odzwierciedlają one kluczowe elementy *rule of law* (obiektywność, bezstronność, legalność) oraz społeczną potrzebę w pełni transparentnego i partycypacyjnego środowiska pomiędzy społeczeństwem a władzami publicznymi.

### Zasada 1:

#### **Legalność i zgodność z ustawowym celem**

*Władze publiczne mają działać zgodnie z prawem i w ramach norm definiujących ich kompetencje. Nie mogą one działać arbitralnie.*

#### **Źródło**

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 2).

#### **Komentarz**

Treść decyzji podejmowanych przez władze publiczne oraz sposób, w jaki są one podejmowane, muszą mieć podstawę w prawie. Tam, gdzie władza publiczna działa poza lub wykraczając ponad swoje kompetencje (*ultra vires*), działanie takie jest bezprawne. By społeczeństwo mogło rozumieć charakter i zasięg kompetencji władzy publicznej, kompetencje te winny być jasne, precyzyjne i szeroko publikowane.

Władze publiczne muszą działać tam, gdzie spoczywa na nich taki obowiązek prawny, chyba że wynikają okoliczności niepodlegające ich kontroli (*force majeure*). *Force majeure* jest akceptowana jako ważny powód dla braku wypełnienia zobowiązania umownego. W tym kontekście państwo musi zapewnić, by władze publiczne dysponowały zasobami koniecznymi do wypełnienia ich obowiązków prawnych bądź kompeten-

cjami koniecznymi do zapewnienia takich zasobów z ich własnych środków (np. *podatków lokalnych*).

Władze publiczne muszą działać zgodnie z prawem i swoimi ustawowymi kompetencjami, w braku czego są one narażone na ryzyko podejmowania bezprawnych decyzji administracyjnych bądź działania poza lub wykraczając ponad swoje kompetencje. DW celu zapobieżenia ich arbitralnemu działaniu, władze publiczne muszą działać obiektywnie i bezstronnie (*por. Zasada 3*).

Nikt nie może ciągnąć korzyści z bezprawnego działania władz publicznych. Bezprawne decyzje muszą zostać uchylone, z zastrzeżeniem jakichkolwiek interesów prawowicie nabytych przez jednostki w oparciu o zaskarżone decyzje (*por. rozdz. IV*).

Powody, dla których władze publiczne używają swoich kompetencji, muszą odpowiadać powodom, dla których kompetencje te, zgodnie z ustawą, zostały przyznane. Władze publiczne nie mogą używać swoich kompetencji z niewłaściwego powodu czy celu, nawet jeśli prowadzi to do takiego samego wyniku. Zasada ta jest w prawie francuskim lustrwana doktryną „nadużycia władzy publicznej” (*detournement de pouvoir*), gdzie decyzja administracyjna nie jest podejmowana w interesie publicznym. Przykładem jest sytuacja, gdy mer miejscowości odrzuca wniosek o udzielenie licencji na prowadzenie baru, by zapobiec konkurencji z własnym barem. Znajduje też zastosowanie, gdy władza administracyjna podejmuje decyzje, opierając się na kompetencji ochrony interesu publicznego, gdzie jednak decyzja faktycznie jest podjęta raczej dla ochrony jakiegoś innego interesu, a nie interesu publicznego. Przykładem jest sytuacja, gdy kompetencja jest używana do zagwarantowania przyzwoitości publicznej poprzez zakaz ubierania się czy rozbierania się jednostek na plaży publicznej poza specjalnie wyznaczonymi kabinami za opłatą, gdy głównym celem tego zakazu jest korzyść osób wynajmujących takie kabiny.

Wątpliwości co do interpretacji kompetencji władzy publicznej mogą być rozstrzygane z odwołaniem się do preambuły odnośnego ustawodawstwa bądź dokumentów przygotowawczych prowadzących do jego wydania, pod warunkiem, że dopuszcza to prawo krajowe.

Relevantne źródła prawa dla potrzeb tej zasady zależą od systemu prawnego każdego państwa, ale normalnie dotyczą konstytucji, ustaw i prawodawstwa drugorzędnego. Relevantne są również decyzje i zarządzenia jego sądów krajowych oraz/lub zasady ogólne prawa. Wytyczne

administracyjne także mogą być źródłem prawa w zakresie, w jakim powołują się na nie sądy krajowe. Zwyczajowe i konwencyjne normy prawa międzynarodowego również będą relewantne w systemach, gdzie mają one moc prawa. EKPC jest kluczowym źródłem prawa dla państw członkowskich Rady Europy.

### Orzecznictwo ETPC

W wyroku **Prokopovich v. Rosja** ETPC stwierdził, że decyzja o wykwaterowaniu strony trzeciej z mieszkania państwowego zajmowanego przez skarżącego oznaczała naruszenie art. 8 EKPC, ponieważ nie miała podstawy prawnej w prawie krajowym. Przeciwnie, w wyroku **Xintaras v. Szwecja** Trybunał stwierdził, że cofnięcie skarżącemu prawa jazdy nie naruszało jego prawa własności na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, ponieważ tak przewidywało prawo krajowe i ponieważ kierowało się generalnym interesem społeczeństwa szwedzkiego, osiągając słuszną równowagę między tym interesem a jednostkowymi interesami skarżącego. W wyroku **Stretch v. Zj. Królestwo** skarżący zarzucał, że został pozbawiony korzyści odnowienia zezwolenia wydanego przez lokalną władzę. Rząd Zj. Królestwa twierdził przed ETPC, że doktryna *ultra vires* dostarczała ważnej gwarancji przeciwko nadużyciu kompetencji przez władze publiczne działające poza granicami kompetencji przyznanej im przez prawo krajowe. ETPC nie kwestionował tego argumentu i zauważył, że doktryna ta stanowiła odzwierciedlenie *rule of law*, leżącej u podłoża samej EKPC. W wyroku **Lashmankin i Inni v. Rosja**, który dotyczył ograniczeń nałożonych przez rosyjskie władze administracyjne na miejsce, czas i sposób przeprowadzania wydarzeń publicznych, ETPC stwierdził, że w sprawach dotyczących praw podstawowych przeczyłoby *rule of law* – jednej z podstawowych zasad demokratycznego społeczeństwa wpisanych w EKPC – wyrażanie dyskrekcji prawnej przyznawanej władzy wykonawczej jako kompetencji nieograniczonej. Prawo musi z wystarczającą jasnością wskazywać zakres jakiegokolwiek tego rodzaju dyskrekcji oraz sposób jej wykonywania.

W wyroku **The Sunday Times v. Zj. Królestwo (No. 1)** skarżący, gazeta brytyjska, kwestionował zakaz publikowania artykułu, który – według władz – stanowił obrazę sądu, ponieważ mógł wywierać wpływ na negocjacje toczące się między stronami sprawy sądowej. Sprawa dotyczyła roszczeń wysuniętych przez osoby prywatne przeciwko wytwórcy leku,

ponieważ lek produkowany przez skarżącego poważnie godził w zdrowie ich dzieci. W sprawie **Tolstoy Miloslavsky v. Zj. Królestwo** sądy brytyjskie nakazały skarżącemu zapłatę 1,5 mln funtów odszkodowania za opublikowanie znieślawiającego materiału. Sąd zakazał również dalszej publikacji artykułu zawierającego ten materiał. Skarżący chciał się odwoływać, ale zarządzono jako warunek zapłatę 24 900 funtów tytułem kosztów postępowania. Przed ETPC skarżący twierdził, że jego wolność ekspresji została naruszona, a jego prawo do odwołania się od decyzji sądu pierwszej instancji zostało niedopuszczalnie ograniczone. W obu sprawach ETPC zauważył, że słowo „prawo” w wyrażeniu „przepisane prawem” obejmuje nie tylko prawo ustawowe, ale też prawo niepisane.

## Zasada 2:

### Równość traktowania

*Władze publiczne* będą traktować jednostki w sytuacjach podobnych tak samo. Wszelka różnica w traktowaniu musi być obiektywnie usprawiedliwiona.

#### Źródła

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 3);
- Europejska konwencja praw człowieka, Protokół nr 12.

#### Komentarz

Władze publiczne nie mogą dyskryminować jednostek ani bezpośrednio, ani też pośrednio. Zasada równości traktowania wymaga, by jednostki w sytuacjach podobnych były traktowane na równi. Oznacza to, że korzystanie z jakiegokolwiek prawnie przewidzianego prawa musi być dostępne dla wszystkich osób bez dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie, takiej jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub inny status, chyba że różnica traktowania jest obiektywnie usprawiedliwiona. Podobnie, władze publiczne nie mogą dyskryminować jednostek na którejkolwiek z tych podstaw (*art. 1 Protokołu nr 12 do Konwencji*). Zatem tam, gdzie dwie lub więcej spraw obiektywnie jest takich samych, władze publiczne muszą je traktować tak samo.

EKPC nie zakazuje odmienności traktowania, pod warunkiem, że jest ona oparta na obiektywnej ocenie rozmaitych okoliczności faktycznych i jeżeli została osiągnięta słuszna równowaga między ochroną interesu wspólnoty a poszanowaniem gwarantowanych przez Konwencję praw i wolności. Strony Konwencji korzystają z pewnego marginesu oceny, czy i w jakim zakresie odmienności w skądinąd podobnych sytuacjach usprawiedliwiają odmiennosc traktowania. Zakres marginesu oceny jest zmienny stosownie do przedmiotu i przedstawianych faktów, zaś ostateczne rozstrzygnięcie należy do ETPC. Trybunał stwierdził, że – jeżeli polityka czy środek powszechny wywiera dysproporcjonalnie szkodliwe skutki dla grupy ludności – nie można wykluczyć możliwości uznania tego za dyskryminację, nawet jeśli nie jest on specjalnie skierowany przeciwko tej grupie.

Zasada równości traktowania nie stoi na przeszkodzie traktowaniu przez władze publiczne ludzi różnie w rezultacie zachodzących z czasem zmian w polityce administracyjnej i w praktyce, pod warunkiem, że takie zmiany są obiektywnie usprawiedliwione, a nie spowodowane w celu odmiennego traktowania danej grupy czy grup. Władze publiczne muszą uwzględniać fakt, że niektóre jednostki mogą mieć prawowite ekspektywy czy nabyte prawowite interesy w rezultacie dawnej polityki czy praktyki (*por. niżej Zasada 5*); wobec tego, gdy władza publiczna postanawia zmienić politykę czy praktykę, bardzo ważne jest poinformowanie o tym zawczasu społeczeństwa.

Ważne jest wskazanie, że z punktu widzenia tej zasady, specjalnego uwzględnienia wymaga sytuacja dzieci. Dzieci w ich stosunkach z władzami publicznymi – czy to bezpośrednio, czy też pośrednio – powinny być postrzegane i traktowane jako prawdziwi dzierżyciele praw i powinny mieć tytuł do korzystania ze wszystkich swoich praw w sposób, który bierze pod uwagę ich zdolność do kształtowania swoich własnych poglądów oraz okoliczności ich sprawy. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci władze publiczne muszą zapewniać, by najlepsze interesy dziecka stanowiły wzgląd pierwszorzędny. W przypadkach, w których dziecko jest zdolne do kształtowania swoich własnych poglądów, dziecko powinno być zdolne do swobodnego ich wyrażania, wraz z przypisaniem należytej wagi takim poglądom, stosownie do wieku i dojrzałości dziecka (*por. art. 3 i 12 Konwencji praw dziecka*).

Nie wolno opierać się na zasadzie równości na usprawiedliwienie wcześniejszej bezprawnej decyzji czy praktyki stosowanej do innych przypadków. Właściwy tok postępowania władzy publicznej to uchylenie w możliwym zakresie wcześniejszej decyzji. Tam, gdzie kara czy sankcja nie była we wcześniejszej sprawie zastosowana, chociaż okoliczności ją uzasadniały, nie stoi to na przeszkodzie późniejszemu zastosowaniu przez władzę publiczną takiej kary czy sankcji do innej sprawy.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Zarb Adami v. Malta** skarżący zarzucił, że sposób, w jaki usługi ławnika zostały nań nałożone, miał charakter dyskryminacyjny. ETPC stwierdził, na podstawie art. 14 EKPC, w związku z art. 4 ust. 3d, że dyskryminacja oznacza odmienne traktowanie – bez obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia – ludzi, którzy się znajdują w relewantnie podobnych sytuacjach. Tam, gdzie zachodzi różnica w traktowaniu w związku z korzystaniem z prawa umocowanego przez EKPC, podejmowana akcja musi się kierować celem prawnym i musi istnieć „rozsądny stosunek proporcjonalności między użytymi środkami a celem, do którego realizacji się zmierza”.

W sprawie **Gnahore v. Francja**, gdzie skarżący zarzucił, iż jego mały syn został odebrany od niego i umieszczony przy rodzicach zastępczych, ETPC zauważył, że w tego rodzaju przypadkach interes dziecka musi górować nad wszelkimi innymi względami.

## Zasada 3:

### Obiektywność i bezstronność

Władze publiczne muszą wykonywać swoje kompetencje z uwzględnieniem tylko spraw relewantnych. Nie wolno im działać w sposób stronniczy ani być tak oceniane.

### Źródła

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 4);
- Rekomendacja nr R(2000)6 w sprawie statusu urzędników publicznych w Europie. (Zasada 13).

**Komentarz:**

Wszystkie czynniki relewantne dla danej decyzji administracyjnej powinny być brane pod uwagę przez władzę publiczną przy podejmowaniu decyzji, z nadaniem każdemu czynnikowi właściwej mu wagi. Czynniki, które nie są relewantne, należy wykluczyć z rozważania. Decyzja administracyjna nie może pozostawać pod wpływem interesów osobistych czy przesądów urzędnika publicznego podejmującego decyzję. Trzeba unikać choćby pozorów stronniczości.

Władze publiczne ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie, by ich urzędnicy wykonywali swoje obowiązki w sposób bezstronny, bez względu na swoje osobiste przekonania i interesy. Żaden urzędnik publiczny nie powinien być angażowany w decyzję administracyjną, która dotyczy jego czy jej własnych finansowych bądź innych osobistych interesów albo interesów jego czy jej rodziny, przyjaciół bądź przeciwników. On czy ona nie powinni być angażowani w jakąkolwiek apelację przeciwko decyzji administracyjnej, którą on czy ona podjęli. Mogą wynikać również inne okoliczności, które mogą podkopać jego czy jej bezstronność, np. dotyczące „przyjaciół bądź przeciwników”, wobec których urzędnik publiczny ma pozytywne bądź negatywne nastawienie albo z którymi urzędnik ma bliską relację (*np. rozwiedzeni małżonkowie*).

Urzędnicy publiczni, co więcej, podlegają w wykonywaniu ich funkcji publicznych inherentnym obowiązkom. Obowiązki te obejmują dyskrecję, odpowiedzialność, neutralność oraz – bardziej generalnie – lojalność wobec instytucji demokratycznych i poszanowanie *rule of law*. By uniknąć konfliktu interesów i korupcji, urzędnicy publiczni mogą podlegać restrykcjom dotyczącym drugiego etatu oraz uczestnictwa w działalności politycznej.

**Orzecznictwo ETPC**

W sprawie **Ahmed i Inni v. Zj. Królestwo** dla utrzymania swoich stanowisk w rządzie lokalnym skarżący musieli wyrzec się swojej politycznej działalności na rzecz partii politycznych. Twierdzili oni, że wymóg taki naruszał m.in. ich prawo do pełnego uczestnictwa w procesie wyborczym, gwarantowane przez art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji. ETPC nie stwierdził naruszenia, akceptując, że ograniczenia służyły prawowitemu celowi zapewnienia bezstronności politycznej urzędników publicznych.

## Zasada 4:

### Proporcjonalność

*Środki podejmowane przez władze publiczne w wykonaniu ich kompetencji nie mogą być ekscesywne z punktu widzenia ich oddziaływania na prawa i interesy jednostek, powinny iść jedynie tak daleko, jak jest to konieczne, oraz w zakresie wymaganym do osiągnięcia pożądanego celu.*

#### Źródło:

- Rekomendacja CM.Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 5).

#### Komentarz:

W państwie opartym na *rule of law* proporcjonalność stanowi wymóg wszechogarniający. Władze publiczne mogą uszczuplać prawa jednostki wobec państwa jedynie w zakresie wymaganym dla ochrony interesu publicznego. „Słuszna równowaga” musi być osiągnięta pomiędzy powszechnym interesem wspólnoty a wymogiem poszanowania praw podstawowych jednostek.

Zasada proporcjonalności podlega naruszeniu, jeżeli nie są spełnione wymogi następujące:

- Musi zachodzić rozsądny stosunek pomiędzy celem realizowanym przez władzę publiczną a środkami wybranymi do jego osiągnięcia. Wszelka restrykcja czy ingerencja w prawa jednostki musi być właściwa i ściśle konieczna, cel zaś nie może być osiągnięty jakimikolwiek innymi środkami. Zakaz używania środków nadmiernych zobowiązuje władze publiczne do wykorzystywania jedynie takich środków, które są konieczne do osiągnięcia pożądanego celu.
- Musi zachodzić rozsądny stosunek pomiędzy ograniczeniem nałożonym na jednostkę a chronionym interesem publicznym. Nakładane na jednostkę ograniczenie musi rozsądnie odpowiadać korzyści uzyskiwanej przez społeczeństwo.

#### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Soering v. Zj. Królestwo** skarżący zarzucał, że jego ekstradycja do USA, gdzie stawałby w obliczu kary śmierci, naruszałaby art. 3 EKPC. W sprawie **Hutten-Czapska v. Polska** skarżąca była jednym z wielu właścicieli w Polsce poszkodowanych restrykcyjnym systemem kontroli czyn-



szów. W obu sprawach ETPC stwierdził, że „inherentnym w całości Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest poszukiwanie słusznej równowagi pomiędzy wymaganiami powszechnego interesu wspólnoty a wymaganiami ochrony praw podstawowych jednostki”. Por. też sprawę **Xintaras v. Szwecja**, w której ETPC stwierdził, że cofnięcie skarżącemu prawa jazdy nie naruszało jego prawa własności na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Trybunał uznał, że cofnięcie prawa jazdy było przewidziane w prawie krajowym i kierowało się prawowitym celem osiągnięcia słusznej równowagi pomiędzy powszechnym interesem szwedzkiego społeczeństwa a jednostkowymi interesami skarżącego.

## Zasada 5:

### Pewność prawna

*Decyzje administracyjne podejmowane przez władze publiczne powinny być przewidywalne, by umożliwiać jednostkom stosowne działanie. Nie mogą one mieć skutku retroaktywnego, chyba że wymaga tego prawo albo jeśli działają one na korzyść osób. Nie powinno być żadnej ingerencji w prawa nabyte jednostki bądź ingerencji w prawowite ekspektatywy co do przyszłych decyzji władzy publicznej, chyba że zgodnie z prawem.*

#### Źródło:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 6 i 21).

#### Komentarz:

Pewność prawna ma zasadnicze znaczenie dla zaufania publicznego do systemu prawnego i *rule of law*. Zasada ta jest ściśle związana z zasadą legalności (*Zasada 1*), ponieważ również dotyczy koncepcji przewidywalności. Pewność prawna wymaga także, by prawo było jasne, precyzyjne i przewidywalne (*por. też niżej – Zasada 13*), by jednostki rozumiały, czego władze publiczne od nich oczekują i czego one mogą się spodziewać od władz publicznych. Dla zaufania publicznego fundamentalne znaczenie ma to, jak władze publiczne prawo stosują.

Każdy winien być zdolny do pokładania jego czy jej prawowitego zaufania do władz publicznych, by regulować jego czy jej postępowanie w pełnej świadomości tego, jak władze publiczne będą działać. Co za tym

idzie, władze publiczne muszą być konsekwentne w swoim podejmowaniu decyzji i nie mogą działać w sposób arbitralny. Każdy winien być zdolny do opierania się w dobrej wierze na decyzjach administracyjnych podejmowanych przez władze publiczne, których decyzje i działania zawsze winny być oparte na prawie regulującym konkretną sytuację. Prawo ma być jasno sformułowane i łatwo dostępne dla całego społeczeństwa; prawo musi też być prawidłowo stosowane. Unieważnianie decyzji administracyjnych przez władze publiczne rodzi szczególne problemy pewności prawnej i tym niżej oddzielnie się zajmujemy.

### Unieważnianie

Tam, gdzie władza publiczna chce unieważnić decyzję administracyjną, musi się zatroszczyć o nienaruszenie zasady pewności prawnej, a w szczególności o nieingerowanie w prawa nabyte jednostki. Co za tym idzie, unieważnienie decyzji administracyjnych przez władzę publiczną dozwolone jest jedynie w okolicznościach następujących:

- w przypadkach, gdy pierwotna decyzja administracyjna jest bezprawna i
  - i. nie ma prawowitej perspektywy jej ochrony albo
  - ii. interes publiczny co do unieważnienia decyzji przeważa nad prawami i interesami osób zainteresowanych w utrzymaniu decyzji oraz
- w przypadkach, gdy pierwotna decyzja administracyjna jest zgodna z prawem i
  - i. nie ma prawowitej perspektywy dążenia osoby zainteresowanej do utrzymania decyzji albo
  - ii. zmieniły się relewantne fakty i okoliczności, a interes publiczny co do unieważnienia decyzji przeważa nad prawami i interesami osoby zainteresowanej w utrzymaniu decyzji.

Unieważnienie decyzji administracyjnej samo w sobie jest decyzją administracyjną, do której w pełni stosują się zasady substancjalne i proceduralne niniejszego podręcznika. Szczególnym problemem stwarzanym przez unieważnienie jest częsty konflikt pomiędzy zasadą legalności i interesem publicznym, z jednej strony, a ochroną prawowitej perspektywy jednostki co do utrzymania decyzji, z drugiej strony. Prawo krajowe musi określać zakres, w jakim decyzje administracyjne mogą podlegać unieważnieniu. W większości państw członkowskich władze publiczne

w pewnych warunkach mogą unieważniać swoje działania, w całości bądź w części, czy to na wniosek jednostki (*por. niżej – Zasada 18*) czy też z własnej inicjatywy.

Jeżeli relewantne fakty i okoliczności z czasu pierwotnej decyzji nie były w pełni znane władzy publicznej, a jeśli byłyby znane, prowadziłyby do podjęcia odmiennej decyzji, bądź jeżeli osoba zainteresowana nie spełniała warunków wskazanych w decyzji administracyjnej albo w prawie obowiązującym w czasie podejmowania decyzji, wtedy – zależnie od precyzyjnych okoliczności – prawo krajowe określi, czy pierwotna decyzja jest zgodna z prawem czy też bezprawna.

Zależnie od zakresu, w jakim osoby zainteresowane były świadome albo winny być świadome bezprawności decyzji administracyjnej i zależnie od wagi wchodzącego w grę interesu publicznego, decyzja może zostać unieważniona ze skutkiem od daty unieważnienia bądź nawet ze skutkiem retroaktywnym od daty podjęcia decyzji.

Nie ma podlegającej ochronie prawowej ekspektatywy, jeżeli osoba zainteresowana wiedziała bądź – rozsądnie rzecz biorąc – powinna wiedzieć, że pierwotna decyzja jest bezprawna bądź jeżeli osoba zainteresowana dostarczyła władzy publicznej nieprawidłowej lub niekompletnej informacji dla potrzeb pierwotnej decyzji.

Istnieje możliwość, że długość czasu, jaki upłynął od podjęcia pierwotnej decyzji, będzie czynnikiem ważącym w poszukiwaniu równowagi pomiędzy publicznym interesem na rzecz unieważnienia decyzji a prawowitą ekspektatywą osoby pragnącej jej utrzymania. Im więcej czasu upłynęło, tym większa waga będzie nadawana prawowitej ekspektatywie jednostki.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Marckx v. Belgia** skarżąca zarzucała na podstawie art. 14 EKPC, że odmienne reguły dziedziczenia znajdowały zastosowanie do dzieci pozamatżeńskich. ETPC zauważył, że zasada pewności prawnej jest inherentną w Konwencji. Preambuła Konwencji stwierdza, że *rule of law*, której fundamentalnym aspektem jest pewność prawna, stanowi składnik wspólnego dziedzictwa umawiających się państw. W wyroku **Brumarescu v. Rumunia** ETPC uznał, że doszło do ingerencji w prawo skarżącej do własności, jak jest ono gwarantowane w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, przez to, że Sąd Najwyższy uchylił prawomocny wyrok sądu niższego przyznający skarżącej dom, mimo że wyrok ten został już wykonany.

W sprawie **Khan v. Zj. Królestwo** ETPC stwierdził, że użycie przez władze Zj. Królestwa urządzenia podsłuchowego nie było zgodne z prawem w rozumieniu art. 8 EKPC, ponieważ nie było systemu ustawowego regulującego korzystanie z takich urządzeń, a rządziły tym wytyczne MSW, które ani nie były prawnie wiążące, ani nie były dostępne społeczeństwu.

W sprawie **Rysovskyy v. Ukraina** rada wiejska odwołała swoją wcześniejszą decyzję o podziale gruntów. ETPC stwierdził, że należało do władz publicznych wprowadzenie procedur wewnętrznych, które wspierałyby pewność prawną w transakcjach cywilnych dotyczących interesów własnościowych. Trybunał stwierdził, że zasada dobrego zarządzania nie powinna uniemożliwiać władzom poprawienia przypadkowych błędów, nawet wynikających z ich własnego niedbalstwa. Z drugiej strony, potrzeba naprawienia starego „zła” nie powinna dysproporcjonalnie ingerować w nowe prawo, które zostało nabyte przez jednostkę opierającą się na prawowitości działania władzy publicznej w dobrej wierze. Innymi słowy, władze państwowe, które nie wprowadziły bądź nie zastosowały swoich własnych procedur, nie powinny wywodzić korzyści ze swego bezprawia ani unikać swoich zobowiązań. Ryzyko popełnienia przez władzę państwową jakiegoś błędu musi być uwzględniane przez samo państwo, błędom zaś nie wolno zarządzać kosztem zainteresowanych jednostek. W kontekście unieważnienia błędnie przyznanego tytułu własności, zasada „dobrego zarządzania” nie tylko, że może nakładać na władze obowiązek właściwego działania dla naprawienia błędu, ale też wymaga wypłaty adekwatnego odszkodowania bądź przyjęcia innej formy właściwej akcji zaradczej na rzecz osoby, która nabyła ziemię w dobrej wierze (*por. niżej – Zasada 17*).

W sprawie **Belane Nagy v. Węgry** skarżąca zarzucała cofnięcie jej tytułu do renty inwalidzkiej w oparciu o nowe ustawodawstwo dotyczące metody oceny uszkodzenia zdrowotnego w kontekście zawodowym, co naruszało jej prawo do ochrony jej własności. ETPC stwierdził w szczególności, że art. 1 Protokołu 1 do EKPC znajdował zastosowanie do sprawy p. Nagy, ponieważ służyła jej prawowita ekspektatywa, iż nadal będzie otrzymywać rentę przyznaną jej na podstawie wcześniejszego ustawodawstwa. Cofnięcie jej renty było określane jako zgodne z prawem (*nowe ustawodawstwo*) i kierujące się celem prawowitym (*ratowanie funduszy publicznych*). Trybunał stwierdził jednak, że cofnięcie nie było proporcjonalne, ponieważ obejmowało zupełne pozbawienie wrażliwej osoby jakiegokolwiek znaczącego źródła dochodów, w rezultacie retroaktywnego ustawodaw-

stwa, które nie zawierało żadnych przepisów przejściowych stosujących się do przypadku p. Nagy.

Pojęcie „prawowitej ekspektatywy” w kontekście art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji zostało po raz pierwszy rozwinięte przez Trybunał w sprawie **Pine Valley Developments Ltd. and Others v. Irlandia**. W sprawie tej ETPC stwierdził, że „prawowita ekspektatywa” wchodzi w grę, gdy przyznano zezwolenie planistyczne, w oparciu o które spółki skarżące nabyły ziemię dla swego rozwoju. Zezwolenie planistyczne, którego nie mogła uchylić władza planistyczna, zostało uznane przez Trybunał za „składnik własności skarżących spółek”.

Inny aspekt pojęcia „prawowitej ekspektatywy” został zaprezentowany w sprawie **Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgia**. Sprawa ta dotyczyła roszczeń o odszkodowanie za wypadki żeglugowe rzekomo spowodowane przez niedbalstwo belgijskich pilotów. Na podstawie krajowego prawa zobowiązań, roszczenia takie pojawiały się, skoro tylko wystąpiła szkoda. ETPC zakwalifikował te roszczenia jako „aktywa” podlegające ochronie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji. Zauważył potem, że na podstawie szeregu decyzji Trybunału Kasacyjnego, skarżący twierdzili, iż korzystali z „prawowitej ekspektatywy”, ponieważ ich roszczenia wynikające z odnośnych wypadków mają być określane zgodnie z powszechnym prawem deliktowym. „Prawowita ekspektatywa” zidentyfikowana w tej sprawie sama w sobie nie stanowiła interesu własnościowego; dotyczyła sposobu, w jaki roszczenie kwalifikujące się jako „aktywa” ma być traktowane na podstawie prawa krajowego, a w szczególności fakt, że ustalone orzecznictwo sądów krajowych nadal miało być stosowane do szkody, która już wystąpiła. W sprawie **Kopecky v. Słowacja** Trybunał rozważał sytuacje, w których roszczenie do „prawowitej ekspektatywy” nie powstawało. W tej sprawie Trybunał badał, czy roszczenie skarżącego do przywrócenia własności, przy czym nie mógł on spełnić jednego z warunków przywrócenia na podstawie prawa krajowego, oznaczało „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu 1 do Konwencji.

## Zasada 6:

### Transparentność

*Władze publiczne winny zapewnić każdemu dostęp do posiadanych przez nie dokumentów urzędowych. Dostęp trzeba zapewniać bez dys-*

kryminacji. Władze publiczne mają też obowiązek zapewnienia informacji o swojej pracy i decyzjach, a obowiązek ten obejmuje publikację dokumentów urzędowych.

#### **Źródła:**

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 10);
- Rekomendacja Rec(2002)2 w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych;
- Europejska konwencja praw człowieka (art. 8 i 10);
- Konwencja Rady Europy o Dostępie do dokumentów urzędowych.

#### **Komentarz:**

Zasada transparentności zapewnia, że praca władz publicznych i ich urzędników prowadzona jest w sposób otwarty. Umacnia to zaufanie publiczne i ochronę praw jednostek. Co więcej, transparentność wspiera partycypację. Powszechnie się uznaje, że demokracje mogą funkcjonować bardziej efektywnie, gdy społeczeństwo jest w pełni poinformowane o zagadnieniach ważnych dla życia publicznego. Poinformowane społeczeństwo jest lepiej przygotowane do partycypacji w decyzjach i polityce władz publicznych, do ich akceptowania i przyłączania się do nich (*por. niżej – Zasada 9*). Władze publiczne również odniosą korzyść ze wsparcia uzyskiwanego od społeczeństwa. Jest więc pożądane, by władze publiczne zapewniły otwarty dostęp do posiadanych materiałów, z zastrzeżeniem niedających się uniknąć wyjątków i ograniczeń.

Nie ma w prawie międzynarodowym pozytywnego zobowiązania ciążącego na władzach publicznych co do rozpowszechniania informacji w społeczeństwie. Jak wyżej wskazano, powinny one troszczyć się o dostarczenie tyłu informacji o swoich decyzjach, ile tylko mogą.

Reguły dostępu do dokumentów urzędowych muszą szanować prawa do prywatności oraz ochrony danych osobistych, zwłaszcza danych przetwarzanych w kartotekach cyfrowych bądź elektronicznych (*por. niżej – Zasada 7*).

Dokumenty urzędowe obejmują wszelkie informacje zachowane w jakiegokolwiek formie, przygotowane bądź otrzymane i ogłoszone przez władze publiczne w ramach wykonywania ich kompetencji, ale nie obejmują dokumentów przygotowywanych. Od osoby żądającej dostępu do

dokumentów urzędowych nie powinno się wymagać wskazania powodów jej wniosku ani wymagać posiadania bezpośredniego czy osobistego interesu w treści żądanych dokumentów urzędowych. Formalności związane ze składaniem takich wniosków powinny być sprowadzone do minimum. Władze publiczne mogą ograniczyć dostęp do dokumentów urzędowych, ale tylko na podstawie wyjątków jasno określonych w ustawodawstwie. Ograniczenia takie powinny być konieczne w demokratycznym społeczeństwie i powinny być proporcjonalne.

Informacje powinny być dostarczone przez władzę publiczną w rozsądnym czasie. Oczywiście, bardzo liczne wnioski społeczeństwa o udzielenie informacji mogą oznaczać dla urzędników publicznych znaczny nakład pracy. Załatwianie wniosków może owocować zwłokami niedającymi się pogodzić z dobrą i skuteczną administracją. Zasadnicze czynniki oceny, co stanowi rozsądny czas, obejmują charakter i objętość poszukiwanej i zapewnianej informacji. Informacje mają być zapewniane w sposób ustny bądź pisemny. Należy również umożliwić inspekcję dokumentów i kartotek. Fakt, że władze publiczne nakładają opłaty na pokrycie kosztów uzyskiwania pożądanej informacji (*kopiowania, drukowania, przesyłania etc.*), daje się pogodzić z zasadą transparentności oraz z zasadą dostępu rozwiniętą poniżej w Zasadzie 8.

Odmowa dostępu do dokumentów urzędowych może być przez władzę publiczną usprawiedliwiona co do niektórych rodzajów dokumentów wewnętrznych, takich jak dokumenty osobiste wymieniane w obrębie władzy czy dokumenty przygotowywane jako wewnętrzne materiały robocze. Każde środowisko pracy, w tym środowisko władz publicznych, ma swoją „sferę prywatną”, w ramach której prace są prowadzone w nieformalny raczej sposób i która ma podlegać ochronie.

Wyższe standardy publicznego dostępu do dokumentów urzędowych można spotkać w Konwencji Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych (*CETS nr 2005*). Konwencja ta jeszcze nie weszła w życie.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Loiseau v. Francja** skarżący, były nauczyciel w liceum, zarzucał na podstawie art. 6 EKPC, że władze przez dłuższy okres nie wykonywały wyroku zobowiązującego je do dostarczenia mu kopii dokumentów dotyczących jego rekrutacji, składek jego ubezpieczenia społecznego i odcinków jego wynagrodzeń. ETPC zauważył, że trudno wywodzić

z Europejskiej konwencji praw człowieka generalne prawo dostępu do danych administracyjnych i dokumentów posiadanych przez władze państwowe. Trybunał stale jednak uznawał, że społeczeństwo ma prawo do otrzymywania informacji o sprawach zainteresowania publicznego. Por. np. sprawę **Observer i Guardian v. Zj. Królestwo**, w której skarżący zarzucali, że nałożenie tymczasowego zakazu na publikacje prasowe do czasu rozwiązania sporu było sprzeczne z wolnością ekspresji, jaka jest gwarantowana w art. 10 EKPC, oraz **Thorgeir Thorgeirson v. Islandia**, w której skarżący zarzucali, że skazanie go za zniestawienie stanowiło ingerencję w jego prawo do wolności ekspresji.

Orzecznictwo ETPOC w dziedzinie transparentności rozwinęło się w związku z wolnością prasy. W takich sprawach Trybunał bada środki podjęte przez władzę krajową, które mogłyby zniechęcić prasę, jednego z *watchdogs* społeczeństwa, do uczestnictwa w debacie publicznej w sprawach prawowitego zainteresowania publicznego. Środki, które tylko utrudniają dostęp do informacji, również wchodzą w tym kontekście w grę. Por. **Bladet Tromse and Stensaas v. Norwegia**, w której skarżący, gazeta i jej redaktor naczelny, zarzucali na podstawie art. 10 EKPC grzywny nałożone na nich przez sądy krajowe za publikowanie oświadczeń, które sądy uznawały za zniestawiające; oraz **Jersild v. Dania**, w której skarżący, dziennikarz, przed ETPC utrzymywał, że skazanie go za rzekomą pomoc i rozpowszechnianie uwag rasistowskich naruszało jego prawo do wolności ekspresji w rozumieniu art. 10 EKPC. W **Magyar Helsinki Bizottsag v. Węgry**, skarżąca, NGO, zarzucała, że jej wniosek o informacje zawarte w dokumencie urzędowym został odrzucony z naruszeniem art. 10 EKPC. Trybunał stwierdził, że prawo do otrzymywania informacji (*art. 10 Konwencji*) zasadniczo zakazuje rządowi ograniczania uzyskania przez osobę informacji, którą inni chcą czy mogliby chcieć jej przekazać. Jednakże prawo do otrzymywania informacji nie może być postrzegane jako nakładające pozytywne zobowiązanie na państwo co do zbierania i rozpowszechniania informacji z jego własnej inicjatywy. Art. 10 Konwencji, jako taki, nie nadaje jednostkom prawa dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne ani nie zobowiązuje ich do rozpowszechniania takiej informacji na rzecz jednostek. Prawo takie może jednak powstać, po pierwsze, tam, gdzie ujawnienie takiej informacji zostało nakazane zarządzeniem sądu, a po drugie, gdzie dostęp do informacji stanowi narzędzie wykonywania przez jednostkę jej wolności ekspresji, zwłaszcza co do „wolności



otrzymywania i rozpowszechniania informacji”, gdzie zanegowanie tego stanowiłoby ingerencję w to prawo. W sprawie **Guja v. Mołdawia** skarżący, były funkcjonariusz wywiadu, zarzucił swoje wcześniejsze skazanie karne za ujawnienie informacji dotyczącej nielegalnej działalności służb wywiadowczych. ETPC stwierdził, że w demokratycznym społeczeństwie działania albo zaniechania rządu muszą podlegać ścisłej kontroli nie tylko władz legislacyjnych i sądowych, ale także mediów i opinii publicznej. Interes publiczny co do ujawnienia konkretnych informacji może czasami być tak silny, że przeważa nad obowiązkiem poufności.

W sprawie **Rysovskyy v. Ukraina** ETPC stwierdził, że ciąży na władzach publicznych obowiązek wprowadzenia procedur wewnętrznych, które wspierają transparentność i przejrzystość ich działań, minimalizują ryzyko błędów i sprzyjają pewności prawnej w umowach cywilnych dotyczących interesów własnościowych. Trybunał ustawicznie potwierdzał zobowiązanie pozytywne państw, stosownie do art. 2 i 8 EKPC, co do zapewniania dostępu do istotnych informacji umożliwiających jednostkom ocenę ryzyka, na jakie narażone jest ich zdrowie i życie. Por. np. **Vilnes i Inni v. Norwegia**, gdzie skarżący nie byli poinformowani o zagrożeniu ich zdrowia w działalności zawodowej, jaką prowadzili na rzecz rządu; oraz **Budayeva i Inni v. Rosja**, gdzie krewni skarżących stracili życie w kłęsce naturalnej, ponieważ rząd nie poinformował ich w należnym czasie o nieuniknionej kłęsce.

## Zasada 7:

### **Prywatność i ochrona danych osobowych**

*Przetwarzając dane osobowe przetrzymywane w formie cyfrowej lub jakimkolwiek innym, władze publiczne winny podejmować wszelkie środki konieczne dla zagwarantowania prywatności jednostek oraz ich prawo do ochrony danych osobowych.*

#### **Źródła:**

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 9);
- Europejska konwencja praw człowieka (art. 8 i 10);
- Konwencja o ochronie jednostek w kontekście automatycznego przetwarzania danych osobowych oraz Protokół zmieniający tę Konwencję.

**Komentarz:**

Przetwarzanie (w tym zbieranie) danych osobowych przez władze publiczne znaczenie szczególne ma w kontekście ich relacji ze społeczeństwem. Władze publiczne muszą szanować życie prywatne jednostek oraz ich prawo do ochrony danych osobowych.

Władze publiczne muszą zapewnić, by ludzie korzystali z dostępu do danych osobowych przetrzymywanych przez nie, tak by jednostki mogły sprawdzić, jak ich dane osobowe są przetwarzane, ich dokładność oraz – gdzie to właściwe – uzyskać sposobność korzystania z innych praw, takich jak prawo do sprostowania bądź wymazania.

Dostęp, sprostowanie i wymazanie danych osobowych są prawami uznanymi od 1981 r. w Konwencji o ochronie jednostek w kontekście automatycznego przetwarzania danych osobowych (*ETS nr 108, Konwencja 108*). Konwencja 108 ma umożliwić jednostkom:

- ustalenie istnienia przetwarzania danych, jego głównych celów, jak również tożsamości i zwyczajowego pobytu bądź głównego miejsca biznesu;
- uzyskanie w rozsądnym okresie i bez nadmiernych zwłok czy wydatków potwierdzenia, czy dane osobowe są gromadzone i zakomunikowanie ich w zrozumiałej formie;
- uzyskanie sprostowania bądź wymazania danych osobowych, jeżeli były one przetwarzane wbrew przepisom prawa krajowego wykonującego podstawowe zasady Konwencji oraz
- dysponowanie środkiem prawnym.

Zmiany w Konwencji wprowadzone przez Protokół (*ECTS nr 223, z 18 maja 2018 r., otwarty do podpisu 10 października 2018 r.*) przewidują kolejne prawa do ochrony jednostki. Obejmują one w szczególności prawa:

- do niepodlegania decyzji znacząco godzącej w jednostkę, a opartej wyłącznie na automatycznie przetworzonych danych, bez uwzględnienia jego czy jej poglądów;
- uzyskiwania na wniosek wiedzy o rozumowaniu leżącym u podłoża przetwarzania danych, gdzie wyniki takiego przetwarzania są wobec niego czy jej stosowane;
- sprzeciwu w jakimkolwiek czasie – na podstawach związanych z jego czy jej sytuacją – wobec przetwarzania danych osobowych, chyba że kontroler wykaże prawowite podstawy przetwarzania, które górują nad interesami albo prawami i podstawowymi wolnościami jednostki.

Ważne jest, by władze publiczne przetwarzały dane osobowe zgodnie z prawem i rzetelnie. W tym celu muszą one podejmować wszelkie konieczne środki ostrożności. Dane muszą być przetwarzane jedynie w celach sprecyzowanych, skonkretyzowanych i prawowitych. Cele, w jakich są one przetwarzane, muszą być adekwatne, relewantne i nie-nadmierne. Dane muszą być dokładne i – gdzie to konieczne – uaktualniane. Muszą one być przechowywane w formie, która pozwala na identyfikację jednostki tak długo, jak jest to konieczne w celach, dla których dane te są przetwarzane.

Niektóre typy danych osobowych, zwane „danymi sensytywnymi”, nie mogą być przetwarzane, chyba że prawo krajowe przewiduje właściwe gwarancje uzupełniające w stosunku do Konwencji 108. Obejmuje to zwłaszcza przetwarzanie:

- danych genetycznych;
- danych osobowych dotyczących przestępstw, postępowania karnego i skazania oraz związanych z tym środków zabezpieczających;
- danych biometrycznych wyjątkowo identyfikujących osobę;
- danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przynależność do związków zawodowych, przekonanie religijne lub inne, zdrowie i życie seksualne.

Właściwe środki bezpieczeństwa mają być podejmowane przez władze publiczne celem ochrony przetrzymywanych przez nie danych osobowych przed ryzykiem, takim jak przypadkowy bądź nieupoważniony dostęp, destrukcja, utrata, modyfikacja bądź ujawnienie danych osobowych.

Szereg rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy wskazuje, jak ogólne zasady Konwencji 108 winny być stosowane w rozmaitych obszarach odpowiedzialności władz publicznych, a mianowicie:

- danych o zatrudnieniu (*Rekomendacja CM/Rec(2015)5*);
- profilowania (*Rekomendacja CM/Rec(2010)13 – por. Wytyczne w sprawie ochrony jednostek w kontekście przetwarzania danych osobowych w świecie Big Data, Komitetu Konsultacyjnego Konwencji 108, ze stycznia 2017*);
- statystyki (*Rekomendacja nr R(97)18*);
- danych medycznych (*Rekomendacja nr R(97)5*);
- telekomunikacji (*Rekomendacja nr R(95)4*);
- komunikowania danych stronom trzecim (*Rekomendacja nr R(91)10*);

- danych policyjnych (*Rekomendacja nr R(87)15 – por. Praktyczny przewodnik wykorzystywania danych osobowych w sektorze policji, Komitet Konsultacyjny Konwencji 108, luty 2018*);
- danych zabezpieczenia społecznego (*Rekomendacja nr R(86)1*).

ETPC w swoim orzecznictwie dotyczącym ochrony danych osobowych stara się poszukiwać słusznej równowagi między stosowaniem postanowień art. 8 EKJPC („prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego”), jak też harmonizowaniem tego prawa z innymi prawami podstawowymi (*takimi jak prawo do wolności ekspresji gwarantowane na podstawie art. 10 Konwencji*).

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Klass i Inni v. Niemcy** skarżący czynili przedmiotem zarzutu ustawodawstwo niemieckie upoważniające władze do monitorowania ich korespondencji i rozmów telefonicznych, nie zobowiązując władz do informowania ich później o podjętych przeciwko nim środkach. ETPC stwierdził, że kompetencje co do sekretnego podsłuchu obywateli dają się pogodzić na podstawie Konwencji jedynie w takim zakresie, jaki jest ściśle konieczny dla zabezpieczenia instytucji demokratycznych. W sprawie **S. i Marper v. Zj. Królestwo** skarżący zarzucał, że test DNA i odciski palców pobrane przez władze mogły potem być bezterminowo przetrzymywane przez władze i wykorzystywane do celów innych niż te, dla których zostały zebrane. ETPC stwierdził, że samo gromadzenie danych dotyczących jednostki oznacza ingerencję w prawo do życia prywatnego. W sprawie **Haralambie v. Rumunia** Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 EKPC w związku z przeszkodami w sposobie zapoznawania się skarżącego z danymi przetworzonymi w jego sprawie przez tajne służby. Trybunał przypomniał żywotny interes jednostek, których dotyczą kartoteki osobiste przetrzymywane przez władze publiczne, w dysponowaniu dostępem do nich i podkreślił, że władze mają obowiązek zapewnienia skutecznej procedury dostępu do takiej informacji. W sprawie **K.H. i Inni v. Słowacja** Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji, ponieważ skarżącym nie pozwolono zrobić fotokopii z ich danych medycznych. Trybunał uważał, że skarżący nie muszą uzasadniać, dlaczego fotokopii potrzebują. Do władzy posiadającej dane należało wykazanie powodów zmuszających do odrzucenia tego wniosku.

Przeciwnie, w sprawie **SegerstedtWiberg i Inni v. Szwecja** Trybunał stwierdził, że nie doszło do naruszenia art. 8 EKJPC przez władze szwedzkie. Zważywszy na przystugujący im szeroki margines oceny, władze miały tytuł, by uważać, że interesy bezpieczeństwa narodowego i walki z terroryzmem przeważały nad interesami jednostek w poznaniu całego zakresu informacji o nich w Rejestrze Służby Bezpieczeństwa. W sprawie **Gaskin v. Zj. Królestwo** skarżący zarzucał złe traktowanie podczas pobytu pod pieczęą władzy lokalnej i życia z rodzicami zastępczymi; starał się on o dostęp do rejestrów jego sprawy przetrzymywanych przez władzę lokalną, ale jego wniosek został odrzucony. Trybunał stwierdził, że poufność rejestrów publicznych może być ważna dla zapewnienia obiektywnej i godnej zaufania informacji. Poufność może też być konieczna do ochrony osób trzecich. System będzie zgodny z zasadą proporcjonalności, jeśli pozwala na dostęp do rejestrów albo tam, gdzie kontrybutor się zgadza, albo tam, gdzie niezawisła władza upoważnia do dostępu w razie braku odpowiedzi bądź cofnięcia zgody kontrybutora.

## 2.3. Rozdział II: Zasady proceduralne

Zawarte w niniejszym rozdziale zasady proceduralne znajdują zastosowanie do procesów podejmowania decyzji, gdy władze publiczne rozstrzygają sprawy, które dotyczą praw i interesów osób żyjących lub pracujących na administrowanych przez nie obszarach albo na których świadczą one usługi publiczne. W większości przypadków jednostki składają do władzy publicznej pisemny lub online wnioski o decyzję lub o usługę. Proces może być formalny lub nieformalny, zależnie od usługi i tego, czego się domaga. Załatwianie wniosku będzie zależało od jego relatywnej złożoności i znaczenia, w szczególności od tego, czy podejmowana decyzja będzie miała oddziaływanie na innych członków społeczeństwa, organizacji czy biznesu, a jeśli tak, od tego, na jak wielu. Te zasady proceduralne odzwierciedlają kluczowe elementy *rule of law*, jak ma być ono stosowane w demokratycznym społeczeństwie opartym na prawach człowieka.

### Zasada 8:

#### Dostęp

*Władze publiczne przyjmują i odpowiadają na wnioski jednostek o decyzje administracyjne dotyczące spraw w ramach ich kompetencji, w których osoby zainteresowane mają prawowity interes, włączając w to ewentualne wszczęcie procedury administracyjnej.*

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 13, 15);
- Rekomendacja CM/Rec(2007)4 w sprawie lokalnych i regionalnych usług publicznych (Wytyczne 31, 32, 33, 34);
- Rekomendacja nr R(97)7 w sprawie lokalnych usług publicznych oraz praw ich użytkowników (zmieniona Rekomendacją CM/Rec(2007)4 – Wytyczna 9);

- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych (art. 10.2);
- Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych (art. 10).

#### **Komentarz:**

Każdy ma prawo domagać się od władz publicznych podjęcia decyzji w sprawach z zakresu ich kompetencji, zwłaszcza tam, gdzie świadczone są usługi na rzecz jednostek mających do tego tytuł.

Władze publiczne winny udzielać informacji o swych dostępnych kompetencjach. Muszą też one dostarczać informacji o tym, jak jednostki mogą składać konkretne wnioski i udzielać ukierunkowania co do tego, jakie formularze należy wypełnić stosownie do przyjmowanych procedur. Tam, gdzie jednostka nie dochowuje właściwej formy, nie powinno to być podstawą do automatycznego odrzucenia jego czy jej wniosku. Urzędnicy władzy publicznej winni raczej wspierać jednostkę w wypełnieniu właściwych formularzy w prawidłowy sposób bądź udzielać innego właściwego ukierunkowania dla zapewnienia, że władza publiczna uzyska informacje, których wymaga do podjęcia właściwie uzasadnionej decyzji. Władze publiczne mają przyjmować życzliwe i wspierające nastawienie wobec jednostek, które przybywają do nich z wnioskami o informacje, zwłaszcza w przypadku dzieci oraz innych osób wrażliwych.

Udzielając ukierunkowania oraz informacji, urzędnicy publiczni winni działać bezstronnie oraz zapewniać, by wszystkie osoby były równo traktowane i uzyskiwały taki sam stopień obiektywnej informacji czy ukierunkowania, zwłaszcza tam, gdzie decyzja może dotyczyć kilku jednostek (*por. wyżej – Zasada 2*). Ukierunkowanie może obejmować przygotowanie czy uzupełnienie dokumentów, ale nie musi obejmować poradnictwa, ponieważ to godziłoby w neutralność władzy publicznej i mogłoby dawać podstawy do skutecznych apelacji przeciwko jakiegokolwiek decyzji administracyjnej, jaką w danej sprawie mogłyby one podjąć.

Wymaga się od władzy publicznej udzielenia odpowiedzi na wszystkie otrzymane wnioski, ale nie musi ona poświęcać tyle samo uwagi wnioskowi oczywiście nadużywającym, zwłaszcza gdy one się powtarzają albo jest ich wiele. Prawo krajowe określi zakres, w jakim języki mniejszościowe lub obce mają być akceptowane przez władze publiczne, czy wnioski sporządzone w języku obcym lub mniejszościowym mają być akceptowane oraz załatwiane, gdy jednostka nie jest zdolna używać języka urzędowego kompetentnej władzy publicznej. Europejska karta języków regionalnych

lub mniejszościowych (*ETS, nr 148*) oraz Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych (*ETS, nr 157*) przewidują podejmowanie przedsięwzięć na rzecz używania języków regionalnych i mniejszościowych przez władze publiczne i świadczących usługi publiczne, gdy wymaga tego liczba osób bądź ich tradycyjna obecność. Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych przewiduje, że użytkownicy języków regionalnych lub mniejszościowych mogą przedkładać ustne lub pisemne wnioski i otrzymywać odpowiedzi w tych językach.

Tam, gdzie wniosek skierowany jest do władzy publicznej, która nie jest kompetentna, powinna ona – gdzie to możliwe – przekazać wniosek do władzy kompetentnej i powiadomić o tym osobę zainteresowaną. Raczej zwrot, a nie przekazanie wniosku, byłby rozsądny, jeśli kompetentna władza nie może być jasno zidentyfikowana bądź należy do zupełnie odmiennej branży administracji publicznej. W takich przypadkach zainteresowane jednostki trzeba o tym poinformować.

Można wymagać od jednostek udziału w kosztach ponoszonych przez władzę publiczną przy przetwarzaniu ich wniosku, takich jak opłaty za konkretne procedury. Jakikolwiek ponoszone opłaty muszą jednak być zawsze słuszne i rozsądne i nie mogą naruszać prawa do posłuchania (*por. niżej – Zasada 10*). Co więcej, procedury administracyjne mają być zorganizowane w taki sposób, by sprowadzać opłaty do minimum.

Uproszczenie procedur administracyjnych to klucz do udostępnienia władz publicznych jednostkom. Rekomendacja CM/Rec(2007)4 w sprawie usług lokalnych i regionalnych wzywa do usług publicznych przewidzianych i zorganizowanych w świetle potrzeb społeczeństwa raczej, a nie potrzeb władzy publicznej. Tak np. język prawny i administracyjny, z zachowaniem swego rygoru, winien być uproszczony i zmodernizowany. Procedury administracyjne winny być zorganizowane w sposób najbardziej skuteczny i oszczędny i mają być przyjazne użytkownikowi. Obszary i procedury recepcyjne winny być zrationalizowane. Pierwszeństwa należy udzielać ustaleniu jednolitych standardów, które są jasne i obowiązują co do wszystkich lokalnych i regionalnych usług publicznych i które wszyscy użytkownicy potrafią zrozumieć, uszanować i opierać się na nich. *Por. też: Rekomendacja nr R(97)7 w sprawie lokalnych usług publicznych oraz praw ich użytkowników, którą zmieniła Rekomendacja CM/Rec(2007)4.*



### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Markov i Markova v. Ukraina** p. Markowa zarzucała, że przez dłuższy czas nie mogła poślubić p. Markowa, ponieważ władza publiczna odmawiała wydania mu dokumentu potwierdzającego jego rozwód z jego pierwszą żoną, na tej podstawie, że p. Markov odbywał karę więzienia i nie mógł osobiście stawić się w biurze tej władzy. Chociaż skarga została odrzucona z powodu niedotrzymania reguły sześciu miesięcy, ETPC zauważył, że odmowa wydania przez władze zaświadczenia o rozwodzie mogła ingerować w prawo p. Markovej do poślubienia p. Markova na podstawie art. 12 EKPC.

W sprawie **Kuharec alias Kuhareca v. Łotwa** skarżący zarzucał, że jego nazwisko w jego dokumentach urzędowych było nieprawidłowo wystawiane. ETPC orzekł, że wolność lingwistyczna nie należy do praw i wolności normowanych przez EKPC. Trybunał stwierdził, że za wyjątkiem specyficznych praw, o których mowa w art. 5 ust. 2 (*prawo do bycia niezwłocznie poinformowanym, w zrozumiałym języku, o powodach jego czy jej zatrzymania*) oraz art. 6 ust. 3a i 6 ust. 3e (*prawo do niezwłocznego poinformowania, w zrozumiałym języku, o charakterze i podstawach wniesionego przeciwko niemu czy niej oskarżenia oraz prawo do pomocy tłumacza, jeżeli on czy ona nie potrafi zrozumieć czy mówić językiem używanym w sądzie*), Konwencja *per se* nie gwarantuje prawa do używania szczególnego języka w komunikacji z władzami publicznymi ani prawa do otrzymywania informacji w języku według czyjegoś wyboru.

## Zasada 9:

### Partycypacja

Każdy winien mieć sposobność partycypacji w przygotowaniu i urzędowywaniu przez władze publiczne decyzji administracyjnych, które dotyczą jego czy jej praw lub interesów.

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 15);
- Rekomendacja CM/Rec(2007)4 w sprawie lokalnych i regionalnych usług publicznych (*Wytyczne 40, 41, 42, 43, 44*);

- Rekomendacja nr R(97)7 w sprawie lokalnych usług publicznych oraz praw ich użytkowników (zmieniona Rekomendacją CM/Rec(2007)4 – Wytyczne 14, 15);
- Rekomendacja nr R(87)016 w sprawie procedur administracyjnych dotyczących wielkiej liczby osób (Zasada IV).

#### Komentarz:

Partycypacja jednostek (*jako użytkowników usług publicznych*) w przygotowaniu i urzeczywistnianiu decyzji administracyjnych, które ich dotyczą, oznacza przybliżenie społeczeństwa do władzy publicznej. Należy się troszczyć o partycypację publiczną tam, gdzie bierze się pod uwagę interes publiczny, bez popierania korporacyjności czy nadmiernego opóźnienia decyzji. Jedynie akcja nagłaça stanowiłaby dla władz publicznych prawowity powód braku poszanowania zasady partycypacji.

Partycypację publiczną można osiągnąć poprzez uczestnictwo członków społeczeństwa we wspólnych komitetach *ad hoc* albo w gminnych komitetach lub radach. Inną możliwą metodą jest zorganizowanie rocznych spotkań gromadzących przedstawicieli usługodawców i usługobiorców w celu przedyskutowania przygotowania czy urzeczywistniania decyzji administracyjnych opartych na uzgodnionej agendzie.

Efektywna partycypacja publiczna może obejmować angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w związku z jego pracą z różnymi sekcjami społeczeństwa i jego doświadczeniem życia codziennego u podstaw. Społeczeństwo obywatelskie może wspomóc władze publiczne w lepszym zrozumieniu i wyjściu naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa przy zapewnianiu usług socjalnych, kulturalnych lub edukacyjnych; np. jeśli chodzi o: przedszkola, posiłki szkolne, transport szkolny, biblioteki, środowisko, pomoc osobom starszym oraz zdrowie i pomoc dla dzieci mających trudności w szkole.

Gdy władza publiczna proponuje podjęcie decyzji nieregulacyjnej, która może dotyczyć praw i interesów nieokreślonej czy wielkiej liczby osób, zwłaszcza na szczeblu lokalnym (*np. co do wielkich projektów konstrukcyjnych, zmiany użytkowania ziemi, polityki zdrowotnej lub edukacyjnej*), powinna wprowadzić procedury umożliwiające publiczną partycypację w procesie podejmowania decyzji. Taka partycypacja może przyjąć formę spostrzeżeń pisemnych, rozpraw, przedstawienia w organie doradczym kompetentnej władzy, konsultacji i/lub wywiadu publicznego.

Bez względu na wybraną formę partycypacji, istotne jest, by społeczeństwo było jasno poinformowane o odnośnych propozycjach i miało sposobność pełnego wyrażenia swoich poglądów.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Hatton i Inni v. Zj. Królestwo** skarżący mieszkający w pobliżu lotniska Heathrow zarzucali, że rządowa polityka lotów nocnych naruszała ich prawa na podstawie art. 8 EKPC. ETPC uznał znaczenie zapewnienia, by jednostki były angażowane w procesy podejmowania decyzji prowadzące do decyzji, które mogą godzić w ich prawa oparte na Konwencji.

W sprawie **Taskin i Inni v. Turcja** skarżący mieszkający w pobliżu kopalni złota zarzucali władzom krajowym podjęcie decyzji wydania zezwolenia na proces cyjanizacji w kopalni. ETPC uznał, że tam, gdzie władze publiczne mają rozstrzygnąć złożone kwestie polityki środowiskowej i gospodarczej, muszą one zapewnić, by proces podejmowania decyzji brał pod uwagę prawa i interesy jednostek, których prawa na podstawie art. 2 i 8 EKPC mogłyby zostać dotknięte. Zainteresowanym jednostkom należy też umożliwić apelowanie do sądów przeciwko jakiegokolwiek decyzji, działaniu bądź zaniechaniu, gdy uważają one, że ich interesy lub ich spostrzeżenia nie zostały wystarczająco wzięte pod uwagę w procesie podejmowania decyzji (*por. niżej, Zasada 20*).

## Zasada 10:

### Prawo do bycia wysłuchanym

*Zanim władza publiczna podejmie decyzję administracyjną dotyczącą praw lub interesów jednostki, osobie zainteresowanej będzie zapewniona sposobność wyrażenia jego czy jej poglądów oraz przedłożenia władzy publicznej informacji i argumentów.*

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 14, 15);
- Rekomendacja nr R(87)16 w sprawie procedur administracyjnych dotyczących wielkiej liczby osób (Zasady IV, VIII);
- Rezolucja (77)31 w sprawie ochrony jednostek w kontekście działań władz administracyjnych (Zasada I).

**Komentarz:**

Prawo do bycia wysłuchanym jest kluczową zasadą dobrego zarządzania w demokratycznym państwie. W tym celu istotny jest dostęp do informacji urzędowej, by umożliwić jednostkom przedstawianie relewantnych i efektywnych przedłożeń w związku z decyzjami administracyjnymi, które dotkną bądź mogą dotknąć ich praw lub interesów (*por. wyżej – Zasada 6*). Jakże procedury i jakie sprawy będą rozważane, zależeć będzie od tego, czy decyzja administracyjna dotyczy interesów indywidualnych czy też zbiorowych.

W przypadkach, w których prawa lub interesy będą bezpośrednio i szkodliwie dotknięte, on czy ona muszą zostać poinformowani w należnym czasie i właściwymi środkami, by zapewnić jemu czy jej sposobność poczynienia przedłożeń. Przedłożenia mogą być poczynione na piśmie bądź ustnie, na rozprawie czy spotkaniu. W każdym razie przedłożenia mogą obejmować dowody z dokumentów (*w tym raporty, plany i fotografie*), opinie i/lub oświadczenia. Istotne jest, by jednostki dysponowały czasem wystarczającym do poczynienia przedłożeń, zanim władza publiczna podejmie swoją decyzję.

By wspomóc osoby, które chcą przedstawić przedłożenia, władza publiczna powinna zapewnić pełne ujawnienie faktów, argumentów i dowodów, jak również podstawy prawnej, w oparciu o którą zamierza podjąć swoją decyzję. Przedłożenia innych stron także powinny być publicznie dostępne. Jednostkom należy umożliwić w toku procedury administracyjnej poczynienie przedłożeń przy więcej niż jednej okazji, zwłaszcza tam, gdzie procedura jest długa i nowe elementy wychodzą na światło dzienne. Jednostki powinny też dysponować prawem udzielenia odpowiedzi na przedłożenia poczynione przez władzę publiczną lub inne strony.

Jednostki, które zostaną lub mogą zostać dotknięte decyzjami podejmowanymi przez władze publiczne w innym państwie czy jurysdykcji (*zwłaszcza władze publiczne w rejonach transgranicznych czy przygranicznych*), powinny – bez dyskryminacji – być zdolne do partycypacji i korzystania z ich prawa do bycia wysłuchanymi w relewantnej procedurze administracyjnej prowadzonej przez władze publiczne tamtego państwa czy jurysdykcji.

W wielu przypadkach decyzje władz publicznych dotyczyć będą wielkiej liczby osób, często w obrębie tej samej miejscowości (*np. w kontekście większych instalacji, planów przemysłowych, planowania miejskiego*

*i wiejskiego*). Osoby mieszkające w sąsiedztwie lub inne państwa również mogą być dotknięte. Władze lokalne w rejonach przygranicznych podejmują coraz więcej prac publicznych o charakterze transgranicznym. Rekomendacja nr R(87)16 w sprawie procedur administracyjnych dotyczących wielkiej liczby osób równoważy wymogi dobrej i skutecznej administracji, z jednej strony, ze słuszną i efektywną ochroną wielkiej liczby osób, z drugiej strony, włączając, gdzie to właściwe, osoby dotknięte międzynarodowymi skutkami działań administracyjnych. Prawo do bycia wysłuchanym jest w tym kontekście zasadą istotną. Ważne jest, by wprowadzać systemy ułatwiające partycypację w relewantnych procedurach administracyjnych, takie jak konsultacje publiczne, rozprawy publiczne oraz ustanowienie organów doradczych. Notyfikacja procedur administracyjnych może przyjmować postać publikacji ogłoszeń publicznych. Tam, gdzie decyzja administracyjna dotyczy ludzi mieszkających lub pracujących w przyległych obszarach przygranicznych drugiego państwa czy jurysdykcji, władze publiczne powinny podejmować kroki umożliwiające także tym osobom efektywną partycypację w procesach podejmowania decyzji, w miarę możliwości w koordynacji z władzami publicznymi drugiego państwa czy jurysdykcji.

Gdy wymagane jest nagłe działanie administracyjne (*np. w przypadku kapryśnych warunków pogodowych: powodzi, suszy, pożaru lasu itp.*), może okazać się niemożliwe pełne poszanowanie tej zasady umożliwiającej osobom zainteresowanym prawo do bycia wysłuchanymi przed podjęciem decyzji administracyjnych. Jednakże w możliwym zakresie jednostki, które mogą zostać dotknięte jakimkolwiek działaniem podjętym przez władze publiczne, w odpowiedzi na takie zdarzenia powinny być w pełni zaangażowane i konsultowane w przygotowaniu przez władze publiczne właściwych planów zwalczania klęski.

### **Orzecznictwo ETPC**

W sprawie **McMichael v. Zj. Królestwo** oraz **Buscemi v. Włochy**, dotyczącej decyzji władz krajowych w sprawie pieczy nad dzieckiem, ETPC stwierdził, że – chociaż art. 8 EKPC nie zawiera żadnych wyraźnych wymogów proceduralnych – proces podejmowania decyzji prowadzący do środków ingerencji musi być słuszny i musi zapewniać należyte poszanowanie interesów gwarantowanych przez art. 8. Z uwagi na poważny charakter podejmowanych decyzji, rodzice muszą być zaangażowani

w proces podejmowania decyzji, by zapewnić właściwą ochronę ich interesom. W przeciwnym razie ingerencja w ich życie rodzinne nie będzie mogła zostać uznana za „konieczną” w rozumieniu art. 8.

## Zasada 11:

### Przedstawicielstwo i pomoc

Jeśli władza publiczna chce odrzucić wniosek jednostki, albo uważa, że jest prawdopodobnym, iż wniosek będzie odrzucony, w całości bądź w części, powinna stworzyć jednostce sposobność bycia reprezentowaną bądź w inny sposób wspomaganą w przedstawianiu jego czy jej poglądów, zwłaszcza tam, gdzie decyzja administracyjna może bezpośrednio i szkodliwie ugodzić w jego czy jej prawa lub interesy.

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 14);
- Rekomendacja nr R(87)15 w sprawie procedur administracyjnych dotyczących wielkiej liczby osób (Zasada II);
- Rezolucja (77)31 w sprawie ochrony jednostki w kontekście działań władz administracyjnych (Zasada III).

#### Komentarz:

Istotne jest, by jednostka we właściwy sposób wskazała drugą osobę do reprezentowania jego czy jej interesu oraz do działania w jego czy jej imieniu. W niektórych przypadkach właściwe będzie, by władza publiczna zweryfikowała, czy przedstawiciel dysponuje konieczną kompetencją do działania. W większości, jeśli nie we wszystkich przypadkach, koszt przedstawicielstwa i pomocy pokrywane będą przez zainteresowaną jednostkę, a nie przez władzę publiczną. W kontekście procedury administracyjnej dotyczącej wielkiej liczby osób władze publiczne mogą wymagać, by osoby te były reprezentowane przez jednego lub więcej przedstawicieli albo przez stowarzyszenie lub inne organizacje.

#### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Chachal v. Zj. Królestwo** skarżący miał być deportowany do Indii ze względów bezpieczeństwa narodowego. ETPC stwierdził naruszenie jego praw na podstawie art. 5 EKPC, biorąc pod uwagę *inter alia* to, że

p. Chachal nie był prawnie reprezentowany przed władzą publiczną (*panel doradczy*), która badała jego apelację przeciwko podjętemu wobec niego zarządzeniu deportacyjnemu.

## Zasada 12:

### Terminy

*Procedury administracyjne, które mogą prowadzić do decyzji godzącej w prawa lub interesy jednostki, winny być zakończone w rozsądnym czasie.*

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 7);
- Rekomendacja nr R(80)2 dotycząca wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych przez władze administracyjne (*Zasady 5, 10*).

#### Komentarz:

Władze publiczne muszą podejmować decyzje zgodnie z terminami przepisanyymi przez prawo krajowe bądź w rozsądnym czasie, zapewniając w ten sposób wszystkim stronom pewność prawną. Jeśli procedura administracyjna ma być prowadzona w stadiach, ważne jest, by każde stadium było zakończone możliwie najszybciej oraz by ostateczna decyzja była podjęta w rozsądnym okresie od wszczęcia procesu. Zasada ta znajduje zastosowanie bez względu na to, czy procedura administracyjna jest wszczynana przez samą władzę publiczną czy też przez jednostkę. Rozsądny okres zależy od charakteru podejmowanej decyzji i od stosowanej procedury administracyjnej. We wszystkich przypadkach terminy ustalone przez władzę publiczną powinny odzwierciedlać zasadę dobrej administracji.

Tam, gdzie są przepisane konkretne terminy, mogą one znajdować zastosowanie do każdego stadium procedury administracyjnej, np. do terminów wnoszenia apelacji, składania jakichkolwiek przedłożeń wspierających albo odpowiadania na zapytanie władzy publicznej lub innych osób zainteresowanych proponowaną decyzją. By zachęcić władze publiczne do udzielania odpowiedzi na wnioski jednostek w sposób szybki, prawo krajowe powinno wskazywać termin, w jakim decyzja – czy to negatywna, czy też pozytywna – powinna być podjęta oraz przewidywać

wewnętrzny albo sądowy nadzór tam, gdzie władza publiczna nie udziela odpowiedzi na wniosek albo nie podejmuje decyzji.

### Orzecznictwo ETPC

ETPC często stwierdza, że tam, gdzie powstaje zagrożenie interesu powszechnego angażujące podstawowe prawa człowieka, takie jak prawa własnościowe, zasada dobrego zarządzania wymaga od władz publicznych działania niezwłocznego, w sposób właściwy i konsekwentny. Tak np. **Beyeler v. Włochy**, gdzie skarżący zarzucał naruszenie art. 1 Protokołu I do EKPC, twierdząc, że władze włoskie, z naruszeniem warunków ustalonych przez Konwencję, dokonały wywłaszczenia obrazu, którego – jak twierdził – on był prawowitym właścicielem; por. też **Oneryildiz v. Turcja**, skarżący na podstawie art. 2 Konwencji zarzucał, że jego krewni zmarli w rezultacie wypadku na wysypisku śmieci oraz że nie przeprowadzono co do ich śmierci żadnego skutecznego śledztwa; **Moskal v. Polska**, gdzie skarżąca zarzucała, że pozbawienie jej nabytego przez nią prawa do wcześniejszej emerytury oznaczało bezpodstawne pozbawienie własności; **Rysovskyy v. Ukraina** (*fakty przedstawiono powyżej w zw. z Zasadą 5*); oraz **Dubetska i Inni v. Ukraina**, gdzie skarżący zarzucali negatywne dla ich rodzin i domów skutki zanieczyszczenia przemysłowego. Trybunał stwierdził, że dostępne skarżącym gwarancje proceduralne mogą okazać się bezskuteczne, a państwo może zostać uznane za odpowiedzialne na podstawie Konwencji tam, gdzie procedura podejmowania decyzji bezpodstawnie się przedłuża bądź gdzie podjęta decyzja przez dłuższy okres pozostaje bez wykonania.

## Zasada 13:

### Forma i notyfikacja decyzji administracyjnych

Decyzje administracyjne powinny być formułowane w sposób prosty, jasny i zrozumiały. Powinny zawierać uzasadnienie decyzji oraz wskazywać podstawy prawne i faktyczne, w oparciu o które zostały podjęte. Tam, gdzie decyzja szkodliwie godzi w prawa lub interesy jednostki, powinna zawierać informację co do dostępnych środków i procedur apelacyjnych, wraz z relewantnymi terminami. Jednostki winny być osobiście powiadomione o decyzji. Jedyne w okolicznościach wyjątkowych albo jeśli decy-



zja dotyczy wielkiej liczby osób, można skorzystać z metod publikacji powszechnej.

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 17, 18);
- Rekomendacja nr R(87)16 w sprawie procedur administracyjnych dotyczących wielkiej liczby osób (Zasada VI);
- Rezolucja (77)31 w sprawie ochrony jednostki w kontekście działań władz administracyjnych (Zasada IV).

#### Komentarz:

Forma i notyfikacja decyzji administracyjnej jest szczególnie ważna w kontekście decyzji formalnych podejmowanych przez władze publiczne. W większości systemów prawnych decyzje administracyjne, które nie zostały właściwie notyfikowane, są ważne, ale tak długo, jak osoba zainteresowana nie zostanie osobiście powiadomiona, nie mogą w stosunku do niego czy niej mieć skutków prawnych.

Decyzja administracyjna musi zawierać uzasadnienie decyzji, ponieważ zapewnia ono podstawę do badania przez kompetentny organ administracyjny lub sądowy. Władza publiczna musi zapewnić swoje uzasadnienie, wykazać, że działała w ramach kompetencji prawnych jej przyznanych oraz wykazać, że decyzja została podjęta z właściwych powodów, a nie arbitralnie (*por. wyżej – zasady substancjalne w rozdz. I*).

Aczkolwiek decyzja musi również wyjaśniać, jakie środki i procedury są dostępne dla zainteresowanej jednostki, nie jest konieczne włączanie wszelkich możliwych dostępnych środków i procedur, takich jak skarga do trybunału konstytucyjnego czy rzecznika praw obywatelskich.

#### Orzecznictwo ETPC

Sprawa *De Geouffre de la Pradelle v. Francja* dotyczyła dostępu do *Conseild'Etat* celem zakwestionowania zgodności z prawem dekretu oznaczającego obszar wyjątkowego piękna. ETPC stwierdził naruszenie prawa skarżącego do dostępu do sądu (art. 6 *EKPC*), ponieważ francuskie władze publiczne powiadomiły go o ich decyzji dopiero po upływie okresu, w którym można było wnieść apelację.

Sprawa *Meltex Ltd. i Movsesyan v. Armenia* dotyczyła procedury administracyjnej służącej uzyskaniu licencji radiowej. ETPC zauważył, że sposób, w jaki kryteria licencyjne były stosowane w procesie licencyjnym, musi zawierać gwarancje przeciwko arbitralności oraz że władza licencyjna, odmawiając przyznania licencji, musi zapewnić właściwe uzasadnienie.

## Zasada 14:

### Wykonanie decyzji administracyjnych

Decyzje administracyjne dotyczące praw lub interesów jednostek powinny być wykonane w rozsądnym czasie, z należnym poszanowaniem wszystkich relewantnych interesów.

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 20);
- Rekomendacja CM/Rec(2003)16 w sprawie wykonania decyzji administracyjnych i sądowych w dziedzinie prawa administracyjnego (Zasady I.1, I.2).

#### Komentarz:

Zasada 14 dotyczy wykonania (*implementation*) decyzji administracyjnych. W niektórych systemach prawa administracyjnego zwykło się mówić raczej o *execution* czy *enforcement* formalnej decyzji administracyjnej podjętej przez władzę publiczną niż o jej *implementation*. W innych systemach czy kontekstach termin *implementation* decyzji władzy publicznej jest bardziej właściwy. Samo *implementation*, *enforcement* czy *execution* (włączając w to przymusową egzekucję) decyzji administracyjnej może wymagać jednej lub więcej kolejnych decyzji (w tym działań fizycznych).

Władze publiczne powinny udzielić jednostkom rozsądnego okresu na wykonanie obowiązków nałożonych na nie decyzjami administracyjnymi, za wyjątkiem przypadków nagłych, w których powinny to uzasadnić. W przypadkach, gdzie decyzja nadaje prawa czy korzyści jednostce, powinna ona być wykonana przez władzę publiczną możliwie najszybciej. Niedopełnienie tego samo w sobie może stanowić przedmiot nadzoru (*por. niżej – rozdz. IV*). Wniesienie apelacji automatycznie zawiesza wykonanie decyzji do czasu wyniku apelacji, chyba że prawo przewiduje inaczej.

Implementacja czy wykonanie decyzji administracyjnych przez władze publiczne powinno podlegać rozmaitym gwarancjom – np. być wyraźnie przewidziane przez prawo i być proporcjonalne. Decyzje administracyjne powinny jasno wskazywać działania, jakie należy podjąć dla ich implementacji czy wykonania. Decyzje administracyjne nie mogą mieć skutku retroaktywnego, nie muszą zaś być skuteczne wcześniej niż z datą ich przyjęcia czy publikacji. W okolicznościach wyjątkowych niektóre kraje (takie jak Francja) umożliwiają sędziemu przyzwolenie na retrospektywne stosowanie decyzji administracyjnej w granicach przepisanych przez prawo krajowe. Poza przypadkami nagłymi, decyzje administracyjne mogą nadawać się do działania, gdy zostaną właściwie opublikowane. Odpowiedzialność za nadanie skutku decyzji administracyjnej spoczywa na władzy publicznej, która ją wydała.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Dubetska i Inni v. Ukraina** ETPC stwierdził naruszenie art. 8 EKPC m.in. z racji zwłoki rządu w wykonaniu decyzji władzy lokalnej co do usunięcia skarżących rodzin z obszaru dotkniętego zanieczyszczeniem przemysłowym. W sprawie **Agrokompleks v. Ukraina** skarżąca spółka zarzuciła rzekomą długość i niesłuszność wszczętej przez nią przeciwko innej spółce w 1993 r. procedury odzyskiwania długów, która trwała do 2004 r. Twierdziła, że sądy naruszyły zasadę *res iudicata*, ponownie oceniając wysokość długu, którą prawomocne orzeczenie sądowe ustaliło jako jej należną. Twierdziła również, że zajmujących się sprawą sądów nie można uznać za bezstronne czy niezawiste, z uwagi na intensywną presję wywieraną na nie przez wysokiej rangi urzędników państwowych. ETPC stwierdził, że zakres obowiązku państwa co do zapewnienia procesu przed „niezawistym i bezstronnym sądem” na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC nie ogranicza się do sądownictwa. Na władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz na jakiegokolwiek innej władzy państwowej także spoczywają obowiązki co do poszanowania i przestrzegania wyroków i decyzji sądowych, nawet wtedy, gdy one z nimi się nie zgadzają. Poszanowanie autorytetu sądów jest niezbędnym warunkiem wstępnym zaufania publicznego do sądów i – szerzej – do *rule of law*. Konstytucyjne gwarancje niezawisłości i bezstronności sądownictwa same w sobie nie są wystarczające; muszą one zostać włączone do codziennego postępowania i praktyki administracyjnej. W sprawie **Hornsby v. Grecja** skarżący zarzucali, że odmowa dostosowania się władz administracyjnych do wyro-

ków Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszała ich prawo do skutecznej sądowej ochrony ich praw cywilnych. Trybunał stwierdził, że powstrzymując się przez ponad 5 lat od podjęcia środków koniecznych do wykonania prawomocnej, wykonalnej decyzji sądowej, władze greckie pozbawiły art. 6 ust. 1 Konwencji wszelkiego użytecznego skutku.

## Zasada 15:

### Sankcje administracyjne

*Sankcje administracyjne będą przepisane prawem i będą nakładane przez władze publiczne na jednostki jedynie w ramach jasno przepisanych warunków.*

#### Źródła:

Rekomendacja nr R(91)1 w sprawie sankcji administracyjnych;  
Europejska konwencja praw człowieka (art. 6).

#### Komentarz:

Zasada 15 znajduje zastosowanie tam, gdzie doszło do naruszenia normy administracyjnej albo gdzie doszło do braku przestrzegania decyzji administracyjnej. Nie dotyczy ona środków, których podjęcia wymaga się od władzy publicznej w rezultacie postępowania cywilnego bądź sankcji dyscyplinarnych, które nie są uważane za sankcje administracyjne.

Tak np. odmowa udzielenia albo odnowienia licencji na tej podstawie, że skarżący nie spełnia już wymogów koniecznych, nie będzie uważana za sankcję administracyjną. Nie będąc środkiem karzącym, odmowa czy cofnięcie licencji może wynikać z nowych ustaw wprowadzonych np. dla ochrony środowiska czy zdrowia publicznego.

Sankcje administracyjne mogą być nakładane przez władze publiczne w postaci grzywny bądź innego monetarnego czy niemonetarnego środka. Odwołanie się do sankcji administracyjnych musi jednak szanować niżej ustalone warunki:

- I. Sankcje administracyjne muszą być przepisane prawem krajowym i być proporcjonalne w stosunku do rzeczywistego naruszenia.
- II. Procedura administracyjna prowadząca do sankcji administracyjnej musi być zakończona w rozsądnym czasie i musi podlegać gwarancjom „słusznego procesu”, włączając w to decyzję, która zamyka

postępowanie. Władza publiczna musi ustalić zarówno naruszenie normy administracyjnej, jak i odpowiedzialność danej jednostki za to.

III. Jednostka nie może być administracyjnie karana dwukrotnie za to samo działanie na podstawie odmiennych norm, które chronią ten sam interes społeczny czy publiczny. Tam, gdzie to samo działanie prowadzi do działania dwu lub więcej władz administracyjnych na podstawie norm chroniących odmienne interesy, należy uwzględniać sankcje nałożone przez inne władze.

IV. Sankcje administracyjne nie mogą być nakładane za działanie popełnione przez jednostkę, które w czasie, gdy było popełniane, nie było bezprawne bądź sprzeczne z odnośną normą administracyjną.

V. Legalność decyzji administracyjnej nakładającej sankcję administracyjną powinna podlegać nadzorowi prawnie ustanowionego, niezawisłego i bezstronnego sądu.

Władze publiczne mają tytuł do ustanowienia właściwego systemu sankcji administracyjnych celem zapewnienia przestrzegania przez jednostki ich decyzji. Dla zapewnienia, że sankcje administracyjne są nakładane zgodnie z prawem, kompetencja władz publicznych co do nakładania sankcji musi być przewidziana w ustawodawstwie. Ustawodawstwo powinno również ustalać poziom sankcji pieniężnych, jakie mogą być nałożone przez władze publiczne w konkretnych okolicznościach i określać przypadki, w których sankcje mogą ograniczać korzystanie z praw podstawowych. Należy pozostawić relewantnej władzy publicznej margines dyskrecji w określaniu konkretnych okoliczności, w których konkretne sankcje mogą być nałożone.

Gwarancje „słusznego procesu”, będące warunkiem wstępnym nakładania sankcji administracyjnej, odzwierciedlają ochronę zawartą w art. 6 EKPC i – gdzie to właściwe – powinny znajdować zastosowanie. W przypadku drobnych naruszeń pociągających małe kary pieniężne, gwarancje takie mogą być złagodzone, gdy zainteresowana jednostka na to się zgadza. W niektórych przypadkach, zwłaszcza kar parkingowych, wymóg dobrej i skutecznej administracji może zachęcać do procedur uproszczonych, nawet jeśli osoba zainteresowana nie wyraża zgody. Ponadto, tam, gdzie ustalono, że jednostka naruszyła konkretną normę administracyjną, a sankcja za to naruszenie została zmieniona lub zastąpiona przed określeniem typu czy poziomu właściwej grzywny, on czy ona mogą dyspo-

nować tytułem do skorzystania z poziomu czy typu sankcji bardziej dla niego czy dla niej korzystnego.

Przykłady sankcji administracyjnych, innych niż grzywny, obejmują wzrost obciążeń, konfiskatę dóbr, zarządzanie zamknięcia biznesu, zakaz praktykowania działalności zawodowej, bądź zawieszenie czy cofnięcie licencji, zezwoleń lub upoważnień. To, czy konkretny akt stanowi sankcję administracyjną czy nie, zależy od relewantnych norm administracyjnych.

Gwarancje słusznego procesu dotyczące postępowania karnego będą się stosować tam, gdzie ETPC uzna, że – niezależnie od krajowej klasyfikacji postępowania jako cywilnego czy administracyjnego – postępowanie to właściwie ma być uważane za karne. Gwarancje te wymagają, by każda osoba stająca w obliczu sankcji administracyjnej, wobec której ustalono, że naruszyła prawo, została poinformowana o podstawach i o charakterze dowodu. Należy udzielić wystarczającego czasu pozwalającego osobie przygotować jego czy jej sprawę, należy zapewnić osobie sposobność jej wystąpienia przed podjęciem decyzji, zaś przyczyny nałożenia sankcji (*jeśli się ją nakłada*) powinny zostać ustalone w relewantnej decyzji administracyjnej.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Włochy** niezawisła władza publiczna odpowiedzialna za konkurencję ukarała skarżącą spółkę grzywną 6 mln euro za nieuczciwą konkurencję na rynku testów diagnozy cukrzycowej. Wszystkie apelacje skarżącej przeciwko tej decyzji do sądu administracyjnego i do Rady Stanu oraz do Trybunału Kasacyjnego zostały odrzucone. Zważywszy na różne aspekty sprawy oraz na ich relatywną wagę dla sprawy, ETPC uznał, że grzywna nałożona na skarżącą spółkę stanowiła karę kryminalną, wobec czego znajdował zastosowanie aspekt karny art. 6 ust. 1 EKPC. Trybunał nie stwierdził jednak naruszenia tego postanowienia, ponieważ decyzja administracyjna była należycie skontrolowana przez organy dysponujące pełną jurysdykcją.

Kryteria ETPC dla ustalania, czy zarzut ma charakter karny, są powszechnie znane jako „kryteria Engel”, tak nazwane od sprawy **Engel i Inni v. Holandia**, w której skarżący zarzucali różne sankcje i środki dyscyplinarne nałożone na nich w czasie odbywania przez nich ich przymusowej służby wojskowej. Pierwszym kryterium jest prawna kwalifikacja przestępstwa na podstawie prawa krajowego, drugim jest sam charakter

przestępstwa, a trzecim jest stopień dotkliwości kary grożącej zainteresowanej osobie. Kryterium drugie i trzecie są alternatywne, nie muszą być kumulatywne. To jednak nie stoi na przeszkodzie kumulatywnemu podejściu, gdy odrębna analiza każdego z kryteriów nie umożliwia osiągnięcia jasnego wniosku co do istnienia zarzutu karnego. Klasyfikacja krajowa nie przesądza kwalifikacji przez ETPC z punktu widzenia zobowiązań słuźnego procesu na podstawie art. 6 EKPC, aczkolwiek kwalifikacja krajowa i zasadniczy charakter przestępstwa to czynniki relewantne.

## 2.4. Rozdział III: Odpowiedzialność władz publicznych, odszkodowanie i inne środki

Zasada zawarta w niniejszym rozdziale dotyczy odpowiedzialności władz publicznych i ciężącego na nich obowiązku zapewnienia zadośćuczynienia tytułem szkody czy straty spowodowanej ich działaniem lub zaniechaniem.

Zapewnienie jednostkom toku działania dla ustalenia poprzez sądy odpowiedzialności władz publicznych, które wyrządziły im szkodę czy stratę (albo zagroziły tym) w rezultacie ich bezprawnych czy niedbałych działań bądź zaniechania, stanowi fundamentalną zasadę społeczeństwa opartego na *rule of law*. Zapewnienie skutecznego środka jest wymogiem EKPC.

### Zasada 16:

#### Odpowiedzialność i zadośćuczynienie

*Władze publiczne będą ponosiły odpowiedzialność prawną za ich bezprawne czy niedbałe działanie lub zaniechanie oraz za wszelką szkodę czy stratę doznaną przez jednostki. Władze publiczne zapewnią pełne zadośćuczynienie tytułem jakiegokolwiek szkody czy straty, w tym wynikającej z działania lub zaniechania ich urzędników, jak również – gdzie tak przewiduje prawo krajowe – w rezultacie odpowiedzialności bez winy. Zarządzenia sądowe bądź decyzje administracyjne przyznające zadośćuczynienie powinny być w rozsądnym czasie wykonane.*

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 23);
- Rekomendacja nr R(84)15 dotycząca odpowiedzialności publicznej;
- Rekomendacja Rec/(2001)9 w sprawie alternatyw w stosunku do sporów między władzami administracyjnymi a stronami prywatnymi;
- Rekomendacja nr R(86)12 dotycząca środków zapobiegania i redukcji przeładunku pracą w sądach;



- Rekomendacja nr R(81)7 w sprawie środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości;
- Europejska konwencja praw człowieka (art. 13);
- Konwencja prawa cywilnego w sprawie korupcji (art. 5).

### **Komentarz:**

#### **Odpowiedzialność:**

Zasada ta dotyczy odpowiedzialności władzy publicznej wobec jednostki w rezultacie bezprawnego lub niedbalego działania lub zaniechania wyrządzającego jednostce stratę lub szkodę. Zasada nie obejmuje straty czy szkody doznanej przez jednostki w wyniku działania lub zaniechania urzędników publicznych zaangażowanych w działalność kryminalną, ani nie dotyczy spraw zatrudnienia między urzędnikami a władzami publicznymi.

Odpowiedzialność powstaje, kiedy szkoda czy strata jest doznawana przez jednostki w rezultacie braku spełnienia przez władzę publiczną standardów postępowania zgodnie z prawem oczekiwanych. Gdzie władza publiczna nie działa bezprawnie czy niedbale, a postępuje w sposób, jaki może być od niej rozsądnie oczekiwany, prawo krajowe może jednak nakładać odpowiedzialność na władze publiczne, gdyby było oczywiście niestuszne, by same jednostki ponosiły ciężar szkody czy straty w rezultacie działania lub zaniechania władzy publicznej.

Władza publiczna ponosi odpowiedzialność za szkodę fizyczną lub stratę finansową, a nawet za szkodę niepieniężną (*np. szkodę dla dobrego imienia*), gdzie jest to przewidziane przez prawo krajowe. Musi zachodzić bezpośredni związek przyczynowy między działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej a doznaną szkodą czy stratą.

Standardy postępowania, których przestrzegania od władz publicznych można prawnie rozsądnie oczekiwać, zależą od ich funkcji oraz od stojących do ich dyspozycji środków. Muszą one być w stanie wykonywać szeroką gamę zadań oraz świadczyć liczne i różnorodne usługi na rzecz wspólnoty. Definicja, zakres i charakter tych usług ustalone są przez prawo.

Szkoda czy strata doznana przez jednostkę w rezultacie działania lub zaniechania urzędnika publicznego działającego bez upoważnienia prawnego i poza zakresem jego czy jej kompetencji, mogą, mimo wszystko, rodzić odpowiedzialność władzy publicznej. W takich okolicznościach odpowiedzialność władzy publicznej zależeć będzie od funkcji sprawowa-

nych przez urzędnika publicznego oraz od okoliczności jego czy jej działań, w szczególności od tego, czy działanie lub zaniechanie miało taki charakter, że wprowadzało w błąd osobę poszkodowaną, która sądziła, że urzędnik działa w granicach jego czy jej kompetencji oraz od tego, czy władza publiczna nie sprawowała dostatecznej kontroli nad działaniami urzędnika, oraz czy jasno określiła rolę urzędnika w konkretnej sytuacji. Niektóre systemy prawne dokonują rozróżnienia pomiędzy odpowiedzialnością osobistą zainteresowanego urzędnika (*faute personelle detachable*) a błędem administracyjnym (*faute de service*), kiedy to władza publiczna ponosi odpowiedzialność.

Co do reguły ogólnej, władze publiczne zwolnione są z odpowiedzialności w przypadku *force majeure*, gdy wynikają leżące poza kontrolą władzy publicznej okoliczności, które mają często nieprzewidziane i – być może – niedające się uniknąć konsekwencje. Nie będzie też odpowiedzialności, gdzie szkoda czy strata spowodowana jest w rezultacie znaczącej ingerencji strony trzeciej w tok zdarzeń. W takich przypadkach odpowiedzialność normalnie będzie ponosić strona trzecia.

Prawa i prawowite interesy jednostki mogą zostać naruszone, a szkoda czy strata spowodowana, nie tylko wtedy, gdy władza publiczna działa bezprawnie lub niedbale, bądź postępuje niewłaściwie, lecz także w pewnych innych sytuacjach, np. gdy działa ona zgodnie z prawem, lecz niewłaściwie. W takich przypadkach muszą być ustalone kryteria dla określania przypadków, w których ciężar szkody czy straty ma być ponoszony przez samą osobę poszkodowaną oraz takich, w których powinna go ponosić wspólnota. Powszechnie przyjęta zasada solidarności społecznej wymaga od społeczeństwa zaakceptowania całego szeregu niedogodności, szkód czy strat jako normalnej konsekwencji codziennego życia w społeczeństwie, które nie są nadmierne ani poważne, a które dotyczą populacji jako całości. Przeciwnie, gdy szkoda czy strata jest nadmierna lub poważna i gdy jest doznawana przez jedną lub kilka jednostek czy grup jednostek i byłoby niesłuszne, gdyby same te osoby ponosiły pełny ciężar szkody czy straty, należy im się rekompensata. Co za tym idzie, Rekomendacja nr R(84)15 dotycząca odpowiedzialności publicznej oczekuje od państw członkowskich zapewnienia w ich prawie krajowym norm przyznawania rekompensaty osobom poszkodowanym, kiedykolwiek byłoby, oczywiście, niesłuszne ponoszenie ciężaru szkody czy straty przez niego czy nią samą.

Zasada odpowiedzialności publicznej nie wymaga odrębnego systemu prawa i procedury dotyczącego władz publicznych, ze specjalnymi sądami publicznymi czy administracyjnymi. Każde państwo zastosuje tę zasadę w sposób najbardziej właściwy dla jego własnego systemu prawnego. W niektórych państwach władze publiczne muszą przestrzegać tych samych norm co jednostki, podczas gdy w innych państwach odrębny system odpowiedzialności znajduje zastosowanie do władz publicznych, ponieważ uważa się, że konieczne są zasady specyficzne co do prawnej odpowiedzialności władz publicznych celem uwzględnienia szczególnego charakteru ich działań oraz faktu, iż są one podejmowane w interesie publicznym.

Specjalne normy odpowiedzialności publicznej mogą znajdować zastosowanie w niektórych państwach członkowskich w stosunku do sił zbrojnych oraz niektórych usług publicznych, takich jak poczta, telekomunikacja i transport.

W każdym razie normy odpowiedzialności władz publicznych nie powinny dyskryminować jednostek na podstawie obywatelstwa, płci, rasy, koloru skóry, pochodzenia społecznego bądź na jakiegokolwiek innej podstawie.

### Rekompensata

Generalnie władze publiczne powinny zapewniać jednostkom pełną rekompensatę tytułem szkody czy straty doznanej w rezultacie bezprawnego czy niedbałego działania lub zaniechania władz publicznych, w ramach czy też poza ich kompetencjami.

Prawo krajowe może nakładać na władze publiczne obowiązek zapewnienia zadośćuczynienia tytułem szkody czy straty niewynikającej z bezprawnego czy niedbałego działania lub zaniechania władz publicznych, gdzie byłoby oczywiście niestusznym, gdyby sama jednostka poszkodowana ponosiła ciężar takiej szkody czy straty. W takich przypadkach rekompensata może być częściowa, pod warunkiem, że jest słuszna.

Gdy władza publiczna nie spełnia w sposób właściwy swoich obowiązków prawnych, powodując jednostce szkodę czy stratę, rekompensata powinna być jednostce dostępna niezależnie od jakiegokolwiek odpowiedzialności osobistej urzędników publicznych, którzy tę szkodę czy stratę mogli spowodować.

W tym kontekście „rekompensata” oznacza wszelkie możliwe formy naprawienia jakiegokolwiek szkody czy straty doznanej przez jednostkę

w rezultacie działania lub zaniechania władz publicznych. Obejmuje to rekompensatę w formie płatności pieniężnej bądź innych środków mających na celu zrekompensovanie jednostce szkody czy straty, której nie można bezpośrednio naprawić. Obejmuje również restytucję (*gdzie kontrakt zostaje unieważniony bądź następuje przywrócenie wcześniejszych praw czy przywilejów sprzed kontraktu*) w rezultacie odpowiedzialności bez winy bądź aktu korupcji popełnionego przez urzędnika publicznego. Charakter i forma rekompensaty mogą się różnić i są określane przez prawo krajowe, włączając w to tytuły szkody w przypadku rekompensaty. Poziom rekompensaty może podlegać redukcji, a nawet rekompensata może być całkowicie zanegowana tam, gdzie jednostka lub osoba, za którą on czy ona są na podstawie prawa krajowego odpowiedzialni, przyczynili się do poniesionej szkody czy straty lub są uważani za wyłącznie odpowiedzialnych.

Zasada „pełnej rekompensaty” oznacza, że jednostka jest rekompensowana tytułem wszelkiej szkody spowodowanej przez bezprawne czy niedbałe działanie, w zakresie, w jakim można nadać wartość pieniężną i właściwie zrekompensovować. W większości systemów prawnych rekompensata obejmuje zarówno bezpośrednią szkodę materialną, jak i wynikającą z tego stratę.

„Pełna rekompensata” powinna być określana na podstawie następujących czynników: charakter interesu publicznego wiodącego do szkody czy straty jednostki; zasięg incydentu i zakres, w jakim działanie miało charakter wyjątkowy bądź fakt, że wynikająca szkoda czy strata miała charakter wyjątkowy. W przypadku specjalnej odpowiedzialności publicznej sił zbrojnych albo służb pocztowych, telekomunikacyjnych czy transportowych, poziom rekompensaty musi być co najmniej adekwatny.

W przypadkach, w których szkoda czy strata doznana przez jednostkę została spowodowana przez urzędnika publicznego, systemy prawne różnią się co do tego, czy jednostka może dokonać wyboru roszczenia przeciwko zatrudniającej go władzy publicznej, czy też przeciwko urzędnikowi publicznemu, dorozumianie odpowiedzialnemu (bądź oba tory równoległe) albo czy jednostka musi niezmiennie wnosić jego czy jej roszczenie przeciwko władzy publicznej (pozostawiając zainteresowanej władzy późniejsze podjęcie akcji przeciwko urzędnikowi, jeżeli tak sobie życzy). Rada Europy broni rozwiązania kompromisowego, że państwa nie powinny stawiać jednostce przeszkód w korzystaniu z jego czy jej prawa do postę-

powania bezpośrednio przeciwko zainteresowanej władzy publicznej, przy czym zarówno władza publiczna, jak i jednostka mogą wszcząć postępowanie prawne przeciwko urzędnikom publicznym w ich charakterze osobistym. Jeżeli jednak szkoda czy strata jest rezultatem działania zgodnego z prawem, nie powinno być żadnej podstawy do odzyskiwania przez władzę publiczną od urzędnika publicznego sumy wypłaconej rekompensaty ani zarządzania, by wypłacił rekompensatę poszkodowanej jednostce.

Ponadto, od umawiających się państw Konwencji Prawa Cywilnego Rady Europy w sprawie korupcji (*ETS, nr 174*) wymaga się ustanowienia właściwych procedur rekompensowania roszczeń przeciwko państwu ze strony osób, które doznały szkody czy straty w rezultacie aktu korupcji urzędnika publicznego działającego w spełnianiu jego czy jej funkcji (*art. 5*).

Prawo jednostki do wszczęcia postępowania sądowego przeciwko władzy publicznej o rekompensatę nie powinno podlegać wcześniejszym przymusowym czy dobrowolnym procedurom koncyliacji administracyjnej. Prawo krajowe może jednak stypulować przed wniesieniem powództwa, by jednostki dążyły najpierw do rozwiązania sporu poprzez koncyliację. Koncyliacja oraz inne alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów (*mediacja, negocjowane załatwienie i arbitraż*) mające na celu przyjazne załatwienie bez potrzeby kosztownego postępowania prawnego są oczywiście zalecane przez Radę Europy (*por. niżej – Zasada 17*). Tam, gdzie one istnieją, nie powinny działać w taki sposób, by uniemożliwiać jednostkom bądź zniechęcać je do korzystania z ich prawowitych uprawnień czy zapobiegać dochodzeniu przez nie roszczeń przed sądami.

Orzeczenia sądowe lub decyzje administracyjne przyznające rekompensatę jednostce, która doznała straty czy szkody spowodowanej przez władze publiczne, powinny być wykonane w rozsądnym czasie (*por. wyżej – Zasada 14*). Poszkodowanej jednostce nie zawsze można zagwarantować bezpośrednią rekompensatę, jeśli jest ona oferowana przez władzę publiczną *ex gratia* (*dobrowolnie*). W niektórych systemach krajowych decyzja dotycząca rekompensaty może być wykonana natychmiast, w innych wykonanie stanowi odrębną procedurę specjalną, która może grozić zwłoką. Mogą zaistnieć inne praktyczne przeszkody uniemożliwiające jednostkom otrzymanie rekompensaty w rozsądnym czasie; np. brak funduszy dostępnych władzy publicznej, inercja w obrębie władzy publicznej, a w niektórych systemach prawnych normy krajowe uniemożli-

wiające wykonanie decyzji przeciwko władzom publicznym. By zaradzić tym trudnościom, Rekomendacja nr R(84)15 wymaga, bo odrębne procedury specjalne, tam, gdzie one istnieją, były łatwo dostępne i szybkie i zaleca, by władze publiczne dysponowały środkami wystarczającymi do załatwienia orzeczeń rekompensacyjnych. Dla przewyciężenia inercji lub złośliwego postępowania konkretnych urzędników publicznych niektóre systemy krajowe przewidują odpowiedzialność osobistą zainteresowanych urzędników za niedociągnięcia w wykonywaniu orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych dotyczących rekompensaty w rozsądnym czasie.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie *De Souza Ribeiro v. Francja* skarżący zarzucał na podstawie art. 8 i 13 EKPC, że nie dysponował na podstawie prawa francuskiego żadnym skutecznym środkiem, jeśli chodzi o jego zarzut bezprawnej ingerencji w jego prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w rezultacie wydalenia go do Brazylii. ETPC stwierdził, że mocą art. 1 Konwencji władze krajowe są w pierwszym rzędzie odpowiedzialne za urzeczywistnienie i wykonanie gwarantowanych praw i wolności. Art. 13 Konwencji gwarantuje dostępność na szczeblu krajowym środka do urzeczywistnienia substancji praw i wolności konwencyjnych, niezależnie od formy, w jakiej byłoby to zagwarantowane w krajowym porządku prawnym. Efektem tego postanowienia jest zatem wymóg istnienia środka krajowego pozwalającego kompetentnej władzy krajowej zarówno na zajmowanie się „spornym zarzutem” na podstawie EKPC, jak też na przyznanie właściwego zadośćuczynienia. Zakres obowiązków umawiających się państw na podstawie art. 13 różni się, zależnie od charakteru zarzutu skarżącego. Państwu przyznaje się pewną dyskreję co do sposobu, w jaki zrealizują one zobowiązania na podstawie tego postanowienia. Art. 13 wymaga jednak, by środek był „skuteczny” w praktyce, jak i w prawie. Efektywność środka w rozumieniu art. 13 nie zależy od pewności korzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia. Ani też „władza”, o której mowa w tym postanowieniu, nie musi być władzą sądową. Jednakże jej kompetencje i gwarancje proceduralne, jakie ona zapewnia, są relewantne dla określenia, czy przewidziany środek jest skuteczny. Gdy zainteresowana „władza” nie jest władzą sądową, ETPC ocenia niezawistość i gwarancje proceduralne zapewniane skarżącemu celem ustalenia, czy odnośna władza

przewiduje środek skuteczny. Nawet jeśli pojedynczy środek sam przez się nie zaspokaja całkowicie wymogów art. 13, zbiór środków przewidzianych na podstawie prawa krajowego może to zapewnić. By być skutecznym, środek wymagany przez art. 13 musi być dostępny w praktyce, jak i w prawie, w tym sensie, że korzystaniu z niego nie mogą niedopuszczalnie stać na przeszkodzie działania lub zaniechania władz państwowych. Ponadto, szczególną uwagę należy zwracać na szybkość samej akcji zaradczej, ponieważ może się zdarzyć, że adekwatny charakter środka może zostać podkopany przez nadmierną zwłokę.

Porównaj też **Rysovskyy v. Ukraina**, cytowany przy Zasadzie 5, 6 i 12, oraz **Jabari v. Turcja**, w której to sprawie władze tureckie odmówiły badania meritum wniosku skarżącej o azyl, ponieważ nie dotrzymała 5-dniowego terminu przepisane go ustawodawstwem krajowym. ETPC stwierdził, że automatyczne i mechanistyczne stosowanie tak krótkiego terminu dla przedłożenia wniosku o azyl musi być postrzegane jako nieodpowiadające ochronie fundamentalnej wartości ucieleśnionej w art. 3 EKPC. ETPC stwierdził również naruszenie art. 13 Konwencji, ponieważ skarżąca nie dysponowała dostępem do środka – ze skutkiem zawieszającym – przeciwko jej deportacji.

## 2.5. Rozdział IV: Nadzór i apelacje

Rozdział IV obejmuje zasady, które dotyczą apelacji od decyzji władz publicznych, w tym od decyzji podejmowanych przez władze publiczne z ich własnej inicjatywy, np. decyzji dotyczących odpowiedzialności podatkowej jednostek czy innych zarzutów fiskalnych bądź składek ubezpieczenia społecznego.

Przyznana jednostkom sposobność apelowania o nadzór decyzji przez władze publiczne jest ważnym elementem zarówno współczesnego społeczeństwa demokratycznego, jak i dobrej administracji. Apelacje do sądów oraz sądowy nadzór nad aktami administracyjnymi to istotne elementy państwa rządzącego się *rule of law* i podziałem władz. Zasady 19–21 dotyczą, odpowiednio, prawa do apelacji, ochrony tymczasowej czy prowizorycznej oraz wykonania orzeczeń sądowych. Inne drogi nadzoru, które są szybsze, tańsze i mniej formalne, są równie ważne dla jednostek, mianowicie nadzór wewnętrzny (bądź administracyjny) podejmowany przez samą władzę publiczną oraz pozasądowy nadzór rzecznika praw obywatelskich bądź podobnej instytucji. Zasady 17–18 zajmują się tymi pozasądowymi formami nadzoru i apelacji.

Praktyczne ukierunkowanie monitoringu apelacji od decyzji administracyjnych zawarte jest w podręczniku opublikowanym przez *Folke Bernadotte Academy* (Szwecja) oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (*Handbook for monitoring administrative justice, 2013*). Podręcznik ma na uwadze personel monitoringu procesowego i urzędników-sprawozdawców. Podręcznik może też być pożyteczny dla osób (*trialmonitors*) zainteresowanych ustanawianiem systemów monitorowania skuteczności, z punktu widzenia standardów praw człowieka, postępowania przed sądami dotyczącego sporów między jednostkami a władzami publicznymi.

### Zasada 17:

#### Nadzór wewnętrzny

*Każdy szkodliwie dotknięty decyzją administracyjną podjętą przez władzę publiczną będzie miał tytuł do domagania się nadzoru wewnętrznego nad tą decyzją.*



**Źródła:**

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 22, 23.2);
- Rekomendacja Rec (2001)9 w sprawie alternatyw wobec sporów między władzami administracyjnymi a stronami prywatnymi.

**Komentarz:**

Charakter nadzoru wewnętrznego zależy od typu nadzorowanej decyzji administracyjnej. Winien on być dokonywany przez kompetentne osoby w obrębie władzy publicznej. Nadzór wewnętrzny może stanowić przesłankę apelacji do sądu. Sam wniosek o nadzór wewnętrzny powinien zależeć od terminów wnoszenia apelacji do sądu. Jednostka nie może doznawać szkody od władzy publicznej z racji apelowania przeciwko decyzji administracyjnej bądź domagania się nadzoru wewnętrznego.

Tam, gdzie sądy nie mają kompetencji badania meritum sprawy ani zastąpienia decyzji, gdy decyzja taka jest podjęta przez władzę publiczną w ramach jej kompetencji dyskrecjonalnych, do samej władzy publicznej należy naprawienie wszelkich niedociągnięć w jej działaniach.

Zasada nadzoru wewnętrznego oparta jest na założeniu, że nadzór wewnętrzny poprzedza postępowanie sądowe i jest opcją preferowaną, aczkolwiek składanie apelacji do sądu w niektórych systemach prawnych ma za skutek zawieszenie nadzoru wewnętrznego do czasu rozpatrzenia apelacji przez sąd.

Zasady substancjalne i proceduralne opisane w rozdz. I i II znajdują zastosowanie również do nadzoru wewnętrznego. W niektórych przypadkach nadzór wewnętrzny może stanowić część wewnętrznego procesu podejmowania decyzji przez władzę publiczną. Tam, gdzie w czasie podejmowania pierwotnej decyzji zasady proceduralne były przestrzegane, nadzór może skrócić te procedury, jeśli nie szkodzi to prawom i interesom jednostki.

Istotne jest rozróżnienie pomiędzy nadzorem wewnętrznym w obrębie samej władzy publicznej a formalnym nadzorem przez organy specjalne, ustanowione tak, by jednostki miały dostęp do apelacji administracyjnej. Te ostatnie muszą być niezawisłe od władzy publicznej, której decyzja jest kwestionowana i muszą przestrzegać zasad 19–21 (*nadzór sądowy i apelacje*). Nadzór wewnętrzny jest jedną z kilku alternatyw wobec sporów i działania sądu do rozstrzygnięcia sporów między władzami publicznymi

a jednostkami. Innymi alternatywami są concyliacja, mediacja, rozwiązanie negocjowane i arbitraż.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Tsfayo v. Zj. Królestwo** skarżąca apelowała do lokalnej władzy mieszkalnictwa (*Housing Benefit Review Board – HBRB*) przeciwko decyzji tejże władzy lokalnej (*London Borough of Hammersmith and Fulham*) w sprawie odmowy zapłacenia przeterminowanego podatku raty lokalnej i zasiłku mieszkaniowego. Władza lokalna odrzuciła wnioski p. Tsfayo, ponieważ nie otrzymała relewantnej korespondencji co do wznowienia jej zasiłku. Jej apelację odrzuciła HBRB, a potem *High Court* odmówił nadzoru sądowego nad decyzją HBRB. ETPC stwierdził naruszenie praw p. Tsfayo na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ nie uznał organu nadzoru za niezawisły od władzy lokalnej, a zatem bezstronny w jej procesach.

## Zasada 18:

### Nadzór pozasądowy

*Niezawiste organy pozasądowe powinny dysponować kompetencją badania zgodności z prawem oraz słuszności decyzji administracyjnych.*

#### Źródła:

- Rekomendacja nr R(85)13 w sprawie instytucji ombudsmana;
- Rezolucja (85)8 w sprawie współpracy pomiędzy ombudsmenami państw członkowskich oraz między nimi a Radą Europy.

#### Komentarz:

Niezawiste organy pozasądowe z punktu widzenia tej zasady obejmują rzeczników praw obywatelskich, komisarzy parlamentarnych, obrońców publicznych, mediatorów oraz inne podobne organy czy osoby odpowiedzialne za nadzór nad zgodnością z prawem i słusznością decyzji podjętych przez władze publiczne. Ich rola uzupełnia rolę sądów i znacząco się przyczynia do ochrony jednostek w ich stosunkach z władzami publicznymi.

By te organy pełniły swoje role efektywnie, istotne jest, by miały one kompetencję dostępu do wszystkich ustnych i pisemnych informacji (*relewantnej korespondencji, protokołów spotkań oraz wszelkich innych*

*relewantnych raportów*) przetrzymywanych przez władze publiczne, jakie uznają za konieczne. Informacje te pozwolą im wszcząć śledztwo, ustalić swoje własne metody pracy (*w tym procedury nieformalne*), wyciągnąć wnioski co do indywidualnych zarzutów, wyrazić opinię i sformułować rekomendację co do zmian w prawie i praktyce administracyjnej. Władze publiczne mają obowiązek pełnego współdziałania z niezawistymi organami pozasądowymi. Na szczeblu międzynarodowym współdziałanie między ombudsmenami, komisarzami parlamentarnymi, mediatorami i osobami pełniącymi podobne funkcje jest przedmiotem szczególnej troski Rady Europy.

Kluczowe jest utrzymanie zaufania publicznego do integralności, bezstronności i efektywności tych niezawistych organów, które – przynajmniej, jeśli chodzi o ombudsmenów – powinny być wybierane przez parlament. Instytucja ombudsmena (*często określanego jako ombudsman parlamentarny, gdy osoba taka jest wskazywana przez parlament*) rozpowszechniła się w wielu krajach we wszystkich częściach świata. Doświadczenie wykazuje, że opinie ombudsmenów nie tylko wpływają na indywidualne sprawy, gdzie jednostka kwestionuje akt administracyjny lub czyni przedmiotem zarzutu postępowanie urzędnika publicznego, ale mogą też stanowić główny czynnik w ewolucji zasad ogólnych oraz norm rządzących funkcjonowaniem administracji i postępowaniem urzędników publicznych. Wybrany przez parlament ombudsman może również przyczyniać się do wzmocnienia kontroli parlamentarnej nad władzami publicznymi.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Leander v . Szwecja** skarżący zarzucał *inter alia* na podstawie art. 8 EKPC, że rejestr tajnej policji zawierał informacje dotyczące jego życia prywatnego, a on nie dysponował sposobnością ich zakwestionowania. ETPC stwierdził, że – zgodnie z art. 13 EKPC – tam, gdzie jednostka dysponuje spornym roszczeniem, że jest ofiarą naruszenia praw umocowanych w Konwencji, on czy ona winni dysponować środkiem przed władzą krajową, służącym zarówno rozstrzygnięciu co do roszczenia, jak też – gdy to właściwe – uzyskaniu zadośćuczynienia. Władza, o której mowa w art. 13, nie musi być władzą sądową, ale – jeśli nie jest – kompetencje i gwarancje, jakie ona zapewnia, są relewantne dla ustalenia, czy środek jest skuteczny.

## Zasada 19:

### Prawo do apelacji

Każdy ma prawo ubiegać się o nadzór jakiegokolwiek decyzji administracyjnej, która bezpośrednio godzi w jego czy jej prawa i interesy, tak co do meritum, jak też co do zgodności z prawem spornej decyzji.

#### Źródła:

- Rekomendacja CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 22);
- Rekomendacja Rec(2004)20 w sprawie nadzoru sądowego nad aktami administracyjnymi;
- Rekomendacja nr R(08)16 w sprawie procedur administracyjnych dotyczących wielkiej liczby osób (Zasada VII);
- Rekomendacja nr R(81)7 w sprawie środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości;
- Rekomendacja nr R(80)2 dotycząca wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych przez władze administracyjne (Zasady 9, 10, 11);
- Rezolucja (78)8 w sprawie pomocy prawnej i poradnictwa;
- Rezolucja (76)5 w sprawie pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych;
- Europejska konwencja praw człowieka (art. 6).

#### Komentarz:

Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do słusznej rozprawy to zasadnicze elementy każdego społeczeństwa demokratycznego. *Rule of law* dąży do zapewnienia, by jakakolwiek ingerencja władz publicznych w prawa jednostek podlegała efektywnej kontroli, normalnie zapewnianej przez sądy. Nadzór sądowy oferuje najlepsze gwarancje niezawisłości, bezstronności i właściwej procedury.

Tradycje konstytucyjne oraz systemy prawne różnych państw oferują rozmaite rozwiązania co do charakteru sądów, które mogą badać decyzje administracyjne. Na podstawie tradycji prawa cywilnego, są to zasadniczo sądy administracyjne, których jurysdykcja ogranicza się do spraw prawa administracyjnego i które nie mają jurysdykcji dotyczącej sporu prywatnego. W krajach *common law* kontrola aktów administracyjnych jest prowadzona w sądach powszechnych przez sędziów, których jurysdykcja obejmuje zarówno sprawy prawa publicznego, jak i prywatnego. Jednak

obie tradycje uznają prawnie ustanowione sądy wyspecjalizowane, które nie są składnikiem powszechnego systemu sądów administracyjnych ani systemu sądów powszechnych, a które mają jurysdykcję specyficzną ograniczoną do szczególnych przedmiotów, takich jako dobrobyt społeczny, licencjonowanie, patenty oraz ustawowa rekompensata za decyzje administracyjne (*takie jak wywłaszczenie*). Jeżeli skład lub funkcjonowanie takich sądów nie spełniają wymogów ustalonych w art. 6 EKPC, ich orzeczenia muszą podlegać apelacji przed sądami, które gwarantuje takie oferują.

Wszystkie osoby mające wystarczający interes w spornej decyzji administracyjnej powinny mieć tytuł do uczestnictwa w postępowaniu apelacyjnym. W apelacjach sądowych obejmujących wielką liczbę osób sąd może, jeśli to przewiduje prawo oraz z należyтым uwzględnieniem praw i interesów zainteresowanych osób, podejmować rozmaite kroki dla racjonalizowania procedury (*która staje się zatem „procedurą zbiorową”*). Może to polegać na wymaganiu od jednostek mających wspólne interesy dokonania wyboru jednego lub więcej wspólnych przedstawicieli, określenia przypadków testowych oraz notyfikowania zarządzeń czy decyzji w trybie ogłoszenia publicznego. Co więcej, wszystkie osoby, bez dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie, będą mieć tytuł do apelacji do sądu, zaś brak środków finansowych nie powinien być przeszkodą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości.

Art. 6 ust. 1 EKPC nie wymaga, by państwa musiały zapewniać bezpłatną pomoc prawną w każdym sporze dotyczącym „prawa cywilnego”. Istnieje jasne rozróżnienie między art. 6 ust. 3c – który gwarantuje prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w podlegającym pewnym warunkom postępowaniu karnym – a art. 6 ust. 1, który nie wspomina o pomocy prawnej. Konwencja ma jednak na celu zagwarantowanie praw, które mają być praktyczne i skuteczne, zwłaszcza jeśli chodzi o prawo dostępu do sądu. Art. 6 ust. 1 może więc w pewnych okolicznościach wymagać od państw zapewnienia jednostkom pomocy prawnika, gdy pomoc taka okazuje się niezbędna dla skutecznego dostępu do sądu. Kwestia, czy art. 6 wymaga zapewnienia jednostce przedstawicielstwa prawnego w sporze z władzą publiczną, zależy od specyficznych okoliczności każdej ze spraw. Trzeba się upewnić, czy – w świetle wszystkich okoliczności – brak pomocy prawnej pozbawiałby skarżącego słusznej rozprawy. Może istnieć system pomocy prawnej, który selekcionuje sprawy, które do tego się

kwalifikują. Ustanowiony przez ustawodawstwo system musi jednak oferować jednostkom substancjalne gwarancje dla ochrony ich przed arbitralnością.

Prawo do apelacji znajduje zastosowanie do decyzji administracyjnych podjętych przez jakąkolwiek władzę publiczną, bez względu na przedmiot sprawy. Są jednak pewne ograniczenia dotyczące stosowania art. 6 EKPC, ponieważ jest on ograniczony do rozstrzygania o „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym”. Chociaż ETPC, poczynając od jego wyroku **Ringeisen v. Austria**, stopniowo poszerzał to, co jest tą koncepcją objęte z punktu widzenia art. 6 w kontekście sporów między jednostkami a władzami publicznymi, są spory, które pozostają poza zakresem art. 6 Konwencji.

Szeroko rzecz ujmując, art. 6 Konwencji znajdzie zastosowanie do postępowania prawa publicznego, które jest „rozstrzygające” przy określaniu praw i obowiązków jednostki, czy mają one charakter pieniężny lub prywatny (np. *uprawa ziemi, pozwolenia budowlane, licencje do prowadzenia biznesu, postępowanie dyscyplinarne*), dotyczą praw socjalnych (np. *składowych i nieskładowych zasiłków zabezpieczenia społecznego*) bądź dotyczą indywidualnych praw o charakterze osobistym (np. *prawo do życia, do zdrowia bądź do zdrowego środowiska, piecza nad dziećmi, rozwiązania szkolne, ograniczenia praw więźniów, członkostwo lub reje-stracja zrzeszenia, dostęp do dokumentów administracyjnych*).

Urzednicy publiczni w sporze ze swoim pracodawcą również korzystają z gwarancji słusznego procesu z art. 6 Konwencji, chyba że ustawodawstwo krajowe wyraźnie wyklucza dostęp do sądu i urzędnik publiczny albo uczestniczy w wykonywaniu kompetencji publicznych, albo zachodzi „specjalna więź zaufania i lojalności” między urzędnikiem publicznym a państwem jako jego czy jej pracodawcą (**Vilho Eskelinen i Inni v. Finlandia**). Spory dotyczące prerogatyw władzy publicznej, takich jak opodatkowanie, polityka imigracyjna, zatrudnienie w służbie cywilnej (*jeżeli wchodzi to w zakres wcześniej wspomnianego testu*) oraz prawa polityczne i wyborcze, pozostają poza zakresem art. 6.

Gwarancje słusznego procesu z art. 6 wymagają postępowania apelacyjnego przeciwko decyzji administracyjnej: przed niezawistym i bezstronnym sądem; na rozprawie publicznej (*z ograniczeniami ze względu na politykę publiczną, bezpieczeństwo narodowe, interesy dzieci, prywatność bądź, jeśli jest to ściśle konieczne, w interesie wymiaru sprawiedliwości*).

ści), wydawania orzeczeń w rozsądnym czasie i ich publicznego ogłoszenia, kontradyktoryjnego charakteru. Muszą też one zapewniać równość broni, ujawnienie dowodów oraz osobiste uczestnictwo jednostek umożliwiające im partycypację (*gdzie to właściwe – por. D. Vitkauskas, G. Dikovic, Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, Council of Europe 2012*).

Warto odnotować, że nadzór sądowy nad decyzją administracyjną stanowi rozprawę sądową w pierwszej instancji, a nie rozprawę apelacyjną przeciwko decyzji niższego sądu, wobec czego znajdują zastosowanie pełne wymogi art. 6.

Może być apelacja do sądu administracyjnego albo cywilnego, zawsze obejmująca zarówno nadzór nad meritum, jak i nad legalnością spornej decyzji, w tym, decyzji podjętej w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnych. Powszechnie się uznaje, że władza publiczna sędowio może zostać zmuszona do wykonania kompetencji, która jest czysto dyskrecjonalna. Jednakże nadzór sądowy nad wykonaniem kompetencji dyskrecjonalnych przez władzę publiczną zapewnia, że kompetencje takie są wykonywane w granicach i w celach przewidzianych przez prawo.

### Orzecznictwo ETPC:

W sprawie **Taskin i Inni v. Turcja** (*fakty przy Zasadzie 9*) ETPC stwierdził, że tam, gdzie władze publiczne mają rozstrzygnąć skomplikowane kwestie polityki środowiskowej i gospodarczej, muszą one zapewnić, by proces podejmowania decyzji uwzględniał prawa i interesy jednostek, których prawa na podstawie art. 2 i 8 EKPC mogą doznać szwanku. Tam, gdzie jednostki takie uważają, że ich interesom nie przypisano wystarczającej wagi w procesie podejmowania decyzji, powinny one być zdolne apelować do sądu. W sprawie **Klass i Inni v. Niemcy** (*por. fakty przy Zasadzie 7*) ETPC stwierdził, że *rule of law* implikuje *inter alia*, że ingerencja władz wykonawczych w prawa jednostki powinna podlegać efektywnej kontroli, która normalnie winna być zapewniana przez sądy, przynajmniej w ostatecznym rozrachunku. Kontrola sądowa oferuje najlepsze gwarancje niezawisłości, bezstronności i właściwej procedury.

W sprawie **Airey v. Irlandia** skarżąca zarzucała, że nie dysponowała skutecznym dostępem do sądu, ponieważ pomoc prawna nie była jej w Irlandii w sprawach nie-kryminalnych dostępna i nie mogła ona załatwić prawnika do reprezentowania jej w postępowaniu rozwodowym. ETPC

stwierdził, że EKPC nie zawiera żadnego postanowienia co do pomocy prawnej w sprawach niekryminalnych, jako że art. 6 ust. 3 zajmuje się jedynie postępowaniem karnym. Jednakże art. 6 ust. 1 Konwencji czasem może wymagać od państw zapewnienia pomocy prawnika, gdy pomoc taka okazuje się niezbędna z punktu widzenia skutecznego dostępu do sądu, czy to dlatego, że przedstawicielstwo prawne jest obowiązkowe, czy też z racji złożoności postępowania albo sprawy. W sprawie *P., C. i S. v. Zj. Królestwo*, w której skarżący zarzucali brak przedstawicielstwa prawnego w postępowaniu sądowym dotyczącym pieczy nad dzieckiem, Trybunał stwierdził, że prawo dostępu do sądu nie jest absolutne i może podlegać prawowitym ograniczeniom. Ograniczenia takie dadzą się pogodzić z art. 6 Konwencji, jeśli ograniczenie nie godzi w samą istotę danego prawa, jeśli kieruje się prawowitym celem oraz jeśli zachodzi rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy użytymi środkami a realizowanym celem. Może się zdarzyć, że inne czynniki dotyczące wymiaru sprawiedliwości (*takie jak nagłość sprawy czy prawa innych osób*) spełnią rolę ograniczającą, jeśli chodzi o świadczenie pomocy w konkretnej sprawie, aczkolwiek powody takie również muszą zaspokajać wyżej ustalone testy.

## Zasada 20:

### Ochrona tymczasowa lub prowizoryczna

Sądy i trybunały administracyjne powinny dysponować kompetencją przyznawania ochrony tymczasowej lub prowizorycznej do czasu rozstrzygnięcia apelacji przeciwko decyzji administracyjnej.

#### Źródło:

- Rekomendacja nr R(89)8 w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych.

#### Komentarz:

Ochrona tymczasowa lub prowizoryczna jest jednym z najważniejszych środków, którymi jednostce można zagwarantować skuteczny środek przeciwko władzy publicznej, ponieważ zachowuje on (*bądź przywraca*) *status quo* na jego czy jej korzyść do czasu rozstrzygnięcia apelacji. Jest to istotne, ponieważ – nawet w najbardziej wydolnych systemach sądowych – złożoność wielu spraw owocuje znaczącymi zwłokami, zanim



apelacja zostanie rozstrzygnięta. Zawieszenie decyzji administracyjnej bądź zarządzenie ograniczające jej wykonanie do czasu załatwienia apelacji, jest zatem istotne dla systemu środków skutecznych.

Ochrona taka może przyjąć formę zawieszenia wykonania decyzji administracyjnej (*w całości lub w części*), zarządzenia przywrócenia sytuacji wcześniejszej sprzed decyzji administracyjnej (*w całości lub w części*) bądź też innego zarządzenia właściwego dla okoliczności danej sprawy i w granicach kompetencji sadu czy trybunału administracyjnego.

Zasada ochrony tymczasowej lub prowizorycznej znajduje zastosowanie zwłaszcza w okolicznościach, w których jednostka doznałaby poważnej szkody czy straty, którą trudno byłoby władzy publicznej zrekompensować w razie powodzenia apelacji.

Ochrona tymczasowa czy prowizoryczna powstaje w tych przypadkach, w których decyzja administracyjna ma rygor natychmiastowej wykonalności bądź już została wykonana. Zatem, wszelki wniosek o zawieszenie jej wykonania, ograniczenie czy zmodyfikowanie w stosunku do jednostki, która ją kwestionuje, musi być badany błyskawicznie. Oznacza to, że standardowe terminy proceduralne i ramy czasowe muszą podlegać znaczącemu skróceniu oraz że pełne rozprawy mogą podlegać ograniczeniu. Postępowanie musi jednak pozostawać kontradyktoryjne, celem rozsądzania, choćby prowizorycznie, między różnymi rywalizującymi interesami. Postępowanie winno obejmować skarżącego i przedstawiciela władzy publicznej, jak też każdej innej strony bezpośrednio dotkniętej sporną decyzją administracyjną. Innym osobom, bezpośrednio niedotkniętym, można zezwolić na przedstawienie ich poglądów, ale nie muszą one być wzywane. Gdy nagłość wymaga, by wniosek był rozpatrywany *ex parte* (tj. tylko z apelującym lub jego przedstawicielem), a sąd postanawia podjąć zarządzenie w sprawie ochrony tymczasowej, będzie to jedynie zarządzenie tymczasowe do czasu rozprawy, z udziałem wszystkich zaangażowanych stron, możliwie najszybciej potem zorganizowanej.

Decydując, czy zarządzić tymczasową ochronę, czy też nie, sąd musi zważyć interesy jednostki w zachowaniu sytuacji wcześniejszej oraz interes publiczny i interesy stron trzecich co do wykonania decyzji administracyjnej. Relewantne czynniki będą obejmować stopień doznanej szkody czy straty, możliwość zrekompensowania jakiegokolwiek doznanej szkody czy straty oraz szanse powodzenia apelacji (*np. wymagając od jednostki przedstawienia dowodów prima facie bądź należyście uzasadnio-*

nych, bez przesądzania wyników apelacji). Sąd może też nałożyć warunki do zapewnienia ochrony tymczasowej i może później zarządzenie zmodyfikować.

### Orzecznictwo ETPC

W sprawie **Rousk v. Szwecja** mieszkanie skarżącego zostało sprzedane na aukcji publicznej zgodnie z decyzją władz podatkowych, chociaż apelacja skarżącego przeciwko tej decyzji znajdowała się przed sądem. ETPC stwierdził naruszenie praw skarżącego na podstawie art. 8 EKPC oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, z uwagi na odmowę ze strony władz odroczenia postępowania egzekucyjnego w związku z nadzorem sądowym nad decyzją administracyjną. Trybunał stwierdził, że sytuacja ta nakładała nadmierny ciężar na skarżącego.

## Zasada 21:

### Wykonanie orzeczeń sądowych

*Należy ustanowić ramy prawne, by zapewnić, że władze publiczne w rozsądnym czasie wykonają zarządzenia sądu, w tym zarządzenia dotyczące wypłacenia rekompensaty.*

#### Źródła:

- Rekomendacja cm/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji (art. 23.3);
- Rekomendacja Rec(2003)16 w sprawie wykonywania decyzji administracyjnych i sądowych w dziedzinie prawa administracyjnego (*Zasady II.1, II.2*).

#### Komentarz:

Tam, gdzie władza publiczna nie wykonała zarządzenia sądu wynikającego z owocnej apelacji jednostki, należy wprowadzić właściwą procedurę w celu zapewnienia jej właściwego wykonywania (**Agrokompleks v. Ukraina**). Zarządzenia dotyczące rekompensaty powinny być wykonane w rozsądnym czasie (*por. wyżej – Zasada 16*). Należy w prawie krajowym zobowiązać odnośnych urzędników publicznych do urzeczywistnienia decyzji sądowych dotyczących decyzji administracyjnych, czyniąc ich na wypadek

braku wykonania decyzji indywidualnie odpowiedzialnymi w postępowaniu dyscyplinarnym, cywilnym albo karnym.

**Orzecznictwo ETPC**

*Agrokompleks v. Ukraina (por. wyżej – przy Zasadzie 14).*

## **Załącznik I:**

### **Instrumenty prawne Rady Europy dotyczące zasad ustalonych w podręczniku**

#### **Konwencje:**

**Europejska konwencja praw człowieka (ETS, nr 5):**

- prawo do słusznego procesu (art. 6);
- prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8);
- wolność ekspresji (art. 10);
- prawo do skutecznego środka (art. 13);
- zakaz dyskryminacji (art. 14)

**Protokół I do EKPC (ETS, nr 9):**

- ochrona własności (art. 1);
- prawo do nauki (art. 2);
- prawo do wolnych wyborów (art. 3)

**Protokół XII do EKPC (ETS, nr 177):**

- ogólny zakaz dyskryminacji (art. 1)

**Konwencja o ochronie jednostek w kontekście Automatycznego Przetwarzania Danych Osobowych (ETS, nr 108):**

- przedmiot i cel (art. 1);
- definicje (art. 2);
- zakres (art. 3);
- obowiązki stron (art. 4);
- jakość danych (art. 5);
- szczególne kategorie danych (art. 6);
- bezpieczeństwo danych (art. 7);
- gwarancje dodatkowe na rzecz podmiotu danych (art. 8);
- wyjątki i ograniczenia (art. 9);
- sankcje i środki (art. 10);
- ochrona rozszerzona (art. 11)

**Protokół zmieniający Konwencję nr 108 (ETS, nr 223):**

Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych (ETS, nr 148);

- władze administracyjne i usługi publiczne (art. 10)

**Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych (ETS, nr 157):**

- zakaz dyskryminacji, środki promocji równości (art. 4);
- prawo do rozpowszechniania informacji w języku mniejszości (art. 9);
- prawo do używania języka mniejszości prywatnie i publicznie (art. 10.1);
- używanie języka mniejszości w relacjach z władzami administracyjnymi (art. 10.2)

**Konwencja prawa cywilnego w sprawie korupcji (ETS, nr 174):**

- cel (art. 1);
- definicja korupcji (art. 2);
- rekompensata szkody (art. 3);
- odpowiedzialność państwa (art. 5);
- niedbalstwo (art. 6);
- okresy limitacji (art. 7);
- moc wiążąca kontraktów (art. 8);
- środki tymczasowe (art. 12)

**Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych (CETS, nr 205):**

- przepisy ogólne (art. 1);
- prawo dostępu do dokumentów urzędowych (art. 2);
- ograniczenia dostępu do dokumentów urzędowych (art. 3);
- wnioski o dostęp do dokumentów urzędowych (art. 4);
- przetwarzanie wniosków o dostęp do dokumentów urzędowych (art. 5);
- formy dostępu do dokumentów urzędowych (art. 6);
- obciążenia z tytułu dostępu do dokumentów urzędowych (art. 7);
- procedura nadzoru (art. 8);
- środki uzupełniające (art. 9);
- dokumenty upublicznione z inicjatywy władz publicznych (art. 10)

**Rekomendacje i rezolucje Komitetu Ministrów Rady Europy**

- Przetwarzanie danych osobowych w kontekście zatrudnienia (CM/Rec(21015)5 z 1.04.2015);

- Ochrona jednostek w kontekście automatycznego przetwarzania danych osobowych w kontekście profilowania (*CM/Rec(2010)13 z 23.11.2010 r.*);
- Dobra administracja (*CM/Rec(2007)7 z 20.06.2007 R.*);
- Lokalne i regionalne usługi publiczne (*CM/Rec(2007)4 z 31.01.2007 r.*);
- Nadzór sądowy nad aktami administracyjnymi (*Rec(2004)20 z 15.12.2004 r.*);
- Wykonanie decyzji administracyjnych i sądowych w dziedzinie prawa administracyjnego (*Rec(2003)16 z 9.09.2003 r.*);
- Dostęp do dokumentów urzędowych (*Rec(2002)2 z 21.02.2002 r.*);
- Alternatywy wobec sporów między władzami administracyjnymi a stronami prywatnymi (*Rec(2001)9 z 5.09.2001 r.*);
- Status urzędników publicznych w Europie (*Rec. no. R(2000)6 z 24.02.2000 r.*);
- Ochrona danych osobowych zbieranych i przetwarzanych dla celów statystycznych (*Rec. nr R(97)18 z 30.09.1997 r.*);
- Lokalne usługi publiczne i prawa ich użytkowników (*Rec. nr R(9707 z 1.04.1997 r. – zmieniona przez Rec. CM/Rec(2007)4*);
- Ochrona danych medycznych (*Rec. nr R(97)5 z 12302.1997 r.*)
- Ochrona danych osobowych w obszarze usług telekomunikacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem usług telefonicznych (*nr R(95)4 z 7.02.1995 r.*);
- Komunikowanie stronom trzecim danych osobowych przetrzymywanych przez organy publiczne (*nr R(91)10 z 9.09.1991 r.*);
- Sankcje administracyjne (*nr R(91)1 z 13.02.1991 r.*);
- Prowizoryczna ochrona sądowa w sprawach administracyjnych (*Rec. nr R(89)8 z 13.09.1989 r.*);
- Procedury administracyjne dotyczące wielkiej liczby osób (*nr R(87)16 z 17.09.1987 r.*);
- Uregulowanie użycia danych osobowych w sektorze policji (*nr R(87)15 z 17.09.1987 r.*);
- Środki na rzecz zapobiegania i redukowania przeładowania pracą w sądach (*nr R(86)12 z 16.09.1986 r.*);
- Ochrona danych osobowych używanych do celów zabezpieczenia społecznego (*nr R(876)1 z 23.01.1986 r.*);
- Instytucja ombudsmana (*nr R(85)13 z 23.09.1985 r.*);
- Odpowiedzialność publiczna (*nr R(84)15 z 18.09.1984 r.*);

- Środki ułatwiające dostęp do wymiaru sprawiedliwości (*nr R(81)7 z 14.05.1981 r.*);
- Wykonywanie kompetencji dyskrecyjnych przez władze administracyjne (*nr R(80)2 z 11.03.1980 r.*)
- Współdziałanie między ombudsmanami państw członkowskich oraz między nimi a Radą Europy (*Rezolucja (85)8 z 23.09.1985 r.*);
- Pomoc i poradnictwo prawne (*Rezolucja (78)8 z 2.03.1978 r.*);
- Ochrona jednostek w kontekście aktów władz administracyjnych (*Rezolucja (77)31 z 28.09.1977 r.*);
- Pomoc prawna w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych (*Rezolucja (76)5 z 18.02.1976 r.*).

## Załącznik II:

### Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące zasad ustalonych w podręczniku

- A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Włochy, 27.09.2011 (*Zasada 15*);
- Agrokompleks v. Ukraina, 5.10.2011 (*Zasady 14 i 21*);
- Ahmed and Others v. Zj. Królestwo, 2.09.1998 (*Zasada 3*);
- Airey v. Irlandia, 9.10.1979 (*Zasada 19*);
- Belane Nagy v. Węgry, ECHR 2016 (*Zasada 5*);
- Beyeler v. Włochy, ECHR 2000-I (*Zasada 12*);
- Bladet Tromso and Stensaas v. Norwegia, ECHR 1999-III (*Zasada 6*);
- Brumarescu v. Rumunia, ECHR 1999-VII (*Zasada 5*);
- Budayeva and Others v. Rosja, ECHR 2008 (*Zasada 6*);
- Buscemi v. Włochy, ECHR 1999-VI (*Zasada 10*);
- Chachal v. Zj. Królestwo, 15.11.1996 (*Zasada 11*);
- De Geouffre de La Pradelle v. Francja, 16.12.1992 (*Zasada 13*);
- De Souza Ribeiro v. Francja, ECHR 2012 (*Zasada 16*);
- Dubetska and Others v. Ukraina, 10.02.2011 (*Zasada 12 i 14*);
- Engel and Others v. Holandia, 8.06.1976 (*Zasada 15*);
- Ferrazini v. Włochy, ECHR 2001-VII;
- Gaskin v. Zj. Królestwo, 7.07.1989 (*Zasada 7*);
- Gnahre v. Francja, ECHR 2000-IX (*Zasada 2*);
- Guja v. Mołdawia, ECHR 2008 (*Zasada 6*);
- Haralambie v. Rumunia, 27.10.2009 (*Zasada 7*);

- Hatton and Others v. Zj. Królestwo, ECHR 2003-VIII (Zasada 9);
- Hornsby v. Grecja, 19.03.1997 (Zasada 14);
- Hutten-Czapska v. Polska, ECHR 2006-VIII (Zasada 4);
- Jabari v. Turcja, ECHR 2000-VIII (Zasada 16);
- Jersild v. Dania, 23.09.1994 (Zasada 6);
- K.H. and Others v. Słowacja, ECHR 2009 (Zasada 7);
- Khan v. Zj. Królestwo, ECHR 2000-V (Zasada 5);
- Klassand Others v. Niemcy, 6.09.1078 (Zasada 7 i 19);
- Kopecky v. Słowacja, ECHR 2004-IX (Zasada 5);
- Kuharec alias Kuhareca v. Łotwa, 7.12.2004 (Zasada 8);
- Lashmankin and Others v. Rosja, 7.02.2017 (Zasada 1);
- Leander v. Szwecja, 26.03.1087 (Zasada 18);
- Loiseau v. Francja, 28.09.2004 (Zasada 6);
- Maaouia v. Francja, ECHR 2000-X;
- Magyar Helsinki Bizottsag v. Węgry, 8.11.20176 (Zasada 6);
- Marckx v. Belgia, 13.06.1979 (Zasada 5);
- Markov and Markova v. Ukraina, 13.10.2015 (Zasada 8);
- McMichael v. Zj. Królestwo, 24.02.1995 (Zasada 10);
- Meltex Ltd. and Movsesyan v. Armenia, 17.06.2008 (Zasada 13);
- Moskal v. Polska, 15.09.2009 (Zasada 12);
- Observer and Guardian v. Zj. Królestwo, 26.11.1991 (Zasada 6);
- Oneryildiz v. Turcja, ECHR 2004-XII (Zasada 12);
- P., C. and S. v. Zj. Królestwo, ECHR 2002-VI (Zasada 19);
- Pierre-Bloch v. Francja, 21.10.1997;
- Pine Valley Developments Ltd. and Others Irlandia, 29.11.1991 (Zasada 5);
- Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgia, 20.11.1995 (Zasada 5);
- Prokopovich v. Rosja, ECHR 2004-XI (Zasada 1);
- Ringeisen v. Austria, 16.07.1071 (Zasada 19);
- Rousk v. Szwecja, 25.07.2013 (Zasada 20);
- Rysovskyy v. Ukraina, 20.10.2011 (Zasada 5, 6, 12 i 16);
- S. and Marper v. Zj. Królestwo, ECHR 2008 (Zasada 7);
- Segerstedt-Wiberg and Others v. Szwecja, ECHR 2006-VII (Zasada 7);
- Soering v. Zj. Królestwo, 7.07.1289 (Zasada 4);
- Stretch v. Zj. Królestwo, 24.06.2003 (Zasada 1);
- Taskin and Others v. Turcja, ECHR 2004-X (Zasada 9 i 19);
- The Sunday Times v. Zj. Królestwo, 26.04.1979 (Zasada 1);

- Thorger horgeirson v. Islandia, 25.06.1992 (*Zasada 6*);
- Tolstoy Miloslavsky v. Zj. Królestwo, 13.07.1995 (*Zasada 1*);
- Tsfayo v. Zj. Królestwo, 14.11.2006 (*Zasada 17*);
- Vilho Eskeinen and Others v. Finlandia, ECHR 2007-II (*Zasada 19*);
- Vilnes and Others v. Norwegia, 5.12.2013 (*Zasada 6*);
- Xintaras v. Szwecja, 22.06.2004 (*Zasada 1 i 4*);
- Zarb Adami v. Malta, ECHR 2006-VIII (*Zasada 2*).



**Rozdział III.**  
**Europejskie zasady**  
**administracji**  
**publicznej. OECD:**

**Wsparcie na rzecz**  
**doskonalenia rządu**  
**i zarządzania w krajach Europy**  
**Środkowej i Wschodniej**  
SIGMA Papers No.27, 1999

**Kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej powinny zreformować swoją administrację publiczną, by sprostać kryteriom** przyjęcia z Kopenhagi i Madrytu. Większość obszarów rządowych objętych bądź dotkniętych jest przez *acquis communautaire* (tj. cały zbiór ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej). W różnych dziedzinach *acquis* zadania i treści reformy jawią się zupełnie jasno. **Kraje kandydackie mają transponować ustawodawstwo WE do krajowego porządku prawnego, a następnie zapewnić jego implementację i wykonanie.** Trudności i zwłoki wiążą się głównie z procesem i postępowaniem implementacji z uwagi na brak wydolności.

**Nie ma żadnego *acquis communautaire* w zakresie ustalania standardów horyzontalnych systemów rządzenia oraz krajowej administracji publicznej.** Zadanie i kierunki reformy administracji publicznej w perspektywie przystąpienia do UE są więc mniej wyraziste. Z biegiem czasu jednak wśród państw demokratycznych ukształtował się **generalny consensus co do kluczowych składników dobrego rządzenia.** Składniki te obejmują zasady *rule of law*, pewności (*reliability*), przewidywalności (*predictability*), odpowiedzialności (*accountability*) i jawności (*transparency*), ale też kompetencji technicznej i menedżerskiej, wydolności organizacyjnej oraz partycypacji obywatelskiej. Mimo braku *acquis communautaire*, consensus ten ukształtował zasady administracji publicznej podzielane przez państwa członkowskie UE o różnych tradycjach prawnych i różnych systemach rządzenia. Z czasem **zasady te zostały zdefiniowane i skonkretyzowane za pośrednictwem orzecznictwa sądów krajowych, a następnie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.**

**Zasady administracji publicznej podzielane przez państwa członkowskie UE ustalają warunki „europejskiej przestrzeni administracyjnej” (EAS).** EPA obejmuje zbiór wspólnych standardów działania w dziedzinie administracji publicznej, które zostały określone przez prawo i zastosowane w praktyce za pośrednictwem procedur i mechanizmów odpowiedzialności. Kraje ubiegające się o członkostwo UE winny brać te standardy pod uwagę w procesie rozwoju swej administracji publicznej. Aczkolwiek EPA nie stanowi uzgodnionego składnika *acquis com-*

*munautaire*, niemniej jednak powinna służyć w charakterze wskazówki dla reform administracji w krajach kandydackich. W państwach członkowskich UE – **wespół z zasadami ucieleśnionymi w konstytucji** – zazwyczaj są włączane bądź przekazywane za pośrednictwem **zbioru ustaw administracyjnych także akty dotyczące postępowania administracyjnego, akty dotyczące procesu administracyjnego, akty dotyczące wolności informacji oraz ustawy o służbie cywilnej.**

Zakres, w jakim dany kraj kandydacki podziela te zasady administracji publicznej i przyłącza się do standardów EPA, stanowi wskazówkę wydolności jego krajowej administracji publicznej w zakresie skutecznej implementacji *acquis communautaire*, stosownie do kryteriów wyjaśnionych przez Radę Europejską w Kopenhadze i Madrycie (...).

W drugiej części opracowania służba cywilna jest rozważana w szerszym kontekście (...). Wśród wyciągniętych wniosków znajduje się przekonanie, że **pracownicy cywilni są nie tylko pracownikami, ale też odgrywają rolę konstytucyjną. Nie jest zatem stosowne regulowanie stosunku między państwem bądź instytucją państwową a jej pracownikami cywilnymi wyłącznie za pośrednictwem prawa pracy.**

Członkostwo UE wymaga, by każda dziedzina administracji oraz sektor przemysłu państwa członkowskiego przestrzegał *acquis communautaire*. Jeśli np. krajowy przemysł mleczarski w kraju kandydackim ma przetrwać dzień przystąpienia, musi on spełnić wszelkie wymagania *acquis*. Jeśli nie, przemysł nie będzie zdolny do eksportu swych produktów do innych państw członkowskich. Faktycznie, nie będzie on nawet zdolny do handlu w obrębie swego własnego rynku krajowego.

**Instytucje krajowej administracji publicznej państw członkowskich UE zapewniają implementację i wykonanie *acquis communautaire*.** By mieć zdolność skutecznego czynienia tego, administracja publiczna kraju kandydackiego musi przyłączyć się do zasad ogólnych dobrego rządzenia i sprostać standardom administracyjnym określonym w ramach UE. Implementacja *acquis* w dziedzinie administracyjnej jest oczywiście sprawą wydolności i zasobów w odnośnym sektorze – ale nie tylko. Ogólne systemy horyzontalnego rządzenia kraju kandydackiego także muszą odpowiadać wymaganiom UE, ponieważ są one kluczowe dla pewności funkcjonowania administracji jako całości, włączając w to obszary *acquis*. **Owocna implementacja i wykonanie w oczywisty sposób zależą od horyzontalnych struktur i systemów rządzenia, jak procedu-**

**ry i mechanizmy działań administracyjnych służące zapewnieniu, by działalność pracowników cywilnych szła po linii standardów UE.**

Brak ogólnego ustawodawstwa WE stosującego się w dziedzinach administracji publicznej i prawa administracyjnego stanowi problem dla krajów kandydackich. **Wymaga się od krajów kandydackich dysponowania systemami administracji oraz instytucjami administracji publicznej zdolnymi do transponowania, implementowania i wykonywania *acquis* zgodnie z zasadą „obowiązkowego skutku” (*zobowiązania rezultatu*).** Kraje kandydackie muszą spełnić kryteria wymagane dla członkostwa UE, jak zostały one przyjęte przez Radę Europejską w Kopenhadze, Madrycie i Luksemburgu. Nadto, postęp krajów kandydackich mierzony będzie w świetle tych kryteriów, tj. wedle sformułowania regularnych raportów Komisji Europejskiej – w sensie ich „administracyjnej i sądowej zdolności do stosowania *acquis*”, co w sposób domniemany oznacza, że ich postęp będzie oceniany w świetle europejskich standardów administracyjnych.

To w tym kontekście opracowanie niniejsze opisuje **Europejską Przestrzeń Administracyjną (EPA) jako specyficzny składnik prawa WE.** EPA stanowi metaforę o implikacjach praktycznych dla państw członkowskich, obejmującą w sobie, inter alia, **zasady prawa administracyjnego jako zbiór kryteriów stosowanych przez kraje kandydackie w ich wysiłkach na rzecz osiągnięcia wydolności administracyjnej wymaganej dla członkostwa UE.** EPA przedstawia sobą rozwijający się **proces wzmacniania konwergencji pomiędzy krajowym porządkiem administracyjno-prawnym a praktykami administracyjnymi państw członkowskich.** Na konwergencję tę wpływa kilka sił wiodących, jak nacisk ekonomiczny jednostek i firm, regularne i ciągłe kontakty między urzędnikami publicznymi państw członkowskich oraz – na końcu i w sposób szczególny – orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

**Chociaż konstytucje i późniejsze ustawodawstwo niosą ze sobą ogólne zasady prawne i określają standardy działania administracyjnego, to do sądów – na podstawie orzekania od sprawy do sprawy – należy konkretyzowanie tych standardów, tj. określanie poziomów akceptacji praktyk administracji publicznej.** Tradycyjnie standardy działalności administracyjnej były określane i konkretyzowane w obrębie krajowych granic suwerennych państw. Były one produktem krajowych rozwiązań konstytucyjnych, działalności ustawodawczej krajowych parlamentów, decyzji krajowych władz administracyjnych i orzeczeń sądów

krajowych. **W ramach UE proces ten staje się coraz bardziej ponadnarodowym, a – z punktu widzenia członkostwa – możliwe jest wymaganie podzielanych obowiązkowych standardów administracyjnych, jak zostały one określone na poziomie europejskim, a zatem pośród państw członkowskich, przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.**

Podkreślanie harmonizacji potencjału standardów administracyjnych nie oznacza jednak stwierdzenia, jakoby instytucje administracyjne miały być homogenicznie ustalane pośród państw członkowskich UE. Ważnym przesłaniem jest, że – **niezależnie od rozwiązań krajowych – krajowa administracja publiczna musi uznać zasady i przyłączyć się do standardów, które są podzielane przez państwa członkowskie UE.**

Opracowanie niniejsze opisuje zasady prawa administracyjnego określone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który faktycznie ustala standardy administracji publicznej. Jego cel jest trojaki: po pierwsze, ma ono na celu określić i zapewnić kryteria dające wskazówkę dla reform administracji publicznej w krajach kandydackich; po drugie, zapewnia ono punkty oparcia, w świetle których można oceniać postęp; po trzecie, ostatecznym celem opracowania jest przyjęcie z pomocą krajom kandydackim w sprostaniu kryteriom administracji publicznej wymaganym dla członkostwa UE, a ustalonym w Kopenhadze i Madrycie.

### 3.1. Część I: Zasady prawa administracyjnego i europejska przestrzeń administracyjna

#### 1. Zasady prawa administracyjnego

Aczkolwiek pojęcia i koncepcje prawa administracyjnego w systemach krajowych różnią się, **możliwe jest uzgodnienie wspólnej definicji prawa administracyjnego jako zbioru zasad i norm stosujących się do organizacji i zarządzania administracją publiczną oraz stosunków między administracją a obywatelami.**

**Zasady prawa administracyjnego** ustalające standardy oraz inspirujące postępowanie pracowników cywilnych zazwyczaj jawią się jako **rozproszczone pośród różnych części ustawodawstwa o randze od konstytucji po ustawy parlamentarne, a także specyficzne części ustawodawstwa delegowanego, jak też orzecznictwa sądów** zajmującego się sporami dotyczącymi administracji publicznej. Jest tak np. w przypadku takich krajów, jak: Belgia, Francja, Grecja, Irlandia i Zjednoczone Królestwo. Inne kraje wprowadziły w życie **ogólną kodyfikację procedur administracyjnych**, która zbiera i próbuje usystematyzować wiele z tych zasad. Tak jest w przypadku Austrii (od 1925 r.), Bułgarii (1979), Danii (1985), Niemiec (1976), Węgier (1957), Holandii (1994), **Polski (1960)**, Portugalii (1991) i Hiszpanii (1958).

Te zasady administracyjne nie są po prostu opartymi na dobrej woli ideami; są one włączone na wszystkich poziomach do instytucji i procedur administracyjnych. **Aktorzy sfery publicznej są prawnie zobowiązani do przestrzegania tych zasad prawnych, które muszą być podtrzymywane przez niezależne organy kontrolne, systemy sprawiedliwości i wykonanie sądowe, nadzór parlamentarny oraz przez zapewnienie sposobności wysłuchania i dochodzenia roszczeń jednostkom i osobom prawnym.**

W dziedzinie europejskiego prawa wspólnotowego, Europejski Trybunał Sprawiedliwości określił szereg zasad prawa administracyjnego, odwołując się do ogólnych zasad prawnych – w postępującym rozwoju – prawa administracyjnego wspólnych państwom członkowskim. **Szcze-**

**gólnie istotnymi zasadami ustalonymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości**, które z kolei wszystkie kraje członkowskie muszą stosować w porządku krajowym, wykonując prawo WE, są m.in.: **zasada administracji poprzez prawo, zasady proporcjonalności, pewności prawnej, ochrony prawowitych oczekiwań, niedyskryminacji, prawa do wysłuchania w administracyjnych procedurach decyzyjnych, czasowej pomocy, słusznych warunków dostępu jednostki do sądów administracyjnych, pozaumownej odpowiedzialności administracji publicznej.**

Gdybyśmy próbowali usystematyzować **zasady prawa administracyjnego wspólne dla krajów Europy Zachodniej**, moglibyśmy rozróżnić następujące grupy:

- 1) pewności i przewidywalności (pewności prawnej),**
- 2) otwartości i jawności,**
- 3) odpowiedzialności,**
- 4) wydolności i skuteczności.**

Z tych zasad można wywieść inne jeszcze zasady.

Zasady prawa administracyjnego i służby cywilnej trudno jest czasem określić. Często zdają się one w danej sytuacji przeczyć jedna drugiej. Skuteczność zda się wchodzić w spór z należytym procesem; lojalność zawodowa wobec rządu zda się przeciwstawiać integralności zawodowej i neutralności politycznej; decyzje dyskrecjonalne mogą się wydawać sprzecznymi z *rule of law* itd.

Ten **zagmatwany charakter zasad prawa administracyjnego** stanowi jeden z powodów, dla których „**konceptje blankietowe**” są tak powszechne w unormowaniach prawa administracyjnego i służby cywilnej. **Jest to też jeden z powodów, dla których sądy krajowe i Europejski Trybunał Sprawiedliwości również tak często powołane są do rozstrzygania konfliktów i ciągłego konkretyzowania tych definicji w konstrukcji doktrynalnej, adaptowanej do wymagań czasu.**

Jest być może bezużyteczne, a czasem niedopuszczalne, dążenie do jasnego określenia granic zasad prawa administracyjnego. W sensie stanowienia prawa – gdy taką próbę się podejmuje – zwykle w formie bardzo szczegółowych kazuistycznych rozróżnień, rezultatem ostatecznym będzie często zwiększone pomieszanie. Pomieszanie w tej dziedzinie zazwyczaj rodzi niesprawiedliwość. **Nadgorliwe próby zapewnienia szczegółu w normowaniu takich zagmatwanych spraw prowadzą do zrodzenia**

**niepewności i sprzeczności.** Sprzeczność i rozbieżności powodują również trudności w aktualizacji tych zasad poprzez negatywny wpływ na wykonywanie prawa. Z perspektywy stanowienia prawa prawdopodobnie **mądrzejsze jest odwołanie się do „koncepcji blankietowych” z racji ich zdolności do sprostania odmiennym sytuacjom.** Z perspektywy postępowania pracowników cywilnych i władz publicznych **o parcie się na zdrowym rozsądku i poszukiwaniu inspiracji z ukształtowanej doktryny orzecznictwa byłoby bardziej godne zalecenia.**

### **Pewność i przewidywalność**

Szereg zasad i mechanizmów prawa administracyjnego działa na rzecz pewności i przewidywalności – określanych także jako **pewność prawna czy bezpieczeństwo prawne – działań i decyzji administracji publicznej.** Wszystkie te zasady starają się wykorzenić arbitralność z prowadzenia spraw publicznych.

*Rule of Law (Rechtsstaat, Etat de droit)* jest wielostronnym mechanizmem służącym pewności i przewidywalności. Zakłada on „administrację przez prawo”. W istocie, *rule of law* oznacza, że administracja publiczna powinna sprawować swoją odpowiedzialność zgodnie z prawem. Władze publiczne podejmują swe decyzje, kierując się ogólnymi normami lub zasadami, stosowanymi bezstronnie wobec każdego, kto wkracza w pole ich zastosowania. Akcent pada na neutralność i powszechność takiego stosowania (zasada niedyskryminacji). Administracja publiczna winna podejmować decyzje zgodnie z ustalonym prawem oraz z kształtowanymi przez sądy regułami interpretacji, niezależnie od jakichkolwiek innych względów. *Rule of law* przeciwstawia się arbitralnej władzy, układom oraz innym dewiacjom. *Rule of law* wymaga ścisłej hierarchii norm prawnych realizowanej przez niezależne sądy, jak też zasady, że władza publiczna w konkretnej decyzji – normalnie rzecz biorąc – nie jest wyposażona w kompetencję przeciwstawiania się normom ogólnym ustalonym i opublikowanym.

Relatywizacją stosowania *rule of law* jest pojęcie kompetencji prawnej. Władze publiczne mogą podejmować decyzje jedynie w sprawach, w których dysponują one jurysdykcją prawną. Kompetencja oznacza w tym kontekście wyraźnie i na mocy prawa nabytą władzę decydowania w danej sprawie czy zagadnieniu interesu publicznego, która zgodnie z prawem nadaje władzy publicznej zdolność nie tylko podejmowa-



nia decyzji w takiej sprawie, ale zobowiązuje też ją do przyjęcia odpowiedzialności. Kompetentna władza publiczna nie może abdykować z takiej odpowiedzialności. W tym sensie, **jurysdykcja (czy kompetencja) jest równoznaczna z odpowiedzialnością**. Pojęcie kompetencji jest stosowane ściśle, tak by decyzja podejmowana przez władzę bez jurysdykcji prawnej była nieważna oraz by była uznawana za nieważną przez sądy.

Pewność i przewidywalność administracji publicznej niekoniecznie musi się kłócić z **dyskrecją administracyjną** (*freies Ermessen, pouvoir discretionnaire*). Dyskrecja i arbitralność to nie jedno i to samo. Decyzje dyskrecjonalne odnoszą się do spraw, w których – w ramach prawnych – decydentowi pozostawia się pewien stopień wyboru. Kompetencje dyskrecjonalne są nadawane organom administracyjnym z szeregu powodów. Dyskrecja nie oznacza bezprawności. Decyzje dyskrecjonalne są konieczne, ponieważ prawo nie może przewidzieć wszystkich okoliczności, jakie mogą się ukształtować w sytuacjach przyszłych. Władze publiczne muszą być wyraźnie upoważnione przez prawo do podejmowania decyzji dyskrecjonalnych. Sądy wypracowały prawną doktrynę dyskrecji administracyjnej, która obejmuje różne zasady rządzące realizacją dyskrecji i hamujące ją. Pośród takich zasad znajdują się zasady wymagające od administracji działania w dobrej wierze, kierowania się interesem publicznym w sposób rozsądny, stosowania słusznych procedur, podtrzymywania wymogu równego traktowania oraz przestrzegania testu proporcjonalności. Innymi słowy, zgodna z prawem dyskrecja nie może działać bez ogólnych zasad prawa administracyjnego, ponieważ stanowią one pewien rodzaj przeciwwagi *vis-à-vis* kompetencji dyskrecjonalnych przyznanych administracji publicznej.

Inną zasadą działającą na rzecz pewności i przewidywalności jest **prawna zasada proporcjonalności**. Oznacza ona, że **działanie administracyjne powinno być proporcjonalne w stosunku do celu realizowanego przez prawo, nie deprywując obywateli bardziej niż jest to ściśle konieczne do osiągnięcia tego celu**. Proporcjonalność jest upodabniana do rozsądnosci. Oznacza ona również, że **byłoby sprzeczne z prawem stosować prawo ściśle tam, gdzie – czyniąc tak – mógłby się pojawić niezamierzony przez prawo rezultat. Może to stanowić nadużycie kompetencji administracyjnych**. Proporcjonalność szczególnie jest istotna w przypadkach przymusowych zarządzeń dotyczących sprzedaży

(lub wywłaszczeń), w wyniku których jednostki są pozbawiane praw własnościowych w imię interesu publicznego. Pojęcie proporcjonalności w sposób szczególny było rozwijane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, kierując się linią już ukształtowaną w prawie niemieckim, i wrosło ono w większość europejskich systemów prawa administracyjnego za pośrednictwem prawa WE.

**Zasadą działającą na korzyść „administracji przez prawo” jest zasada słuszności proceduralnej. Oznacza ona procedury zabezpieczające akuratne i bezstronne stosowanie prawa, jak też uwagę na wartości społeczne, jak poszanowanie dla osób oraz ochrona ich godności. Konkretnym zastosowaniem słuszności proceduralnej jest zasada prawna, zgodnie z którą nikt nie może być dotknięty w swych prawach i interesach bez zapoznania go z faktami i wchodzącymi w grę zagadnieniami oraz bez wysłuchania w ramach dogodnej po temu procedury. Przynależy również do słuszności powiadomienie zainteresowanych stron o działaniu administracyjnym.**

**Terminowość w działaniu administracji publicznej silnie wspiera zasady przewidywalności i pewności.** Zwłoka administracji publicznej w podejmowaniu decyzji i działań może rodzić frustrację, niesprawiedliwość bądź poważną szkodę, tak dla interesu publicznego, jak i dla interesów prywatnych. Zwłoka wynikać może z nieadekwatnych zasobów bądź z braku rozwiązania politycznego. Często jednak jest ona powiązana z nieskutecznością i niekompetencją pracowników cywilnych. Normy prawne winny wspomagać złagodzenie problemu poprzez ustalenie jasnych terminów, w których należy coś uczynić. Z drugiej strony, służba cywilna – z opartym na względach merytorycznych modelem rekrutacji i zapewnieniem regularnego szkolenia – może zredukować brak kompetencji w ramach administracji publicznej i pracować na rzecz pewności.

Profesjonalizm oraz integralność profesjonalna w służbie cywilnej w jasny sposób służy podporą dla pewności i przewidywalności administracji publicznej. **Integralność profesjonalna służby cywilnej opiera się na pojęciach bezstronności i niezawistości zawodowej.** Bezstronność odnosi się do braku stronniczości. W dziedzinie administracji publicznej stronniczość oznacza wykazywanie inklinacji na rzecz danego wyniku w ocenie danej sytuacji, co w konsekwencji powoduje nieusprawiedliwioną bądź niesłuszną szkodę dla interesu powszechnego bądź dla praw innych stron zainteresowanych. Często zawiera ona w sobie naj-

mocniejszy wyraz przesądu czy osądu opartego na złych racjach. Przepisy prawne zakazujące pracownikom cywilnym angażowania się w decyzje dotyczące spraw, w których mają oni osobisty czy nabyty interes, mają na celu wzmocnienie waloru bezstronności.

Utrata niezawisłości zawodowej podsuwa sugestie urzędnikowi, który nie korzysta z niezawisłości w myśleniu i osądzie, blokując właściwe rozważenie sprawy co do meritum. **Korupcja, przymus, niekontrolowana ambicja polityczna oraz bezgraniczne pragnienie promocji stanowią częste powody utraty niezawisłości. Korupcja powoduje utratę niezawisłości za cenę bezprawnej korzyści. Przymus rodzi utratę niezawisłości za cenę strachu. Ambicja polityczna bądź zachłanność zawodowa może doprowadzić pracowników cywilnych do ulegania pochlebstwom oraz do ślepego spełniania życzeń ich zwierzchników, a nawet do uprzedniego niewłaściwego hamowania ich własnego osądu.**

Służba cywilna, której system rekrutacji i promocji oparty jest głównie na patronacie politycznym lub układach bardziej przeszkodzi integralności zawodowej niż system oparty na względach merytorycznych. **System służby cywilnej, w którym pracownicy cywilni dysponują specjalnym statutem regulującym ich prawo do postępu kariery, ustalającym w jasny sposób ich prawa i obowiązki, przewidujący słuszny i proporcjonalny, otwarcie ujawniany i należycie uregulowany poziom zarobków, wraz z mądrymi przepisami dyscyplinarnymi, czyni pracowników cywilnych mniej podatnymi na korupcję, przemoc i pochlebstwa, a w konsekwencji przyczynia się w decydujący sposób dla waloru integralności zawodowej.** Jak wyżej już stwierdzono, integralność profesjonalna działa na rzecz pewności i przewidywalności administracji publicznej. Należy jednak stwierdzić, że **niezawisłość służby cywilnej nie oznacza absolutnego prawa do swobodnego osądu czy opinii. Istnieją standardy zawodowe, których należy przestrzegać oraz normy prawne, którymi trzeba się kierować.** Konieczne jest zapewnienie równowagi między walorem niezawisłości a walorem lojalności wobec kierującego zgodnie z prawem rządu.

### Otwartość i jawność

Otwartość sugeruje, że administracja podlega kontroli zewnętrznej, podczas gdy jawność sugeruje, że – badana ściśle – może być „prześwietlona” dla celów nadzoru i kontroli. **Otwartość i jawność zapewniają,**

**z jednej strony, każdemu dotkniętemu działaniem administracyjnym poznanie jego podstaw, a z drugiej strony, ułatwiają one zewnętrzny nadzór nad działaniem administracyjnym sprawowany przez instytucje kontrolne. Otwartość i jawność są też koniecznymi instrumentami *rule of law*, równości wobec prawa oraz odpowiedzialności.**

Co do zasady, postępowanie administracji publicznej winno być jawne i otwarte. Wyjątkowo tylko sprawy powinny być zachowane w tajemnicy lub poufności, jak sprawy prawdziwie dotyczące bezpieczeństwa narodowego lub temu podobnych zagadnień. Podobnie, dane osobiste nie powinny być ujawniane stronom trzecim.

**W rzeczywistości tylko niewiele specyficznych zagadnień dotyczy bezpieczeństwa narodowego. Jednakże władze publiczne wykazują się tendencją do uznawania spraw za poufne częściej niż jest to rzeczywistością konieczne.** Warto tu wspomnieć, że – z wyjątkiem Szwecji od końca XVIII wieku – tradycyjnym standardem administracji publicznej była dyskretność i tajemnica. Dopiero od lat sześćdziesiątych naszego stulecia wartość otwartego rządu rozwinęła się w innych demokracjach i jest ona dziś uznawana za szczególnie ważny standard administracji publicznej. Poprzednio jedynym zastosowaniem zasady otwartości w większości demokracji zachodnich była, z jednej strony, zasada, że regulacje prawne mogą wejść w życie jedynie po ich opublikowaniu w urzędowym biuletynie czy czasopiśmie, a z drugiej strony, że decyzje administracyjne mogą podlegać stosowaniu jedynie po ich urzędowym i należytym skierowaniu do i otrzymaniu przez osoby zainteresowane.

**Otwartość i jawność w administracji publicznej służy dwóm celom szczególnym.** Z jednej strony, **chronią one interes publiczny, ponieważ redukują prawdopodobieństwo niewłaściwej administracji i korupcji.** Z drugiej strony, są one **istotne dla ochrony praw jednostki, ponieważ wyjaśniają powody decyzji administracyjnej, a w konsekwencji wspierają zainteresowaną stronę w korzystaniu z prawa do odwołania za pośrednictwem apelacji.**

W prawie administracyjnym istnieje kilka praktycznych zastosowań tych zasad. **Działania administracyjne muszą być uzasadnione i podpisane przez właściwą kompetentną władzę. Rejestry publiczne muszą być dostępne opinii publicznej. Działający w imieniu władzy muszą okazać swą tożsamość opinii publicznej.** Pracownicy cywilni muszą akceptować pewne ograniczenia w zyskach z działalności prywatnej, które

w każdym przypadku muszą podlegać ujawnieniu i uprzedniemu upoważnieniu. Szczególnie ważny dla stosowania otwartości jest obowiązek władz publicznych do wskazania powodów swej decyzji.

**Aktowi czy decyzji administracyjnej powinno towarzyszyć wyjaśnienie powodów.** Wyjaśnienie to ujawnia rozumowanie, jakim kierowała się władza publiczna w kształtowaniu swej decyzji, a w szczególności wskazuje zgodność między faktami oraz jak fakty te nakładają się na zakres ustawodawstwa. Co za tym idzie, **wyjaśnienie powodów winno obejmować fakty oraz dowody na ich poparcie, jak też zastosowane uzasadnienie prawne. Wyjaśnienie powodów ma najwyższe znaczenie, gdy wniosek strony zainteresowanej zostaje odrzucony. W takim przypadku wyjaśnienie powodów powinno uważnie wykazywać i uzasadniać, dlaczego argumentacja czy dowody przedłożone przez stronę nie zostały zaakceptowane.**

Co stanowi powody adekwatne, jest trudną w prawie administracyjnym kwestią, która często jest przedkładana do rozstrzygnięcia sądom. Ważnym punktem jest jednak to, że **wyjaśnienie powodów musi obejmować podstawy oraz wystarczający stopień uzasadnienia, by umożliwić stronie zainteresowanej przygotowanie apelacji przeciwko decyzji administracyjnej.** Wyjaśnienie powodów decyzji administracyjnej stanowi narzędzie na rzecz otwartości, jawności i odpowiedzialności.

## Odpowiedzialność

Generalnie rzecz biorąc, odpowiedzialność oznacza, że osoba czy władza musi wyjaśniać i uzasadniać swoje działania drugiemu. Zatem, w prawie administracyjnym oznacza, że **każdy organ administracyjny winien być odpowiedzialny za swe działania wobec innych władz administracyjnych, ustawodawczych czy sądowych. Odpowiedzialność wymaga również, by żadna władza nie była wolna od kontroli czy nadzoru ze strony innych władz.** Można to osiągnąć wieloma różnorodnymi mechanizmami, włączając w to m.in. nadzór sądowy, apelację do wyższego organu administracyjnego, badanie przez ombudsmána, inspekcję specjalnego organu czy komisji, jak też kontrolę ze strony komisji parlamentarnej. **Odpowiedzialność służy wykazaniu, czy zasady w rodzaju *rule of law*, otwartości, jawności, bezstronności oraz równości wobec prawa były przestrzegane. Odpowiedzialność jest istotna dla zapewnienia**

**wartości takich, jak: wydolność, skuteczność, pewność oraz przewidywalność administracji publicznej.**

Szczególną cechą odpowiedzialności w dziedzinie prawa administracyjnego jest to, że jest ona zapewniana przez złożony zbiór sformalizowanych procedur. **To nie jest abstrakcyjna odpowiedzialność, lecz bardzo konkretne i prawnie określone sprawy do rozliczenia się za pośrednictwem zbioru bardzo specyficznych procedur.** Trudno się dziwić, że sprawy do rozliczenia się muszą głównie dotyczyć, z jednej strony tego, na ile zasady ucieleśnione w prawie administracyjnym są honorowane przez pracowników cywilnych i przez władze publiczne, a z drugiej strony tego, na ile procedury prawne służące kształtowaniu decyzji administracyjnych były przestrzegane.

Dla uczynienia administracji publicznej odpowiedzialną konieczny jest nadzór, by zapewnić, że organy administracyjne używają swych kompetencji w sposób właściwy, zgodnie z prawem i z zastosowaniem ustalonych procedur. **Institucje i mechanizmy nadzoru służą monitorowaniu i kontrolowaniu działań urzędników publicznych. Celem nadzoru jest ocena, czy organy publiczne wykonują swoje funkcje wydolnie, skutecznie i terminowo oraz czy zachowane są zasady i procedury ustalane czy to specjalnymi, czy też generalnymi unormowaniami. Innymi słowy, nadzór ma na celu zapewnienie administracyjnej zasady „administracji przez prawo”, ponieważ jest ona istotna dla ochrony tak interesu publicznego, jak też praw jednostek.**

Tego rodzaju instytucje i mechanizmy nadzoru mogą przybierać różnorodne formy: sądy, oskarżyciel, ombudsman, rewidenci wewnętrzni i zewnętrzni, inspektoraty, władze ustalające standardy, komisje parlamentarne, media itd.

Krótko mówiąc, wszystkie tego rodzaju **mechanizmy i instytucje mają na celu skuteczną realizację rule of law, jawności, odpowiedzialności, wydolności i skuteczności jako kluczowych w administracji publicznej i służbie cywilnej zasad.** Innymi słowy, mają one na celu ochronę praw jednostki, jak również interesu publicznego, poprawiając jakość procesu podejmowania decyzji, a w ostateczności sprzyjając pewności, bezpieczeństwu prawnemu oraz prawowitości administracji publicznej.

Żaden inny współczesny organ czy instytucja społeczna nie ma tak wielu i tak różnorodnych środków nadzoru i kontroli, jak administracja publiczna. Fakt ten jest wyrazem idei szczególnej i delikatnej roli, do ode-

grania której powołana jest służba cywilna we współczesnych społeczeństwach demokratycznych.

### **Wydolność i skuteczność**

Specyficzny wymiar odpowiedzialności odnosi się do **wydolności w sprawowaniu administracji publicznej**. Uznanie wydolności za istotną wartość w zakresie administracji publicznej i służby cywilnej jest stosunkowo świeżej daty. W zakresie, w jakim państwo stało się twórcą służb publicznych, pojęcie produktywności wkroczyło do administracji publicznej. Dzisiaj – z racji trudności fiskalnych w wielu państwach – wydolne i skuteczne sprawowanie administracji publicznej w zapewnianiu społeczeństwu służb publicznych podlega coraz intensywniejszym badaniom. Wydolność jest specyficzną menedżerską wartością polegającą w istocie na utrzymywaniu właściwego stosunku między użytymi zasobami a osiąganymi rezultatami.

Zrelatywizowaną wartością jest **skuteczność, która u swych podstaw polega na zapewnieniu, by sprawowanie administracji publicznej było owocne w zakresie osiągania celów i rozwiązywania problemów publicznych ustalonych dla niej przez prawo i rząd**. Wymaga ona głównie analizy i oceny stosowanej polityki publicznej oraz oceny, jak są one urzeczywistniane przez administrację publiczną i pracowników cywilnych.

W nowszych konstytucjach zachodnioeuropejskich, jak konstytucja hiszpańska (1978 r.), wydolność i skuteczność administracji publicznej zostały włączone do zasad konstytucyjnych, równoległe z bardziej klasycznymi zasadami, jak *rule of law*, jawność i bezstronność. Prawo administracyjne – podobnie – często się odnosi do ekonomii, wydolności i skuteczności (znanych jako „trzy E”: „*economy, efficiency and effectiveness*” – przyp. tłum.), równoległe z *rule of law* jako zasadami, które muszą rządzić działaniami i decyzjami administracji publicznej i pracowników cywilnych.

**Wydolność jako wartość menedżerska może zdawać się być w konfliktcie z *rule of law* i należyłą procedurą jako wartościami politycznymi czy demokratycznymi**. Menedżerowie publiczni często postrzegają procedury prawne jako nieprzyjemne wydolności ograniczenia. Kierowanie się ustalonymi procedurami może przeczyć gospodarnemu wykorzystaniu środków i może negatywnie godzić w relację między kosztami a rezultatami działania administracyjnego.

Konflikt ten rodzi szereg zagadnień. Wiele rozwiązań instytucjonalnych i prawnych stara się zaradzić tej sprzeczności. Pośród rozwiązań instytucjonalnych można wymienić **proces przekazywania działalności produkcyjnej sektorowi prywatnemu za pośrednictwem *contracting-out*, z zachowaniem dla administracji publicznej roli w zakresie kształtowania polityki i monitorowania kontraktu**. Prawnie rzecz biorąc, **wydanie szerokiego i złożonego zbioru praw w sprawie dostaw publicznych rozwinęło się w charakterze składnika prawa administracyjnego**. **Dyrektywa WE w sprawie dostaw publicznych** okazała się ważnym źródłem homogenizacji zasad prawnych w ramach UE.

Prawo Wspólnoty Europejskiej również wymaga wydolnej administracji, zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie dyrektyw i rozporządzeń wspólnotowych. To oznaczało dla kilku krajów członkowskich obowiązek zmodyfikowania części ich krajowych struktur organizacyjnych i administracyjnych oraz sposobów podejmowania decyzji w celu nabrania wydolności i skutecznego wykonywania ustawodawstwa europejskiego oraz – generalnie rzecz biorąc – w celu zapewnienia skutecznego współdziałania z instytucjami Wspólnoty (...).

## 2. Europejska przestrzeń administracyjna

Wyżej wyliczone zasady można znaleźć w prawie administracyjnym wszystkich krajów europejskich. Aczkolwiek administracje publiczne w państwach europejskich są strukturami starymi, podlegały one ciągłemu dostosowywaniu do warunków współczesnych, włączając w to członkostwo UE, które samo w sobie też podlega rozwojowi. **Stały kontakt pomiędzy urzędnikami publicznymi państw członkowskich a Komisją, wymóg rozwijania i implementowania *acquis communautaire* stosownie do ekwiwalentnych standardów pewności w ramach Unii, powstanie w skali europejskiej systemu administracyjnego wymiaru sprawiedliwości oraz podzielane podstawowe wartości i zasady administracji publicznej – wszystko to prowadziło do pewnej konwergencji administracji krajowych**. Opisywano to zjawisko jako „europejską przestrzeń administracyjną”.

Celem niniejszego działu jest wyjaśnienie sił wiodących w kierunku tej wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej, jak jest ona kształtowana, jakie są standardy administracji publicznej ustalane przez zbiór wspólnych zasad prawa administracyjnego, a



wreszcie, jak te standardy mają się zawierać w każdej budowie instytucji podejmowanej w krajach ubiegających się o członkostwo Unii Europejskiej.

**Systemy prawne państw członkowskich UE podlegały procesom stałego zbliżania w wielu różnorodnych dziedzinach pod wpływem prawa wspólnotowego, tj. poprzez działalność ustawodawczą instytucji wspólnotowych oraz poprzez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.** Koncepcje prawa wspólnotowego były wprowadzane do systemów krajowych poprzez bezpośrednio zastosowane rozporządzenia lub dyrektywy, które najpierw musiały być przeniesione do prawa krajowego. **Zarówno rozporządzenia, jak i dyrektywy mają bezpośredni wpływ na systemy administracyjne państw członkowskich** i mogą prowadzić do istotnych zmian w zasadach prawnych stosujących się do administracji publicznej w danym specyficznym sektorze polityki.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości może ustalać zasady o charakterze bardziej generalnym, które znajdują zastosowanie nie tylko w pojedynczej substancjalnej dziedzinie prawa. Nadto, **w wielu przypadkach to interpretacja odnośnych przepisów prawnych WE przez Trybunał Europejski prowadzi do zmian w sposobie rozumienia zasad prawa administracyjnego w państwie członkowskim.**

Pozwala to nam na odnotowanie swego rodzaju **europelizacji prawa administracyjnego** jako znaczącego elementu najnowszego rozwoju prawnego.

Wszystko to wskazuje na powstanie europejskiej przestrzeni administracyjnej, która dotyczy głównie podstawowych rozwiązań instytucjonalnych, procesów, wspólnych standardów administracyjnych oraz wartości służby cywilnej. Lista ta jest daleka od kompletności, występują też znaczące różnice jakościowe między członkami. Problemy zrodzone przez rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi stanowią właśnie jeden z głównych powodów, dla których kształtowaniu instytucji przyznano tak wysoki priorytet w procesie rozszerzania przestrzeni na Europę Środkową i Wschodnią. Kraje kandydackie będą potrzebowały rozwoju swej administracji dla osiągnięcia poziomu pewności europejskiej przestrzeni administracyjnej i dającego się zaakceptować pułapu podzielanych zasad, procedur oraz administracyjnych rozwiązań strukturalnych. Mieści się w tym **minimalny standard jakości i pewności administracji publicznej, jaki kraje kandydackie winny osiągnąć.**

Trzeba też rozważyć fakt, że integracja UE stanowi proces ewolucyjny (zasada progresji w kształtowaniu UE). Oznacza to, że kraj winien wykazać się wystarczającym stopniem postępu dla zadowalającego porównania z przeciętnym poziomem państw członkowskich UE. Poziom konwergencji w 1986 r. (gdy Portugalia i Hiszpania dołączały do UE) zmienił się w 1995 r. (gdy Austria, Finlandia i Szwecja dołączały do Unii) i znów będzie on inny w przyszłości, gdy do Unii będą dołączały kraje kandydackie. Oznacza to, że nie wystarczy dla krajów kandydackich osiągnięcie bieżącego przeciętnego poziomu administracji publicznej w istniejących państwach członkowskich UE. Konieczne okaże się dla nich osiągnięcie przyszłego przeciętnego poziomu państw członkowskich. Innymi słowy, kraj kandydacki winien być zdolny do wypełnienia luki pomiędzy bieżącym poziomem jakości swej administracji publicznej a jej poziomem w przyszłości, gdy będzie on rzeczywiście do Unii dołączał. Nie wystarczy dla kraju kandydackiego porównywanie się z „najgorszym” państwem, które już jest członkiem Unii. Porównywanie ma być ustalane pomiędzy krajem kandydackim a przeciętnym ze wszystkich państw członkowskich.

### **Pojęcie europejskiej przestrzeni administracyjnej**

Pojęcie europejskiej przestrzeni administracyjnej wzięte jest z bardziej znanych pojęć europejskiej przestrzeni gospodarczej i socjalnej, szeroko dyskutowanych w ramach konstytucyjnych negocjacji dotyczących UE. Odnosi się ono również do systemu współdziałania sądowego w skali UE, który obejmuje pomoc wzajemną w wykonywaniu prawa oraz pewne zbliżenie w odnośnych dziedzinach prawa.

Wspólna przestrzeń administracyjna, ściśle mówiąc, możliwa jest wtedy, gdy zbiór zasad, norm i unormowań administracyjnych jest jednolicie wykonywany na danym terytorium objętym konstytucją krajową. Tradycyjnie terytorium, na którym prawo administracyjne było stosowane, obejmowało terytorium suwerennych państw. Zagadnienie wspólnego prawa administracyjnego dla wszystkich państw suwerennych zintegrowanych w Unii Europejskiej stanowiło przedmiot debaty – nie zawsze równie intensywnej – od stworzenia Wspólnoty Europejskiej. Jak dotąd, nie ma żadnego wspólnego porozumienia.

Oczywiste jest, że główne konstytucyjne teksty prawne Unii Europejskiej, a mianowicie traktat rzymski (1957 r.) i traktat z Maastricht (1992 r.) nie zapewniają modelu administracji publicznej, jaki miałyby być urzeczywistniane

przez kraje członkowskie UE. **Sprawy rządzenia i administracji publicznej są celowo pozostawione dyskrekcji krajów członkowskich. Zatem, z formalnoprawnego punktu widzenia, kraje członkowskie korzystają z szerokiego zakresu autonomii administracyjnej.**

Jak dotąd **tylko pewne elementy ewentualnego europejskiego prawa administracyjnego zostały umocowane w podstawowych traktatach Unii Europejskiej** oraz we wtórnym ustawodawstwie tworzonym przez Komisję. Istotne zasady prawa administracyjnego są statuowane w traktacie rzymskim, takie jak **prawo do nadzoru sądowego decyzji administracyjnych wydawanych przez instytucje WE** (art.173) czy **obowiązek wyjaśnienia powodów decyzji administracyjnych WE** (art. 190). Jednakże tylko nieliczne horyzontalne zagadnienia administracyjne stanowiły **przedmiot działalności legislacyjnej instytucji europejskich**. Sprawy te obejmowały w głównej mierze zagadnienia dotyczące **dostaw publicznych, zapewnienia swobodnej konkurencji firm na terytorium UE oraz umożliwienia im składania ofert w którymkolwiek z krajów członkowskich UE, jak też zagadnienia dotyczące pomocy państwowej dla przedsiębiorstw, która musi opierać się na upoważnieniach i być ściśle monitorowana przez instytucje Unii Europejskiej.**

Przeciwnie, jest sporo ustawodawstwa dotyczącego substancjalnych, sektorowych przepisów prawa administracyjnego, co stanowi to, co jest znane jako *acquis communautaire*. Gdy państwo członkowskie nie przestrzega prawa WE zawartego w dyrektywach i rozporządzeniach, wchodzi w grę istotne konsekwencje prawne. Państwo jest postrzegane jako odpowiedzialne tytułem odpowiedzialności pozaumownej za jego bezprawny brak transponowania dyrektywy WE bądź zastosowania rozporządzenia WE. Stanowi to wystarczającą podstawę dla jednostki do pozwania państwa przed sąd celem wynagrodzenia szkody.

**Brak formalnego zbioru przepisów regulujących administrację publiczną, jej reguły proceduralne oraz jej rozwiązania instytucjonalne nie oznacza, że europejskie ponadnarodowe prawo administracyjne jest bez znaczenia bądź nie jest znane dla państw członkowskich UE. Istnieje wspólny *acquis* kształtowany z zasad prawa administracyjnego, o którym można powiedzieć jako o „niesformalizowanym *acquis communautaire*” w tym sensie, że nie ma żadnej konwencji formalnej. Może on jednak być wyrazem wspólnego europejskiego ogólnego prawa administracyjnego.**

## Sily wiodące do konwergencji

Wspólnoty Europejskie, które początkowo obejmowały głównie kształtowanie wspólnego rynku gospodarczego, ewoluowały w kierunku Unii Europejskiej, którą kierują nie tylko interesy gospodarcze, ale coraz bardziej pragnienie zbudowania ściślejszych więzi społecznych i politycznych wśród ludów Europy, jak to było zamiarem sygnatariuszy traktatu rzymskiego. Unia Europejska już nie oznacza po prostu wspólnego rynku dóbr i usług.

Cztery wolności ucieleśnione w traktacie rzymskim, tj. swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału, oznaczają, że krajowe administracje publiczne państw członkowskich jako elementy kluczowe w zapewnieniu i urzeczywistnianiu tych wolności, bezpośrednio wywodzonych z traktatów, mają pracować w sposób, który zapewni skuteczność urzeczywistniania tych traktatów pod każdym ich względem. Traktaty WE oraz wtórne ustawodawstwo Komisji Europejskiej służące ich implementacji stanowią część krajowego porządku prawnego w państwach członkowskich. **Krajowe administracje publiczne oraz sądy krajowe zobowiązane są do stosowania traktatów oraz ustawodawstwa wtórnego tworzonego przez Komisję jako „strażnika traktatów” z taką samą troską, jak gdyby były one rzeczywiście krajowymi.**

Wynika stąd, że – aczkolwiek każde państwo członkowskie ma całkowitą swobodę w decydowaniu o sposobach i środkach osiągnięcia rezultatów przewidzianych przez traktaty oraz ustawodawstwo wtórne WE – **w ramach Unii rozwinęły się wspólne środki i zasady. Sytuację taką widzi się w szczególny sposób w dziedzinie zasad prawa administracyjnego.** Jest ona jednak mniej widoczna w dziedzinie rozwiązań i struktur administracyjnych i organizacyjnych, a to z racji ogromnej różnorodności form i głębi decentralizacji w różnych państwach członkowskich.

Aktywność ustawodawcza instytucji europejskich jest zatem głównym źródłem wspólnego europejskiego substancjalnego prawa administracyjnego rządzącego państwami członkowskimi UE, ich administracją publiczną, ich sądami oraz ich obywatelami. To **substancjalne prawo administracyjne ma cechę bycia głównie prawem sektorowym.** W pewnym stopniu dotyczy ono zróżnicowanego asortymentu dziedzin polityki, jak swobodna konkurencja w ramach rynku wewnętrznego, telekomunikacja, środowisko, rolnictwo, polityka przemysłowa, nauka i badania, kontrola graniczna itd. To substancjalne prawo administracyjne **stanowi**

*acquis communautaire*, którego poziom kompatybilności z odpowiednimi unormowaniami krajów kandydackich podlega obecnie badaniu i ocenie ze strony Komisji Europejskiej w ramach procesu negocjacyjnego w sprawie przystąpienia.

Innym źródłem zbliżenia administracyjnego jest stała interakcja między urzędnikami państw członkowskich oraz między nimi a urzędnikami Komisji Europejskiej. Te relacje międzyrządowe, które w głównej mierze są relacjami między ludźmi, przyczyniają się do przyspieszenia wspólnego rozumienia, jak implementować polityki i rozporządzenia UE na szczeblu krajowym, jak też owocnej wymiany poglądów co do najlepszych praktyk osiągania rezultatów, których osiągnięcie polityki te mają na myśli. Współdziałanie interadministracyjne jest również jedną z koncepcji wspieranych i wzmacnianych przez traktat z Maastricht (art. 209A). Współdziałanie i wymiana mają za skutek **wytworzenie nieformalnej wyrazistej presji w kierunku ukształtowania podzielanych standardów w zakresie sposobu, w jaki krajowa administracja publiczna ma wypełniać swe ponadnarodowe zobowiązania, jak też zapewnienia osiągnięcia rezultatów polityki przewidzianej w traktatach podstawowych i we wtórnym ustawodawstwie WE**. Te relacje międzyrządowe przyczyniają się do przyspieszenia i podzielenia zbioru wspólnych zasad administracyjnych oraz sposobów zarządzania, co z kolei pomaga w wytworzeniu podzielanego idealnego modelu roli w zakresie postępowania pracowników publicznych w skali całej Unii. Wspomniane efekty takich relacji międzyrządowych są w znacznym zakresie możliwe, ponieważ zaangażowani w nie urzędnicy zdolni są do rozwijania raczej stabilnej kariery zawodowej w ramach ich własnej krajowej służby cywilnej.

To jednak Europejski Trybunał Sprawiedliwości odgrywa w największym zakresie główną rolę w kształtowaniu wspólnych zasad prawa administracyjnego w ramach Unii Europejskiej. **Podczas gdy wtórne ustawodawstwo WE jest prawie wyłącznie sektorowe w swym charakterze, orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości prowadzą do refleksji nad oraz do rozwoju zasad administracyjnych, które są bardziej ogólne w swym charakterze, choćby nawet były ustalane na podstawie case-by-case. Faktycznie orzecznictwo Trybunału stanowi główne źródło powszechnego – tj. niesektorowego – prawa administracyjnego w ramach Unii**. Trybunał potrzebuje oparcia się na już ustalonych zasadach ogólnego prawa administracyjnego, które zostały stwo-

rzony i skonkretyzowane przez krajowe sądy administracyjne państw członkowskich UE. Trybunał, dokonując inwentaryzacji takiego orzecznictwa krajowego, określa i doskonali ogólne zasady administracyjne wiążące dla wszystkich państw członkowskich jako takich, dla ich obywateli, z zastosowaniem prawa WE.

Wreszcie, odnotowuje się **zjawisko przenikania prawa WE do krajowych porządków prawnych**. Zjawisko to jest zrodzone przez fakt, że byłoby bardzo trudno wykorzystywać w danym państwie różne standardy i praktyki służące stosowaniu prawa krajowego i prawa WE. Progresywnie, **instytucje krajowe wykorzystują takie same standardy i takie same praktyki w zastosowaniu tak prawa krajowego, jak też prawa WE. Fakt ten odgrywa wiodącą rolę dla idei wspólnego prawa administracyjnego rozwijanego wśród państw członkowskich UE**. Ten rodzaj „skażenia” praw krajowych przez zasady prawa WE także przyczynia się do ukształtowania europejskiej przestrzeni administracyjnej.

### **Rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w utworzeniu europejskiej przestrzeni administracyjnej**

Jak już wspomniano, **to Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypracował najwięcej z zasad prawa administracyjnego rządzących tym, co można określić jako wspólne europejskie prawo administracyjne**. Jest to całkiem naturalne z racji fragmentarycznego charakteru pisanego europejskiego prawa administracyjnego. Traktaty miały służyć jako rama wymagająca dalszego i ciągłego rozwoju. Wiele zagadnień miało służyć normowaniu przez ustawodawstwo wtórne Komisji (dyrektywy i rozporządzenia), które obejmuje głównie dziedziny polityki sektorowej oraz przez orzecznictwo przedkładane Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości.

Sądy krajowe są powołane do zapewnienia implementacji traktatów UE i wtórnego ustawodawstwa Komisji. **Ponieważ prawo WE musi być interpretowane w sposób jednolity, sądy krajowe powinny – gdy sformułowanie fragmentu ustawodawstwa zda się niejasne – skierować zagadnienie dla potrzeb interpretacji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości** (art.177 traktatu WE). Przyczyniło się to do prominentnej roli, jaką Trybunał Europejski odgrywa w rozwijaniu wspólnych zasad, ustalając ramy interpretacyjne, którymi winny się kierować sądy krajowe. Można powiedzieć, że **dzisiaj istnieje wspólny *acquis* administracyj-**

### **nych zasad prawnych rozwiniętych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.**

Zasady prawa administracyjnego omawiano w dziale poprzednim. W skrócie, zidentyfikowaliśmy główne administracyjne zasady prawne, modelowane stosownie do krajowych ustaw administracyjnych krajów członkowskich UE przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

W latach wcześniejszych Europejski Trybunał Sprawiedliwości pozostawał pod wpływem systemów krajowych pierwotnych państw członkowskich, a zwłaszcza koncepcji płynących z francuskiego prawa administracyjnego. Nie było co prawda nigdy wyłącznego francuskiego wpływu na rozwój prawa WE, a rozwój składu członkowskiego prowadził do dywersyfikacji źródeł inspiracji myślenia prawnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Oznacza to, że orzeczenia Trybunału nie odpowiadały w sposób szczególny danemu krajowemu podłożu prawnemu, lecz że orzecznictwo to stanowiło raczej kompozycję wpływów płynących z potencjalnie wszystkich członków Unii. Tak np. **zasada „administracji przez prawo” brała swe początki od francuskiej *principe de legalite*, jak też z niemieckiej koncepcji *Rechtsstaatlichkeit*, które są mniej lub bardziej bliskie brytyjskiej koncepcji *rule of law*.** Warto odnotować, że choćby nawet te trzy pojęcia miały różne korzenie krajowe, prowadzą one dzisiaj do podobnych skutków praktycznych. Koncepcja „stuszej procedury” może być wywodzona z brytyjskiej i niemieckiej tradycji prawnej.

### **Poziom konwergencji systemów administracyjnych**

Dany system administracyjny można oceniać poprzez śledzenie zakresu, w jakim zasady te są rzeczywiście stosowane, tak w formalnych rozwiązaniach prawnych w kraju, jak też w codziennym postępowaniu władz publicznych i pracowników cywilnych. W tym sensie, te ogólne zasady prawa administracyjnego służą w charakterze standardów pozwalających mierzyć pewność administracji publicznej, stopień odpowiedzialności pracowników cywilnych i władz publicznych, mądrość i praktyczną użyteczność procedur kształtowania decyzji administracyjnych oraz podważania ich za pośrednictwem apelacji i dochodzenia roszczeń.

Zakres, w jakim różne kraje dzielają te zasady prawa administracyjnego, również daje wskazanie co do stopnia kompatybilności między ich systemami administracyjnymi. Innymi słowy, służą one również, z jednej strony, w charakterze przesłanek ściślejszej ich integracji, a z drugiej stro-

ny, w charakterze mierników zdolności instytucjonalnych rozwiązań administracji publicznej w danym kraju do implementacji sformalizowanego *acquis communautaire*.

Jednym z głównych elementów składowych administracji publicznej, m.in. właściwych ustaw substancjalnych i proceduralnych, jest służba cywilna. **Postępowanie służby cywilnej wzoruje się na tych zasadach prawa administracyjnego jako zasadach kierowniczych i wiążących. Substancjalne i proceduralne ustawy administracyjne, kształtowane według konstytucji krajowych i europejskiego prawa administracyjnego, zapewniają instytucjonalne ramy prawne, w obrębie których władze publiczne i pracownicy cywilni mają postępować w krajach członkowskich UE.**

Jednocześnie, wszystkie te elementy, rozwiązania prawne oraz postępowanie aktorów w sferze publicznej społeczeństw europejskich wyznaczają powstającą wspólną europejską przestrzeń administracyjną i polityczną. Zakłada się, że uczestnicy gry w tej dziedzinie przyjmują **zbiór zasad, które rzadko mają charakter sformalizowany w ustawach pisanych, nie są usystematyzowane w kodeksie, ale które etycznie i prawnie są wiążące i które horyzontalnie przenikają wszelkie ustalenia administracji publicznej. Zasady te stanowią to, co nazywamy niesformalizowanym *acquis communautaire*.** Ten niesformalizowany administracyjny *acquis communautaire* silnie wpływa na scementowanie powstającej europejskiej przestrzeni administracyjnej oraz na europeizację krajowej administracji publicznej oraz prawa administracyjnego państw członkowskich UE.

Wnioski nasze, które kształtują też naszą hipotezę roboczą, są następujące: Po pierwsze, **zakres, w jakim ogólne zasady prawa administracyjnego inspirują ustawodawstwo krajowe i są obecne w rzeczywistym postępowaniu aktorów publicznych, tj. poziom implementacji niesformalizowanego *acquis communautaire*, stanowi wskazanie na i odpowiada zdolności danego kraju do skutecznego przyjęcia i urzeczywistnienia formalnego *acquis communautaire*.** Po drugie, wymaga to zwrócenia pilnej uwagi na **rozwój krajowej służby cywilnej, ponieważ stanowi ona decydujące narzędzie do zapewnienia bądź przeszkodzenia w transferze tych zasad prawa administracyjnego do rzeczywistych działań administracyjnych i procesów podejmowania decyzji.**



Z uwagi na zakres tego opracowania, wydaje się, że wymaga się aktualizacji – w dającym się zaakceptować zakresie – administracyjnych zasad pewności, przewidywalności, odpowiedzialności, jawności, wydolności i skuteczności, jeśli administracja publiczna krajów kandydackich z Europy Środkowej i Wschodniej ma sprostać wymaganiom przystąpienia do UE, zwłaszcza wymagań dyktowanych rzeczywistym stosowaniem *acquis communautaire*. **Zasady te nie działają w oparciu o same dobre intencje, lecz muszą być ucieleśnione w pełni w codziennym postępowaniu administracji publicznej za pośrednictwem ustawodawstwa substancjalnego, właściwych instytucji administracyjnych oraz zbioru wartości prawnych ucieleśnionych w służbie cywilnej.** Wymóg ten dostarcza dodatkowego powodu do dysponowania profesjonalną i stabilną służbą cywilną. Nie tylko że większość krajów członkowskich UE ma specjalne unormowania dotyczące służby cywilnej, ale ich służby cywilne są również związane zasadami prawa administracyjnego zapewniającymi pewność ich administracji publicznej.

## 3.2. Część II: Zasady prawa administracyjnego a standardy służby cywilnej

### 1. Prawne struktury profesjonalnej służby cywilnej: pracownicy państwowi czy pracownicy cywilni?

Główną rolą współczesnego państwa w demokratycznej, opartej na gospodarce rynkowej rzeczywistości, jest zapewnienie słusznym i równym warunków i standardów jako podstawy codziennego życia jednostek oraz działalności gospodarczej jednostek i osób prawnych. Podstawowym mechanizmem wykorzystywanym przez państwo jest prawo. Wydawanie i wykonywanie aktów parlamentu, ustawodawstwa delegowanego oraz innych przepisów, monitorowanie ich skutków i zapewnienie mechanizmów naprawy i dochodzenia roszczeń stanowią istotne zadania współczesnego państwa.

**Pierwszą rolą państwa w dziedzinie zatrudnienia jest więc uregulowanie podstawowych stosunków między pracodawcami a pracownikami.** Państwo musi ustalić minimalne standardy celem ustanowienia słusznym warunków pracy dla wszystkich pracowników, jak również musi określić minimalne prawa i obowiązki obu stron stosunku zatrudnienia.

**Państwo odgrywa również rolę pracodawcy.** W tej drugiej swej roli, w przeciwieństwie do swej pierwszej i ogólnej roli, państwo **jest odpowiedzialne za zapewnienie wydolnego, profesjonalnego i bezstronnego sprawowania administracji publicznej.** Ta odpowiedzialność za zarządzanie tworzy potrzebę specjalnych unormowań rządzących pracownikami państwowymi: polityką zarządzania, naborem i karierą oraz systemami zarządzania służącymi selekcji, rekrutacji, awansowi i wynagrodzeniu, przy czym wszystko to ma na celu zagwarantowanie homogenicznej i wysokiej jakości personelu i jego działalności we wszystkich branżach i na wszystkich poziomach rządzenia.

Ścisłe związane ze swoją rolą jako pracodawcy, **państwo ponosi również odpowiedzialność konstytucyjną za sprawowanie administracji publicznej zgodnie z zasadami wpisanymi w konstytucję i w prawo ad-**

**ministracyjne.** Nadto, państwo musi zapewnić sprawowanie administracji publicznej zgodnie z takimi podstawowymi zasadami prawnymi.

Współczesna koncepcja administracji publicznej zawiera w sobie **koncepcję hierarchicznego delegowania kompetencji państwowych na rzecz jednostek funkcjonujących w obrębie systemu publicznego.** Jednostki te, pracownicy cywilni, nie są zatem li tylko pracownikami państwa, ale też – w znaczącym zakresie – dzierżycielami kompetencji państwowych. Jako takie, również oni muszą zapewniać, by zasady konstytucji i prawa administracyjnego były stosowane w codziennej działalności administracji publicznej.

**Prawo reguluje zazwyczaj stosunki między pracownikami cywilnymi a państwem.** Nawet gdyby niektóre aspekty tych stosunków były regulowane poprzez indywidualne czy zbiorowe układy pracy, strony zaangażowane w takie układy nie mogą uwolnić się od zasad konstytucji i prawa administracyjnego. Zatem, bez względu na źródło praw regulujących stosunki między państwem a pracownikami cywilnymi, ich treść musi mieć na względzie zbiór zasad prawa administracyjnego, w wyżej opisanym rozumieniu, i nakładać je na urzędników publicznych. Współczesne konstytucje zawierają przepisy dotyczące unormowania służby cywilnej bądź wręcz ustalają ogólny model administracji publicznej. Większość spośród takich konstytucji wymaga specjalnego organu prawnego regulującego specjalne też stosunki między pracownikami cywilnymi a państwem. Np. konstytucje Francji, Niemiec, Grecji, Włoch, Portugalii i Hiszpanii obejmują – bezpośrednio bądź pośrednio – podstawowe zasady dotyczące służby cywilnej.

### **Podobne standardy i warunki, lecz różne modele profesjonalnej służby cywilnej**

Współczesna, konstytucyjna służba cywilna w demokracji uważana jest za możliwą tylko wtedy, gdy wchodzi w grę zespół warunków:

- Rozdział między sferą publiczną a sferą prywatną.
- Rozdział między polityką a administracją.
- Rozwój indywidualnej odpowiedzialności pracowników cywilnych poprzez przewyciężenie poprzednich kolektywnych procesów podejmowania decyzji. Wymaga to należyte wykształconych i dysponujących umiejętnościami menedżerów publicznych.

- Wystarczająca ochrona stanowiska pracy, stabilność i poziom wynagrodzenia, jak również jasno określone prawa i obowiązki pracowników cywilnych.
- Oparte na podstawach merytorycznych rekrutacja i awanse.

Wszystkie te warunki przyczyniają się w znaczącym zakresie do zapewnienia dobrej służby cywilnej.

Rozróżnienie między sferami publicznymi a prywatnymi jest tak stare jak rozróżnienie między państwem a społeczeństwem. Zawiera ono w sobie uznanie, iż istnieje dziedzina, w której interes publiczny musi przeważać oraz że ten interes publiczny musi być wolny od ingerencji indywidualnych interesów prywatnych. Implikuje ono również, iż ta publiczna dziedzina musi być normowana specjalnymi zasadami prawnymi oraz że aktorzy funkcjonujący w obrębie tej sfery publicznej – jako tacy – podlegają tym zasadom.

Rozdział między polityką a administracją zawiera w sobie podstawowe założenie, że – w granicach sfery publicznej – wchodzi w grę dwie główne części, które – acz ściśle współzależne – mają odmienną leżącą u ich podłoża logikę i mają różne źródła swej prawowitości. Polityka opiera się na zaufaniu publicznym wyrażanym w wolnych wyborach politycznych i jest potwierdzana po każdym terminie politycznym. Administracja opiera się na względach merytorycznych, a profesjonalna wydolność pracowników cywilnych weryfikowana jest w wolnej konkurencji o dostęp do służby cywilnej, zgodnie z warunkami ustalonymi przez prawo.

**Wprowadzenie osobistej, indywidualnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania implikuje uznanie faktu, że odpowiedzialność i kompetencje w sferze administracji publicznej muszą być jasno określone. Istotne pojęcie kompetentnego organu administracyjnego oraz fakt, że każda decyzja administracyjna ma jasno określoną przez prawo władzę publiczną do rozliczenia się z niej, stanowią wyraz rozwoju pojęcia odpowiedzialności indywidualnej.**

Dziedzina administracji obsługiwana jest przez pracowników cywilnych (*Beamte, fonctionnaires*). Określając swą służbę cywilną, kraje członkowskie UE przyjęły różne podejścia, zwykle zakorzenione w historii swych państw i z biegiem czasu modyfikowane. Szereg krajów, jak Francja, Irlandia, Holandia, Hiszpania i Szwecja, mają służbę cywilną, która ogarnia każdego pracownika publicznego, ponieważ uważa się, że **każdy pracownik publiczny stanowi część mechanizmu wykonawczego**

**państwa (szeroka koncepcja służby cywilnej)**, podczas gdy inne kraje, jak Austria, Niemcy, Zjednoczone Królestwo i ostatnio Dania i Włochy, ograniczyły zakres koncepcji służby cywilnej do **tzw. „rdzennej administracji publicznej”**, w istocie oznaczającej te funkcje, które jedynie państwo jest uprawnione wykonywać, stosownie do zwykłego powszechnego rozumienia politycznego. W tym ostatnim przypadku, tylko profesjonaliści publicznego zarządzania i administracji oraz profesjonaliści dzierżący kompetencje państwowe (np. policja, władze celne itp.) są pracownikami cywilnymi (ograniczony zakres koncepcji służby cywilnej). Pośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Węgry i Polska stosują ograniczoną koncepcję służby cywilnej, podczas gdy Litwa rozważa zastosowanie koncepcji szerokiej.

Gdy koncepcja ma raczej **wąski zakres** zastosowania, **pracownikami cywilnymi są – co najmniej – ci wyposażeni we władzę publiczną i prawne kompetencje sprawowania kompetencji publicznych, jak też proponowania polityki publicznej i narzędzi jej wykonywania, bądź doradzania w tym względzie**. Określona w ten sposób służba cywilna stanowi część władzy państwowej, jest ona zintegrowana w sferze publicznej i jest kształtowana stosownie do rozwiązań konstytucji i prawa administracyjnego. We wszystkich krajach członkowskich UE, nawet w tych, w których wykorzystywana jest ograniczona koncepcja służby cywilnej, **pewne podstawowe elementy zasad konstytucji i prawa administracyjnego zostały rozciągnięte na pracowników państwowych niebędących pracownikami cywilnymi, jak wymóg opartej na względach merytorycznych rekrutacji**. Ma to, inter alia, na celu ogarnięcie systemu zatrudnienia publicznego jako całości.

Niezależnie od przypadku, ale w szczególności, gdy wykorzystywana jest koncepcja ograniczona, by służba cywilna zdolna była do wykonywania jej zadań, musi wchodzić w grę szereg warunków. **Służba cywilna musi być kształtowana jako instytucja wymagająca od swych członków specjalnego stopnia profesjonalizmu i integralności oraz dobrej znajomości prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Pracownicy cywilni muszą podlegać zbiorowi warunków prawnych, które umożliwiają im skuteczne wykonywanie ich funkcji i kompetencji, we właściwy i zgodny z prawem sposób, w skali wszystkich placówek administracji publicznej. Te warunki prawne odnoszą się w głównej mierze do praw i obowiązków, stabilności profesjonalnej, ochrony przed ingerencją poli-**

**tyczną i przed ingerencją lobby, adekwatnego poziomu wynagrodzenia w celu zredukowania prawdopodobieństwa korupcji, przepisów dyscyplinarnych oraz opartej na względach merytorycznych selekcji.** Oparta na względach merytorycznych rekrutacja i awanse oznacza dobór najbardziej dogodnych kandydatów do służby cywilnej, a przeciwstawia się patronatowi i układom w wyposażaniu administracji publicznej w jej personel.

Wydawanie specjalnych unormowań dotyczące służby cywilnej jest najbardziej powszechnie wykorzystywanym sposobem tworzenia tych wyżej omawianych warunków prawnych dla służby cywilnej, ponieważ służba cywilna – jako dzierżyciel kompetencji publicznych – jest prominentnym aktorem w obrębie sfery publicznej. Uważa się ją zatem jako wymagającą specjalnego aktu parlamentu bądź – jak w Zjednoczonym Królestwie – specjalnej formy uregulowania przez władzę wykonawczą (*Rozporządzenie w sprawie Służby Cywilnej*).

Jak już stwierdzono, **państwo jest odpowiedzialne za profesjonalną, bezstronną i wydolną administrację publiczną, podlegającą rule of law. Rola ta ma charakter nie tylko regulacyjny, ale też menedżerski. Państwo musi zagwarantować określoną jakość swego personelu oraz równą jakość standardów we wszystkich placówkach administracji publicznej.** W tym sensie, precyzyjnie prawnie określony i zarządzany system służby cywilnej umożliwia państwu osiągnięcie adekwatnych standardów profesjonalizmu, stabilności, ciągłości i jakości służby publicznej we wszystkich częściach jego administracji publicznej. Wszystko to zakłada również, że klasa polityczna kraju jest wysoce świadoma konieczności długofalowego inwestowania w ludzi zdolnych do prowadzenia spraw publicznych we właściwy profesjonalny sposób. Profesjonalizmu nie można odrywać od stabilności i długofalowego przewidywania.

Jest kilka powodów, dla których **pracownicy państwowi nie powinni być postrzegani jako li tylko pracownicy państwa. Pracownicy państwowi muszą osiągnąć szereg zadań, które są odmienne od zadań występujących w zwyczajnych stosunkach pracy. Pośród tych zadań można wyliczyć następujące:**

- **Stworzenie mechanizmów kontroli i odpowiedzialności celem zapobieżenia nadużyciom kompetencji publicznych i marnotrawienia zasobów publicznych.**
- **Zapewnienie prawowitego charakteru administracji publicznej w oczach obywateli i podatników celem zbudowania za-**

ufania publicznego do administracji, a w końcu do państwa jako całości.

- **Odróżnienie** – na ile to tylko możliwe – publicznej dziedziny polityki od publicznej dziedziny administracji, ponieważ logika leżąca u podłoża każdej z nich jest odmienna i – co za tym idzie – odmienne są, jak to już wyżej wyjaśniano, źródła ich prawowitości.
- **Zapewnienie profesjonalnej ciągłości administracji publicznej i troska o określony styl postępowania we wszystkich częściach administracji, co czyni ją przewidywalną.** Dla osiągnięcia tego celu kluczową rolę odgrywają wyżej opisane zasady prawa administracyjnego.
- **Przyciągnięcie najlepszych dostępnych kandydatów w kraju dla potrzeb służby cywilnej i utrzymanie ich przez rozsądny okres rozwoju kariery i osobistego spełnienia się.**

Cele te są istotne dla ustaw dotyczących służby cywilnej. Przegląd status quo w krajach Europy Zachodniej dostarcza wizji rozwiązań, tj. różnych modeli przystosowanych do ułatwienia ich przyciągnięcia.

W szeregu krajów UE **większość pracowników publicznych korzysta z statusu pracowników cywilnych. Oznacza to, że rządzenia są oni w oparciu o ustawę o służbie cywilnej i jej akty wykonawcze, nie zaś ogólne przepisy prawa pracy ustalające standardy minimalne dla potrzeb stosunków umownych między pracownikami a pracodawcami w sektorze prywatnym.** Tak jest w przypadku: Belgii, Francji, Grecji, Irlandii, Holandii, Portugalii i Hiszpanii.

Szczególny przypadek stanowi Zjednoczone Królestwo: pracownicy cywilni korzystają ze specjalnych unormowań nadających im status pracowników cywilnych. Zasady konstytucyjne zastrzegają jurysdykcję w tym zakresie na rzecz rządu (*Royal Prerogative*). Wyjaśnia to, inter alia, dlaczego nie ma w tym kraju ustawy o służbie cywilnej.

W innych krajach tylko część stałych pracowników rządowych ma status pracowników cywilnych. W Niemczech wchodzi w grę typowe rozróżnienie między pracownikami cywilnymi, którymi są pracownicy sprawujący władzę publiczną czy kompetencje państwowe (około 40% pracowników publicznych), a resztą pracowników, którzy podlegają przepisom prawa pracy. Powodem jest to, że konstytucja Niemiec przewiduje taki właśnie model, a kryterium dla przeprowadzenia linii podziału między *Beamte* (pra-

ownikami cywilnymi) a *Angestellte* (pracownicy państwowi) jest fakt spełniania funkcji implikujących sprawowanie władzy publicznej. **Pracowników cywilnych uważa się za ramię wykonawcze państwa, zdolne do obsługiwanie niezależnie od aktualnie funkcjonującego rządu (zasada neutralności politycznej) i odpowiedzialne za swoje wykonawstwo przed prawem. Koncepcja „sprawowania władzy publicznej” jest ściśle związana z zagadnieniami odnoszącymi się do interesu, prawa i porządku narodowego, suwerenności państwa, wykonywania prawa itp.** Jednakże dwa najwyższe szczeble profesorów uniwersyteckich to także pracownicy cywilni, aczkolwiek o specjalnym statusie. Pracownicy niebędący pracownikami cywilnymi uważani są po prostu za wykonujących zawód w publicznym sektorze gospodarki bądź w obrębie służb publicznych zapewnianych z budżetu państwowego.

Model niemiecki, bliski modelowi Austrii i Luksemburga, przyjęła kilkadziesiąt lat temu Dania, a ostatnio także Włochy. We Włoszech główna reforma miała miejsce w 1993 r. i teraz tylko parę tysięcy wyższych urzędników wchodzi w zakres ustawy o służbie cywilnej, pozostali zaś podlegają kodeksowi pracy i zbiorowym układom pracy.

Kryterium stosowania przepisów traktatu WE w sprawie swobodnego przepływu siły roboczej pomiędzy państwami członkowskimi UE także była koncepcja władzy publicznej bądź zabezpieczenia ogólnych interesów państwa czy rządu lokalnego. Dlatego stanowiska w sektorze publicznym muszą być otwarte dla każdego obywatela UE w którymkolwiek z państw członkowskich UE, za wyjątkiem jedynie tych stanowisk, który wyraźnie zastrzeżone są dla obywateli na mocy krajowych unormowań dotyczących służby cywilnej. Unormowania takie są zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości tylko wtedy, gdy przestrzegają tego podstawowego kryterium. Mówiąc prosto, zwraca się uwagę na to, że 60–90% stanowisk służby publicznej w państwach członkowskich UE stoi dzisiaj otworem dla obywateli wszystkich państw członkowskich, co oznacza, że tylko 10–40% stanowisk publicznych ma cokolwiek wspólnego z „wykonywaniem kompetencji prawa publicznego i zabezpieczaniem ogólnych interesów państwa”, by użyć sformułowania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zatem, unormowania dotyczące służby publicznej w krajach członkowskich stanowią kluczowy układ odniesienia w zakresie wykonywania tych zasad prawa WE.



## 2. Zarządzanie służbą cywilną w kontekście „administracji przez prawo”

### Profesjonalni menedżerowie publiczni

Kraje Europy zachodniej od dawna uznawały fakt, że **standardy zarządzania oraz działalności menedżerów publicznych mają kluczowe znaczenie dla sukcesu tak ogólnego sprawowania administracji publicznej, jak i przedsięwzięć na rzecz reformy administracji publicznej.**

Doskonalenie sprawowania administracji publicznej oznacza dążenie do wyższych standardów wydolności i skuteczności w ramach *rule of law*. Wymaga to zazwyczaj delegowania i przekazywania odpowiedzialności na rzecz menedżerów publicznych, czemu towarzyszą mechanizmy kontroli *ex ante* oraz *ex post*. W takiej sytuacji, **jakość menedżerów publicznych, wyposażonych w tego rodzaju kompetencje publiczne, nabiera najwyższego znaczenia.** Co więcej, gdy prowadzenie polityki krajowej staje się coraz bardziej skomplikowane i coraz bardziej angażujące współdziałanie międzynarodowe, jak jest to w przypadku wszystkich państw członkowskich UE, zapotrzebowanie na czołowych menedżerów publicznych, z szerokimi perspektywami i zdolnością do koordynowania ich pracy tak z krajowymi, jak i międzynarodowymi instytucjami, staje się coraz bardziej wyraziste.

Francja – ze swym systemem kariery oraz swymi *corps* – tradycyjnie dysponuje oznaczonymi grupami wyższych urzędników. Jednostki u szczytu swej kariery w każdym korpusie są zarządzane centralnie i wspomagane w rozwoju ich kariery poprzez szkolenie i mobilność. Państwo dysponuje pulą kompetentnych jednostek, spośród których może wybierać, gdy czołowe stanowisko ma być zajęte. Inne kraje ustanawiają podobne oznaczone grupy czołowych menedżerów, którzy są centralnie selekcjonowani, szkoleni i zarządzani. Holandia – z jej rozwiniętą administracją – rozwija Wyższą Służbę Publiczną, z silnym akcentem na rozwój profesjonalny menedżerów oraz doskonalenie wydolności koordynacyjnej. Chociaż ten rodzaj wyższej służby cywilnej nie istnieje jeszcze w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, niektóre spośród tych krajów stopniowo wprowadzają specjalną politykę i mechanizmy zarządzania dla najwyższych urzędników rządowych. Węgry, Łotwa i Polska stanowią przykłady krajów, które aktualnie urzeczywistniają reformy odnoszące się do czołowych menedżerów, aczkolwiek stosują dość odmienne podejścia. W poprzednich systemach administracyjnych Europy Środkowej i Wschodniej nie było żadnego zro-

zumienia dla wspólnego stanu zawodu administracyjnego. Każde stanowisko w administracji państwowej uważano za stanowisko specjalistyczne w zatrudniającej instytucji, z ograniczonymi widokami kariery na stanowiskach w innych instytucjach oraz bez wyrazistych kryteriów profesjonalnych ważnych dla danego stanowiska wszędzie w administracji państwowej. Nie troszczono się o mobilność między różnymi instytucjami i było to zjawiskiem rzadkim.

Z drugiej strony, fakt, że koordynacja polityki i koordynacja między instytucjami była dokonywana w obrębie struktury partii politycznej implikował, iż nie było zapotrzebowania na generalnie kompetentnych lub menedżerów z szerszymi perspektywami niż perspektywy ich własnej dziedziny technicznej. Typ stałych stanowisk menedżerskich, jaki można spotkać na wyższych szczeblach zachodnich służb cywilnych, był – i nadal jest – prerogatywą klasy politycznej w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Niepolitycznie dobierani menedżerowie byli – a w wielu przypadkach nadal są – kompetentnymi specjalistami w obrębie swej dziedziny doświadczeń, zapewniającymi raczej wkład techniczny, a rzadko zapewniającymi menedżerstwo i koordynację.

**Reformy służby cywilnej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej winny mieć na celu ustanowienie zawodu zarządzania publicznego w ramach służby cywilnej. Obejmuje to działania w kilku dziedzinach: szkolenie menedżerów; wprowadzenie unormowań regulujących obowiązki, odpowiedzialność i odpowiednie uprawnienia personelu w obrębie specjalnych unormowań dotyczących służby cywilnej; udoskonalenie systemu zarządzania personelem i standardów zarządzania oraz, nade wszystko, ustanowienie kontekstu administracyjnego, w którym urzędnicy i menedżerowie publiczni mogą pełnić swe obowiązki w profesjonalny, bezstronny, jawny i dający się kontrolować sposób.**

### **Kontekst „Administracja przez prawo”**

Na ten kontekst administracyjny składa się kilka czynników, z których najważniejsze są:

- Jakość substancjalnego prawa regulującego:

Prawo regulujące zapewnia ramy podejmowania decyzji w ramach danej dziedziny polityki (np. planowanie miast czy zagadnienia środowiskowe). Innymi słowy, stanowi ono narzędzie dla urzędników oraz źródło informacji i przewidywania dla ludności.

- **Jakość proceduralnego prawa administracyjnego:**

Proceduralne prawo administracyjne zapewnia należyte procedury dla administracyjnego podejmowania decyzji, dla koordynacji i równoważenia władz, dla stosunków urzędniczych oraz komunikacji z ludnością oraz dla umożliwienia każdej stronie zainteresowanej wystąpienia lub odwołania się.

- **Jakość odpowiedzialności finansowej i administracyjnej oraz mechanizmów kontrolnych:**

Ta praca na rzecz jawności zapewnia możliwości nadzorowania finansowego i administracyjnego podejmowania decyzji oraz zapewnia środki korekty, ścigania i dochodzenia roszczeń.

**Jednocześnie te trzy czynniki zapewniają wartości prawne oraz zasady, które w decydujący sposób przyczyniają się do kształtowania stanowiska i postępowania menedżerów publicznych oraz pozostałej części pracowników cywilnych funkcjonujących w kontekście administracyjnym. Te zasady prawne okażą się istotne w charakterze zasad wiodących dla podejmowania decyzji i postępowania; zredukują one prawdopodobieństwo decyzji arbitralnych, dopuszczając dyskrecjonalne podejmowanie decyzji w prawnych ramach administracyjnych. Wreszcie, zasady prawa administracyjnego silnie przyczynią się do położenia podwalin dla profesjonalnej administracji publicznej.**

Profesjonalizacja administracji publicznej jest więc zadaniem o wiele szerszym niż implementacja unormowań dotyczących służby cywilnej i wprowadzenie udoskonaleń w zakresie zarządzania personelem. Gdyby kontekst, w którym urzędnicy mają funkcjonować, nie był w ten sposób doskonalony, zmuszeni byłiby oni nadal do podejmowania decyzji arbitralnych, w warunkach niewystarczającej komunikacji z opinią publiczną oraz niewystarczającej koordynacji z innymi instytucjami, choćby nawet znajdowały się w sytuacji, w której podlegają one selekcji i podlegają systematycznemu szkoleniu.

### **Homogeniczne zarządzanie służbą cywilną**

Jednym z problemów stanowiących spadek po dawnych strukturach administracyjnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest **brak koordynacji i brak wspólnych standardów zarządzania personelem w ramach administracji publicznej. Tej fragmentaryzacji należy zaradzić, a zarządzanie personelem należy zharmonizować w ramach admi-**

nistracji publicznej dla zapewnienia, by dający się przyjąć poziom wspólnego prawa administracyjnego oraz standardów służby cywilnej mógł być osiągnięty i utrzymywany.

By to uczynić, inne pojęcie służby cywilnej należy wziąć pod uwagę. Służbę cywilną należy uważać za funkcję wspólnego zarządzania w ramach administracji publicznej. Ta wspólna funkcja ma na celu zapewnienie, **by zasady prawa administracyjnego, jak te wyżej wspomniane, oraz podstawowe warunki, jak oparta na względach merytorycznych rekrutacja i awanse, słuszne traktowanie pod względem wynagrodzeń oraz równe prawa i obowiązki, były homogenicznie upowszechniane, rozumiane i podtrzymywane w ramach administracji publicznej jako całości.** Ta wspólna funkcja wymaga pewnego rodzaju centralnej zdolności do zarządzania służbą cywilną.

W szeregu krajów Europy Zachodniej, jak Francja, Portugalia i Hiszpania, **specjalne ministerstwo administracji publicznej lub służby cywilnej** ponosi odpowiedzialność za generalne aspekty zarządzania służbą cywilną. Zazwyczaj polega to na przygotowywaniu projektów aktów i unormowań dotyczących służby cywilnej, organizowaniu lub monitorowaniu rekrutacji, koordynacji zasobów ludzkich w dziedzinie zarządzania, negocjowaniu ze związkami służby cywilnej w imieniu rządu oraz organizowaniu i zarządzaniu generalną bądź specjalną działalnością szkoleniową za pośrednictwem sprawnych organów, takich jak szkoły lub instytuty administracji publicznej.

W innych krajach, takich jak Austria, Belgia, Niemcy, Irlandia i Holandia, **Ministerstwo Finansów lub Ministerstwo Spraw Wewnętrznych sprawuje tę rolę zarządzania służbą cywilną.**

We Włoszech i Szwecji została utworzona **agencja specjalna dla potrzeb negocjowania** ze związkami służby cywilnej w imieniu rządu narodowego, jak też rządów lokalnych.

Odpowiedzialność oraz instytucjonalny charakter takiej zdolności do zarządzania służbą cywilną należy określić w ustawie o służbie cywilnej. Może to być ciało przygotowujące decyzje premiera bądź Rady Ministrów. Może to być specjalne ministerstwo bądź też odrębna instytucja składająca sprawozdania premierowi. Możliwych jest wiele rozwiązań instytucjonalnych. Rzeczą istotną jest, by taka centralna zdolność została wyposażona w wystarczające kompetencje dla potrzeb horyzontalnego zarządzania w skali administracji publicznej.

## Wnioski

(...) **Prawo administracyjne wyływa z zasad konstytucyjnych, które są głęboko zakorzenione w wartościach kulturowych, społecznych i politycznych, współgrających na rzecz demokracji. Służba cywilna jest jednym z głównych elementów administracji publicznej; ale ponieważ jest ona takim głównym elementem, często uważa się administrację publiczną i służbę cywilną za synonimy.**

Prowadzi to do trzech zasadniczych wniosków: po pierwsze, **wartości służby cywilnej są prawnie wiążące**; po drugie, **unormowanie służby cywilnej wykracza poza samo li tylko unormowanie stosunków pracy między państwem a jego pracownikami – dotyczy ono normowania kompetencji państwa w szerokim sensie**. Po trzecie, **zasady prawa administracyjnego inspirują podejmowanie decyzji menedżerów publicznych i rządzą postępowaniem służby cywilnej jako całości**. Podobnie, zasady te stanowią wskazania czy punkty odniesienia, w świetle których ustala się dające się przyjąć standardy dla potrzeb służby cywilnej i administracji publicznej w państwach członkowskich UE, jak też w instytucjach UE.

## Wartości służby cywilnej są zasadami prawnie wiążącymi

Służba cywilna związana jest zasadami wpisanymi w rozwiązania konstytucyjne oraz w prawo administracyjne. Z tego punktu widzenia, można powiedzieć, że **wartości służby cywilnej są wartościami prawnymi. Wartości prawne to nie to samo co wartości etyczne, nawet choćby w znacznym zakresie zachodziły one na siebie. Wartości etyczne są wskazówkami działania, a ich naruszenie wymaga podejścia społecznego. Wartości prawne, w razie ich naruszenia, pociągają konsekwencje prawne w ramach przepisów dyscyplinarnych prawa o służbie cywilnej. Pracownicy cywilni związani są zasadami administracyjnymi umocowanymi w ustawodawstwie.**

## Pracownicy cywilni są nie tylko pracownikami państwa

Pracownicy cywilni podlegają zasadom prawnym oraz obowiązkowym normom, które wynikają z ich specyficznego umiejscowienia w ramach struktury hierarchicznej państwa. Umiejscowienie to wyznacza profesję, która zajmuje się fundamentalnymi prawami swych współobywateli. **Unormowania dotyczące służby cywilnej nie tylko regulują po**

prostu stosunki pracy między pracodawcą a jego pracownikami, jak to czyni prawo pracy. Unormowania dotyczące służby cywilnej mają za cel, z jednej strony, ochronę pracowników cywilnych w odgrywaniu ich bardzo specjalnej roli w społeczeństwach demokratycznych, a z drugiej strony, uściślenie standardów profesjonalnych koniecznych z racji delikatnych zagadnień, którymi pracownicy cywilni mają się zajmować. Pracownicy cywilni są aktorami sfery publicznej społeczeństwa, sfery, która wchodzi w domenę prawa publicznego.

Co za tym idzie, to prawo publiczne – a nie zwyczajne prawo pracy – winno regulować przekazywanie kompetencji dla podejmowania w imieniu państwa decyzji, odpowiedzialność profesjonalnych pracowników państwowych oraz mechanizmy służące kontroli sprawowania kompetencji publicznych. Zatem, jest to główny powód dla **dysponowania specjalną ustawą o służbie cywilnej jako składnikiem prawa administracyjnego**. W przeciwieństwie do warunków zatrudnienia, spraw tych nie można określić na umownej, indywidualnej podstawie.

### **Zasady prawa administracyjnego kreują sprawy postępowania służby cywilnej**

System służby cywilnej unormowany ustawą o służbie cywilnej nie wystarczy jednak dla uczynienia administracji publicznej profesjonalną, sprawną, skuteczną, bezstronną, przestrzegającą *rule of law* i należyście funkcjonującą. Konieczne jest również dysponowanie substancjalnym i proceduralnym ustawodawstwem administracyjnym o wystarczającej jakości. Ustawodawstwo takie ma nie tylko zapewnić pracownikom cywilnym ważne narzędzie do pełnienia ich obowiązków oraz realizowania wyżej opisanych zasad prawa publicznego, ale też jasne procedury kierujące ich pracą i zapewniające przewidywalność ich działań i ich decyzji.

Dodatkowe ustawodawstwo proceduralne i substancjalne jest też konieczne do zapewnienia **wystarczającej wewnętrznej i zewnętrznej kontroli administracji publicznej**, zwłaszcza z punktu widzenia finansów publicznych, jakości kontroli, nadzoru proceduralnego, a nade wszystko zapewnienia **należyście funkcjonującego systemu sądowego zdolnego do zapewnienia skutecznego odwołania się – w trybie apelacji – od działań i decyzji administracyjnych**. Wymóg ten służy nie tylko pewności prawnej i zaufaniu do administracji publicznej, ale też zapew-

nieniu właściwej ochrony prawnej indywidualnym prawom i prawnym oczekiwaniom.

### **Zasady prawa administracyjnego przyczyniają się do stworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej**

Wreszcie, zakres, w jakim cały kontekst administracyjny w danym kraju, włączając w to służbę cywilną, odpowiada wspólnie przyjętym standardom, jakie są kształtowane i mierzone w relacji do podzielanych wspólnie zasad prawa administracyjnego, nabiera pierwszorzędного znaczenia w osiągnięciu przez kraje kandydackie ich celu przystąpienia do UE bądź, innymi słowy, w stawianiu się pełnoprawnymi graczami w ramach europejskiej przestrzeni administracyjnej.

# **Rozdział IV.**

## **Prawo do dobrej administracji**



## 4.1. Karta praw podstawowych UE

### **Art. 41: Prawo do dobrej administracji**

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii w rozsądnym terminie.

2. Prawo to obejmuje:

- prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek uzasadniania swoich decyzji przez administrację.

3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każdy może zwrócić się na piśmie do instytucji Unii w jednym z języków traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

## 4.2. Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej (Parlament Europejski, wrzesień 2001 r.)

### Art. 1: Przepisy ogólne

W swoich kontaktach z jednostką instytucje i ich urzędnicy przestrzegają zasad zapisanych w Europejskim kodeksie dobrej praktyki administracyjnej.

### Art. 2: Zakres podmiotowy

1. Kodeks obowiązuje wszystkich urzędników i innych pracowników, którzy podlegają przepisom regulaminu pracowniczego lub przepisom stosującym się do pozostałych pracowników, w zakresie ich kontaktów z jednostką. Pojęcie „urzędnika” dotyczy w dalszym ciągu zarówno urzędników, jak i pozostałych pracowników.

2. Instytucje i ich administracje podejmą niezbędne działania w celu zapewnienia stosowania przepisów niniejszego Kodeksu również przez osoby dla nich pracujące, na przykład osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawców oddelegowanych przez krajowe służby publiczne, a także praktykantów.

3. Pojęcie „jednostka” odnosi się do osób fizycznych i prawnych, bez względu na to, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowanej siedziby znajduje się na terytorium jednego z państw członkowskich, czy też nie.

4. W rozumieniu niniejszego Kodeksu:

- pojęcie „instytucji” obejmuje instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej;
- pojęcie „urzędnika” obejmuje urzędników i pozostałych funkcjonariuszy Unii Europejskiej.

### Art. 3: Zakres rzeczowy

1. Niniejszy Kodeks zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, które mają zastosowanie do wszystkich kontaktów instytucji i ich

administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają przepisom szczególnym.

2. Zasady przedstawione w niniejszym Kodeksie nie obowiązują w odniesieniu do relacji między instytucją a zatrudnionymi w niej urzędnikami. Stosunki te podlegają przepisom regulaminu pracowniczego.

#### **Art. 4: Zasada rządów prawa**

Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Unii Europejskiej. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek miały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi.

#### **Art. 5: Zasada niedyskryminacji**

Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewnia przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane w porównywalny sposób.

2. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewnia, by takie nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy.

3. Urzędnik powstrzymuje się w szczególności od wszelkiego niesprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną.

#### **Art. 6: Zasada proporcjonalności**

1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewnia, że podjęte działania będą proporcjonalne do wyznaczonego celu. Urzędnik w szczególności unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli te ograniczenia bądź obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.

2. W toku podejmowania decyzji urzędnik ma na uwadze sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.

**Art. 7: Zakaz nadużycia uprawnień**

Urzędnik korzysta z przysługujących mu uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały powierzone mocą odnośnych przepisów. Urzędnik w szczególności unikania korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak podstawy prawnej lub które nie są uzasadnione interesem publicznym.

**Art. 8: Zasada bezstronności i niezależności**

1. Urzędnik jest bezstronny i niezależny. Urzędnik powstrzymuje się od jakichkolwiek arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak również od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania.

2. W swoim postępowaniu urzędnik nigdy nie kieruje się interesem osobistym, rodzinnym bądź narodowym, ani też naciskami politycznymi. Urzędnik nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji, w której on sam albo bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy.

**Art. 9: Zasada obiektywizmu**

W toku podejmowania decyzji urzędnik bierze pod uwagę wszystkie istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należyte znaczenie. Urzędnik nie uwzględnia żadnych okoliczności niezwiązanych ze sprawą.

**Art. 10: Prawnie uzasadnione oczekiwania, konsekwentne działania i doradztwo**

1. Urzędnik działa w ramach swojej praktyki administracyjnej konsekwentnie, a także w sposób zgodny z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega praktyk administracyjnych obowiązujących w instytucji, o ile nie zaistnieją prawnie uzasadnione powody, które usprawiedliwiają odstępianie w danym przypadku od tych praktyk. Powody te należy przedstawić na piśmie.

2. Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych przez dane instytucje w przeszłości.

3. Jeśli zajdzie taka konieczność, urzędnik służy jednostce poradą w kwestii możliwego postępowania w sprawie, która wchodzi w zakres jego obowiązków, a także w kwestii sposobów rozstrzygnięcia danej sprawy.

### **Art. 11: Zasada uczciwości**

Urządник działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny.

### **Art. 12: Zasada uprzejmości**

1. Urządник jest usłużny, zachowuje się właściwie i uprzejmie i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną, urzędnik stara się być w jak największym stopniu pomocny, a także udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania w sposób możliwie najbardziej wyczerpujący i dokładny.

2. Jeżeli w danej sprawie urzędnik nie jest właściwy, kieruje on obywatela do urzędnika właściwego.

3. W przypadku popełnienia błędu, który narusza prawa lub interesy jednostki, urzędnik składa stosowne przeprosiny i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w możliwie najwłaściwszy sposób, informując jednocześnie o ewentualnych możliwościach odwołania się zgodnie z art. 19 Kodeksu.

### **Art. 13: Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela**

Urządник czuwa nad tym, aby każdy obywatel Unii Europejskiej lub każda pojedyncza osoba, która wystosuje do instytucji pismo w jednym z języków traktatu, otrzymała odpowiedź w tym samym języku. Ta sama zasada obowiązuje w miarę możliwości również w odniesieniu do osób prawnych, takich jak stowarzyszenia (organizacje pozarządowe) oraz podmioty gospodarcze.

### **Art. 14: Potwierdzenie odbioru i wskazanie właściwego urzędnika**

1. W terminie 2 tygodni wydaje się potwierdzenie odbioru każdego pisma lub skargi skierowanej do instytucji, chyba że w tym terminie możliwe jest przekazanie merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi.

2. W odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru podaje się nazwisko i numer telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą oraz jego stanowisko służbowe.

3. Nie ma konieczności przekazywania potwierdzenia odbioru ani odpowiedzi w przypadkach, gdy pisma lub skargi kierowane do instytucji są nadmiernie liczne, powtarzają się lub są bezprzedmiotowe.

**Art. 15: Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji**

1. W przypadku, gdy pismo lub skarga adresowane do instytucji są kierowane lub przekazane do dyrekcji generalnej, dyrekcji lub wydziału, które nie są upoważnione do rozpatrzenia pisma lub skargi, ich jednostki organizacyjne czuwają nad tym, aby właściwe akta zostały bezzwłocznie przekazane do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji.

2. Jednostka organizacyjna, do której pierwotnie wpłynęło pismo lub skarga, informuje wnoszącego o dalszym przekazaniu sprawy i podaje nazwisko oraz numer telefonu urzędnika, do którego akta zostały skierowane.

3. Urzędnik informuje obywatela lub stowarzyszenie o ewentualnych błędach lub brakach występujących w dokumentach, a także umożliwia ich skorygowanie.

**Art. 16: Prawo do wysłuchania i do złożenia oświadczeń**

1. W przypadkach dotyczących praw lub interesów jednostek urzędnik zapewnia przestrzeganie prawa do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do podjęcia decyzji.

2. W przypadkach, w których wydana ma zostać decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, ma ona prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia.

**Art. 17: Stosowny termin podjęcia decyzji**

1. Urzędnik czuwa nad tym, aby w sprawie każdego wniosku lub skargi skierowanej do instytucji została podjęta decyzja w stosownym terminie, bezzwłocznie i w żadnym razie nie później niż 2 miesiące od daty wpłynięcia danego wniosku lub skargi. Taka sama zasada obowiązuje w odniesieniu do odpowiedzi na pisma jednostek i do udzielania odpowiedzi na notatki administracyjne przekazywane przez urzędnika swoim przełożonym wraz z prośbą o wydanie poleceń w sprawie podjęcia niezbędnych decyzji.

2. Jeżeli ze względu na złożony charakter sprawy decyzja w sprawie wniosku lub skargi nie może zostać wydana w podanym powyżej terminie, urzędnik informuje o tym wnoszącego wniosek lub skargę możliwie jak najszybciej. W takim przypadku wnoszący jest informowany o ostatecznej decyzji w możliwie najkrótszym terminie.

### **Art. 18: Obowiązek uzasadnienia decyzji**

1. W odniesieniu do każdej wydanej przez instytucje decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, podaje się powody, na których została ona oparta; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji.

2. Urzędnik odstępuje od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających lub niejasnych podstawach lub które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji.

3. W przypadku, gdy ze względu na dużą liczbę jednostek, których dotyczą podobne decyzje, nie ma możliwości przedstawienia szczegółowych powodów podjęcia decyzji i w związku z powyższym przekazywane są odpowiedzi standardowe, urzędnik dostarcza indywidualną argumentację w późniejszym terminie obywatelowi, który zwróci się z wyraźną odośną prośbą.

### **Art. 19: Informacja o możliwościach odwołania**

1. Wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji. Podaje się w szczególności informacje następujące: rodzaj środków odwoławczych, organy, do których można wnosić ewentualne odwołania, a także terminy ich wnoszenia.

2. Decyzje zawierają w szczególności informacje o możliwości wszczęcia postępowań sądowych, a także wniesienia skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 253 i 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

### **Art. 20: Powiadomienie o podjętej decyzji**

1. Urzędnik zapewnia, że decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek zostają przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie natychmiast po podjęciu tych decyzji.

2. Urzędnik powstrzymuje się od powiadomienia innych jednostek o podjętej decyzji dopóty, dopóki nie zostanie powiadomiona o tej decyzji jednostka, której decyzja dotyczy.

### **Art. 21: Ochrona danych**

1. Urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględnia sferę prywatności i nietykalność osobistą, zgodnie z postanowieniami rozpo-

rządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe o swobodnym przepływie takich danych.

2. Urzędnik w szczególności odstąpi od przetwarzania danych osobowych do celów niezgodnych z prawem oraz przekazania takich danych osobom nieupoważnionym.

### **Art. 22: Wnioski o udzielenie informacji**

1. W przypadku, gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępnia zainteresowanym jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, urzędnik udziela w zakresie swoich kompetencji porady dotyczącej wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała.

2. W przypadku, gdy zgłoszona ustnie prośba o udzielenie informacji jest zbyt skomplikowana lub zbyt obszerna, urzędnik sugeruje zgłaszającemu sformułowanie wniosku na piśmie.

3. Jeżeli urzędnik nie może udostępnić żądanej informacji ze względu na jej poufny charakter, informuje zainteresowaną jednostkę zgodnie z art. 18 niniejszego Kodeksu o przyczynach, z powodów których żądana informacja nie może być przekazana.

4. W przypadku, gdy do urzędnika kierowane są prośby o udzielenie informacji w sprawach, za które nie jest on odpowiedzialny, urzędnik kieruje zgłaszającego do właściwej osoby, jednocześnie podając jej nazwisko i numer telefonu. Jeżeli jednostka zgłasza prośbę o przekazanie informacji dotyczących innej instytucji Unii Europejskiej, urzędnik kieruje zgłaszającego do tej instytucji.

5. W razie potrzeby urzędnik, w zależności od treści wniosku, kieruje jednostkę, która wystąpiła o udzielenie informacji, do jednostki organizacyjnej instytucji odpowiedzialnej za informowanie obywateli.

### **Art. 23: Wnioski o umożliwienie dostępu do dokumentów**

1. Urzędnik rozpatruje żądania dostępu do dokumentów zgodnie z przepisami przyjętymi przez instytucję oraz zgodnie z zasadami ogólnymi i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001.



2. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnej prośby o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, sugeruje obywatelowi sformułowanie odpowiedniego wniosku na piśmie.

#### **Art. 24: Prowadzenie rejestrów**

Jednostki organizacyjne instytucji prowadzą stosowne rejestry poczty przychodzącej i wychodzącej, przekazywanych im dokumentów oraz podjętych przez nie działań.

#### **Art. 25: Informacje o Kodeksie**

1. Instytucja podejmuje skuteczne działania mające na celu poinformowanie jednostek o prawach im przysługujących w ramach niniejszego Kodeksu. W miarę możliwości instytucja udostępnia tekst Kodeksu w formie elektronicznej na swojej stronie internetowej.

2. Komisja, w imieniu wszystkich instytucji, publikuje Kodeks i rozprządza go wśród obywateli w formie broszury informacyjnej.

#### **Art. 26: Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich**

Jakiegokolwiek zaniedbania dotyczące wypełnienia zasad przedstawionych w niniejszym Kodeksie, którego dopuści się instytucja lub urzędnik, może być przedmiotem skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zgodnie ze Statutem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

#### **Art. 27: Kontrola stosowania postanowień Kodeksu**

Po 2 latach stosowania każda instytucja kontroluje sposób wykonywania przez siebie postanowień Kodeksu. O wynikach tej kontroli instytucja powiadomi Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

### 4.3. 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) Zgromadzenia Parlamentarnego, 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 dyskrejonalnych 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 stronom trzecim danych osobistych posiadanych przez władze publiczne**;

Zważywszy na Rekomendację R(2000)6 Komitetu Ministrów w sprawie **statusu urzędników publicznych w Europie**;

Zważywszy na Rec(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, że **usługi muszą odpowiadać podstawowym potrzebom społeczeństwa;**

Zważywszy, że w wielu sytuacjach dobra administracja obejmuje **osiągnięcie właściwej równowagi między prawami osób bezpośrednio dotkniętym działaniem państwa, z jednej strony, a ochroną interesów wspólnoty jako całości, a zwłaszcza osób słabych lub upośle-**

**dzonych**, 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, że jest pożądaną 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 wyływają z fundamentalnych zasad rządów prawa, takich jak zasady legalności, równości, bezstronności, 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 pożądanych 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 zapewniają się 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

### 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:

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

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

3. Powinny one **działać zgodnie z normami określającymi ich kompetencję 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 dyskrecyjne, powinny one utrzymywać właściwą równowagę między jakimikolwiek szkodliwymi skutkami, jakie ich dyskrecyjna 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 osobistych.**

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.**

## **Dział II: Normy rządzące decyzjami administracyjnymi**

### **Art. 11. Definicje**

1. Dla celów niniejszego Kodeksu „**decyzje administracyjne**” będą **oznaczały regulacyjne bądź nieregulacyjne decyzje podejmowane przez władze publiczne przy wykonywaniu prerogatyw kompetencji publicznych.**

2. Decyzje regulacyjne składają się z norm znajdujących zastosowanie powszechne.

3. Decyzje nieregulacyjne 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 podjęcia 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 niemającej odnośnej kompetencji**, adresat powinien – gdzie to tylko możliwe – **skierować go do kompetentnej władzy i powiadomić wnioskodawcę, że tak uczynił.**

### **Art. 14. Prawo osób prywatnych do wystuchania 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 spo-**

sobnością 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 dotyczą praw indywidualnych.

#### **Art. 18. Publikacja decyzji administracyjnych**

1. **Decyzje** administracyjne powinny być **publikowane w celu umożliwienia osobom zainteresowanym tymi decyzjami dysponowania ścisłą i wyczerpującą 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 nagłymi, 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 zasady, 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.**

**Rozdział V.**  
**Inne akty *soft-law***  
**Rady Europy**

## 5.1. Rezolucja (77)31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi przyjęta 28 września 1977 r.

Komitet Ministrów,

Zważywszy, że celem Rady Europy jest urzeczywistnienie większej jedności jej członków;

Zważywszy, że – mimo różnic między systemami administracyjnymi i prawnymi państw członkowskich – istnieje szeroka zgoda co do fundamentalnych celów dających się osiągnąć poprzez normy dotyczące postępowania administracyjnego, zwłaszcza co do wymogu zagwarantowania poszanowania słuszności w stosunkach między jednostką a administracją;

Zważywszy, że pożądane jest, by akty administracyjne były podejmowane w warunkach właściwych do realizacji tych celów;

Zważywszy, że – z uwagi na rozwój współdziałania i wzajemnej pomocy administracyjnej między państwami członkowskimi oraz wzrastający rozmiar międzynarodowego ruchu osobowego – stosowne jest osiągnąć wspólny poziom ochrony we wszystkich państwach członkowskich;

Zaleca rządów państw członkowskich:

- a) inspirować się w ich prawie i praktyce administracyjnej zasadami ogłoszonymi w załączniku do niniejszej rezolucji;
- b) informować w stosownym czasie Sekretarza Generalnego Rady Europy o wszelkim ważnym rozwoju zaistniałym w dziedzinach, których dotyczy niniejsza rezolucja;

Zleca Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy przekazać treść niniejszej rezolucji do wiadomości rządów Finlandii i Hiszpanii.

### **Załącznik do Rezolucji (77)31**

Niżej ogłoszone zasady stosują się do ochrony osób, fizycznych lub prawnych, w postępowaniu administracyjnym odnośnie do każdego środka lub decyzji o charakterze indywidualnym, podjętych w wykonaniu

kompetencji publicznej i mogących powodować bezpośrednie skutki dla praw, wolności lub interesów tych osób (akty administracyjne).

Przy wprowadzaniu tych zasad w życie trzeba należycie uwzględnić wymagania dobrej i skutecznej administracji, jak również interesy osób trzecich i ważne interesy publiczne. Gdy wymogi takie nakazują zmodyfikowanie bądź wykluczenie jednej lub więcej spośród tych zasad, czy to w przypadkach szczególnych czy w specyficznych działach administracji publicznej, należy mimo wszystko starać się, zgodnie z fundamentalnymi celami niniejszej rezolucji, o zagwarantowanie poszanowania maksimum słuszności.

### **I. Prawo do posłuchania**

1. W stosunku do każdego aktu administracyjnego mogącego godzić w jego prawa, wolności lub interesy zainteresowany może przedstawić fakty i argumenty, jak również – zależnie od przypadku – zaoferować środki dowodowe, które władza administracyjna weźmie pod uwagę.

2. W odpowiednich przypadkach zainteresowany jest informowany – w stosownym czasie i w sposób właściwy dla sprawy – o prawach, o których mowa w poprzednim paragrafie.

### **II. Dostęp do elementów informacji**

Zanim dojdzie do aktu administracyjnego, zainteresowany na jego żądanie jest informowany wszelkimi właściwymi środkami o wszystkich stojących do dyspozycji elementach, zależnie od których akt ten zostanie podjęty.

### **III. Pomoc i przedstawicielstwo**

W postępowaniu administracyjnym zainteresowany może korzystać z pomocy lub przedstawicielstwa.

### **IV. Uzasadnienie aktów administracyjnych**

Gdy akt administracyjny może godzić w jego prawa, wolności lub interesy, zainteresowany jest informowany o motywach, na których akt ten się opiera. Informacja taka jest udzielana czy to przez wskazanie motywów w akcie, czy też – na żądanie zainteresowanego – przez zakomunikowanie mu ich na piśmie w rozsądnym terminie.

**V. Wskazanie środków odwoławczych**

Gdy akt administracyjny, który jest komunikowany na piśmie, godzi w prawa, wolności lub interesy zainteresowanego, wskazuje on zwyczajne środki odwoławcze, których przedmiotem może on być, jak również udzielony dla korzystania z nich termin.



## **5.2. Rekomendacja nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji przyjęta 11 marca 1980 r.**

Komitet Ministrów, na mocy art. 15b. Statutu Rady Europy,  
Zważywszy, że celem Rady Europy jest urzeczywistnienie większej jedności jej członków;

Zważywszy, że administracja działa w coraz to liczniejszych dziedzinach i że z tej racji jest często zmuszona do wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych;

Zważywszy, że pożądanym jest ustalenie zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, które byłyby w stanie zapewnić wzmocnioną ochronę praw, wolności i interesów osób fizycznych lub prawnych, mając na względzie zapobieżenie jakiegokolwiek działaniu arbitralnemu bądź stanowiącemu nadużycie władzy dyskrecjonalnej, chyba że stwarzałoby to poważną przeszkodę dla realizacji przez władzę administracyjną celu, przez wzgląd na który kompetencja ta została przyznana;

Przypominając zasady ogólne dotyczące ochrony jednostki przed aktami administracyjnymi określone w jego Rezolucji (88)31;

Podkreślając, że pożądanym jest uzupełnienie tamtej rezolucji, jeśli chodzi o jej zastosowanie wobec aktów podejmowanych w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnych;

Zaleca rządów państw członkowskich:

- inspirować się w prawie i praktyce administracyjnej zasadami ogłoszonymi w załączniku do niniejszej rekomendacji;
- informować w odpowiednim czasie Sekretarza Generalnego Rady Europy o wszelkim ważnym rozwoju zaistniałym w dziedzinach, do których niniejsza rekomendacja się odnosi;

Zleca Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy przekazanie treści niniejszej rekomendacji do wiadomości rządu Finlandii.

## **Załącznik do rekomendacji: Zasady rządzące wykonywaniem dyskrecjonalnych kompetencji administracji**

### **I. Pole zastosowania i definicje**

Zasady ogłoszone poniżej stosują się do ochrony praw, wolności i interesów osób przed aktami administracyjnymi podejmowanymi w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnych.

Przez „akt administracyjny” rozumie się, zgodnie z Rezolucją (77)31, wszelki środek lub decyzję o charakterze indywidualnym, podjęty w wykonaniu władzy publicznej, a mogący powodować bezpośrednie skutki w sferze praw, wolności lub interesów osób fizycznych lub prawnych.

Przez „kompetencję dyskrecjonalną” rozumie się kompetencję, która przyznaje władzy administracyjnej pewien zakres oceny co do podjęcia decyzji, pozwalając jej dokonywać wyboru – spośród wielu rozwiązań prawnie uzasadnionych – takiego, które wydaje się jej najbardziej stosownym.

Wprowadzając te zasady w życie, trzeba należycie brać pod uwagę wymagania dobrej i skutecznej administracji, jak również interesy osób trzecich oraz ważne interesy publiczne. Gdy takie wymagania lub interesy nakazują zmodyfikowanie lub wykluczenie jednej lub więcej spośród tych zasad, w przypadkach szczególnych bądź w specyficznych działach administracji publicznej, należy mimo wszystko starać się szanować ducha niniejszej rekomendacji.

### **II. Zasady podstawowe**

Wykonując kompetencje dyskrecjonalne władza administracyjna:

1. nie kieruje się celem innym niż ten, przez wzgląd na który ta kompetencja została jej przyznana;
2. postępuje obiektywnie i bezstronnie, mając na uwadze li tylko stosowne elementy właściwe dla danego przypadku;
3. przestrzega zasady równości wobec prawa, unikając wszelkiej dyskryminacji;
4. utrzymuje słuszną relację między ciosami, jakie wymierza w prawa, wolności lub interesy osób, a celem, który urzeczywistnia;
- 5) podejmuje swoją decyzję w terminie rozsądnym z punktu widzenia odnośnej sprawy;

6. stosuje ogólne dyrektywy administracyjne w sposób konsekwentny i stały, zawsze biorąc pod uwagę szczególne okoliczności każdego przypadku.

### **III. Tryb postępowania**

Poza zasadami sprawiedliwego postępowania administracyjnego ogłoszonymi przez Rezolucję (77)31 i stosującymi się wobec aktów administracyjnych w ogóle, następujące zasady odnoszą się w sposób specyficzny do podejmowania aktów administracyjnych w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnych.

7. Ogólne dyrektywy administracyjne, które rządzą wykonywaniem kompetencji dyskrecjonalnych, są:

- albo podane do wiadomości publicznej;
- albo komunikowane – we właściwy sposób i w koniecznym stopniu – zainteresowanemu, który tego żąda, czy to przed czy też po podjęciu aktu, który go dotyczy.

8. Gdy władza administracyjna, w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnych, odstępuje od ogólnej dyrektywy administracyjnej poprzez akt mogący ugodzić w prawa, wolności lub interesy zainteresowanego, osoba taka jest informowana o powodach takiej decyzji.

Informacja taka jest udzielana czy to przez wskazanie motywów w samym akcie, czy też – na żądanie zainteresowanego – przez zakomunikowanie mu na piśmie w rozsądnym terminie.

### **IV. Kontrola**

9. Akt administracyjny podjęty w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnej podlega kontroli legalności przed sądem bądź innym niezawistym organem.

Kontrola taka nie wyklucza możliwości kontroli uprzedniej sprawowanej przez kompetentną władzę administracyjną dokonująca oceny co do prawa i co do stosowności.

10. Gdy prawo nie określa żadnego terminu dla podjęcia decyzji w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnej i gdy władza administracyjna w rozsądnym terminie decyzji nie podejmuje, jej bezczynność może być poddana kontroli władzy w tym celu kompetentnej.

11. Sąd lub inny organ niezawisły, który kontroluje wykonywanie kompetencji dyskrecjonalnej, dysponuje kompetencją otrzymywania informacji, jakie są konieczne dla wykonania jego funkcji.

### **Wyjaśnienie motywów**

1. Podstawa zbieżnej inicjatywy wszystkich państw członkowskich co do wypracowania rekomendacji dotyczącej wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych znajduje się w art. 1 Statutu Rady Europy, który powierza organizacji misję m.in. w dziedzinie prawa, administracji i praw człowieka.

2. We współczesnym społeczeństwie działanie administracyjne wywiera coraz to większy wpływ na życie obywateli, przy czym wszyscy oni – w taki czy inny sposób – są zainteresowani decyzjami władz administracyjnych.

W niektórych dziedzinach sens decyzji administracyjnej jest określony zawczasu, w sposób precyzyjny, przez prawo i regulaminy. W innych dziedzinach prawo pozostawia administracji pewien zakres oceny i ogranicza się do określenia jego granic; wtedy administracja dysponuje dyskrecjonalną kompetencją.

Władza administracyjna, która wykonuje dyskrecjonalną kompetencję, zobowiązana jest nie tylko do poszanowania stosujących się ustaw i regulaminów, lecz także do działania w sposób rozsądny i sprawiedliwy.

Wysiłki w tym kierunku są ciągle podejmowane w licznych państwach członkowskich.

By nadać tym wysiłkom wspólne ramy europejskie, Komitet Ministrów Rady Europy postanowił w lutym 1977 r. wpisać ten przedmiot do programu pracy organizacji.

3. We wrześniu 1978 r. Komitet Ministrów zlecił Komitetowi Ekspertów do spraw Prawa Administracyjnego (CJ-DA) wypracowanie projektu rezolucji dotyczącej wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych (...).

4. Komitet oparł swe dyskusje i rekomendacje na studium porównawczym ustaw, praktyk administracyjnych i orzecznictwa państw członkowskich. Mimo rozbieżności systemów i pojęć prawnych, ujawniła się szeroka zgoda co do celów, jakie powinno się osiągnąć, co pozwoliło Komitetowi dojść do wypracowania wspólnych rozwiązań (...).

## Rozważania ogólne

6. Rekomendacja dotycząca wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych wzywa rządy państw członkowskich do inspirowania się w ich prawie i praktyce zasadami ogłoszonymi w jej załączniku. Zasady te biegną wzdłuż trzech osi:

- zasady podstawowe rządzące wykonywaniem kompetencji dyskrecjonalnych (pkt II);
- procedura wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych (pkt III);
- kontrola wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych (pkt IV).

7. Wyrażenie „inspirowanie się” figurujące w dyspozycji rekomendacji zostało użyte, by pozostawić państwom maksimum wolności w wyborze środków wprowadzanych w życie dla zapewnienia zgodności – co do podstawy wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych – z zasadami, które stanowią przedmiot rekomendacji. Z tegoż powodu termin „zasada” oznacza preferencję w stosunku do terminu „norma”, skoro celem rekomendacji nie jest urzeczywistnienie – poprzez przyjęcie konkretnych norm jednolitych – harmonizacji różnych ustawodawstw krajowych, lecz raczej uzyskanie powszechnego uznania pewnych zasad wspólnych w ustawodawstwie i praktyce państw członkowskich.

8. Niektóre zasady zawarte w niniejszej rekomendacji mają zakres o charakterze ogólnym i stosują się do wszystkich aktów administracyjnych, ale nabierają znaczenia specjalnego, gdy chodzi o akty podejmowane w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnych.

9. Ogół zasad poprzedza nota wprowadzająca, której celem jest delimitacja pola zastosowania rekomendacji, określenie koncepcji, które stanowią jej przedmiot, oraz dostarczenie kilku wskazań co do sposobu, w jaki zasady te mogą być wprowadzane w życie.

10. Rekomendacja stosuje się do aktów administracyjnych podejmowanych w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnych. Termin „akt administracyjny” ma ściśle ten sam sens, co w Rezolucji (77)31. Akt taki winien być podjęty w wykonaniu władzy publicznej; podobnie jak w tamtej rezolucji, procedury prawne, badania dotyczące badania przed sądem naruszeń karnych oraz aktywność legislacyjna (tj. przyjmowanie ustaw i regulaminów) znajdują się poza polem zastosowania niniejszej rekomendacji. Skądinąd, kwestie odnoszące się do postępowania i organizacji wewnętrznej administracji pozostają poza ramami rekomendacji.

11. Warto podkreślić, że wykonywanie kompetencji dyskrejonalnych zakłada w niektórych przypadkach wybór między działaniem a powstrzymaniem się od działania.

12. Rekomendacja nie stosuje się do aktów administracyjnych wtedy, gdy ustawodawca używa kompetencji prawnej, zwanej nieokreśloną. Ta kategoria kompetencji prawnych nie jest szczegółowo zdefiniowana przez samego ustawodawcę, a jednak dysponuje sensem obiektywnym, który władza administracyjna powinna zidentyfikować w indywidualnych przypadkach.

13. Ostatni paragraf noty wprowadzającej zawiera dyspozycję ogólną, która odnosi się do ogółu zasad. Ma ona na względzie zapewnienie, by działanie zasad pozostawało w zgodzie z wymaganiami dobrej i skutecznej administracji, jak również, by ich stosowanie nie godziło w interesy osób trzecich (np. poufny charakter informacji otrzymywanych przez władzę administracyjną) bądź ważne interesy publiczne (np. bezpieczeństwo państwa, utrzymanie porządku, zdrowie publiczne). W określonych przypadkach wyższe interesy osoby zainteresowanej również mogą usprawiedliwić modyfikacje w działaniu tych zasad.

14. Dla zapewnienia najwyższej elastyczności w działaniu tych zasad dyspozycja ogólna została uzupełniona klauzulą, która otwiera możliwość modyfikowania lub niestosowania pewnych zasad w przypadkach szczególnych bądź w specyficznych działach administracji publicznej (np. co do niektórych usług publicznych lub niektórych instytucji mających szczególnie reżim dyscyplinarny albo też do egzaminów), zawsze jednak z podkreśleniem potrzeby osiągnięcia fundamentalnych celów niniejszej rekomendacji. Jak by nie było, w przypadku niektórych zasad fundamentalnych Komitet uważał, że raczej nie powinny one dawać miejsca tego rodzaju modyfikacjom lub niestosowaniu.

15. Warto przypomnieć, że niniejsza rekomendacja ogłasza zasady, które wszystkie państwa członkowskie akceptują jako wspólne normy minimalne. Żadna dyspozycja niniejszej rekomendacji nie może być interpretowana jako stanowiąca przeszkodę dla państwa w wykraczaniu ponad te normy minimalne bądź jako sugerująca ograniczenie gwarancji już przez państwo członkowskie przyznanej.

## **Komentarze dot. załącznika**

### **A. Zasady fundamentalne**

16. Chodzi o obowiązki spoczywające na administracji, gdy wykonuje ona kompetencje dyskrecjonalne. Ich celem jest zapewnienie, by przyznana przez ustawodawstwo kompetencja oceny była wykonywana w sposób sprawiedliwy i słuszny, nie zaś w sposób arbitralny czy stanowiący nadużycie.

#### **Zasada 1: Cel kompetencji dyskrecjonalnej**

17. Zasada ta podkreśla, że władza administracyjna, której przyznana została kompetencja dyskrecjonalna, powinna się kierować – jako celem kierunkowym – jedynie celem czy celami, przez wzgląd na które kompetencja ta została przyznana. Jeżeli jednak akt administracyjny jest taki, że wytwarza skutki drugorzędne niezgodne z celami, przez wzgląd na które kompetencja dyskrecjonalna została przyznana, te drugorzędne skutki nie powinny być brane pod uwagę, jeśli chodzi o prawidłowość aktu administracyjnego.

18. Dla stosowania tej zasady pożądanym jest, by realizowany cel i charakter kryteriów branych pod uwagę w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnej miały charakter jawny. W niektórych przypadkach intencja ustawodawcy w oczywisty sposób wynika z samego tekstu, ale w innych ostateczny cel przyznanej kompetencji nie jest tak oczywisty. Przy tworzeniu kompetencji dyskrecjonalnej byłoby pożądanym, by – w zależności od danego systemu prawnego – realizowany cel był oznaczany w sposób możliwie najbardziej jasny, czy to w samym tekście dyspozycji prawnych, które te kompetencję przyznają, czy też w jego tytule lub we wstępie bądź wreszcie w wyjaśnieniu motywów, jakie mu towarzyszą. Gdy ustawodawstwo nie precyzuje tego wyraźnie, kompetencja taka w każdym przypadku powinna być wykonywana w celu interesu powszechnego.

#### **Zasada 2: Obiektywność i bezstronność**

19. Obiektywność i bezstronność w wykonywaniu kompetencji dyskrecjonalnej pociągają za sobą obowiązki władzy administracyjnej co do uwzględniania wszystkich istotnych elementów sprawy i tylko ich, stosownie do znaczenia przynależnego każdemu z nich, nieprzyjmowania czy odrzucania w nieprawidłowy sposób któregośkolwiek z tych elemen-

tów, jak też unikania wszelkich rozważań niewłaściwych czy obcych z punktu widzenia podejmowanej decyzji.

20. Termin „elementy” został przyjęty w taki sposób, by obejmować jednocześnie fakty i postawy prawne aktu administracyjnego. „Stosowne elementy” obejmują fakty, względy i podstawy prawne, których uwzględnienie w konkretnym przypadku należy do władzy administracyjnej.

21. Władza administracyjna stara się poznać wszystkie czynniki, które w stosunku do danego przypadku podlegają rozważeniu, w razie potrzeby ze swej własnej inicjatywy, np. za pomocą stosownych dokumentów, informacji zakomunikowanych przez zainteresowane strony lub przez strony trzecie albo opinie ekspertów. Do niej więc należy – w zastosowaniu zasady II Rezolucji (77)31 – zezwolenie zainteresowanemu na wgląd w elementy, które w ten sposób zgromadziła.

### **Zasada 3: Równość wobec prawa**

22. Celem tej zasady jest zapobieżenie traktowaniu dyskryminacyjnemu, z zapewnieniem, by osoby znajdujące się w takich samych sytuacjach faktycznych lub prawnych korzystały z podobnego traktowania w wykonaniu danej kompetencji dyskrecyjnej.

23. Gdy odmiennosc traktowania opiera się na motywach rozsądnych mogących ją usprawiedliwiać w sposób obiektywny przez wzgląd na realizowany cel, zasada równości wobec prawa nie podlega naruszeniu; nie zachodzi wtedy dyskryminacja, chyba że odmiennosci traktowania brakuje rozsądnego usprawiedliwienia w stosunku do celu i skutków rozważanego środka. Zasada ta nie wyklucza ewentualnej modyfikacji przez administrację jej postępowania z racji motywów interesu powszechnego albo gdy wcześniejsza praktyka okazuje się bezprawna lub staje się niewłaściwa.

### **Zasada 4: Proporcjonalność**

24. Zasada ta – która znajduje zastosowanie, gdy akt administracyjny podjęty w wykonaniu kompetencji dyskrecyjnej nakłada ograniczenia na prawa, wolności lub interesy jednostki – ma na względzie zapewnienie rozsądnego stosunku między wchodzącymi w grę interesami, np. interesem powszechnym, z jednej strony, a partykularnymi interesami jednostek, z drugiej strony. Podkreśla ona, że władza administracyjna, która dysponuje kompetencją dyskrecyjną, nie może nakładać na jednostkę ograniczeń nadmiernych w stosunku do realizowanego celu. Ostatecznie,



zasada ta wzywa administrację do powstrzymania się od działania w przypadkach, w których jakiegokolwiek działanie wyrządzałoby obywatelowi szkodę nieproporcjonalną z punktu widzenia realizowanego celu.

25. Większość europejskich systemów prawa administracyjnego uznaje zasadę rozsądnej równowagi między realizowanym celem a środkami używanymi dla tego celu. W niektórych krajach jest ona znana pod nazwą „zasady proporcjonalności”; w innych koncepcja proporcjonalności nie jest znana jako taka, ale dopuszcza się jej treść.

### **Zasada 5: Rozsądny termin**

26. Zasada ta stanowi szczególny interes w przypadku działalności wymagającej dla jej legalnego wykonania upoważnienia administracyjnego. W takich przypadkach dla osoby ubiegającej się o takie upoważnienie istotne jest dysponowanie ustaleniem jak najlepszych terminów dla decyzji kompetentnej władzy dotyczącej przyznania upoważnienia. Gdy żaden termin dla takiej decyzji nie jest wskazany, obywatel może się znaleźć w sytuacji niepewności przez niedający się określić czas. Sytuacja taka może powodować dlań znaczne trudności o charakterze praktycznym i może stanowić zamaskowaną formę arbitralności. Tak samo się dzieje, gdy – przygotowując się w konkretnym przypadku do działania – władza administracyjna wytwarza niepewność co do zasięgu praw, wolności lub interesów obywatela.

27. To, co w danym przypadku stanowi termin rozsądny, zależy od szeregu czynników, zwłaszcza od złożoności danej sprawy, stopnia nagłości podejmowania decyzji oraz liczby wchodzących w grę osób. Na niwie europejskiej bogate orzecznictwo organów oparte na „Europejskiej konwencji praw człowieka” daje wskazania co do sposobu, w jaki pojęcie rozsądnego terminu winno być oceniane, m.in. w dziedzinie administracyjnej (...).

28. Stosowanie tej zasady uzupełnione jest dyspozycjami zasady 10., zgodnie z którymi wstrzymywanie się władzy administracyjnej ponad rozsądny czas może zostać poddane kontroli władzy dla tego celu kompetentnej.

29. Jak by nie było, konsekwencje upływu rozsądnego terminu i długość tego terminu różnią się w zależności od systemu prawnego, więc to do każdego państwa członkowskiego należy zasadniczo zapewnienie stosowania tej zasady zgodnie z jego własnym prawem.

### **Zasada 6: Stosowanie dyrektyw**

30. Zasada ta kładzie akcent na znaczenie przestrzegania konsekwentnej i stałej praktyki administracyjnej. Wpisuje się ona w ramy ogólnej zasady równości i zmierza ku popieraniu przewidywalności i bezpieczeństwa, ale podkreśla też konieczność indywidualnego badania w każdym przypadku szczególnych okoliczności danej sprawy.

31. Termin „ogólne dyrektywy administracyjne” obejmuje instrukcje kierowane przez władzę administracyjną do danego funkcjonariusza dla ustalenia linii postępowania administracyjnego oraz zapewnienia spójności działania administracyjnego, poprzez wskazanie praktyki, jaka winna być stosowana w przypadkach dotyczących obywateli, a mających porównywalny charakter. Obejmuje to okólniki, instrukcje służbowe oraz inne środki administracyjne o charakterze wewnętrznym.

32. Co do zasady ogólnej władza administracyjna upoważniona do podejmowania decyzji stosuje w sposób konsekwentny i stały ogólne dyrektywy administracyjne, gdy mają one w ramach administracji charakter imperatywny. W wielu krajach ogólne dyrektywy administracyjne nie dysponują mocą prawną, a ich nieprzestrzeganie nie stanowi zazwyczaj samo przez się motywu anulowania decyzji. W niektórych innych krajach, przeciwnie, obywatele mogą się powoływać na ogólną dyrektywę administracyjną w celu zakwestionowania podjętej przeciwko nim decyzji.

33. To do systemów krajowych należy określić konsekwencji niestosowania ogólnych dyrektyw administracyjnych.

### **B. Procedura**

34. Ponieważ chodzi o dziedzinę, w której obywatel może się czuć szczególnie bezbronny w obliczu administracji i może napotykać wiele trudności w korzystaniu z jego praw i interesów, wydaje się pożądane, by Komitet Ekspertów uzupełnił zasady dotyczące ochrony jednostki przed aktami administracyjnymi, ogłoszone przez Rezolucję (77)31, które stosują się do wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych, normami proceduralnymi, które w tej dziedzinie nabierają znaczenia szczególnego.

35. W toku wypracowywania tej części rekomendacji Komitet Ekspertów starał się uniknąć ustalania zasad, których substancja już się zawiera w Rezolucji (77)31 i które faktycznie nie dodawałyby niczego więcej do gwarancji już przez tę rezolucję przewidzianych. To dlatego np. Komitet Ekspertów nie uwydatnił konieczności sformułowania zasady podkreśla-

jącej konieczność jasnego i wystarczającego uzasadnienia aktów administracyjnych podejmowanych w wykonaniu kompetencji dyskrejonalnych, skoro treść takiej zasady została wystarczająco objęta zasadą IV Rezolucji (77)31.

### **Zasada 7: Jawność dyrektyw**

36. Zasada ta uzupełnia zasadę 6. To wcale nie wystarczy, by ogólne dyrektywy administracyjne były stosowane przez działającą administrację. Jest również pożądanym, by zainteresowany miał dostęp do tych dyrektyw, by był w stanie w pełni postępować w pełni świadomie stosujących się kryteriów.

37. Stosowanie zas. II Rezolucji (77)31, która pozwala zainteresowanemu mieć dostęp do elementów informacji, już częściowo odpowiada tej potrzebie, w stopniu, w jakim ogólne dyrektywy administracyjne stanowią składnik elementów informacji, w rozumieniu cytowanej rezolucji.

Zasada niniejsza dostarcza pożytecznego uzupełnienia zas. II Rezolucji (77)31: z jednej strony, wnosi ona efekt zapobiegający, zwłaszcza poprzez umożliwienie obywatelowi – do pewnego stopnia zawczasu – oceny, dzięki znajomości kryteriów stosowanych w analogicznych przypadkach, jego szans uzyskania satysfakcji; z drugiej strony, wyraźnie przewiduje ona komunikowanie dyrektyw na żądanie zainteresowanego, czy to przed, czy też po wydaniu aktu, co może mieć znaczenie dla zainteresowanego w stopniu, w jakim informacja taka może mu pozwolić na zweryfikowanie, czy zasada równości była przestrzegana w podjętej wobec niego decyzji.

38. Przyjęta formuła pozwala administracjom państw członkowskich stosować tę zasadę, czy to przez publikację ogólnych dyrektyw administracyjnych, czy też przez komunikowanie ich zainteresowanemu, na jego żądanie, w granicach konieczności. Ta ostatnia formuła może okazać się wygodna, zwłaszcza gdy dyrektywa – chociaż stale stosowana przez administrację – nie była przedmiotem tekstu.

39. Co więcej, w przypadkach, w których dyrektywy były komunikowane na żądanie zainteresowanego, postanowiono nie wyszczególniać środków, za pośrednictwem których powinny one być stosowane. Przyjęta formuła pozwala władzy administracyjnej komunikować jedynie te części dyrektywy, które bezpośrednio dotyczą danego przypadku, albo – bez komunikowania samego tekstu dyrektywy – wskazać zainteresowanemu kryteria, które są w niej zawarte, mające rządzić tego typu przypadkami.

### **Zasada 8: Odstępstwo od dyrektywy**

40. Celem tej zasady jest pozwolenie zainteresowanemu na poznanie motywów, z racji których – w obliczu aktu mogącego godzić w jego prawa, wolności lub interesy – władza administracyjna odstąpiła od ogólnej dyrektywy administracyjnej. To pozwala mu ujawnić, czy jakaś inna zasada spośród rozpatrywanych przez rekomendacje (np. zasada równości) nie została naruszona.

Motywy odstępowania od dyrektywy winny być wskazywane w uzasadnieniu, które powinno być komunikowane stosownie do sformułowań zas. IV Rezolucji (77)31.

Stosowanie tej zasady zakłada również dla obywatela – przez wskazanie motywów, z racji których to odstąpienie w danym przypadku zostało poczynione – możliwość ustalenia, czy w świetle okoliczności sprawy było to konieczne oraz czy było obiektywnie usprawiedliwione, czy też chodzi o odstąpienie arbitralne.

41. Stosowanie tej zasady jest ściśle związane ze stosowaniem zasad 6 i 7.

### **C. Kontrola**

42. Z powodu różnorodności systemów kontroli w państwach członkowskich,

Komitet Ekspertów ograniczył się do sformułowania w tej dziedzinie zasad bardzo ogólnych. Uważał on, że to do państw członkowskich należy wybór detali stosowania tych zasad, zgodnie z ich własnym systemem prawnym.

### **Zasada 9: Charakter kontroli**

43. Zasada ta ma na celu zapewnienie, by każdy akt administracyjny podjęty w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnej podlegał kontroli legalności ze strony sądu bądź innego niezawisłego organu.

44. Zasada ta nie wyklucza możliwości, że sądy bądź inne niezawisłe organy (np. ombudsman), które sprawują kontrolę legalności dyskrecjonalnego aktu administracyjnego, mogły sprawować wobec tej kategorii aktów również kontrolę stosowności. Tak samo redakcja ust. 2, przewidującego wyraźnie możliwość kontroli przez kompetentną władzę administracyjną co do prawa i co do stosowności, nie powinna być interpretowana jako wykluczająca taką podwójną kontrolę przed sądem bądź innym niezawisłym organem.

45. Z racji rozbieżności istniejących w różnych europejskich systemach prawnych między oceną legalności a oceną stosowności, uzgodniono, że to do państw członkowskich należy w niniejszym kontekście ustalenie treści dwóch pojęć „legalności” i „stosowności”, których granice wcale nie zawsze są precyzyjne i oczywiste. W tym kontekście należy też ustalić, czy ta lub inna z zasad zawartych w niniejszej rekomendacji powinna być uważana za dotyczącą kwestii legalności bądź stosowności.

### **Zasada 10: Wstrzymanie się władzy administracyjnej**

46. Zasada ta jest ściśle związana z zas. 5. Jej stosowanie ma na celu pozwolić zainteresowanemu, znajdującemu się w sytuacji oczekiwania przez okres przekraczający rozsądny termin, na poddanie beczynności administracji kontroli kompetentnej w tym względzie władzy.

47. Wstępne warunki kontroli, charakter i typ kontroli, jak też organ kompetentny do sprawowania kontroli należą do systemu prawnego każdego z państw członkowskich.

### **Zasada 11: Kompetencje informacyjne organu kontrolnego**

48. Zasada ta ma na celu zapewnienie, by sąd lub inny niezawisły organ, który kontroluje wykonywanie kompetencji dyskrecjonalnej administracji, dysponował środkami koniecznymi do osiągnięcia tego celu. Sugeruje ona zwłaszcza, by sąd lub inny organ niezawisły miał dostęp do informacji, na podstawie których decyzja została podjęta, zaś administracja ma obowiązek takie informacje mu przekazać.

Zasada ta wcale nie wyklucza systemów, w których jedynie stronom sprawy, a zwłaszcza administracji, wolno przedstawiać stosowne elementy, z zastrzeżeniem, że organ kontrolny może zarządzić, by niektóre elementy zostały mu dostarczone.

49. W duchu niniejszej rekomendacji, kompetencje informacyjne, jakimi dysponują niezawisłe organy kontrolne wobec administracji, powinny być takie, jakie są konieczne dla wykonania ich funkcji; zależnie od systemu prawnego, odnośne informacje mogą przyjąć formę np. oficjalnych raportów przedstawiających stan faktyczny i względy, na których – podejmując decyzję – opierała się władza administracyjna.

50. Zasięg takich kompetencji pozostawiony jest każdemu z państw członkowskich stosownie do jego systemu prawnego.

### **5.3. Rekomendacja R(81)19 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne przyjęta 25 listopada 1981 r.**

Komitet Ministrów, na podstawie art. 15.b. Statutu Rady Europy,  
Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków;

Mając na względzie Rekomendację 854 w sprawie dostępu opinii publicznej do akt rządowych oraz wolności informacji;

Zważywszy na znaczenie adekwatnej informacji o sprawach publicznych dla opinii publicznej w demokratycznym społeczeństwie;

Zważywszy, że dostęp opinii publicznej do informacji może służyć wzmacnianiu zaufania opinii publicznej do administracji;

Zważywszy przeto, że należy dotożyć najwyższych wysiłków w celu zapewnienia możliwie najpełniejszej dostępności opinii publicznej informacji posiadanej przez władze publiczne;

Zaleca rządów państw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce zasadami załączonymi do niniejszej rekomendacji.

#### **Załącznik do Rekomendacji R(81)19**

Poniższe zasady stosują się do osób fizycznych i prawnych. Urzeczywistniając te zasady, trzeba mieć na względzie wymagania dobrej i skutecznej administracji.

Tam, gdzie wymagania takie rodziłyby konieczność modyfikacji bądź wyłączenia jednej lub więcej spośród tych zasad, czy to odnośnie do indywidualnych spraw czy też co do specjalnych działów administracji publicznej, należy, mimo wszystko, podejmować wszelkie wysiłki na rzecz osiągnięcia możliwie najwyższego stopnia dostępu do informacji.

#### **I.**

Każdy w obrębie jurysdykcji państwa członkowskiego będzie miał prawo do uzyskania na wniosek informacji posiadanej przez władze publiczne niebędące organami ustawodawczymi ani władzami sądowymi.

**II.**

Należy wypracować skuteczne i właściwe środki zapewnienia dostępu do informacji.

**III.**

Nie można odmawiać dostępu do informacji na tej podstawie, że domagająca się go osoba nie ma specjalnego interesu w tej dziedzinie.

**IV.**

Dostęp do informacji należy zapewniać na stopie równości.

**V.**

Powyższe zasady stosowane będą z poddaniem ich tylko takim limitacjom i restrykcjom, jakie konieczne są w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony prawowitych interesów publicznych (takich, jak: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny albo zapobieganie ujawnieniu poufnie uzyskanych informacji) oraz dla ochrony prywatności i innych prawowitych interesów prywatnych, mając jednocześnie należycie na względzie specjalny interes jednostki w otrzymaniu informacji posiadanej przez władze publiczne, a dotyczącej jej osoby.

**VI.**

Decyzja w sprawie jakiegokolwiek żądania informacji będzie podejmowana w rozsądnym czasie.

**VII.**

Władza publiczna odmawiająca dostępu do informacji ma obowiązek przedstawienia powodów, na których – zgodnie z prawem lub praktyką – taka odmowa się opiera.

**VIII.**

Wszelka odmowa informacji podlega – na wniosek – nadzorowi.

**Sprawozdanie wyjaśniające**

1. Powszechnie uznaje się, że system demokratyczny może najbardziej efektywnie funkcjonować, gdy opinia publiczna jest w pełni poinformowana (...). Dla zapewnienia adekwatnej partycypacji wszystkich w życiu publicznym, konieczne jest, by opinia publiczna – z zastrzeżeniem nieuniknionych ekscencji i limitacji – miała dostęp do informacji posiadanej przez władze publiczne wszystkich szczebli.

2. Działalność władz publicznych głęboko dotyka życia codziennego jednostki. Dla ochrony praw jednostki najwyższe znaczenie ma to, by mogła ona być świadoma informacji dotyczącej jej samej albo jej interesów, jak również, by dostęp do informacji był udzielany na stopie równości (...).

### **Uwagi ogólne**

8. (...) Termin „zasady” użyto celem pozostawienia państwu członkowskim swobody, tak dużo, jak to tylko możliwe, w zakresie doboru środków zapewniających, by administracja, co do substancji, stosowała się do zasad ustalonych w załączniku do rekomendacji.

Zasady te winny być rozumiane jako wyznaczające standard ogólny, nie zaś jako powstrzymujące państwa członkowskie od uznania dodatkowych czy bardziej rozległych praw i gwarancji na rzecz zapewnienia dostępu do informacji bądź rozszerzenia zakresu ich stosowania. Podobnie, niczego w rekomendacji nie można interpretować jako implikującego limitację jakichkolwiek praw lub gwarancji, co do przepisów dotyczących dostępu do informacji, jakie już wcześniej zostały uznane przez państwo członkowskie.

9. Uwaga wprowadzająca do tych zasad wyjaśnia, że stosują się one zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych, ponieważ obie te kategorie mają podobny interes w posiadaniu dostępu do informacji.

10. Co więcej, uwaga wprowadzająca zawiera ogólne postanowienie, które odnosi się do wszystkich zasad. Jego celem jest zapewnienie, by zasady były urzeczywistniane w sposób, który daje się pogodzić z wymaganiami dobrej i skutecznej administracji. By bardziej uelastyczyć stosowanie tych zasad, dołączono klauzulę dopuszczającą możliwość modyfikacji bądź niestosowania niektórych zasad w poszczególnych przypadkach albo w specjalnych obszarach administracji publicznej, podkreślając wszakże, mimo wszystko, pożądalność osiągnięcia możliwie najwyższego stopnia dostępu do informacji.



## 5.4. Rekomendacja R(84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca odpowiedzialności publicznej przyjęta 18 września 1984 r.

Komitet Ministrów, na podstawie art. 15.b. Statutu Rady Europy,

Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków;

Zważywszy, że władze publiczne interweniują w coraz większej liczbie dziedzin, że ich działalność może godzić w prawa, wolności i interesy osób oraz że może ona czasami wyrządzać szkodę;

Zważywszy, że władze publiczne służą wspólnocie, a ta ostatnia powinna zapewnić reparację takich szkód, gdy nie byłoby stosowne, by obciążały one osoby zainteresowane;

Przypominając zasady ogólne rządzące ochroną jednostek przed aktami władz administracyjnych, tak jak zostały one ustalone w Rezolucji (77)31 oraz zasady dotyczące wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji władz administracyjnych ustalone w Rekomendacji R(80)2;

Zważywszy, że pożądane jest chronić osoby w sferze odpowiedzialności publicznej zaleca rządów państw członkowskich:

- kierować się w ich prawie i praktyce zasadami załączonymi do niniejszej rekomendacji;
- zbadać potrzebę ustanowienia w ich porządku krajowym – tam, gdzie to byłoby konieczne – stosownego mechanizmu służącego zapobieganiu niemożliwości zaspokojenia, z uwagi na brak funduszy, zobowiązań władz publicznych w sferze odpowiedzialności publicznej.

### Załącznik

#### Zakres i definicje

1. Rekomendacja niniejsza stosuje się do odpowiedzialności publicznej, to jest do zobowiązań władz publicznych, co do wynagrodzenia szkody spowodowanej ich aktami, czy to przez rekompensatę czy też przez jakiegokolwiek inne stosowne środki.

2. Termin „władza publiczna” oznacza:

- każdą jednostkę prawa publicznego, jakiegokolwiek rodzaju i na jakimkolwiek szczeblu (włączając w to państwo, region, prowincję, miasto, niezależną jednostkę publiczną);
- jakąkolwiek osobę prywatną wypełniającą prerogatywy oficjalnej władzy.

3. Termin „akt” oznacza jakiegokolwiek działanie lub zaniechanie, które ma taki charakter, że bezpośrednio godzi w prawa, wolności lub interesy osób.

4. Akty objęte niniejszą rekomendacją są następujące:

- akty normatywne służące wykonywaniu władzy regulacyjnej;
- akty administracyjne niemające charakteru regulacyjnego;
- akty fizyczne;

5. Wśród aktów objętych ust. 4 znajdują się te akty spełniane w wymiarze sprawiedliwości, które nie są dokonywane dla wykonywania funkcji sądowej.

6. Termin „ofiara” oznacza osobę pokrzywdzoną albo jakąkolwiek inną osobę mającą tytuł domagać się reparacji.

## Zasady

### I.

Należy zapewnić reparację z tytułu szkody spowodowanej przez akt związany z brakiem zachowania się władzy publicznej w sposób, którego rozsądnie można się prawnie spodziewać od niej w stosunku do osoby pokrzywdzonej. W przypadku naruszenia ustalonej normy prawnej istnieje domniemanie takiego braku.

### II.

1. Nawet jeśli nie są spełnione warunki ogłoszone w zas. I, należy zapewnić reparację, jeśli byłoby rażąco niestuszne pozwolić, by sama osoba pokrzywdzona ponosiła ciężar szkody, mając na względzie okoliczności następujące: akt służy interesowi powszechnemu, tylko jedna osoba bądź ograniczona liczba osób poniosła szkodę oraz akt miał charakter wyjątkowy bądź szkoda była wyjątkowym rezultatem tego aktu.

2. Stosowanie tej zasady może być ograniczone do niektórych tylko kategorii aktów.

### III.

Jeśli ofiara przez swój własny błąd bądź niewykorzystanie środków prawnych, przyczyniła się do powstania szkody, reparację szkody można

odpowiednio zredukować bądź jej odmówić. To samo powinno się stosować, jeśli do powstania szkody przyczyniła się osoba, za którą na podstawie prawa krajowego ofiara ponosi odpowiedzialność.

#### **IV.**

Prawo wniesienia pozwu przeciwko władzy publicznej nie powinno podlegać obowiązkowi działania najpierw przeciwko jej urzędnikowi. Jeśli istnieje system koncyliacji administracyjnej poprzedzającej postępowanie sądowe, odwołanie się do takiego systemu nie powinno zagrozić dostępowi do postępowania sądowego.

#### **V.**

Reparacja na podstawie zas. I powinna być dokonana w pełni, przy czym rozumie się, że określenie tytułów szkody, charakteru i formy reparacji należy do kompetencji prawa krajowego. Reparacja na podstawie zas. II może być dokonana jedynie w części na podstawie zasad słuszności.

#### **VI.**

Decyzje zasądzające reparacje winny być wykonywane możliwie najszybciej. Należy zapewnić to poprzez stosowne środki budżetowe i inne. Jeśli na podstawie prawa krajowego przewidziany jest system specjalnego postępowania wykonawczego, powinien on być łatwo dostępny i szybki.

#### **VII.**

Reguły dotyczące terminów odnoszących się do działań władzy publicznej oraz ich momentów początkowych nie powinny zagrażać skutecznemu wykonywaniu prawa do pozwu.

#### **VIII.**

Narodowość ofiary nie powinna prowadzić do jakiegokolwiek dyskryminacji w dziedzinie odpowiedzialności publicznej.

### **Postanowienia końcowe**

Rekomendacja niniejsza nie powinna być interpretowana jako:

- ograniczenia możliwości stosowania przez państwo członkowskie powyższych zasad do kategorii aktów innych niż akty objęte rekomendacją albo przyjmowania przepisów gwarantujących szerszą skalę ochrony ofiar;
- godząca w jakikolwiek specjalny system odpowiedzialności ustalony przez traktaty międzynarodowe;

- godząca w specjalne krajowe systemy odpowiedzialności w dziedzinie usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz transportowych, jak również specjalne systemy odpowiedzialności, które stosują się wewnątrz sił zbrojnych, z zastrzeżeniem, że adekwatna reparacja jest udzielana ofiarom, przy wzięciu pod uwagę wszystkich okoliczności;
- godząca w specjalne krajowe systemy odpowiedzialności, które stosują się na równi do władz publicznych, jak i do osób prywatnych.

## 5.5. Rekomendacja R(87)16 Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca postępowania administracyjnego interesującego wielką liczbę osób przyjęta 17 września 1987 r.

Komitet Ministrów, na podstawie art. 15.b. Statutu Rady Europy;  
Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków;

Zważywszy, że w coraz większej liczbie dziedzin administracja zmuszona jest podejmować decyzje, które z różnych powodów interesują wielką liczbę osób; jak to jest zwłaszcza w dziedzinie wielkich wyposażeń, instalacji przemysłowych i zagospodarowania przestrzennego;

Zważywszy, że pożądane jest w przypadku takich decyzji przyjęć wspólne dla wszystkich państw członkowskich zasady, które mogłyby pogodzić ochronę wielkiej liczby osób z wymaganiami skutecznego działania administracyjnego;

Zważywszy, z drugiej strony, że niektóre tego rodzaju decyzje administracyjne mogą interesować również osoby, które mieszkają albo które mają interesy na terytorium sąsiednich państw,

Biorąc w tym zakresie pod uwagę ostatnie tendencje międzynarodowego prawa środowiska, jeśli chodzi o transgraniczne skutki działalności prowadzonej w granicach jurysdykcji albo pod kontrolą danego państwa;

Zważywszy, że pożądane jest, by administracja brała również pod uwagę spostrzeżenia tych osób zainteresowanych dotyczące ewentualnego zasięgu projektowanej decyzji na terytorium państw sąsiednich;

Przypominając zasady ogólne ogłoszone w Rezolucji (77)31 o ochronie jednostek przed aktami administracyjnymi, jak też stosowne zasady Rekomendacji R(80)2 dotyczącej wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji;

Zważywszy, że należy dostosować te zasady i uzupełnić je, by w słuszny i skuteczny sposób zapewnić ochronę wielkiej liczby osób, włączając w to – jeśli wchodzi to w grę – osoby zainteresowane pewnymi międzynarodowymi skutkami tych decyzji;

Zaleca rządowi państw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce administracyjnej, jak też w ich stosunkach wzajemnych, ogłoszonymi w załączniku do niniejszej rekomendacji zasadami (...).

## **Załącznik**

### **Pole zastosowania i definicje**

Rekomendacja niniejsza stosuje się do ochrony praw, wolności i interesów przed nienormatywnymi decyzjami administracyjnymi (aktami administracyjnymi), które interesują wielką liczbę osób, a bardziej precyzyjnie:

- wielką liczbę osób, które są adresatami aktu administracyjnego, zwanych dalej osobami I kategorii;
- wielką liczbę osób, które nie są adresatami aktu administracyjnego, ale których prawa, wolności lub interesy indywidualne mogą być tym aktem administracyjnym dotknięte, zwanych dalej osobami II kategorii;
- wielką liczbę osób, które na mocy prawa krajowego mogą dowodzić, że specyficzny interes zbiorowy może zostać przez ten akt administracyjny dotknięty, zwanych dalej osobami III kategorii.

Osobami zainteresowanymi nazywa się osoby należące do tych trzech kategorii.

Dział I ogłasza zasady stosujące się do postępowania służącego wypracowaniu wyżej rozpatrywanych aktów administracyjnych, jak też do ich kontroli.

Dział II ustala zasady uzupełniające mające na względzie ochronę osób zainteresowanych, gdy akt administracyjny może wywierać skutki na terytorium państwa sąsiedniego.

Wprowadzając te zasady w życie, trzeba należyście uwzględnić wymagania dobrej i skutecznej administracji, jak również ważne interesy publiczne oraz interesy osób trzecich, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę danych o charakterze osobistym oraz ochronę tajemnicy przemysłowej lub handlowej. Gdy wyżej rozpatrywane wymagania lub interesy tak nakazują, można odstąpić od jednej lub więcej spośród tych zasad albo ich zastosowanie można wykluczyć ze specyficznych działów administracji publicznej bądź też w należyście usprawiedliwionych przypadkach szczególnych.

Cele niniejszej rekomendacji można osiągnąć:

- czy to przez ogół norm o zakresie ogólnym;

- czy też przez normy bądź praktyki właściwe dla szczególnych kategorii decyzji albo dla szczególnych dziedzin.

## **Dz. I: Postępowanie administracyjne i kontrola**

Akt administracyjny interesujący wielką liczbę osób podejmowany jest w rezultacie postępowania partycypacyjnego zgodnego z poniższymi zasadami.

### **I.**

Gdy kompetentna władza proponuje przyjęcia takiego aktu administracyjnego, osoby zainteresowane powinny być właściwymi środkami poinformowane i należy im zakomunikować elementy, które pozwolą im ocenić ewentualne skutki rzonego aktu dla ich praw, wolności i interesów.

### **II.**

Mając na względzie przedmiot i skutki projektowanego aktu administracyjnego, wchodzące w grę interesy, jakość bądź liczbę zainteresowanych, a wreszcie konieczność zabezpieczenia skutecznej administracji, kompetentna władza może zadecydować, że na wszystkich stadiach postępowania partycypacyjnego albo na niektórych z nich:

- osoby II kategorii mające wspólne interesy powinny mianować jednego lub więcej wspólnych przedstawicieli;
- osoby III kategorii powinny być reprezentowane przez ugrupowania lub organizacje.

### **III.**

Osoby I kategorii – na ich żądanie – a osoby pozostałych kategorii z zastrzeżeniem modalności przedstawicielstwa nałożonych zgodnie z zas. II, mają – stosownie do właściwych modalności – dostęp do wszystkich stojących do dyspozycji elementów informacji, w zależności od których powinien być podejmowany akt administracyjny.

### **IV.**

Mając na względzie przedmiot i skutki projektowanego aktu administracyjnego, wchodzące w grę interesy, jakość lub liczbę zainteresowanych, a wreszcie konieczność zabezpieczenia skutecznej administracji, kompetentna władza decyduje o tym, że postępowanie partycypacyjne toczy się stosownie do jednej lub więcej spośród następujących form:

- pisemne spostrzeżenia;
- posłuchanie, ewentualnie publiczne;

- przedstawicielstwo w konsultacyjnym organie kompetentnej władzy.

Jeśli wybranym postępowaniem jest postępowanie polegające na przedstawicielstwie zainteresowanych osób w organie konsultacyjnym, osoby I kategorii oraz – z zastrzeżeniem modalności przedstawicielstwa, jakie im zostały nałożone zgodnie z zas. II – osoby II kategorii mają ponadto prawo przedstawiania faktów i argumentów oraz – zależnie od przypadku – proponowania środków dowodowych.

#### V.

Kompetentna władza w toku postępowania partycypacyjnego bierze pod uwagę fakty, argumenty i środki dowodowe przedstawiane przez osoby zainteresowane.

#### VI.

Akt administracyjny podejmowany jest publicznie.

Bez szkody dla jakiegokolwiek innej formy komunikacji, obwieszczenie wskazuje, w stopniu, w jakim nie udzielono informacji, modalności, stosownie do których osoby zainteresowane mogą poznać następujące elementy:

- wnioski główne wynikające z postępowania;
- motywy, na których akt administracyjny się opiera;
- stojące do dyspozycji zwyczajne środki odwoławcze przeciwko aktowi administracyjnemu, jak również udzielony dla skorzystania z nich termin.

Osoby I kategorii są informowane osobiście o akcie administracyjnym oraz o motywach, na których on się opiera. Motywy mogą być wskazane w samym akcie albo zostać – na ich żądanie, w rozsądnym terminie – zakomunikowane tym osobom na piśmie. Udziela się tym osobom także wskazania co do zwyczajnych środków odwoławczych, których przedmiotem akt może być, jak też co do terminu udzielonego dla skorzystania z nich.

#### VII.

Akt administracyjny podlega kontroli przed sądem bądź innym niezawisłym organem. Kontrola taka nie wyklucza możliwości kontroli uprzedniej sprawowanej przez władzę administracyjną.

Gdy wielka liczba osób wchodzi w grę w postępowaniu kontrolnym, sąd bądź inny organ kontroli może – z poszanowaniem zasad fundamentalnych oraz biorąc należycie pod uwagę prawa i interesy stron – zastosować różne środki racjonalizacji postępowania, takie jak zobowiązanie



osób uczestniczących w postępowaniu i mających wspólne interesy do wybrania jednego lub więcej wspólnych przedstawicieli, selekcja i osąd testów odwoławczych oraz zawiadomienie drogą obwieszczenia.

## **Dz. II: Aspekty międzynarodowe**

### **VIII.**

Gdy akt administracyjny ma taki charakter, że może godzić w prawa, wolności lub interesy na terytorium państwa sąsiedniego, partycypacyjne postępowanie administracyjne, o jakim mowa w dziale I, jest dostępne dla osób zainteresowanych w tym państwie w sposób niedyskryminacyjny, stosownie do poniższych modalności.

- Kompetentna władza przekazuje do wiadomości takich osób informacje przewidziane w zas. I w momencie, gdy komunikuje je osobom zainteresowanym na swym własnym terytorium. Komunikacja taka jest urzeczywistniana czy to bezpośrednio wszelkimi właściwymi środkami, z zastrzeżeniem, że normy bądź praktyka rządząca stosunkami między tymi państwami na to pozwalają, czy też za pośrednictwem władz państwa sąsiedniego.
- Sposoby przedstawicielstwa, ustalone zależnie od przypadku przez kompetentną władzę, stosują się również do przedstawicielstwa takich osób.
- Rzeczone osoby przedstawiają swoje spostrzeżenia czy to bezpośrednio, zgodnie z postępowaniem wszczętym na terytorium państwa, w którym powstaje projekt aktu administracyjnego, czy też za pośrednictwem władz państwa sąsiedniego, gdy oświadczają one swoją gotowość przyjęcia takiej roli w interesie swych mieszkańców.
- Kompetentna władza przekazuje akt administracyjny do wiadomości tych osób, zgodnie ze sposobami komunikacji, o których mowa wyżej w ust. 1.a.
- Kompetentna władza może przekazać informacje, o których mowa wyżej w pkt a i d, w swoim własnym języku. Nie jest ona zobowiązana do uwzględniania spostrzeżeń przedstawionych w innych językach.

### **IX.**

Dostęp do postępowania kontrolnego zapewniany jest bez rozróżnienia opartego na narodowości czy miejscu zamieszkania.

**X.**

Dostęp do partycypacyjnego postępowania administracyjnego oraz do postępowania kontrolnego może być uzależniony od wzajemności.

**XI.**

Stosowanie zasad działu niniejszego może być uzależnione od zawarcia konwencji między zainteresowanymi państwami.

Szanując kompetencje przewidziane przez prawo krajowe każdego państwa, jak również obowiązujące układy międzynarodowe, państwa, zbiorowości bądź władze terytorialne porozumiewają się ponadto w celu zapewnienia skuteczności partycypacji wszystkich osób zainteresowanych. Starają się one ułatwiać wymianę informacji między kompetentną władzą a osobami zainteresowanymi. Mogą one zawierać porozumienia lub układy ogólne bądź specjalne, ustalające zwłaszcza – na podstawie wzajemności i równości:

- wskazanie władz państwa sąsiedniego, do których należy się zwracać, w zależności od typu projektowanego aktu administracyjnego;
- postawienie do dyspozycji osób zainteresowanych w państwie sąsiednim stojących do ich dyspozycji elementów, w zależności od których akt administracyjny winien być podejmowany;
- zbieranie przez władze państwa sąsiedniego spostrzeżeń osób zainteresowanych, które mieszkają na jego terytorium oraz przekazywanie ich kompetentnej władzy;
- użycie języków.

## 5.6. Rekomendacja R(89)8 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych przyjęta 13 września 1989 r.

Komitet Ministrów, na podstawie art. 15.b. Statutu Rady Europy,  
Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków;

Zważywszy, że władze administracyjne wykazują aktywność w wielu dziedzinach oraz że ich działalność może godzić w prawa, wolności i interesy jednostek;

Zważywszy, że pełne bezpośrednie wykonanie aktów administracyjnych, które zostały zakwestionowane albo podlegają zakwestionowaniu, w pewnych okolicznościach może nieodwracalnie szkodzić interesom osób, czego w imię słuszności należy unikać, na ile to tylko możliwe;

Zważywszy, że pożądane jest zagwarantowanie jednostkom – gdzie to konieczne – tymczasowej ochrony ze strony sądów, nie lekceważąc przy tym potrzeby efektywnego działania administracyjnego;

Przypominając zasady ogólne w sprawie ochrony jednostek przed aktami władz administracyjnych ustalone w jego Rezolucji (77)31 oraz zasady dotyczące wykonywania kompetencji dyskrejonalnych przez władze administracyjne zawarte w jego Rekomendacji R(80)2;

Zalecając dompaństw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce zasadami ustalonymi w niniejszej rekomendacji.

### **Wprowadzenie**

Następujące zasady stosują się do tymczasowej ochrony sądowej przed aktami administracyjnymi.

Bez szkody dla następnego podparagrafu, termin „akt administracyjny” oznacza, zgodnie z Rezolucją (77)31 w sprawie ochrony jednostek przed aktami władz administracyjnych, wszelki indywidualny środek (lub decy-

zję), który podjęty jest w wykonaniu kompetencji publicznej, a który ma taki charakter, że bezpośrednio godzi w prawa, wolności lub interesy osób.

W tych systemach prawnych, w których regulacyjne akty administracyjne mogą być kwestionowane przed sądem, następujące zasady stosują się również do tymczasowej ochrony przed regulacyjnymi aktami administracyjnymi.

## Zasady

### I.

Gdy zwrócono się do sądu celem zakwestionowania aktu administracyjnego, a sąd jeszcze nie ogłosił swojej decyzji, powód może domagać się od tego samego sądu bądź od innego kompetentnego sądu podjęcia środków ochrony tymczasowej przed owym aktem administracyjnym.

Osoba zainteresowana będzie korzystać z takiego samego prawa domagania się od kompetentnego sądu podjęcia środków ochrony tymczasowej, zanim zakwestionuje akt zgodnie z podparagrafem 1 w przypadku nagłym albo gdy pozew administracyjny, którego wniesienie nie ma samo przez się żadnego skutku zawieszającego, został przeciwko aktowi administracyjnemu wniesiony, ale jeszcze nie podjęto co do niego decyzji.

### II.

Decydując, czy powodowi należy udzielić ochrony tymczasowej, sąd weźmie pod uwagę wszystkie istotne czynniki i interesy. W szczególności można przyznać środki ochrony tymczasowej, jeśli wykonanie aktu administracyjnego mogłoby spowodować poważną szkodę, którą trudno byłoby naprawić oraz jeśli istnieje *prima facie* zarzut przeciwko mocy wiążącej tego aktu.

### III.

Zarządzone przez kompetentny sąd środki ochrony tymczasowej mogą przybrać formę zawieszenia wykonania aktu administracyjnego, w całości bądź w części, żądania – w całości bądź w części – przywrócenia sytuacji, jaka istniała w czasie, gdy podejmowano akt administracyjny lub w jakimkolwiek innym czasie późniejszym oraz nałożenia na administrację wszelkich właściwych zobowiązań stosownie do kompetencji sądu.

Można udzielić środków ochrony tymczasowej na taki okres, jaki ustali sąd. Mogą one podlegać pewnym warunkom. Mogą też podlegać zrewidowaniu.

Środki ochrony tymczasowej w żaden sposób nie przesądzają decyzji, jaką ma podjąć sąd, do którego się zwrócono z zakwestionowaniem aktu administracyjnego.

#### **IV.**

Postępowanie przed sądem winno być szybkie.

Za wyjątkiem przypadków nagłych postępowanie winno być kontradyktoryjne i powinno zapewniać dostęp zainteresowanym stronom trzecim.

Jeśli w nagłych przypadkach nie można było udzielić posłuchania osobom zainteresowanym przed udzieleniem przez sąd środków tymczasowych, sprawa powinna podlegać ponownemu zbadaniu w krótkim terminie, stosownie do procedury zgodnej z podparagrafem poprzednim.

## 5.7. Rekomendacja R(91)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sankcji administracyjnych przyjęta 13 lutego 1991 r.

Komitet Ministrów, na podstawie art. 15.b. Statutu Rady Europy,  
Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków;

Zważywszy, że władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych w rezultacie wzrostu państwa administracyjnego, jak też w wyniku widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji;

Zważywszy, że jest pożądane, z punktu widzenia ochrony jednostki, zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych poprzez poddanie ich pewnemu zbiorowi zasad;

Przypominając zasady ogólne rządzące ochroną jednostek przed aktami administracyjnymi ustalone w Rezolucji (77)31 oraz zasady dotyczące wykonywania kompetencji dyskrejonalnych przez władze administracyjne zawarte w jego Rekomendacji R(80)2;

Zważywszy, że akty administracyjne nakładające sankcje administracyjne winny być podawane dodatkowym gwarancjom;

Zaleca rządóm państw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce zasadami ustalonymi w niniejszej rekomendacji.

### Zakres

Rekomendacja niniejsza stosuje się do aktów administracyjnych, które nakładają na osoby – z racji ich postępowania sprzecznego ze stosującymi się normami – karę, czy to w formie grzywny czy też jakiegoś środka karnego, czy to pieniężną czy też inną.

Kary takie dalej są nazywane sankcjami administracyjnymi.

Nie uważa się za sankcje administracyjne:

- środków, które władze administracyjne są zobowiązane podjąć w rezultacie postępowania karnego;
- sankcji dyscyplinarnych.

W toku urzeczywistniania tych zasad wymagania dobrej i skutecznej administracji, jak również ważne interesy publiczne powinny być uwzględniane. Tam, gdzie wymagania takie rodzą konieczność zmodyfikowania (bądź wykluczenia) jednej lub więcej spośród tych zasad, czy to

w przypadkach szczególnych czy też w specyficznych obszarach administracji publicznej, należy mimo wszystko podejmować wszelkie możliwe wysiłki dla zapewnienia poszanowania w najwyższym możliwym stopniu słuszności, stosownie do celów ogólnych niniejszej rekomendacji.

## Zasady

### Zasada 1

Stosujące się sankcje administracyjne oraz okoliczności, w których mogą one być nakładane, winny być ustalone przez prawo.

### Zasada 2

1. Żadnej sankcji administracyjnej nie wolno nałożyć z racji czynu, który w czasie jego popełnienia nie stanowił postępowania sprzecznego z obowiązującymi normami. Tam, gdzie mniej uciążliwa sankcja obowiązywała w czasie popełnienia czynu, później wprowadzona sankcja bardziej surowa nie może być nakładana.

2. Wejście w życie po dokonaniu czynu przepisów mniej represyjnych powinno działać na korzyść osoby, co do której władza administracyjna rozważa nałożenie sankcji.

### Zasada 3

1. Osoba nie może być karana administracyjnie dwukrotnie za ten sam czyn, na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny.

2. Gdy ten sam akt prowadzi do działania dwu lub więcej władz administracyjnych, na podstawie norm prawnych chroniących różne interesy społeczne, każda z tych władz powinna wziąć pod uwagę wszelkie sankcje wcześniej za tenże czyn nałożone.

### Zasada 4

1. Wszelkie działanie władz administracyjnych przeciwko postępowaniu sprzecznemu z obowiązującymi normami należy podejmować w rozsądnym czasie.

2. W razie wszczęcia przez władze administracyjne postępowania mogącego owocować nałożeniem sankcji administracyjnych, władze te – stosownie do okoliczności – winny działać z rozsądną szybkością.

### Zasada 5

Wszelkie postępowanie mogące owocować nałożeniem sankcji administracyjnych, jakie zostało wszczęte wobec osoby, powinno prowadzić do decyzji kończącej postępowanie.

### Zasada 6

1. W uzupełnieniu zasad słusznego postępowania administracyjnego rządzących aktami administracyjnymi, tak jak zostały one ustalone w Rezolucji (77)31, następujące zasady powinny się stosować specyficznym do nakładania sankcji administracyjnych:

- Każda osoba stająca w obliczu sankcji administracyjnej powinna być poinformowana o zarzutach przeciwko niej.
- Należy jej udzielić czasu wystarczającego do przygotowania jej sprawy, biorąc pod uwagę złożoność przedmiotu, jak również surowość sankcji, jakie mogą być na nią nałożone.
- Osoba ta lub jej przedstawiciel powinni być poinformowani o charakterze świadczących przeciwko niej dowodów.

Należy jej zapewnić możliwość postuchania, zanim podjęta zostanie jakakolwiek decyzja.

Akt administracyjny nakładający sankcje winien wskazywać motywy, na których on się opiera.

2. Z zastrzeżeniem zgody osoby zainteresowanej oraz zgodnie z prawem, zasady wskazane w paragrafie 1 można uznać za zbędne w sprawach mniejszej wagi, które prowadzą do niewielkich sankcji pieniężnych. Jednak, jeśli osoba zainteresowana zgłasza zastrzeżenia w stosunku do proponowanej sankcji, powinny się stosować wszystkie gwarancje wskazane w paragrafie 1.

### Zasada 7

Ciężar dowodu spoczywa na władzy administracyjnej.

### Zasada 8

Akt nakładający sankcje administracyjne winien podlegać – w charakterze minimalnego wymagania – kontroli legalności ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu, prawnie ustanowionego.



## 5.8. Rekomendacja nr R(93)7 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie prywatyzacji przedsiębiorstw i działalności publicznej przyjęta 18 października 1993 r.

Komitet Ministrów,  
na podstawie postanowień art. 15.b. Statutu Rady Europy,  
Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności pomiędzy jej członkami;

Zaleca rządów państw członkowskich kierowanie się w ich prawie oraz w praktyce administracyjnej zasadami ustalonymi w załączniku do niniejszej rekomendacji,

Wzywa Sekretarza Generalnego Rady Europy do przekazania niniejszej rekomendacji do wiadomości rządów innych państw europejskich.

### Załącznik do Rekomendacji nr R(93)7

#### Zakres i definicje

Rekomendacja niniejsza ustala pewne zasady, którymi państwa członkowskie powinny się, w związku z prywatyzacją, kierować w interesie osób fizycznych i prawnych (włączając w to grupy osób).

Dla celów niniejszej rekomendacji:

- **„prywatyzacja” oznacza:**
  - całkowite bądź częściowe przekazanie ze sfery publicznej do prywatnej własności bądź kontroli przedsiębiorstwa publicznego w taki sposób, że przestaje ono być przedsiębiorstwem publicznym;
  - przekazanie osobie prywatnej działalności poprzednio prowadzonej przez przedsiębiorstwo publiczne bądź przez władzę publiczną, niezależnie od tego, czy towarzyszy temu przekazanie własności czy też nie;
- **„przedsiębiorstwo publiczne” oznacza** wszelkie przedsiębiorstwo, na które władze publiczne – bezpośrednio bądź pośrednio – mogą wywierać dominujący wpływ z mocy swojej własności, swojego w nim udziału finansowego albo z mocy norm, które nim rządzą. Należy domniemywać dominującego wpływu władz

publicznych, gdy władze te – bezpośrednio bądź pośrednio – w stosunku do przedsiębiorstwa:

- posiadają główną część kapitału zakładowego przedsiębiorstwa albo
  - kontrolują większość głosów związanych z udziałami w akcjach wydanych przez przedsiębiorstwo, albo
  - mogą mianować więcej niż połowę członków administracyjnego, menedżerskiego lub nadzorczego organu przedsiębiorstwa;
- **„władza publiczna” oznacza:**
    - wszelką jednostkę prawa publicznego, jakiegokolwiek rodzaju i na jakimkolwiek poziomie;
    - wszelką osobę prywatną, gdy korzysta ona z prerogatyw władzy urzędowej.

### **Dział 1: Ochrona demokratycznych praw obywateli**

Tam, **gdzie proponowana prywatyzacja bądź program prywatyzacji ma istotne znaczenie**, czy to z uwagi na jego skalę czy też ilość przedsiębiorstw publicznych albo też charakter wchodzącej w grę działalności, władze publiczne powinny **zapewnić, by społeczeństwo uzyskało informację konieczną dla skutecznego sprawowania kontroli demokratycznej**. Należy udzielić informacji o przyczynach decyzji dotyczącej sprywatyzowania oraz o warunkach, na podstawie których prywatyzacja ma mieć miejsce.

Ujawnienie takiej informacji powinno podlegać ograniczeniu jedynie w zakresie, w jakim interes powszechny bądź prawnie zagwarantowane wymogi poufności rodzą taką konieczność.

Władze publiczne powinny wskazać przyczyny, które skłoniły je do nieujawniania takiej informacji, chyba że wskazanie takie samo w sobie godziłoby w interesy, które powodowały tego rodzaju nieujawnianie.

### **Dział 2: Ochrona praw użytkowników i konsumentów**

W przypadku prywatyzacji dotyczącej:

- użyteczności publicznej, takiej jak zapewnienie transportu publicznego, telekomunikacji, zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną, jak też wszelkiej innej działalności oznaczonej przez prawo krajowe jako mającej charakter użyteczności publicznej, albo

- monopolu zapewniającego dobra lub usługi szerokim kręgom społeczeństwa, który po prywatyzacji pozostawałby nadal monopolem,

**warunki prywatyzacji winny być określone z należyтым uwzględnieniem ciągłości, dostępności (włączając w to cenę) oraz jakości usługi w interesie publicznym.** Tam, gdzie to właściwe, powinna mieć miejsce **konsultacja z konsumentami lub użytkownikami.**

Interesy brane pod uwagę stosownie do poprzedniego ustępu powinny być w razie konieczności zabezpieczone za pośrednictwem bądź to władzy regulacyjnej dysponującej skuteczną możliwością wymuszenia przestrzegania przez prywatyzowane przedsiębiorstwo albo przez osobę prowadzącą prywatyzowaną działalność, bądź też za pośrednictwem innych skutecznych środków, włączając w to – gdzie to byłoby właściwe – dostępność szybkich i tanich środków sądowych lub administracyjnych albo arbitrażu.

Przed przystąpieniem do tego rodzaju prywatyzacji, władze publiczne powinny – właściwymi środkami – **poinformować użytkowników bądź konsumentów o sposobach, jakimi zamierzają one chronić interesy brane pod uwagę stosownie do dwóch poprzednich ustępów.**

### **Dział 3: Ochrona praw pracowników**

Gdzie prywatyzacja obejmuje przekazanie pracowników nowemu pracodawcy, **szczególną uwagę należy zwracać na ochronę praw i interesów tych pracowników.**

W takim przypadku **przedstawicielom pracowników należy zapewnić pełną informację dotyczącą warunków prywatyzacji, które mają istotne znaczenie dla interesów pracowników.**

Wspomniana w poprzednim ustępie **informacja powinna być udzielona w należyтым czasie przed prywatyzacją**, by możliwe było przedstawienie uwag dotyczących skutków prywatyzacji dla interesów pracowników oraz odnoszących się do nich planowanych środków.

### **Dział 4: Ochrona środowiska**

Warunki nakładane na prywatyzowane przedsiębiorstwo bądź na osobę prowadzącą prywatyzowaną działalność powinny **należycie mieć na względzie konieczność ochrony środowiska.**

Prywatyzacja nie powinna zagrażać możliwości uzyskania odszkodowania za szkodę spowodowaną środowisku przez odnośne przedsiębiorstwo bądź działalność w związku z ich działaniami sprzed prywatyzacji.

## Dział 5: Ochrona potencjalnych nabywców

Należy ustanowić **procedury prywatyzacji należycie uwzględniające potrzebę jawności oraz równego traktowania potencjalnych nabywców**. Cele te można osiągnąć za pomocą różnych środków, np. ofert publicznych lub przetargów.

W szczególności tam, gdzie prywatyzacja obejmuje sprzedaż w trybie oferty publicznej albo przetargu:

- potencjalni nabywcy powinni uzyskać adekwatne informacje umożliwiające im ocenę ich interesów związanych z prywatyzacją;
- należy unikać potencjalnych konfliktów interesów dotyczących podmiotów zainteresowanych prywatyzacją.

## Sprawozdanie wyjaśniające

### 1. Wprowadzenie

1.1. Rekomendacja nr R(93)7 stanowi rezultat prac Grupy Projektowej ds. Prawa Administracyjnego (CJ-DA) pod egidą Komitetu Europejskiego ds. Współpracy Prawnej (CDCJ). Prace Grupy Projektowej nad niniejszą rekomendacją prowadzone były w ramach wypełniania konkretnego punktu zadań wyznaczonych jej przez CDCJ, a mianowicie zbadania problemów prawa administracyjnego, które same przez się prowadziły do współdziałania na poziomie europejskim, a w szczególności do przygotowania stosownego dokumentu dotyczącego „Prywatyzacji usług i przedsiębiorstw publicznych, zwłaszcza co do kwestii pożytecznego i możliwego zasięgu prywatyzacji w świetle fundamentalnych zasad prawa publicznego oraz gwarancji chroniących prawa i interesy użytkowników usług publicznych”.

1.2. Prace te stanowiły logiczne następstwo wcześniejszych prac Grupy (poprzednio znanej jako Komitet Ekspertów ds. Prawa Administracyjnego), w wyniku których – w interesie ochrony jednostki w związku z aktami administracyjnymi – **Komitet Ministrów już przyjął szereg rekomendacji w sferze prawa administracyjnego. Dotyczyły one ochrony jednostki w związku z aktami władz administracyjnych (Rekomendacja nr R(77)31), wyko-**

nywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji (Rekomendacja nr R(80)2), odpowiedzialności publicznej (Rekomendacja nr R(84)15), procedur administracyjnych dotyczących wielkiej liczby osób (Rekomendacja nr R(87)16), tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych (Rekomendacja nr R(89)8) oraz sankcji administracyjnych (Rekomendacja nr R(91)1).

1.3. Prace Grupy Projektowej nad prywatyzacją podjęte zostały w szczególności w świetle dokumentacji przedłożonej na XXI Kolokwium Prawa Europejskiego Rady Europy, które poświęcone było problemowi prywatyzacji i odbyło się w Budapeszcie w październiku 1991 r., jak również w świetle spostrzeżeń i wniosków pochodzących nie tylko od ekspertów z szeregu państw członkowskich Rady Europy, ale też wielu państw Europy Środkowej i Wschodniej niebędących jej członkami.

1.4. Grupa Projektowa skupiała się na kwestiach prawa administracyjnego, nie mogła więc zająć się problemami o charakterze politycznym i gospodarczym, jakie wynikają w sferze prywatyzacji. Problemy takie nabierają szczególnej ostrości dla byłych krajów socjalistycznych w kontekście fundamentalnej transformacji ich gospodarki w następstwie ostatnich przemian politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Grupa Projektowa zapoznawała się z poglądami nie tylko ekspertów z byłych państw socjalistycznych, które są obecnie pełnymi członkami Rady Europy, ale też ekspertów ze znacznej liczby krajów Europy Środkowej i Wschodniej niebędących członkami, którzy przybyli i uczestniczyli w spotkaniach Grupy, w celu zapewnienia, by znaczenie rekomendacji nie ograniczało się do tych państw, w których od dawna wprowadzona jest gospodarka rynkowa.

## 2. Struktura i podejście rekomendacji

2.1. **Rekomendacja** przejmuje formę wcześniejszych rekomendacji z dziedziny prawa administracyjnego przyjętych przez Komitet Ministrów na podstawie art. 15.b. Statutu Rady Europy, a więc **zaleca ona rządów państw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce administracyjnej zasadami, które są umocowane w załączniku** do rekomendacji. Aczkolwiek rekomendacja nie stanowi więc konwencji międzynarodowej czy układu rodzącego prawnie wiążące skutki w prawie międzynarodowym lub w prawie krajowym, **można mimo wszystko oczekiwać, iż będzie ona skuteczna w praktyce przez to, że należyte przyłączenie się**

**państw członkowskich do zasad, które ona zawiera, będzie – jak to jest normalną praktyką w przypadku tego rodzaju rekomendacji – monitorowane na poziomie politycznym przez Komitet Ministrów.**

2.2. Załącznik do rekomendacji, zawierający istotne zasady, rozpoczyna się od działu ustalającego zakres rekomendacji oraz definicje niektórych kluczowych terminów, po którym następuję pięć dalszych działów, które zajmują się szczególnymi zagadnieniami ze sfery prywatyzacji, zajęcie się którymi uznano za właściwe, a mianowicie: ochroną demokratycznych praw obywateli, ochroną praw użytkowników i konsumentów, ochroną praw pracowników, ochroną środowiska oraz ochroną potencjalnych nabywców (*prywatyzowanego przedsiębiorstwa lub działalności*). Rekomendacja ogranicza się do ustalenia zasad, a państwu członkowskim pozostawia określenie modalności, które zapewnią poszanowanie tych zasad.

2.3. Przyznany w ten sposób **państwu członkowskim margines oceny** jest konieczny tym bardziej, że – nawet wśród tych państw członkowskich, których gospodarka rynkowa jest od dawna ustalona – występuje szereg odmiennych podejść i praktyk dotyczących prywatyzacji. Rekomendacja nie dąży do ingerowania w dyskrejonalną pod tym względem sferę państw członkowskich; dąży jednak do zapewnienia, by – niezależnie od polityki, jaką chcą one przyjąć oraz procedur, jakie chcą one zastosować w ich konkretnych okolicznościach w sferze prywatyzacji – miały one **należycie na względzie potrzebę zapewnienia, by niektóre istotne prawa i interesy, w które prywatyzacja mogłaby godzić, używały pewne minimum ochrony**. Rozstrzygnięcie co do sposobu, w jaki ochrona taka ma być zapewniona, pozostawione jest każdemu państwu członkowskiemu.

2.4. Rekomendacja nie ma nic do powiedzenia w kwestii, czy w danym konkretnym przypadku przedsiębiorstwo lub działalność powinny podlegać prywatyzacji, czy też nie. Jest to sprawa całkowicie należąca do decyzji państwa członkowskiego, jaką uzna za stosowną.

### 3. Tekst rekomendacji

3.1. Jak już stwierdzono, dokument ten: „Zaleca rządowi państw członkowskich kierowanie się w ich prawie i praktyce administracyjnej zasadami ustalonymi w załączniku do niniejszej rekomendacji”.

## Załącznik do rekomendacji:

### 3.2.1. Zakres i definicje

Ustęp otwierający tego działu określa zakres rekomendacji poprzez **ogłoszenie celu zasad ustalonych w załączniku. Jest nim zapewnienie**, by związane z prywatyzacją **interesy** – w kontekście zagadnień, którymi zajmują się następne działy rekomendacji – **osób fizycznych i prawnych (włączając w to grupy osób) były chronione w prawie i w praktyce poszczególnych państw członkowskich.**

Konieczne jest w tym celu określenie w rekomendacji terminów „prywatyzacja”, „przedsiębiorstwo publiczne” i „władza publiczna”.

**„Prywatyzacja”** – stosownie do definicji w niniejszej rekomendacji – oznacza albo przekazanie (*całkowite bądź częściowe*) z publicznej do prywatnej własności albo kontroli przedsiębiorstwa publicznego (*jak jest ono zdefiniowane w rekomendacji*) w taki sposób, że przestaje ono być przedsiębiorstwem publicznym, albo przekazanie osobie prywatnej działalności poprzednio prowadzonej przez takie przedsiębiorstwo albo przez władzę publiczną.

**Przedmiotem prywatyzacji** może być zatem przedsiębiorstwo (*efektywnie kontrolowane przez władze publiczne zgodnie z definicją „przedsiębiorstwa publicznego” – por. niżej*), które w czasie prywatyzacji już istnieje. Użycie wyrażenia „własność albo kontrola” w tej części definicji prywatyzacji ma na celu wskazanie, że **chodzi o przekazanie efektywnej kontroli nad odnośnym przedsiębiorstwem, co stanowi element kluczowy. Jest to zgodne z definicją „przedsiębiorstwa publicznego” jako przedsiębiorstwa, na które władze publiczne mogą – bezpośrednio bądź pośrednio – wywierać dominujący wpływ.**

Alternatywnie, prywatyzacja może obejmować nie jakąkolwiek zmianę własności jakiegokolwiek przedsiębiorstwa czy też jakąkolwiek zmianę własności jakichkolwiek aktywów, ale **po prostu przekazanie prawa bądź obowiązku prowadzenia działalności poprzednio wykonywanej przez przedsiębiorstwo publiczne bądź przez władze publiczne.** Stosownie do określenia w niniejszej rekomendacji, **prywatyzacja obejmuje wszystkie te typy, niezależnie od formy, jaką mogłyby one przyjąć.** Zatem, z jednej strony, zlecenie przez lokalną władzę usuwania śmieci na obszarze jej funkcjonowania – co oznaczałoby, że władza lokalna nie zwolniła się ze swej odpowiedzialności za tę użyteczność publiczną, lecz zorganizowała spełnianie tej funkcji przez osobę prywatną na podstawie zlecenia

– stanowiłoby „przekazanie działalności”, podobnie jak stanowiłyby to, z jednej strony – proste przekazanie przez władze publiczne pakowania, ogradzania i załadunku czy przedsięwzięć tego rodzaju, jak usługi pocztowe jakiemuś przedsiębiorstwu prywatnemu.

Należy uznać, że **termin „prywatyzacja” może być zastosowany dla objęcia nim sytuacji innych niż sytuacje objęte definicją zawartą w rekomendacji.** Zatem, **cofnięcie** gwarantowanych przez prawo **praw monopolowych bądź cofnięcie wsparcia finansowego** państwa, przez co przedsiębiorstwo publiczne zmuszone jest odąd do działania w środowisku konkurencji – by wymienić tylko te dwa przykłady – może być traktowane jako forma prywatyzacji. Koncepcja prywatyzacji w rekomendacji jest jednak ograniczona do dwóch właśnie opisanych kategorii przypadków; jawią się one nie tylko jako główne kategorie prywatyzacji stosownie do powszechnego rozumienia tej koncepcji, ale są też one kategoriami, które w najbardziej oczywisty sposób prowadzą do potrzeby ochrony jednostki.

Uznaje się mimo wszystko, że niektóre z zasad zawartych w niniejszej rekomendacji mogą okazać się istotne dla zmian w statusie przedsiębiorstw publicznych, które zdają się dalekie od „prywatyzacji” stosownie do jej określenia w niniejszej rekomendacji.

I tak, państwa członkowskie mogą uwzględniać potrzebę **zastosowania tych zasad w kontekście zmiany statusu przedsiębiorstwa publicznego**, która – nie będąc sama w sobie prywatyzacją stosownie do jej określenia w niniejszej rekomendacji – dotyczy interesów, którymi zajmuje się niniejsza rekomendacja. Byłoby tak np. w przypadku, gdzie przedsiębiorstwo publiczne, które rządzone jest prawem publicznym, ma zostać przekształcone na spółkę prywatną, udziały w której pozostają we własności państwa, ale która ma od początku na celu sprywatyzowanie w należyтым trybie stosownie do określenia w rekomendacji.

**Definicja „przedsiębiorstwa publicznego” oparta jest na istnieniu dominującego wpływu na przedsiębiorstwo ze strony władz publicznych.** Taki dominujący wpływ może istnieć na podstawie własności, udziału finansowego czy też norm rządzących przedsiębiorstwem. Definicja ta jest **identyczna z definicją zawartą w Dyrektywie Rady Wspólnot Europejskich nr 80/723/EEC z 25 czerwca 1980 r. w sprawie jawności stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi** (*Official Journal z 1980 r., nr L195, s. 35*).



Definicja „władzy publicznej” przejęta jest z wcześniejszej Rekomendacji Komitetu Ministrów w sprawie odpowiedzialności publicznej (nr R(84)15).

### 3.2.2. Ochrona demokratycznych praw obywateli

Jak już stwierdzono, kwestia, czy byłoby pożądane, by konkretne przedsiębiorstwo czy działalność publiczna podlegały prywatyzacji, jest **sprawą każdego z państw członkowskich w ramach prowadzenia jego własnej polityki narodowej**. Prywatyzacja bądź program prywatyzacji może jednak – z uwagi na swoją skalę, liczbę wchodzących w grę przedsiębiorstw lub charakter wchodzącej w grę działalności – mieć takie znaczenie powszechne, że **wymagałyby w demokratycznym społeczeństwie udzielenia społeczeństwu wystarczającej informacji dotyczącej tego rodzaju propozycji, by umożliwić wysłuchanie opinii publicznej**. Społeczeństwo może zostać poinformowane na różne sposoby, np. poprzez przedstawicieli opinii publicznej w parlamencie albo w trybie białej książki czy podobnego rodzaju publikacji itd., bądź też – na wypadek prywatyzacji o znaczeniu raczej lokalnym a nie narodowym – poprzez procedurę taką, jak badania publiczne. **Celem zapewnienia informacji jest umożliwienie społeczeństwu w ogóle zgłoszenia uwag osobom upoważnionym do podejmowania decyzji dotyczących prywatyzacji**. Pozostawiając każdemu z państw członkowskich samodzielną decyzję co do tego, kiedy proponowana prywatyzacja czy program prywatyzacji nabiera takiego znaczenia, że wymaga w ten sposób ochrony demokratycznych praw obywateli, jak też co do sposobu, w jaki informacja tego rodzaju powinna być społeczeństwu zapewniona, zasada zawarta w dziale 1 zwraca uwagę na fakt, iż mogą wchodzić w grę przypadki, które takiej ochrony wymagają, oraz zaleca, by w takich przypadkach państwa członkowskie zapewniały, by powszechnej opinii publicznej dostarczyć w tym celu właściwej informacji.

**Informacja taka winna zawierać wyłuszczenie powodów uzasadniających decyzję w sprawie prywatyzacji oraz warunków, na podstawie których prywatyzacja ma mieć miejsce**. Uznaje się jednak, że prawnie gwarantowane wymagania poufności bądź interesu powszechnego właśnie (*który – zależnie od okoliczności – może obejmować względy poufności, które nie są ściśle przez prawo gwarantowane*) mogą wymagać wprowadzenia ograniczeń w zakresie ujawniania takiej informacji. Uznaje się

też w takich przypadkach, że może okazać się konieczne nakładanie przez władze ograniczeń dotyczących zakresu takiego ujawnienia. Gdy to wchodzi w grę, **władze publiczne powinny wskazywać – przynajmniej w sposób ogólny – powody, które skłoniły je do powstrzymania się od ujawnienia takiej informacji, chyba że ujawnienie takich powodów samo w sobie godziłoby w interesy, na straży których ma stać nieujawnianie.**

Należy podkreślić, że zasady zawarte w niniejszym dziale nie muszą być przestrzegane jedynie w przypadkach, w których władze publiczne realizujące prywatyzację zachowują dla siebie pewną kompetencję dyskrecyjną co do pożądalności prywatyzacji, jak też warunków, na podstawie których odnośna działalność ma być po prywatyzacji prowadzona.

W przypadkach, w których tego rodzaju kwestie zostały już wcześniej rozstrzygnięte przez ustawodawcę, normalnie będzie musiała wchodzić w grę **kontrola demokratyczna w toku procedury parlamentarnej**, a zawarta w niniejszym dziale **zasada konieczności będzie musiała być przestrzegana.**

### 3.2.3. Ochrona praw użytkowników i konsumentów

Prywatyzacja niektórych przedsiębiorstw lub działalności może rodzić bezpośrednie implikacje dla interesów tych spośród członków społeczeństwa, którzy są użytkownikami bądź konsumentami produktu (*czy to dóbr, czy też usług*) odnośnego przedsiębiorstwa czy działalności. W szczególności wynika to tam, gdzie przedsiębiorstwo lub działalność ma podlegać prywatyzacji jako „*użyteczność publiczna*”. **Pojęcie „użyteczności publicznej” nie jest precyzyjne, ale tradycyjnie odnosi się do takich istotnych rodzajów działalności w interesie publicznym, jak dostawy gazu, energii elektrycznej, wody, transport publiczny, telekomunikacja itd.** Nie jest to lista wyczerpująca, a precyzyjna definicja koncepcji użyteczności publicznej musi być ostatecznie pozostawiona krajowemu systemowi prawnemu. Drugim przypadkiem, w którym ochrona użytkowników i konsumentów nabiera szczególnego znaczenia, jest przypadek, w którym prywatyzowane przedsiębiorstwo bądź działalność stanowi **monopol państwowy dostarczający społeczeństwu towarów lub usług, a które zachowywałoby po prywatyzacji swój monopolowy status.** Przekazanie monopolu z rąk publicznych w ręce prywatne (*czy to monopolu prawnego, czy też monopolu de facto*) w sferze dostarczania towarów lub usług

szerokim kręgom społeczeństwa rodzi konieczność **zastosowania szczególnych środków służących ochronie po prywatyzacji interesów użytkowników i konsumentów.**

Zasada ta wskazuje szereg konkretnych punktów, które państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić. Są to:

- potrzeba zapewnienia, by ciągłość, dostępność (*włączając w to cenę*) i jakość usług była po prywatyzacji zachowana;
- potrzeba konsultacji w tym celu przez władze publiczne – gdzie to jest właściwe – z konsumentami lub użytkownikami;
- fakt, że może okazać się konieczne (*przy czym konieczność taka należy do oceny zainteresowanego państwa członkowskiego*) zapewnienie środków, poprzez które prywatyzowane przedsiębiorstwo bądź osoby kierujące prywatyzowaną działalnością mogą zostać skutecznie zmuszone do przestrzegania tych warunków prywatyzacji, które dotyczą ochrony użytkowników lub konsumentów. W razie konieczności, środki takie mogą obejmować utworzenie władzy regulacyjnej albo zapewnienie specjalnych, szybkich i tanich środków sądowych lub administracyjnych albo arbitrażu;
- potrzeba poinformowania zawczasu właściwymi środkami zainteresowanych użytkowników lub konsumentów o środkach, poprzez które chronione będą ich interesy, o których była mowa wyżej.

Zasada zawarta w dziale 2 pozostawia jednak poszczególnym państwom członkowskim dokonywanie ich własnej oceny sprawy, kiedy ochrona taka jest konieczna oraz jakie są najlepsze środki jej zapewnienia. Zatem ustęp pierwszy niniejszego działu wzywa państwa członkowskie do **określenia warunków prywatyzacji z należyтым uwzględnieniem wchodzących w związek z tym w grę interesów**; zaś ustęp drugi ustala, że **interesy takie powinny być – w razie konieczności – zabezpieczone w szczególności, określony tam sposób**. Słowa „w razie konieczności” wskazują, że okoliczności sprawy, włączając w to np. istnienie warunków konkurencji odnośnie do działalności użyteczności publicznej po prywatyzacji, mogą okazać się adekwatne dla zabezpieczenia odnośnych interesów bez stosowania dalszych środków wymuszających.

### 3.2.4. Dział 3:

#### Ochrona praw pracowników

**Położenie pracowników, których zatrudnienie w konsekwencji prywatyzacji przekazywane jest nowemu pracodawcy**, może okazać się szczególnie delikatną sprawą. Zasada zawarta w niniejszym dziale rekomendacji nie usiłuje rozstrzygnąć trudnych problemów gospodarczych i organizacyjnych, jakie mogą w tym kontekście wyniknąć, a które mogą np. dotyczyć utrzymania liczby personelu oraz wynagrodzeń i korzyści, z jakich korzystali pracownicy przed prywatyzacją.

Można jednak stwierdzić, że zasada działu 3 ma na celu zachęcenie państw członkowskich do **zapewniania pracownikom ochrony w rodzaju tej przyznawanej np. we Wspólnocie Europejskiej poprzez Dyrektywę Rady 77/187 z 14 lutego 1977 r. w sprawie zbliżenia ustaw państw członkowskich dotyczących zabezpieczenia praw pracowników na wypadek przekazania przedsiębiorstw, biznesów bądź części biznesów** (*Official Journal L61 z 5 marca 1977, s. 26*). Ochrona taka obejmuje przekazanie nowemu pracodawcy praw i obowiązków przekazywanego opartych na umowie o pracę, jak również obowiązek poinformowania i skonsultowania w należyтым czasie przedstawicieli pracowników w sprawie przekazania przedsiębiorstwa nowemu pracodawcy; wydaje się też właściwe rozważenie takiej ochrony na wypadek prywatyzacji.

Co za tym idzie, rekomendacja wzywa państwa członkowskie do zwracania **szczególnej uwagi na ochronę prawowitych praw i interesów wchodzących w grę pracowników, a w szczególności na zapewnienie, by przedstawicielom pracowników zapewnić w należyтым czasie wszelkie informacje, które są istotne dla interesów pracowników**, by umożliwić tym przedstawicielom przedstawienie ich uwag dotyczących prywatyzacji. Dorozumiewa się w tym zasadę, że uwagi takie, skoro tylko zostaną dostarczone, będą przez władze publiczne brane pod uwagę, nie wiążąc ich jednak.

### 3.2.5. Dział 4:

#### Ochrona środowiska

Na mocy tej zasady oczekuje się od państw członkowskich **należytego uwzględniania** w warunkach nakładanych na prywatyzowane przedsiębiorstwo bądź na osobę prowadzącą prywatyzowaną działalność **wymagań ochrony środowiska**. Warunki takie mogą zostać ustalone ustawą al-

bo w rozwiązaniu umownym urzeczywistniającym prywatyzację. Co więcej, przekazanie aktywów i zobowiązań, co często stanowi składnik prywatyzacji, oraz inne warunki prywatyzacji nie powinny powodować tego, że osoby – które zgodnie z prawem krajowym na wypadek prywatyzacji miałyby prawo do roszczenia przeciwko przedsiębiorstwu publicznemu bądź przeciwko władzom publicznym o odszkodowanie z tytułu szkody spowodowanej środowisku aktami bądź zaniechaniem takiego przedsiębiorstwa bądź takich władz wyrządzonej przed prywatyzacją – zostałyby pozbawione w prawie lub w praktyce możliwości uzyskania skutecznego zadośćuczynienia. W czasie prywatyzacji **należy zająć się koniecznością zapewnienia, by skuteczne zadośćuczynienie można było w takich przypadkach uzyskać, pomimo prywatyzacji.**

### 3.2.6. Dział 5:

#### Ochrona potencjalnych nabywców

Celami, które państwa członkowskie powinny w ramach tej zasady należycie mieć na względzie, są **jawność oraz równe traktowanie potencjalnych nabywców**. „Jawność” zakłada otwartość ze strony przedsiębiorstwa publicznego bądź władz publicznych, jeśli chodzi o ujawnianie istotnych informacji; równe traktowanie wchodzi w grę nie tylko co do zapewnienia informacji, lecz także – tam, gdzie wchodzi w grę większa ilość potencjalnych nabywców – co do wszelkich innych aspektów prywatyzacji. Zasada ta wskazuje na **pożyteczność ofert publicznych albo przetargów jako środków osiągnięcia tych celów**, ale nie dąży do ograniczenia przedsiębiorstwa publicznego bądź władz publicznych w zakresie wyboru takich procedur. Nie zakłada się również, by koniecznie musiała wchodzić w grę wielość potencjalnych nabywców. Zasada zawarta w dziale 5 odnosi się jednak w szczególności do ofert publicznych lub przetargów jako w szczególny sposób umożliwiających w praktyce – na wypadek, gdy wchodzi w grę więcej niż jeden potencjalny nabywca – realizację celów, których osiągnięcie ma ta zasada na względzie.

Kwestia dotycząca tego, **kogo należy dopuścić do położenia potencjalnego nabywcy**, a w szczególności, czy zagraniczni obywatele albo przedsiębiorstwa zagraniczne mają być dopuszczeni do udziału w procesie prywatyzacji, należy **do sfery prawa krajowego** państw członkowskich, stosownie – jeśli to jest właściwe – do zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez te państwa, takich jak traktaty WE.

Tam, gdzie wybraną procedurą jest **oferta publiczna bądź przetarg**, zasada ta podkreśla nie tylko **konieczność udzielania potencjalnym nabywcom należytej informacji** (w związku z którą równe traktowanie jest, jak już stwierdzono, szczególnie ważne), ale też **konieczność, by osób zainteresowanych prywatyzacją nie stawiać w położeniu konfliktu pomiędzy ich interesami prywatnymi a ich obowiązkami publicznymi**. W szczególności, należy zwracać uwagę na zapewnienie, by osoby, które uczestniczą w menedżeringu prywatyzowanego przedsiębiorstwa bądź które kierują organizowaniem prywatyzacji, nie były w stanie ciągnąć niedozwolonych korzyści ze swego położenia.

W niektórych państwach członkowskich zainteresowanie tym, czym dział niniejszy się zajmuje, może podlegać założeniom prawa prywatnego rządzącego umowami i transakcjami handlowymi, bez konieczności tworzenia szczególnych procedur.

# **Rozdział VI.**

## **Dokumenty KBWE**

## 6.1. Dokument spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r.

5. (Państwa Uczestniczące) uroczyście oświadczają, że wśród tych elementów sprawiedliwości, które mają istotne znaczenie dla pełnego wyrażania przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich istot ludzkich, znajdują się następujące: (...)

5.2. forma rządów o charakterze przedstawicielskim, w której władza wykonawcza jest odpowiedzialna wobec wybranej władzy ustawodawczej albo elektoratu;

5.3. **obowiązek rządu i władz publicznych stosowania się do konstytucji i działania w sposób zgodny z prawem;**

5.4. wyraźny rozdział między państwem a partiami politycznymi; w szczególności, partie polityczne nie będą stapać się z państwem;

5.5. działalność rządu i administracji, jak też działalność władzy sądowej, prowadzona będzie zgodnie z prawnie ustanowionym systemem. **Poszanowanie tego systemu musi być zabezpieczone;**

5.6. **siły zbrojne i policja będą pozostawać pod kontrolą władz cywilnych i będą ponosić wobec nich odpowiedzialność;(…)**

5.10. każdy będzie dysponować skutecznymi środkami odwoławczymi od decyzji administracyjnych, aby zagwarantować poszanowanie podstawowych praw i zabezpieczyć integralność prawną;

5.11. **skierowane przeciwko osobie** decyzje administracyjne muszą być w pełni uzasadnione oraz muszą – co do zasady – wskazywać dostępne środki ochrony prawnej; (...)



## 6.2. Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 4 października 1991 r.

18. Państwa Uczestniczące przypominają swoje zobowiązanie do rządów prawa, poczynione w dokumencie spotkania kopenhaskiego i potwierdzają swoje oddanie popieraniu i podwyższaniu tych zasad sprawiedliwości, które tworzą podstawę dla rządów prawa. W szczególności, ponownie potwierdzają one, że demokracja jest nieodłącznym elementem rządów prawa oraz że istotny jest pluralizm w odniesieniu do organizacji politycznych. (...)

18.2. każdy będzie dysponować skutecznymi środkami zadośćuczynienia w stosunku do decyzji administracyjnych, aby zagwarantować poszanowanie podstawowych praw i zapewnić integralność prawną.

18.3. **W tym celu zapewnione będą osobom nimi dotkniętym** skuteczne środki zadośćuczynienia w stosunku do decyzji administracyjnych.

18.4. **Państwa Uczestniczące dołożą starań, aby** zapewnić sądową kontrolę takich zarządzeń i decyzji. (...)

21. Państwa Uczestniczące:

21.1. podejmą wszelkie niezbędne środki celem **zapewnienia, by osoby odpowiedzialne za stosowanie ustaw działały w czasie pełnienia swych funkcji jedynie w interesie publicznym, odpowiednio do konkretnej potrzeby i w zamiarze osiągnięcia prawnego celu, jak też, by używały sposobów i środków proporcjonalnych do okoliczności, które nie wykraczają poza potrzeby zapewnienia porządku publicznego;**

21.2. zapewnią, **by działania w zakresie porządku publicznego podlegały sądowej kontroli, by personel porządku publicznego był odpowiedzialny za takie działania oraz by odpowiednie odszkodowanie mogło być dochodzone – zgodnie z prawem kra-**

**jowym – przez ofiary czynów uznanych za pogwałcenie powyższych zobowiązań.**

22. Państwa Uczestniczące podejmą właściwe środki celem **zapewnienia, by kształcenie oraz informacje dotyczące zakazu nadużycia siły przez personel porządku publicznego, jak również stosowne międzynarodowe i krajowe kodeksy postępowania, zostały włączone do programu szkolenia takiego personelu. (...)**

25. Państwa Uczestniczące:

25.1. **zapewnią, by ich siły wojskowe i paramilitarne, służby specjalne i służby bezpieczeństwa wewnętrznego oraz policja podlegały skutecznemu kierownictwu i kontroli właściwych władz cywilnych;**

25.2. będą utrzymywały, a jeżeli to konieczne, wzmacniały **kontrolę władzy wykonawczej co do użycia sił zbrojnych i paramilitarnych, jak również działań służb specjalnych i służb bezpieczeństwa wewnętrznego oraz policji;**

25.3. podejmą właściwe kroki celem stworzenia – jeżeli jeszcze takowe nie istnieją – i utrzymywania skutecznych przedsięwzięć w sferze **ustawodawczego nadzoru nad wszystkimi takimi siłami, służbami i działaniami. (...)**

27. Państwa Uczestniczące:

27.1. wyrażają swój zamiar **współpracy w dziedzinie prawa konstytucyjnego, administracyjnego, handlowego, cywilnego i opieki społecznej oraz w innych stosownych dziedzinach, celem rozwoju – zwłaszcza w państwach, w których jeszcze takowych nie ma – systemów prawnych opartych na poszanowaniu praw człowieka, rządów prawa i demokracji;**

27.2. w tym celu stają one w obliczu kontynuacji i rozwijania dwustronnej i wielostronnej współpracy prawnej i administracyjnej, obejmującej m.in. sfery jak:

- rozwój skutecznego systemu administracyjnego;
- pomoc w formułowaniu ustaw i urzędzeń;
- szkolenie personelu administracyjnego i prawnego;
- wymiana prac i periodyków prawnych.

# **Rozdział VII.**

## **Orzecznictwo strasburskie**

## 7.1. Case of Gerard Donelly and Others v. the United Kingdom, DR, t. 4, s. 4 i nast.

Dla ustalenia, czy praktyka administracyjna traktowania sprzecznego z tym postanowieniem (tj. art. 3 EKPC dot. zakazu tortur – przyp. T.J.) istnieje, czy też nie, konieczne jest zbadanie, jakie środki zostały przez władze podjęte dla zapobieżenia powtarzaniu się takiego traktowania. Samo tolerowanie na najniższym lub średnim szczeblu hierarchii nie jest samo przez się dowodem istnienia praktyki administracyjnej.

(...) jeśliby wyższe władze państwowe stosowały politykę lub praktykę administracyjną, poprzez którą utrzymywałyby lub tolerowały postępowanie naruszające art. 3, rekompensata nie stanowiłaby sama w sobie środka wystarczającego. Tak, jak twierdzą skarżący, ochrona wymagana przez art. 3 jest ochroną absolutną i państwo nie może się zwolnić ze zobowiązań zeń wynikających po prostu przez wypłacenie rekompensaty. Mechanizm rekompensaty można rozpatrywać jako środek adekwatny jedynie w sytuacji, gdy władze wyższe podjęły rozsądne środki do wypetnienia ich zobowiązań na podstawie art. 3 przez zapobieganie, na ile to tylko możliwe, wystąpieniu lub powtarzaniu się odnośnych czynów.

(...) Komisja uważa zatem za istotne zbadanie, jakie kroki podejmowały władze dla zapobieżenia wystąpieniu lub powtarzaniu się inkryminowanych czynów, by ustalić, czy akcję odszkodowawczą można uznać za środek adekwatny z tytułu naruszenia art. 3, zarzucanego przez każdego ze skarżących.

(...) takie złe traktowanie było sprzeczne z obowiązującymi zarządzeniami wydanymi siłom bezpieczeństwa i podówczas wiążącymi, które to zarządzenia były (...) powtarzane i wznowiane. Skarżący uznawali, że nie jest wykluczone, iż na najwyższych szczeblach państwa być może nie było żadnego życzenia, by podejrzani byli traktowani w sposób spreczny z art. 3. Twierdzili jednak, że złe traktowanie podejrzanych mimo wszystko występowało na szeroką skalę oraz że administracja zakładu karnego musiała je tolerować i wiedzieć o złym traktowaniu podejrzanych. Twierdzili nadto, że tolerowanie w formie braku zainteresowania – ze strony władz

rządowych – powtarzającymi się informacjami o złym traktowaniu była w owym czasie ewidentna.

Po zbadaniu dowodów Komisja jest jednak zdania, że nie ujawniają one, jakoby skarżący byli ofiarami polityki czy praktyki administracyjnej złego traktowania, tolerowanej przez władze wyższe, która miałaby za skutek uznanie rekompensaty za środek nieadekwatny z tytułu szkody, jakiej doznali, lecz że – przeciwnie – ujawniają one, iż władze wyższe nie pozostawały obojętne na ich traktowanie.

(...) Zważywszy na kroki, jakie podejmowano dla zapobieżenia złemu traktowaniu, Komisja uznaje, że nie ustalono, jakoby jakiegokolwiek złe traktowaniu, którego obecni skarżący mieliby doznać, było wybaczone czy tolerowane przez osoby dysponujące władzą, inne niż te bezpośrednio zajmujące się skarżącymi w owym czasie. Gdyby twierdzenia skarżących były prawdziwe, jasne jest, iż w każdym przypadku musielibyśmy mieć do czynienia z tolerowaniem i kryciem przez osoby w owym czasie sprawujące władzę tego, o czym wiedziały, że ma miejsce. Sytuacje takie mogą czasami się zdarzyć w normalnych okolicznościach, a ich wystąpienie jest jeszcze bardziej prawdopodobne w sytuacji niepokojów społecznych, gdy atakowane są siły bezpieczeństwa. Nawet gdyby się one powtarzały, samo to jeszcze nie przesądza, iżby władze wyższe złe traktowanie tolerowały. Sytuacje takie mogą stwarzać dla władz wyższych poważne problemy, ale – jeśli podejmowały one rozsądne kroki dla zaradzenia temu – nie można o nich powiedzieć, jakoby je tolerowały. Fakt, że złe traktowanie jest tolerowane na średnim lub niższym szczeblu hierarchii, np. na posterunku wojskowym, niekoniecznie jeszcze – zdaniem Komisji – oznacza, iżby odnośne państwo nie podejmowało wymaganych kroków do wypełnienia swoich substancjalnych zobowiązań na podstawie art. 3 Konwencji. (...)

Komisja uznaje, że w okolicznościach niniejszych spraw możliwość uzyskania rekompensaty w trybie odszkodowawczego powództwa cywilnego stanowiła środek adekwatny tytułem określonych naruszeń Konwencji, jakie zarzuca każdy ze skarżących, gdy rozpatruje się to w świetle kroków, które rząd pozwany podejmował celem wypełnienia swoich zobowiązań w stosunku do skarżących i zapobieżenia wystąpieniu bądź powtarzaniu się czynów takich, jakie zarzucano.

W swojej wstępnej decyzji dotyczącej dopuszczalności tych skarg Komisja już uznała za dopuszczalną kwestię podniesioną przez skarżących, jakoby byli oni ofiarami praktyki administracyjnej naruszającej art. 3. Ko-

misja już wcześniej ustaliła „istotne elementy takiej praktyki, którymi są powtarzanie się aktów oraz oficjalne ich tolerowanie” (*Sprawa grecka*). Za-uważyła również w tamtej sprawie, iż pojęcie to „jest ściśle związane z zasadą wyczerpania środków krajowych” oraz oświadczyła, że „tam, gdzie istnieje praktyka nieprzestrzegania niektórych postanowień Konwencji, przyznane środki prawne z konieczności podlegałyby wyeliminowaniu i stawałyby się nieadekwatne”. Zatem, gdyby istniała administracyjna praktyka torturowania czy złego traktowania, przyznane środki prawne stawałyby się nieskuteczne z racji trudności dostarczenia dowodów, zaś dochodzenie administracyjne albo nie mogłoby zostać wszczęte, albo – gdyby zostało wszczęte – byłoby niesolidne i niekompletne.

Prawdą jest, że praktyka administracyjna naruszająca Konwencję może mieć taki charakter, iż uczyni dostępne środki krajowe nieskutecznymi i nieadekwatnymi. Jednakże nie każda praktyka musi taki skutek wywieść. Tam, gdzie tolerowanie złego traktowania przez wyższe władze państwowe nie zostało wykazane, ale istnieje możliwość, iż złe traktowanie było tolerowane na średnim i niższym szczeblu hierarchii dowodzenia, Komisja musi się upewnić co do tego, czy – odnośnie do spraw takich, jak wchodzące w grę trudności dowodowe – dostępne środki krajowe pozostają w praktyce skuteczne, jak również, czy – mając na względzie kroki podejmowane przez władze wyższe celem wypełnienia ich obowiązków wobec danych jednostek i zapobieżenia wystąpieniu bądź powtarzaniu się aktów złego traktowania – można te środki uznać za już nieadekwatne.

## 7.2. Case of X. v. Switzerland DR, t. 13, s. 81 i nast.

Spór z Federalnym Urzędem Patentowym co do formalności, jakich należy dopełnić celem uzyskania ważnego patentu, nie dotyczy praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Jednakże spór co do własności patentu dotyczy praw i obowiązków cywilnych.

Art. 6 ust.1 nie znajduje zastosowania, gdy istnienie spornego prawa lub obowiązku cywilnego jest, co prawda, rozważane przez sąd, lecz gdy się nie domaga od sądu rozstrzygnięcia kwestii spornej.

(...) postępowanie przed Urzędem Patentowym oraz Trybunałem Federalnym dotyczyły dwóch różnych aspektów odnośnych praw patentowych: kwestii własności tych praw oraz kwestii spełnienia warunków rejestracji patentu. Jedynie pierwszy z tych aspektów dotyczy praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust.1 Konwencji, podczas gdy aspekt drugi ma „zasadniczo administracyjny charakter spoza zakresu tego artykułu”.

(...) jedynie postępowanie, które „określa” prawa i obowiązki o charakterze cywilnym, korzysta z gwarancji wyżej wymienionego postanowienia Konwencji. Jednakże w sprawie niniejszej ani od Urzędu Patentowego, ani od Izby Cywilnej Trybunału Federalnego nie domagano się „określenia” kwestii własności skarżącego co do odnośnych praw patentowych jako głównego przedmiotu postępowania w tym celu wszczętego. Obie władze miały sformułować swoją opinię w tej kwestii jedynie incydentalnie celem wyjaśnienia kwestii *locus standi* skarżącego w kontekście postępowania dotyczącego *innych spraw*. (...) Wyrażona przez te władze opinia co do własności skarżącego w zakresie praw patentowych pojawia się li tylko w uzasadnieniu ich decyzji i nie ma żadnego bezpośredniego skutku wiążącego.

Skarżący mógł uzyskać określenie tej kwestii przez kompetentne sądy, lecz na to się nie zdecydował. W tych okolicznościach powyższe decyzje – na ile incydentalnie wyrażają one opinię co do własności praw patentowych, co do których skarżący twierdzi, iż są jego własnością – nie mogą być uważane za „określenie” jego praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

### **7.3. Case of Cyprus v. Turkey, DR, t. 13, s. 85 i nast.**

Komisja zauważa, (...) że niektóre z zarzutów, zwłaszcza zarzuty dotyczące prawa własności, odnoszą się (...) do implementacji działań legislacyjnych „Tureckiego Sfederowanego Państwa Cypryjskiego” oraz że – zgodnie z orzecznictwem Komisji – reguła wymagająca wyczerpania środków krajowych nie stosuje się do zarzutów, których przedmiotem jest określenie zgodności z Konwencją środków ustawodawczych i praktyk administracyjnych, chyba że istnieją specjalne i skuteczne środki przeciwko ustawodawstwu.

## 7.4. Case of X.v. Austria, DR, t. 14, s. 200 i nast.

(...) Nie ma wątpliwości, że prawa patentowe – skoro zostały już udzielone – należy uważać za prawa o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1. Znalazło to potwierdzenie w orzecznictwie Komisji.

Komisja ustala jednakże, że sprawa niniejsza nie dotyczy praw patentowych, które już zostały skarżącemu przyznane. Aczkolwiek Departament Urzędu Patentowego decyzją z 21 grudnia 1973 r. zgodził się na zarejestrowanie patentu skarżącego, nie była to wcale decyzja ostateczna w tej sprawie. W związku z obiekcjami wnoszonymi przeciwko decyzji Departamentu Rejestracyjnego, to dopiero Departament Apelacyjny Urzędu Patentowego na podstawie przepisów austriackiej ustawy patentowej (*dz. 70 i 108*) miał podjąć ostateczną decyzję, czy dana osoba ubiegająca się o patent jest, czy też nie jest upoważniona do zarejestrowania go. Zatem, Decyzja Departamentu Apelacyjnego z 12 marca 1975 r. była decyzją ostateczną w postępowaniu rejestracyjnym, nie zaś decyzją w sprawie odwołania patentu już istniejącego, jak zda się sugerować skarżący.

Powstaje przy tym kwestia, czy postępowanie rejestracyjne stanowi również określenie praw o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Postępowanie takie nie dotyczy w pierwszym rzędzie stosunku prawnego między osobami prywatnymi, lecz obiektywnego prawa wynalazcy wobec administracji co do udzielenia patentu, jeśli spełnia on konieczne wymogi materialne i formalne. To prawda, że prawo przewiduje, iż inne osoby prywatne mogą wnosić obiekcje przeciwko rejestracji danego patentu oraz że mają one przez to możliwość ochrony swoich własnych praw i interesów gospodarczych. Jest jednak również prawdą, że obiekcje te ograniczają się do argumentów, iż nie są spełnione obiektywne warunki rejestracji. Aczkolwiek decyzja Urzędu Patentowego pośrednio dotyka stosunku prawnego między osobą ubiegającą się o patent a jej oponentami, (...) nie jest tak na podstawie czysto dwustronnej. Zarówno ustalenie, jak i odmowa patentu mają skutek *erga omnes*, a położenie prawne między osobą ubiegającą się o patent a osobą wnoszącą obiekcje jest li tylko wyptywem sytuacji ogólnej, czy dany wynalazek prowadzi, czy też nie prowadzi do prawa przyznania patentu, a w konsekwencji roszcze-



nia do wyłączności jego wykorzystywania, co podlega stałemu przestrzeganiu pewnych obowiązków administracyjnych, takich jak regularne wnoszenie opłat do Urzędu Patentowego. Komisja uważa, że w tych okolicznościach rejestrację patentów należy uważać za kwestię zasadniczo administracyjną, która pozostaje poza zakresem art. 6 Konwencji.

### **7.5. Case of X. and Y. v. Island, DR, t. 16, s. 88 i nast.**

W niniejszej sprawie postępowanie wszczęte przez skarżących dotyczyło ich własności. (...) Postępowanie to nie obejmowało jednak określenia praw o charakterze cywilnym. Właśnie, zamiast wnieść sprawę przed sąd cywilny z roszczeniem, że budowa garażu przez sąsiada kłóci się z ich własnością i z tego powodu winna być zakazana bądź dawać im tytuł do rekompensaty, skarżący zdecydowali się interweniować w postępowanie administracyjne pomiędzy władzami administracyjnymi a ich sąsiadem, kwestionując legalność decyzji Komitetu Budowlanego dotyczącej zezwolenia na budowę garażu. Na podstawie prawa islandzkiego oba kanały działania stały przed nimi otworem, ale tylko jeden z nich mógł prowadzić do określenia ich praw o charakterze cywilnym. Postępowanie wybrane przez skarżących w niniejszej sprawie dotyczyło stosunku między władzami administracyjnymi a osobą trzecią, który określał prawa tej osoby trzeciej, a nie prawa skarżących, aczkolwiek mogło to godzić w ich własność. Jednakże sam fakt, że jakieś postępowanie administracyjne między stronami trzecimi dotyka praw cywilnych skarżących, nie może wystarczać do wprowadzenia go w zakres art. 6 ust.1 Konwencji, na tej podstawie, iż obejmuje ono „określenie ich praw i obowiązków o charakterze cywilnym” w rozumieniu tego postanowienia.

### **7.6. Case of X. v. the United Kingdom, DR, t. 20, s. 184 i nast.**

(...) Komisja nie znajduje niczego w faktach przedłożonych jej w niniejszej sprawie, co by sugerowało, iż dostępny środek dochodzenia odszko-

dowania jest nieskuteczny w tym sensie, że pozbawiony jest skutecznych szans powodzenia bądź z innych tego rodzaju powodów. Skarżący tego nie sugeruje, ale jeśli by tak było, trudno byłoby dociec, dlaczego wszczęto postępowanie.

Skarżący twierdzi jednak, że jest ono nieadekwatne i nieskuteczne, ponieważ nie prowadzi do zakończenia inkryminowanej praktyki administracyjnej. Podkreśla on, że właśnie to stanowi główny przedmiot jego skargi. W związku z tym Komisja przypomina, po pierwsze, że Trybunał stwierdził, iż „praktyka niezgodna z Konwencją polega na akumulacji naruszeń sprowadzającej się do zjawiska czy systemu, lecz sama w sobie nie stanowi naruszenia odrębnego w stosunku do tamtych naruszeń” (*Irlandia p. Zj. Krtwu*).

(...) Niemniej jednak Komisja uznała w swojej ostatecznej decyzji w sprawie Donelly, że mogą zaistnieć okoliczności specjalne, w których samej zapłaty odszkodowania nie można będzie uznać za środek adekwatny z punktu widzenia postępowania sprzecznego z art. 3. Byłoby tak, gdyby odnośne postępowanie korzystało z upoważnienia prawa krajowego albo gdyby władze wyższe państwa stosowały politykę lub praktykę administracyjną, za pośrednictwem której takie postępowanie one by dopuszczały czy tolerowały.

(...) Jedyną kwestią, z punktu widzenia Komisji, jest zatem, czy zostało dostatecznie ustalone, iż wyższe władze Zjednoczonego Królestwa, mimo wszystko, dopuszczały bądź tolerowały takie postępowanie albo nie podejmowały rozsądnych kroków celem zapobieżenia ich występowania lub powtarzaniu się. Rozważając tę kwestię, Komisja musi mieć na względzie swoje orzecznictwo w skargach wnoszonych na podstawie art. 24 Konwencji (*tj. w skargach między państwowych; dzisiaj art. 33 EKPC – przyp. T.J.*), gdzie stwierdziła, że celem wykluczenia stosowania reguły wymagającej wyczerpania środków, nie wystarczy, iż jest zarzucane istnienie praktyki administracyjnej, lecz jest też konieczne, by jej istnienie zostało wykazane dowodami substancjalnymi (*Sprawa grecka; Irlandia p. Zj. Królestwu*).

(...) W tych okolicznościach Komisja uznała, że – choćby nawet tak było, iż istniało na niższych szczeblach drabiny dowodzenia w C. pewne tolerowanie złego traktowania – przedłożone jej fakty nie wykazują, iżby władze wyższe Zjednoczonego Królestwa pozwalały na bądź tolerowały jakiegokolwiek złe traktowanie, jakiemu skarżący mógłby podlegać.

## 7.7. Case of Joseph Kaplan v. the United Kingdom, DR, t. 21, s. 5 i nast.

(...) Zasadnicza kwestia dotyczy sposobu i zakresu, w jakim art. 6 stosuje się (jeżeli w ogóle) do tego rodzaju postępowania administracyjnego. (...)

Jeśli chodzi o substancję, kwestią pierwszą, którą Komisja zbadała, było to, czy „prawa” lub „obowiązki” skarżącego lub firmy IGA zostały ugodzone przez odnośne akty administracyjne. Rozważając zakres stosowania art. 6 ust. 1, uznała, że ważne są bezpośrednie skutki prawne takich aktów. Istotne jest więc rozważenie, czy ich skutkiem bezpośrednim było tworzenie, modyfikowanie bądź anulowanie legalnych praw lub obowiązków o charakterze „cywilnym”. Komisja nie uważa jednak w tym kontekście konsekwencji pośrednich czy incydentalnych bądź konsekwencji o charakterze czysto faktycznym za istotne.

Zasadniczą kwestią wchodzącą w grę w tamtej sprawie było, czy prawa, które przypuszczalnie były przedmiotem apelacyjnego postępowania administracyjnego, miały charakter „cywilny” w rozumieniu art. 6 ust. 1. Rozważając tę kwestię, Trybunał wskazał, że ustawodawstwo krajowe nie jest bez znaczenia (*sprawa Koenig*).

Zdaniem Komisji – tak, jak sugerował rząd – podobne względy stosują się, przynajmniej w pewnym zakresie, do kwestii, czy jakiegokolwiek „prawa” lub „obowiązki” w ogóle wchodzą w grę. Koncepcje te same w sobie są do pewnego stopnia autonomiczne. Nie jest zatem przesądzające to, że dany przywilej czy interes, jaki istnieje w krajowym systemie prawnym, nie jest przez ten system klasyfikowany czy opisywany jako „prawo”. Rozstrzygając, czy jest to „prawo” w rozumieniu art. 6 ust. 1, należy zwracać uwagę na jego „substancjalną treść oraz na skutki”, na przedmiot i cel Konwencji, a także na krajowe systemy prawne innych umawiających się państw.

Komisja rozważała najpierw, czy „prawo” do prowadzenia biznesu ubezpieczeniowego – jak to utrzymuje skarżący – zostało ugodzone. Rząd twierdził, że ani skarżący, ani IGA nie nabyli żadnego prawa do stworzenia lub prowadzenia takiego biznesu, oraz że – tym samym – żadne takie „prawo” nie doznało szwanku. Jego zasadniczą propozycją jest, jak się wydaje, że na podstawie krajowego prawa administracyjnego spółka upoważniona do

prowadzenia biznesu ubezpieczeniowego czyni tak z mocy przywileju udzielonego przez sekretarza stanu, nie zaś w charakterze prawa.

Nie ulega wątpliwości, że do czasu wydania przez sekretarza stanu za wiadomienia o wymaganiach, IGA dysponowała tytułem prawnym do prowadzenia biznesu ubezpieczeniowego w granicach określonych posiadanym przez nią upoważnieniem oraz prawem powszechnym. W szczególności, miała prawo to czynić poprzez wchodzenie w pewne formy umów ubezpieczeniowych. Na ile i dopóki sekretarz stanu nie zniósł tego tytułu w rezultacie wykonywania właściwych kompetencji na podstawie ustawy, nikt nie mógł prawnie powstrzymać IGA od takiego prowadzenia jej biznesu. Zdaniem Komisji, IGA dysponowała zatem „prawem” – w zwyczajnym znaczeniu tego słowa – prowadzenia biznesu ubezpieczeniowego. Było ono udzielane pierwotnie przez sekretarza stanu, który upoważniał spółkę i nadal miał tytuł do ingerowania w pewnych warunkach w prawo czy nawet do skutecznego jego zniesienia, jak też uczynił. Czynniki te jednak, zdaniem Komisji, nie zmieniają jego charakteru jako „prawa”, przynajmniej z punktu widzenia art. 6 ust. 1. (...)

Co do tego, czy prawo prowadzenia biznesu ubezpieczeniowego było „cywilne” w swoim charakterze, było to – podobnie jak w sprawie Koenig – prawo do prowadzenia działalności handlowej w sektorze prywatnym, aczkolwiek na podstawie upoważnienia administracyjnego i pod nadzorem w interesie publicznym. Podążając za tokiem rozumowania Trybunału w sprawie Koenig, Komisja dochodzi do wniosku, że odnośne prawo miało – z punktu widzenia art. 6 ust. 1 – charakter prawa prywatnego, a więc „cywilnego”.

Według skarżącego, uderzono również w prawa lub obowiązki umowne *inter partes*. Także z tym Komisja się nie zgadza. Nie było żadnego skutku prawnego dla istniejących praw i obowiązków umownych. Na czas trwania odnośnych umów pozostały one nietknięte. Siłą rzeczy, żadne prawa ani obowiązki nie istniałyby na podstawie przyszłych lub rozważanych umów, a zatem nie można było ich ugodzić. Jedynie prawo spółki do zawierania takich umów zostało – jak to już Komisja ustaliła – ugodyzone.

Reasumując zatem, z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Komisja uznaje, że odnośne procedury administracyjne wywierały bezpośredni skutek na „prawa o charakterze cywilnym” tak dalece, jak ograniczone zostało istniejące prawo do prowadzenia biznesu ubezpieczeniowego. Nie sądzi

ona, by jakiegokolwiek inne prawa lub obowiązki były ugodzone albo podlegałyby ugodzeniu w takich procedurach.

(...) W tych okolicznościach, jak sądzi Komisja, powstają dwie kwestie. Pierwszą jest, czy art. 6 ust. 1 stosuje się bezpośrednio do wszystkich procedur, poprzez które podejmowane są decyzje dotyczące „praw o charakterze cywilnym”? Innymi słowy, czy nadaje on prawo do uzyskiwania takich decyzji jako w pierwszym rzędzie podejmowanych przez sąd spełniający wymogi art. 6 ust. 1, a nie przez organ administracyjny w ogóle? Jeżeli nie, to powstaje druga kwestia, a mianowicie, czy – skoro tylko taka decyzja zostaje podjęta przez władzę administracyjną spełniającą jej dyskrecyjne kompetencje – prawo dostępu do sądu gwarantowane przez art. 6 ust. 1 implikuje, iż może również istnieć dostęp do sądu z pełną jurysdykcją dla ponownego zbadania przezeń całości sprawy i zastąpienia jego własną dyskrecją dyskrekcji władzy administracyjnej?

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Ringeisen stwierdził: „By art. 6 ust. 1 znajdował zastosowanie do danej sprawy, konieczne jest, aby obie strony postępowania były osobami prywatnymi”, co stanowi również pogląd większości Komisji i rządu. Formuła art. 6 ust. 1 jest o wiele szersza. Francuskie wyrażenie *contestations sue (des) droits et obligations de caractere civil* obejmuje wszystkie procedury, których wynik jest rozstrzygający dla praw i obowiązków prywatnych. Angielski tekst (...) potwierdza tę interpretację.

Charakter ustawodawstwa, które reguluje, jak sprawa ma być załatwiana (prawo administracyjne, handlowe, cywilne itd.) oraz charakter władzy, która jest wyposażona w jurysdykcję w tym przedmiocie (sąd powszechny, organ administracyjny itd.) nie mają zatem większego znaczenia.

W sprawie Koenig Europejski Trybunał Praw Człowieka powtórzył to stwierdzenie i dalej orzekł: „Jeśli sprawa dotyczy sporu między jednostką a władzą publiczną, nie ma zatem decydującego znaczenia to, czy władza ta działa jako osoba prywatna, czy też w swojej suwerennej zdolności. Co za tym idzie, dla ustalenia, czy sprawa (*contestation*) dotyczy określenia prawa o charakterze cywilnym, istotny jest jedynie charakter wchodzącego w grę prawa.

(...) W obu sprawach Trybunał interesował się zasadniczo zastosowaniem art. 6 ust. 1 do apelacyjnego postępowania administracyjnego dostępnego w systemie krajowym. W sprawie Ringeisen substancją zarzutu skarżącego było, że członkowie apelacyjnego organu administracyjnego

byli stronnicy, zaś Trybunał Konstytucyjny nie zajął się tym jego zarzutem. W sprawie Koenig skarżący zarzucał długotrwałość postępowania przed sądami administracyjnymi, przed którymi kwestionował on zgodność z prawem i właściwość aktów kompetentnych władz administracyjnych. W żadnej ze spraw nie miał on rozstrzygać, czy art. 6 ust. 1 wymaga, by początkowe akty władz administracyjnych, dające się porównać z aktami rozważanymi w sprawie niniejszej, same miały być podejmowane zgodnie z procedurą odpowiadającą art. 6 ust. 1, kiedykolwiek dotyczyłyby one praw prywatnych. Ani też nie był on powołany do badania jakiegokolwiek kwestii dotyczącej zakresu badania dostępnego w istniejących procedurach apelacyjnych. A właśnie te kwestie stanowią sedno sprawy niniejszej.

Komisja uważa, że jest zjawiskiem prawa administracyjnego wszystkich umawiających się państw to, że w licznych i różnorodnych dziedzinach władze publiczne są prawnie upoważnione do przedsięwzięcia różnorodnych form działania wkraczającego w sferę praw prywatnych obywateli. Większość Komisji wskazała na to w raporcie w sprawie Ringeisen w następujący sposób: „Jest rzeczą charakterystyczną dla współczesnego państwa europejskiego, że prawa i obowiązki jednostki pod wieloma względami nie są wyczerpująco określone przez abstrakcyjne normy prawne, lecz zależą od określenia w każdym konkretnym przypadku decyzją administracyjną. Jedną z ważnych dziedzin jest użytkowanie ziemi. Bardzo rzadko właściciel ma nieograniczone prawo użytkowania ziemi, jak sobie tego życzy; jeśli chce zastąpić jeden użytek drugim, jeśli chce zbudować na swojej ziemi albo rozebrać dom, albo jeśli chce podzielić ziemię czy parcele, którymi włada, jego prawo do uczynienia tego może być uzależnione od zgody władzy publicznej. W niektórych okolicznościach zezwolenie takie może być udzielone jako prawo, ale w innych okolicznościach władza publiczna będzie korzystać z pewnego stopnia dyskrekcji administracyjnej.

Podobnie, umowne prawa i obowiązki jednostek prywatnych mogą podlegać kontroli i aprobachie w każdym poszczególnym przypadku. Licencje eksportowe i importowe nadal są ważnym elementem regulowania handlu międzynarodowego. Wykonywanie różnych rodzajów handlu bądź zawodów również może być uzależniane od aprobaty władz publicznych. Nawet zakłócenie własności prywatnej, jak np. wywłaszczenie ziemi na użytek publiczny, zarządzenie rozbiórki w slumsach, zarządzenia ze

sfery rozwoju urbanistycznego itp. rozstrzygane są przez organy czy władze administracyjne.

Przykłady te, do których wiele można by dodać, wskazują, jak się wydaje, że jest to normalne zjawisko współczesnego prawa administracyjnego, iż prawa i obowiązki obywatela, nawet w dziedzinach, które ściśle się odnoszą do jego własności prywatnej czy jego działalności prywatnej, określane są przez jakąś władzę publiczną, która nie spełnia warunków ustalonych w art. 6 ust. 1 co do niezawisłości i bezstronności sądów”.

Jak to Trybunał stwierdził w sprawach Ringeisen i Koenig, art. 6 ust. 1 może się stosować do spraw dotyczących takich kompetencji publicznych. Jednakże, zdaniem Komisji, art. 6 nie zakazuje wyposażania władz publicznych w kompetencje podejmowania działań dotyczących prywatnych praw obywateli. Nie posuwa się ona aż do sugerowania, że wszystkie akty, decyzje czy środki, które dotyczą praw prywatnych, same musiałyby być podejmowane przez sąd. Wniosek taki – poza tym, że jest sprzeczny ze wspólnym stanowiskiem w umawiających się państwach, tak dzisiaj, jak i w czasie wypracowywania Konwencji – nie byłby też, zdaniem Komisji, uzasadniony właściwą interpretacją art. 6 ust. 1.

Z tekstu art. 6 ust. 1 jasno wynika, że bezpośrednio nie chroni on „praw o charakterze cywilnym” jednostki jako takich przed aktami lub decyzjami, które modyfikują, anulują bądź w inny sposób z nimi się kłócą. W wielu okolicznościach prawa prywatne jednostki mogą zostać ugodzone nie tylko przez zgodne z prawem akty władz publicznych, ale też przez akty innych jednostek lub przedsiębiorstw realizujących swoje własne równoważne prawa prywatne, jak też przez okoliczności o charakterze czysto faktycznym, takie jak upływ czasu. Sam fakt, że prawo prywatne jednostki jest ugodzone przez akty drugiej strony, czy to władzy publicznej, czy też nie, nie oznacza zatem naruszenia art. 6 ust. 1.

Komisja zatem uznała w swoim wcześniejszym orzecznictwie w pewnym zakresie, że art. 6 ust. 1 niekoniecznie stosuje się do wszystkich stadiów postępowania administracyjnego dotyczącego „praw o charakterze cywilnym”. Jej mniejszość w sprawie Ringeisen, uznając art. 6 ust. 1 za stosujący się w badanej kwestii do postępowania apelacyjnego, wyjaśniła, że nie uważa go za bezpośrednio stosujący się do postępowania, poprzez które same decyzje administracyjne dotyczące praw o charakterze cywilnym są podejmowane. Komisja uznała, że tam, gdzie art. 6 ust. 1 znajduje zastosowanie do postępowania administracyjnego, wystarczy, by postę-

powanie sądowe – na pewnym stadium po pierwotnej decyzji administracyjnej – było dostępne. Pozostawiła ona otwartą kwestię, czy art. 6 ust. 1 stosowałby się zasadniczo zarówno do administracyjnej, jak i sądowej części postępowania restytucyjnego w RFN, albo czy obejmuje on wszelkie postępowanie w sądzie. Przypomina ona, że stwierdziła również, iż postępowanie dotyczące rejestracji patentów pozostaje poza zakresem art. 6 ust. 1 na tej podstawie, że jest to sprawa „zasadniczo administracyjna”.

Zdaniem Komisji, zasadniczą rolą art. 6 ust. 1 jest w tej materii ustalenie gwarancji dotyczących sposobu, w jaki roszczenia lub spory dotyczące legalnych praw i obowiązków (o charakterze cywilnym) mają być rozwiązywane. Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy aktami organu, który jest zaangażowany w rozstrzygnięcie takiego roszczenia czy sporu, a aktami organu administracyjnego bądź innego, który próbuje jedynie wykonywać czy stosować nadaną im kompetencję prawną, ale nie rozstrzygać legalnego roszczenia czy sporu. Zdaniem Komisji, art. 6 ust. 1 nie stosuje się do tych ostatnich aktów, choć dotyczyły one „praw o charakterze cywilnym”. Nie można tego uważać za angażowanie się w proces „określenia” praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Jego funkcją nie jest rozstrzygnięcie roszczenia co do sporu czy *contestation*. Z drugiej strony, jego akty mogą prowadzić do roszczenia, sporu czy *contestation* i art. 6 może w ten sposób wejść w grę.

W kontekście niniejszej sprawy Komisja uważa, że sekretarz stanu nie był zaangażowany w rozstrzygnięcie sporu między stronami dotyczącego praw o charakterze cywilnym. Proponował on podjęcie akcji dotyczącej – jak to ustaliła Komisja – prywatnych spraw spółki. Rozważał on wysunięte obiekcje i podejmował działanie. Podejmował zaś to działanie, wykonując należne mu legalne kompetencje, które dotyczyły „praw o charakterze cywilnym”, lecz nie był zaangażowany w „określenie” sporu czy *contestation* dotyczącego praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Zdaniem Komisji, samo postępowanie wiodące do ustalenia braku zdolności po stronie skarżącego i nałożenia na IGA ograniczeń nie musi zatem odpowiadać art. 6 ust.1. Fakt, że odnośne decyzje nie były podejmowane przez sąd w rezultacie słusznego publicznego procesu, nie oznacza zatem naruszenia tego postanowienia.

(...) Zdaniem Komisji, tam, gdzie prawa prywatne jednostki zostają ugodzone przez akcję podjętą przez władzę publiczną, art. 6 ust. 1 oczywiście daje jej tytuł dostępu do takich środków sądowych, jakie istnieją w syste-



mie krajowym dla potrzeb potwierdzenia naruszonych praw. Wynika to z wyroku Trybunału w sprawie Golder. Komisja odwołuje się również do wyroku w sprawie Airey, w którym Trybunał wskazał, że każdy środek prawny przewidziany prawem krajowym (dla określania praw i obowiązków o charakterze cywilnym) powinien na podstawie art. 6 ust. 1 być dostępny każdemu, kto spełnia warunki przez takie prawo przepisane.

Nie wchodzi tu jednak w grę zanegowanie obecnemu skarżącemu dostępu do istniejących środków sądowych, poprzez które mógłby on dochodzić sądowego zbadania decyzji sekretarza stanu. Jego zarzutem jest, że środki te są nieadekwatne w tym zakresie, ponieważ sądy nie mogą w pełni wkraczać w meritum decyzji sekretarza stanu i zastępować jego decyzji swoimi własnymi, jeśliby się z nim nie zgadzały. Powstaje zatem kwestia, czy miał on „prawo do sądu” dysponującego jurysdykcją dla określenia całości meritum sprawy.

Komisja już stwierdziła, że w umawiających się państwach władzom publicznym często jest nadawana dyskrejonalna kompetencja do podejmowania działań dotyczących praw prywatnych. Jest to również wspólnym zjawiskiem ich prawa administracyjnego i niemalże następstwem nadania dyskrejonalnej kompetencji, że zakres nadzoru sądowego nad odnośnymi decyzjami zostaje ograniczony. W sprawie Ringeisen większość Komisji zawróciła na to uwagę. Zauważyła ona: „To prawda, że we wszystkich krajach istnieje uzasadnione zainteresowanie ochroną obywatela przed arbitralnymi działaniami administracyjnymi. Zainteresowanie to może owocować przyjęciem norm ustawowych lub innych dotyczących postępowania administracyjnego. Może to owocować wprowadzeniem sądowego nadzoru nad działaniami administracyjnymi, przy czym państwa członkowskie Rady Europy – z racji historycznych i innych – przyjęły nader odmienne systemy takiego nadzoru sądowego. Jednym zjawiskiem wspólnym jest, jak się wydaje, że występują pewne elementy dyskrecji administracyjnej, które nie podlegają nadzorowi sędziego. Jeśli władza administracyjna działa właściwie i w granicach prawa, sąd bardzo rzadko – jeśli w ogóle – mógłby zadecydować, czy decyzja administracyjna była co do substancji uzasadniona czy też nie. W tym zakresie nie ma żadnej możliwości wnoszenia sprawy przed niezawisły i bezstronny trybunał, nawet jeśli wchodzi w grę spór (*contestation*) między obywatelem a władzą publiczną.

(...) Komisja przypomina również, że jej mniejszość w tejże sprawie uważała, iż gwarantuje on jedynie prawo do kontroli sądowej co do „zgodności

z prawem" decyzji administracyjnych dotyczących praw o charakterze cywilnym. Zauważa ona ponadto, że ograniczony zakres nadzoru sądowego w wielu umawiających się państwach jest także odzwierciedlony w zakresie jurysdykcji przyznanej Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości (tj. sądowni Wspólnoty Europejskiej – przyp. T.J.) na podstawie art. 173 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Na mocy tego postanowienia Trybunał dysponuje jurysdykcją badania legalności aktów Rady i Komisji Wspólnot Europejskich jedynie co do „braku kompetencji, naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, naruszenia niniejszego Traktatu lub jakiegokolwiek normy prawnej odnoszącej się do jego stosowania albo też nadużycia władzy (*misuse of power*). Te ograniczenia podstaw działania jawią się jako typowe dla ograniczeń istniejących w szeregu umawiających się państw.

Interpretacja art. 6 ust. 1, na podstawie której uznałoby się, że przewiduje on prawo do pełnej apelacji co do meritum każdej decyzji administracyjnej dotyczącej praw prywatnych, prowadziłoby zatem do rezultatu, który byłby sprzeczny z istniejącym i utrwalonym stanowiskiem prawnym w większości umawiających się państw.

Jak by nie było, interpretując art. 6 ust.1, Komisja musi mieć na względzie znaczenie zasady rządów prawa umocowanej we wstępie do Konwencji. Przypomina również następujące spostrzeżenia Trybunału w sprawie Golder: „Zasada, na podstawie której roszczenie cywilne musi nadawać się do przedłożenia sędziemu, ma rangę jednej z uniwersalnie „uznanych“ fundamentalnych zasad prawa; to samo dotyczy zasady prawa międzynarodowego, która zakazuje *denial of justice* (odmowy sprawiedliwości). Art. 6 ust.1 musi być odczytywany w świetle tych zasad.

Gdyby art. 6 ust.1 był rozumiany jako dotyczący wyłącznie prowadzenia sprawy, która już została wszczęta przed sądem, umawiające się państwo mogłoby – nie naruszając tego tekstu – znosić sądy bądź odbierać im jurysdykcję w zakresie określania pewnych typów roszczeń cywilnych i powierzać je organom zależnym od rządu. Założenie takie, któremu towarzyszyłaby groźba władzy arbitralnej, rodziłoby poważne konsekwencje, które nie dawałyby się pogodzić z wyżej wspomnianymi zasadami, których Trybunał nie może pomijać”. Zasady te wskazują, że jurysdykcja sądów nie może być w ogóle znoszona ani ograniczana poza pewien punkt.

Co do substancji, zasadą ustaloną przez trybunał w sprawie Golder jest, że wszelkie roszczenie cywilne, *contestation* czy spór (dotyczący praw i obo-

wiązków o charakterze cywilnym) musi nadawać się do przedłożenia sądowi. Art. 6 wymaga zatem, by istniał sąd dysponujący jurysdykcją dla rozpoznania sprawy. Prawo do sądu wynika z odnośnego roszczenia czy sporu.

(...) Rozstrzygając, czy wchodzi w grę prawo dostępu do sądu, decydującego znaczenia nabiera zatem charakter roszczenia lub sporu na podstawie odnośnego prawa krajowego. Nie chodzi o to, że prawo to może wchodzić w grę jedynie tam, gdzie istnieje formalne prawo do działania na podstawie prawa krajowego. Twierdzenie, że z konieczności prawo to jest w ten sposób ograniczone, stanowiłoby oczywiste otwarcie możliwości, o których mówił Trybunał, że państwo mogłoby – nie naruszając art.6 ust.1 – wyeliminować jurysdykcję swoich sądów w odpowiednim obszarze. Kwestia, czy istnieje *contestation* albo roszczenie cywilne bądź spór, musi być zatem badana jako kwestia substancjalna. Tam, gdzie jednostka sprzeciwia się działaniu godzącemu w jej prawa prywatne, testem musi być, czy co do substancji rości ona, jakoby strona przeciwna działała w sposób, do którego nie miała tytułu na podstawie stosującego się prawa krajowego.

Jest więc konieczne w niniejszej sprawie zbadać substancjalny charakter zarzutu czy skargi dotyczących działań sekretarza stanu. Komisja zauważa, po pierwsze, że nie ma sporu materialnego między skarżącym a sekretarzem stanu co do faktów, na których działanie administracyjne się opierało. (...) skarżący nie kwestionuje zgodności podjętych środków z prawem. W szczególności akceptuje on, że spełnione zostały wymogi proceduralne prawa krajowego. Uważa on jednak, że decyzja sekretarza stanu co do jego zdolności była błędna; z jego pism wynika, że akceptuje on, iż istniał lub mógł zaistnieć błąd co do pełnego przestrzegania przepisów prawnych dotyczących rachunków spółki. Twierdzi on, że przyjęta linia (w wyborze polityki ubezpieczeniowej) była uczciwa i właściwa, i prowadzona w dobrej wierze, na podstawie doradztwa zawodowego. Ewentualne naruszenie przepisów było, jego zdaniem, co najwyżej szczegółem technicznym, a nie czymś, co usprawiedliwiłoby podjęte działanie. Akceptuje on jednak, że sekretarz stanu mógł rozsądnie przyjąć odmienny punkt widzenia i mógł rozsądnie uznać, że rachunki przez nieakuratność wprowadzały w błąd oraz że skrupulatna dokładność w takich sprawach stanowiła dla kontrolera wymóg fundamentalny.

Skarżący różni się więc od sekretarza stanu co do kwestii osądu dotyczącego takich spraw, jak właściwość jego postępowania oraz znaczenie przy-

pisywane ściśle zgodności z przepisami rachunkowymi. Nie wnosi on jednak roszczenia, jakoby sekretarz stanu działał w sposób, do którego legalnie nie miał tytułu. Komisja dochodzi zatem jednomyślnie do wniosku, że skarżący nie był ofiarą jakiegokolwiek naruszenia art. 6 ust. 1, w takim zakresie, w jakim gwarantuje on prawo do słusznego i publicznego procesu przed sądem dla określenia praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

Komisja już stwierdziła, że art. 6 ust. 1 nie znajduje zastosowania do postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie oraz że wynikający z niej spór skarżącego z sekretarzem stanu nie jest sporem, do którego miałby się on stosować. Trybunał uznał w sprawie *Klass*, że art. 13 gwarantuje skuteczny środek „każdemu, kto utrzymuje, iż jego prawa i wolności oparte na Konwencji zostały naruszone”. Jednakże, zdaniem Komisji, może on się stosować tylko do roszczeń, które wchodzą w zakres jednego z substancjalnych postanowień Konwencji. Tam, gdzie – tak, jak tutaj – Komisja nie stwierdza zastosowalności żadnego z tych postanowień, art. 13 również nie znajduje zastosowania.

Art. 13 nie posuwa się tak daleko, by wymagać sądowego nadzoru nad ustawodawstwem. Oparty na art. 6 ust. 1 zarzut skarżącego dotyczy procedur prawnie przewidzianych w Zjednoczonym Królestwie, w szczególności w ustawie z 1974 r. Mógłby on je skutecznie kwestionować jedynie, gdyby istniały jakieś środki kwestionowania odnośnego ustawodawstwa.

## 7.8. Case of *X. v. Italy*, DR, t. 21, s. 208 i nast.

Skarżący zarzuca długość postępowania przed sądem administracyjnym po zdymisjonowaniu go przez ministra edukacji jako nauczyciela w systemie edukacji publicznej. Jednakże art. 6 ust. 1 Konwencji, który gwarantuje każdemu *inter alia* prawo do rozprawy w rozsądnym czasie, znajduje zastosowanie jedynie do sporów (*contestation*) dotyczących praw i obowiązków o charakterze cywilnym bądź określenia zarzutu kryminalnego. (Komisja) nie staje tu wobec żadnej z tych hipotez. (...) Żadnego postępowania karnego przeciwko skarżącemu nie wszczynano. (...) spór wynikający z dymisji nie dotyczył praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust.1. Powziętą decyzją było faktycznie pozbawienie go kwalifikacji nauczyciela publicznego, związanego z instytucjami należącymi do państwa.

(...) jeżeli państwo, wykonując swoje funkcje, jakich się podejmuje w obszarze edukacji, decyduje się uregulować je jako służbę publiczną, osoby wyselekcjonowane do wykonywania takiej działalności nie mają żadnego prawa o charakterze cywilnym do kontynuowania zajmowanego stanowiska w tej dziedzinie. Zatem skarga jest niedopuszczalna *ratione materiae*.

### 7.9. Case of X. v. Austria, DR, t. 21, s. 246 i nast.

Komisja już stwierdziła, że art. 6 ust.1 nie znajduje zastosowania do postępowania dotyczącego opodatkowania. To samo winno się stosować do postępowania dotyczącego podobnych spraw, takich jak korzyści fiskalne.

Spór obecny dotyczy „prawa” handlowego do uzyskania zwrotu podatków służącego wsparciu eksportu. Chociaż prawdą jest, że odnośne korzyści mają wpływ na biznes handlowca, znajdują one swoją podstawę w przepisach specjalnych prawa publicznego wspierających politykę gospodarczą; wolna wola stron nie odgrywa żadnej roli w ich dystrybucji ani w ustalaniu ich wysokości. Udzielenie bądź odmowa takiego zwrotu nie godzi w żadne z praw handlowca do wykonywania jego działalności prywatnej i zawierania umów z osobami trzecimi; godzi ono tylko w warunki sprzedaży i znajdowania nowych rynków zbytu.

Komisja dochodzi do wniosku, że „prawa” dotknięte inkryminowanymi decyzjami administracyjnymi nie miały charakteru prywatnego oraz że – zatem – art.6 ust.1 nie znajduje zastosowania. (...) skarga jest więc niedopuszczalna *ratione materiae*.

### 7.10. Case of P. Ltd and X. v. the United Kingdom, DR, t. 24. s. 166 i nast.

Tam, gdzie władza administracyjna postanawia udzielić bądź cofnąć licencję na prawnie regulowaną działalność, tam nie określa ona przez to praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

Zdaniem Komisji, nawet jeśli postępowanie miało pewien wpływ na „prawa o charakterze cywilnym” skarżących, nie rozstrzyga to o zastosowalności art. 6 ust.1, jeżeli chodzi o akty administracyjne dotyczące praw

prywatnych lub „cywilnych”. (...) art. 6 nie zabrania nadania władzom publicznym kompetencji podejmowania działań dotyczących prywatnych praw obywateli i nie posuwa się do zapewnienia, by wszystkie decyzje, które dotyczą takich praw, miały być podejmowane przez sąd.

(...) Co do niniejszej sprawy, Komisja zauważa, że *Ganning Board* zaangażowana była w wykonywanie swej statutowej funkcji decydowania w sprawie wniosku P. Ltd. o udzielenie zgody. Był to krok wstępny w postępowaniu licencyjnym dotyczącym domów gry, ustalonym przez ustawę z 1968 r. *Board* działała w istocie w charakterze władzy licencyjnej, nie rozstrzygała zaś o żadnym roszczeniu prawnym wysuniętym przez skarżących ani żadnego sporu co do ich legalnych praw. Zatem, zdaniem Komisji, nie była ona zaangażowana w „określanie” praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

### **7.11. Case of X. v. the Netherlands, DR, t. 24, s. 187 i nast.**

Dyrektor podjął decyzję o zdymisjonowaniu bez wysłuchania go i od tej decyzji nie było odwołania.

(...) Według Komisji, ta procedura dotyczy stosunków między odnośną władzą administracyjną (dyrektorem regionalnego Biura Pracy) a pracodawcą. Nie da się zaprzeczyć, że decyzja w sprawie dymisji należy ostatecznie do samego pracodawcy. (...) nawet, gdyby się przyjęło, że odnośna procedura może godzić w prawa i obowiązki wynikające ze stosunków pomiędzy skarżącym a jego pracodawcą, nie można jej w żaden sposób postrzegać jako przesądzającej określenie praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

(...) Komisja często stwierdzała, że spory między pracodawcą a pracownikiem co do zakończenia umowy o pracę, dotyczą praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. W Holandii spory takie można wносить przed sądy powszechne, które mogą je rozpatrywać tak co do faktów, jak i co do prawa.

## 7.12. Case of X. v. Austria, DR, t. 32, s. 150 i nast.

Zarzut dotyczy postępowania administracyjnego przeciwko skarżącemu na podstawie Ustawy o występkach administracyjnych, mianowicie za występki oparte na Ustawie o zatrudnieniu dzieci i młodzieży, który prowadził do nałożenia nań grzywny podlegającej zamianie na areszt. Zdaniem skarżącego, postępowanie takie wchodziło w zakres art. 6 ust. 1, który pod kilkoma względami został naruszony.

Według dwóch linii argumentacji Komisji:

1) z samej swej natury, postępowanie administracyjne, w którym skarżący podlegał oskarżeniu, nie było związane z „zarzutem karnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji;

2) „dalszy skutek” w świetle zastrzeżenia Austrii dotyczącego art. 5 – wyklucza zastosowanie art. 6 w jego całości do tego rodzaju postępowania.

## 7.13. Case of Piekara v. Poland, sk. nr 77741/01 – wyrok z 15 czerwca 2004 r.

20. Skarżący zarzucał, że długość postępowania nie dawała się pogodzić z wymogiem „rozsądnego czasu” w art. 6 ust. 1 Konwencji. (...)

22. Co do zastosowania art. 6 Konwencji do odnośnego postępowania, Trybunał zauważa, że inkryminowane postępowanie dotyczyło **kwestii, czy skarżącemu powinno się przyznać „status weterana” czy też nie** oraz że ostateczne rozstrzygnięcie w tym postępowaniu miało **decydujący charakter dla jego praw pieniężnych, w szczególności dla tytułu „zasiłku dla weterana”, tj. oznaczonej sumy pieniędzy**. Trybunał uważa zatem, że postępowanie obejmowało **„spór” co do „praw cywilnych” skarżącego** oraz że – w konsekwencji – art. 6 ust. 1 Konwencji znajdował zastosowanie (*por. Domalewski v. Poland, dec. z 15.06.1999*). (...)

32. Jeśli chodzi o postępowanie władz krajowych, Trybunał zauważa, że **kilka zasadniczych okresów beczynności wystąpiło w toku postępowania**. W szczególności, mimo że decyzja NSA z 24.06.1994 r. zarządzała, by w ciągu 2 miesięcy przewodniczący ds. Weteranów i Osób Prześladowanych wydał decyzję merytoryczną, urząd nie podejmował

żadnego działania przez 8 miesięcy, a w sumie 12 miesięcy upłynęło, zanim przewodniczący wydał swoją decyzję. Inny substancjalny okres bezczynności wystąpił przed NSA, który nie podejmował decyzji w sprawie skargi skarżącego na decyzję urzędu z 24.06.1998 r. aż do 4.04.2000 r. Trybunał zauważa, że rząd nie przedstawił uzasadnienia tych zwłok.

33. W konsekwencji, Trybunał uważa, że – w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy – okres 6 lat, 8 mies. i 21 dni **przekracza rozsądny czas**.

Co za tym idzie, **doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji**.

34. Skarżący zarzucał wreszcie naruszenie art. 6 ust. 1 przez to, że nie miał on słusznego procesu, ponieważ nie został osobiście przesłuchany przez Urząd ds. Weteranów i Osób Prześladowanych.

35. Trybunał przypomina jednak, że **brakowi rozprawy publicznej przed organem administracyjnym można zaradzić z punktu widzenia art. 6, jeśli sprawą zajmuje się w odwołaniu sąd, który spełnia wymóg rozprawy publicznej** (por. *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, ser. A. nr 43, pkt 51). W niniejszej sprawie **skarżący odwoływał się dwukrotnie do NSA przeciwko decyzjom** przewodniczącego ds. Weteranów i Osób Prześladowanych. 4.04.2000 r. NSA, badając skargę skarżącego na rozprawie publicznej, wydał ostateczną decyzję odrzucającą jego roszczenie do „statusu weterana”. Wreszcie, Trybunał zauważa, że **zakres badania NSA jest wystarczający, by być zgodny z art. 6 ust. 1 Konwencji** (por. *Potocka and Others v. Poland*, 4.10.2001, pkt 59).

36. Wynika stąd, że ta część skargi jest oczywiście bezpodstawna w znaczeniu art. 35 ust. 3 Konwencji i musi zostać odrzucona zgodnie z art. 35 ust. 4 Konwencji. (...)

## 7.14. Case of Geyer v. Austria, nr 69162/01 – wyrok ETPC z 7 lipca 2005 r.

13. Skarżący zarzucał na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji **brak rozprawy ustnej przed sądem administracyjnym**. Zarzucał dalej, że sąd administracyjny **nie zapewnił wystarczającego uzasadnienia swego orzeczenia**. Zarzucał wreszcie, że **długość postępowania** nie dawała się pogodzić z wymogiem „rozsądnego czasu” przewidzianym w art. 6 ust. 1. (...)



15. Trybunał przypomina, że **w zakresie, w jakim wchodzi w grę administracyjne postępowanie karne, sąd administracyjny nie jest kwalifikowany jako trybunał w znaczeniu art. 6 Konwencji** (por. np. *Baischer v. Austria*, nr 32381/96, pky 29, 20 XII 2001, oraz *Schmautzer v. Austria*, wk z 23 X 1995, ser. A, nr 328-A, pkt 36). Jednak **władze zajmujące się sprawą skarżącego w I i II instancji**, a mianowicie Izba Procesowa Urzędu Podatkowego w Salzburgu oraz Izba Apelacyjna Regionalnego Dyrektoriatu Finansów w Salzburgu, **kwalifikują się jako trybunały w znaczeniu art. 6 Konwencji** (por. *Rozsa v. Austria*, nr 67950/01, dec. z 6 IV 2004). Władze te odbywały **rozprawy ustne w obecności skarżącego i jego doradcy**.

16. Wynika stąd, że zarzut skarżącego co do braku rozprawy ustnej przed sądem administracyjnym jest oczywiście bezpodstawny i musi zostać odrzucony zgodnie z art. 35 ust. 3 i 4 Konwencji.

17. Skarżący zarzucał dalej, że sąd administracyjny nie zapewnił wystarczającego uzasadnienia swoich orzeczeń, w szczególności nie wziął wystarczająco pod uwagę wszystkich jego argumentów dotyczących rzekomego braku jurysdykcji urzędów podatkowych Landu Salzburg.

18. Trybunał przypomina, że – **aczkolwiek art. 6 ust. 1 Konwencji zobowiązuje sądy do zapewnienia uzasadnienia ich orzeczeń, nie może on być rozumiany jako wymagający detalicznej odpowiedzi na każdy argument** (por. *Garcia Ruiz v. Spain*, nr 30544/96, pkt 26, ECHR 1999-I). W niniejszej sprawie sąd administracyjny – powołując się na swoje własne orzecznictwo – stwierdził, że Urząd Podatkowy Salzburga był kompetentny do prowadzenia odnośnego postępowania, a zatem adekwatnie zajął się zarzutem skarżącego.

19. Wynika stąd, że ta część skargi jest oczywiście bezpodstawna i musi zostać odrzucona zgodnie z art. 35 ust. 3 i 4 Konwencji.

21. Jeśli chodzi o rozważany okres, rząd twierdził, że postępowanie się rozpoczęło, gdy Urząd Podatkowy 11 maja 1994 r. wszczął administracyjne postępowanie karne przeciwko skarżącemu. Powołując się na ustalenia Komisji w sprawie *Hofler v. Austria* (*Sprawozd. Komisji z 18 X 1995, pkt 36 i 37*), twierdził on, że samooskarżające raporty skarżącego z 1989 r. nie spowodowały wszczęcia postępowania w owym czasie. Skarżący nie wyraził opinii w tym względzie.

20. Skarżący zarzucał wreszcie długość postępowania.

22. Trybunał zauważa, że **w sprawach karnych „rozsądny czas”, o którym mowa w art. 6 ust. 1, zaczyna biec, skoro tylko dana osoba zostaje**

„oskarżona”; może się to zdarzyć w dacie wcześniejszej od trafienia sprawy przed sąd procesowy, np. w dacie zatrzymania, dacie, gdy dana osoba zostaje oficjalnie powiadomiona, iż będzie podlegała ściganiu albo dacie, gdy wszczęte zostaje śledztwo wstępne. Ponadto, „oskarżenie” z punktu widzenia art. 6 ust. 1 może być zdefiniowane jako „skierowanie do jednostki przez kompetentną władzę oficjalnego zawiadomienia o zarzucie, że popełniła przestępstwo karne”, która to definicja może również odpowiadać testowi, czy sytuacja podejrzanego osoby doznała substancjalnego szwanku (por. *Hozee v. the Netherlands*, wk z 22 maja 1998, Reports 1998-III).

23. Stosując te zasady do przedłożonych mu faktów, Trybunał stwierdza, że **istotny czas w niniejszej sprawie zaczął biec 11 V 1994 r., gdy przeciwko skarżącemu wszczęte zostało postępowanie karne, ponieważ właśnie w tym czasie został on „oskarżony” o popełnienie przestępstw podatkowych.** Postępowanie zakończyło się 20 X 2000 r., gdy wyrok sądu administracyjnego został doręczony doradcy skarżącego. Trwało więc ono 6 lat i ok.5 mies. przed trzema instancjami.

24. Trybunał stwierdza, że zarzut dotyczący długości postępowania nie jest oczywiście bezpodstawny w znaczeniu art. 35 ust. 3 Konwencji. (...) Należy więc go uznać za dopuszczalny. (...)

28. Uwzględniając co więcej ogólny czas postępowania, Trybunał uważa, że w sprawie niniejszej długość postępowania była nadmierna i nie spełniała wymogu „rozsądnego czasu”. Co za tym idzie, doszło do naruszenia art. 6 ust. 1.

## 7.15. *Affaire Stevens c. Pologne*, sk. nr 13568/02 – wyrok z 24 października 2006 r.

30. Skarżący zarzuca, że czas postępowania lekceważył zasadę „rozsądnego terminu”, przewidzianą w art. 6 ust. 1 Konwencji. (...)

39. Trybunał przypomina, że – zgodnie z jego ustalonym orzecznictwem – **istnieje w polskim porządku prawnym środek odwoławczy mogący zaradzić nadmiernemu czasowi postępowania administracyjnego** (por. *mutatis mutandis*, *Bukowski v. Poland*, dec. z 11.06.2002). W szczególności, **art. 17 ustawy o NSA**, która weszła w życie 1.10.1995 r.,

przewiduje, że strona postępowania administracyjnego może w każdej chwili odwołać się do tego sądu **dla stwierdzenia beczynności władzy administracyjnej mającej podjąć decyzję.**

40. Swoją drogą, zgodnie z art. 16 ustawy z 2004 r., strona, która nie złożyła skargi na nadmierną zwłokę postępowania w oparciu o tę ustawę, może próbować uzyskać odszkodowanie za szkody wynikające z nadmiernej zwłoki na podstawie art. 417 kc, po zakończeniu postępowania zasadniczego.

41. Trybunał na wstępie stwierdza, że **na mocy art. 3 ustawy z 2004 r. obejmuje ona co do zasady wszystkie postępowania sądowe przed sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi.**

42. Przypomina on więc, że 14 czerwca 2005 r. Trybunał wydał wyrok w pilotażowej sprawie Krasuski p. Polsce, podkreślając, że **skarżący zarzucający nadmierny czas postępowania krajowego powinien na mocy art. 35 ust. 1 Konwencji złożyć pozew tego dotyczący na podstawie ustawy z 2004 r.** (*Krasuski, pkt 72*).

43. Trybunał przypomina, że postanowienia art. 35 Konwencji przewidują wyczerpanie środków dotyczących inkryminowanych naruszeń, dostępnych i adekwatnych. Muszą one istnieć w wystarczającym stopniu pewności, nie tylko w teorii, ale także w praktyce, bez czego będzie im brakowało wymaganej skuteczności i dostępności; to państwo pozwane ma wykazać, że wymogi te są spełnione (*Selmouni v. France, CEDH 1999-V, pkt 75*).

44. Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie **nadmierna długość postępowania nie wynikała z beczynności władz administracyjnych, lecz z faktu, iż wydane decyzje administracyjne podlegały anulowaniu, a sprawa była wielokrotnie ponownie badana przez niższe instancje.**

45. Z uwagi na tę okoliczność Trybunał wyraża poważne wątpliwości co do skuteczności drogi odwoławczej zaoferowanej skarżącemu w zakresie zarzutu nadmiernej długości postępowania. Podkreśla on, że **dostępny środek odwoławczy nie dawał poważnych szans przyspieszonego zbadania jego sprawy.** Trybunał w szczególności podkreśla, że **odwołanie przewidziane w art. 17 ustawy o NSA – pozew o niedostatki administracji – ma na celu stwierdzenie beczynności władzy administracyjnej i zobowiązanie jej do podjęcia decyzji w danym terminie. W niniejszej sprawie decyzje podejmowane były, ale były błędne i systematycznie podlegały anulowaniu przez instancje wyższe.**

46. Trybunał swoją drogą zauważa, że skarżący systematycznie składał wnioski o przyśpieszenie postępowania. Domagał się też zbadania sprawy w procedurze uproszczonej.

47. Jeśli chodzi o możliwość oferowaną skarżącemu przez ustawę z 2004 r., Trybunał stwierdza, że mógł on skorzystać z tej drogi odwoławczej z chwilą, gdy sprawa została przekazana administracyjnemu sądowi okręgowemu w Warszawie, tj. 22 września 2004 r.

48. W niniejszej sprawie NSA, postawiony wobec takiego zarzutu, brał pod uwagę jedynie długość procedury przed okręgowym sądem administracyjnym, instancją niższą, tj. 1 rok i 1 miesiąc. Na mocy art. 3 ustawy z 2004 r. obejmuje ona jedynie procedury sądowe przed sądami administracyjnymi i powszechnymi. W konsekwencji ustawa nie znajduje zastosowania do postępowania przed organami administracyjnymi.

49. W niniejszej sprawie skarżący zarzucał długość postępowania w jego całości, a ta droga odwoławcza nie stanowi środka skutecznego dla uzyskania zadośćuczynienia na szczeblu krajowym.

50. Trybunał swoją drogą stwierdza, że zarzut nie jest oczywiście bezpodstawny w znaczeniu art. 35 ust. 3 Konwencji i nie dotyczy go żaden inny motyw niedopuszczalności. Należy więc uznać go za dopuszczalny.

51. Trybunał przypomina, że rozsądny charakter długości postępowania ocenia się wedle okoliczności sprawy i mając na względzie kryteria uświęcone przez jego orzecznictwo, zwłaszcza złożoności sprawy, postępowania skarżącego i postępowania kompetentnych władz, jak również znaczenia sporu dla osób zainteresowanych (*por. Czech v. Poland, 15.11.2005, pkt 44; Wojda v. Poland, 8.11.2005, pkt 9*).

52. Rząd uważa, że sprawa była bardzo złożona co do ustalenia faktów, zwłaszcza za okres sprzed 1945 r., jak i z punktu widzenia prawnego. Wspiera to fakt, że niektóre dokumenty dotyczące zdarzeń, które miały miejsce podczas II wojny światowej, były niekompletne. Chodziło też o trudność kompetentnej władzy w sprawie mieszkania, na ile była ona zobowiązana do przekazania sprawy właściwemu organowi I instancji w następstwie zaistniałej zmiany ustawodawstwa.

53. Skarżący uważał, że sprawa nie miała specjalnej złożoności. Chodziło o ustalenie, że dokumenty historyczne dotyczące postępowania były dostępne dla kompetentnych władz. Podkreślał on, że zmiana kompetencji w następstwie wejścia w życie nowej ustawy i przekazanie organowi I instancji nie przedłużała postępowania w sposób znaczący.

54. Rząd podkreślał, że to skarżący przyczynił się do przedłużenia postępowania, nie przedstawiając dowodów albo wniosków dowodowych sądowi z wymaganą szybkością.

55. Skarżący kwestionuje argumentację rządu.

56. Rząd wreszcie podkreślał, że władze wykazały w sprawie wszelką konieczną staranność. Przypomina on, że władze podejmowały środki konieczne dla przyspieszenia postępowania, wyznaczając stronom ograniczone terminy dla przedstawienia nowych dowodów albo uzupełniających wyjaśnień.

57. Skarżący podkreśla, że władze administracyjne nie wykazywały w sprawie pożądanej staranności z uwagi na jego zaawansowany wiek i jego stan zdrowia. W szczególności podkreśla on, że wprowadzenie przez prezesa Sądu Najwyższego nadzwyczajnego środka przeciwko decyzji NSA spowodowało przedłużenie postępowania o dalsze 5 lat.

58. Trybunał uznaje, że postępowanie miało pewną złożoność. Uważa on jednak, że sama złożoność sprawy nie mogła usprawiedliwiać długości postępowania oraz że nie wydaje się, by skarżący znacząco przyczynił się do długości postępowania.

59. Co do postępowania władz sądowych Trybunał stwierdza, że nie ujawniono żadnego szczególnego okresu beczynności. Jednakże wydawane decyzje administracyjne były anulowane, a sprawa była ponownie badana wielokrotnie przez niższe instancje. Wszystko to prowadzi Trybunał do wniosku, że władze sądowe nie przykładały wszelkiej koniecznej staranności do przebiegu czynności.

60. Trybunał zajmował się wieloma sprawami dotyczącymi podobnych kwestii do problemów z niniejszej sprawy i stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji (*por. Czech, pkt 45; Wojda, pkt 16*).

61. Zważywszy na całość okoliczności sprawy, a zwłaszcza na znaczenie przedmiotu sprawy dla skarżącego i na jego stan zdrowia, postępowanie trwające blisko 10 lat nie może być uznane za rozsądne.

62. Doszło więc do przekroczenia rozsądnego terminu i tym samym do naruszenia art. 6 ust. 1. (...)

## 7.16. *Affaire Atut* sp. z o.o. c. Pologne, sk. nr 71151/01 – wyrok z 24 października 2006 r.

24. Skarżąca spółka twierdziła, że długość postępowania przed władzami celnymi naruszała zasadę „rozsądnego terminu”, przewidzianą w art. 6 ust. 1 Konwencji. (...)

28. Trybunał przypomina, że już się wypowiedział w kwestii skuteczności tej drogi odwoławczej wiele razy, stwierdzając, że nie może ona być uznawana za skuteczną (por. *Skawińska v. Poland*, dec. z 4.03.2004; *Małasiewicz v. Poland*, dec. z 14.10.2003; oraz *Barszcz v. Poland*, dec. z 30.05.2006). Rząd nie przedłożył żadnego nowego elementu, by zmienić istniejące orzecznictwo, a w konsekwencji należy jego zarzut odrzucić.

29. Po drugie, rząd twierdzi, że skarżąca miała obowiązek odwołania się do art. 16 ustawy z 17 czerwca 2004 r., która weszła w życie 17 września 2004 r., a który pozwala zaskarżyć przed sądami krajowymi nadmierną długość postępowania i który tenorem swym przypomina art. 417 kc.

30. Trybunał przypomina, że również już się wypowiedział w kwestii, czy art. 16 ustawy z 2004 r., w związku z art. 417 kc, stanowił skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 Konwencji. Ten środek odwoławczy został uznany za skuteczny w przypadku, w którym postępowanie, którego długość jest przedmiotem zakwestionowania, zakończyło się co najwyżej 3 lata przed wejściem w życie ustawy z 2004 r., termin przedawnienia powództwa z art. 417 kc (por. *Krasuski v. Poland*, wk z 14.06.2005, pkt 72).

31. Trybunał uważa przeciwnie, że postanowienia tego nie można uznać za skuteczny środek odwoławczy, jeśli postępowanie, którego długość jest przedmiotem zakwestionowania, zakończyło się więcej niż 3 lata przed wejściem w życie ustawy z 2004 r. (por. *Ratajczyk v. Poland*, dec. z 31.05.2005).

32. W niniejszej sprawie postępowanie zakończyło się 13 marca 2001 r., a więc ponad 3 lata przed wejściem w życie ustawy z 2004 r. W konsekwencji, skarżąca nie dysponowała skutecznym środkiem odwoławczym do zakwestionowania nadmiernej długości postępowania przed instancjami krajowymi. Zatem argumentu rządu nie można uwzględnić.

33. Rząd wreszcie uważał, że termin przedawnienia powództwa z art. 417 kc nie powinien być obliczany, poczynając od daty zakończenia postępowania, którego długość podlega zakwestionowaniu, lecz od chwili, gdy zaistniała szkoda jako taka. Według rządu, te dwa zdarzenia nie powstają w tej samej dacie.

34. Trybunał przypomina, że teza ta była również już przedmiotem jego oceny w wyroku Barszcz przeciwko Polsce. Rząd nie przedłożył żadnego nowego elementu, wobec czego należy odrzucić jego zarzut wstępny.

35. Trybunał stwierdza, że skarga nie jest oczywiście bezpodstawna w znaczeniu art. 35 ust. 3 Konwencji. Stwierdza też, że nie dotyka jej żaden inny motyw niedopuszczalności. Należy więc ją uznać za dopuszczalną.

36. Skarżąca spółka twierdziła, że długość postępowania naruszała zasadę „rozsądnego terminu” przewidzianą w art. 6 ust. 1 Konwencji.

37. Rząd tezę taką neguje. (...)

40. Trybunał przypomina, że rozsądny charakter długości postępowania ocenia się stosownie do okoliczności sprawy i mając na względzie kryteria uświęcone przez jego orzecznictwo, w szczególności złożoności sprawy, postępowania skarżącego i postępowania kompetentnych władz, jak też znaczenia przedmiotu sporu dla osób zainteresowanych (*por. m.in. Frydlender v. France, CEDH 2000-VII, pkt 43*).

41. Trybunał wielokrotnie zajmował się sprawami zawierającymi kwestie podobne do kwestii z niniejszej sprawy i stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji (*por. zwł. Czech v. Poland, 15.11.2005, pkt 44; Woja v. Poland, 8.11.2005, pkt 9*).

42. Po zbadaniu wszystkich przedłożonych mu elementów, Trybunał uważa, że rząd nie przedstawił żadnego faktu ani argumentu prowadzącego do wniosku odmiennego w sprawie niniejszej.

43. Trybunał zauważa zwłaszcza okres bezczynności ok. 2 lat i 7 mies. po wniesieniu skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego.

44. Zważywszy na jego orzecznictwo w tej materii, Trybunał podkreśla, że w niniejszej sprawie długość spornego postępowania była nadmierna i nie odpowiadała wymogowi „rozsądnego terminu” (*por. Wylęgły v. Poland, 3.06.2003*).

45. Zatem, doszło do naruszenia art. 6 ust. 1. (...)

## 7.17. Case of Orzechowski v. Poland, sk. nr 77795/01 – wyrok z 24 października 2006 r.

22. Skarżący zarzucał, że długość postępowania o anulowanie decyzji wywłaszczeniowej nie dawała się pogodzić z wymogiem „rozsądnego terminu” ustalonym w art. 6 ust. 1 Konwencji. (...)

28. Trybunał przypomina, że już wcześniej uznał, iż środek wspomniany przez rząd może być uważany za „skuteczny” od 17 września 2004 r., a więc od daty, w której ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki weszła w życie. Co więcej, ustawa dotyczy tylko zadośćuczynienia z tytułu nadmiernej długości postępowania sądowego, a nie postępowania przed władzami administracyjnymi (*por. Krasuski, pkt 69–72*).

29. Trybunał zauważa dalej, że skarżący złożył skargę do NSA na bezczynność ministra rolnictwa. NSA stwierdził, że skarga jest uzasadniona i polecił ministrowi zająć się sprawą. Nie można więc mieć pretensji do skarżącego o brak skorzystania ze środków krajowych.

30. Z tych powodów zarzut niedopuszczalności podniesiony przez rząd z racji braku wyczerpania środków krajowych musi zostać odrzucony. (...)

32. Trybunał przypomina, że rozsądnosc długości postępowania musi być oceniana w świetle okoliczności sprawy i z odniesieniem do następujących kryteriów: złożoności sprawy, postępowania skarżącego i postępowania odnośnych władz oraz tego, co wchodzi w grę dla skarżącego w sporze (*por. m.in. Frydlender v. France, ECHR 2000-VII, pkt 43*).

33. Trybunał często stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w przypadkach rodzących zagadnienia podobne do zagadnień z niniejszej sprawy (*por. Frydlender*).

34. Trybunał uważa, że rząd nie wysunął żadnego faktu ani argumentu mogącego przekonać go do osiągnięcia odmiennego wniosku w niniejszej sprawie. Zauważa on, że skarżący wniósł 6.04.2001 r. skargę na bezczynność ministra rolnictwa, a więc na blisko 6 lat, zanim ten środek stał się dostępny na podstawie prawa polskiego. Zbadawszy jednak cały przedłożony mu materiał i zważywszy na swe orzecznictwo w tym przedmiocie, Trybunał uważa, że w niniejszej sprawie długość postępowania była nadmierna i nie odpowiadała wymogowi „rozsądnego terminu”.

Co za tym idzie, doszło do naruszenia art. 6 ust. 1. (...)



## 7.18. Case of Nikolova and Vandova v. Bulgaria sk. 20688 – wyrok z 17 grudnia 2013 r.

58 Opierając się na art. 6 Konwencji, I skarżąca twierdziła, że kilka wymogów tego postanowienia zostało naruszonych w postępowaniu sądowym dotyczącym jej dymisji.

59. Zastosowalność art. 6 Konwencji nie była przez strony kwestionowana. W zakresie, w jakim I skarżąca twierdziła, że art. 6 znajduje zastosowanie w jego aspekcie karnym, opierając się w szczególności na art. 6 ust. 3/c/, Trybunał zauważa, że odnośne postępowanie dotyczyło jej dymisji na podstawach dyscyplinarnych. Z uwagi na charakter działań, których popełnienie jej zarzucano, mianowicie naruszenia dyscypliny, ich kwalifikacja w prawie krajowym i sankcja, jaką była ona zagrożona i która została nałożona, Trybunał uważa, że dane postępowanie nie odnosi się do „zarzutu karnego” wchodzącego w zakres art. 6 w jego aspekcie karnym (por. *Durand v. France*, dec. z 31.01.2012).

60. Trybunał przypomina, że art. 6 ust. 1 w jego aspekcie cywilnym znajduje zastosowanie do postępowania dotyczącego autentycznego i poważnego sporu co do praw cywilnych, o którym można powiedzieć – przynajmniej na spornych podstawach – że jest uznany na podstawie prawa krajowego. Wynik postępowania musi być bezpośrednio decydujący dla odnośnego prawa (por. *m.in. Boulois v. Luxembourg*, ECHR 2012, pkt 90).

61. W niniejszej sprawie nie podlega sporowi, że odnośne postępowanie dotyczyło autentycznego i poważnego sporu co do prawa, z którego I skarżąca korzystała na podstawie prawa krajowego – prawa do niepodlegania arbitralnej dymisji – oraz że było ono bezpośrednio rozstrzygające dla odnośnego prawa.

62. Czy prawo to było „cywilnym” prawem w znaczeniu art. 6 ust. 1 z uwagi na stanowisko zajmowane przez skarżącą, Trybunał przypomina, że – zgodnie z jego orzecznictwem – spory między państwem a jego pracownikami służby cywilnej wchodzą w zasadzie do zakresu art. 6, chyba że spełnione zostają dwa kumulacyjne warunki. Po pierwsze, państwo w swym prawie krajowym musi wyraźnie wykluczyć dostęp do sądu dla odnośnego stanowiska czy kategorii personelu. Po drugie, wykluczenie to musi być usprawiedliwione na obiektywnych podstawach interesem państwa (por. *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, ECHR 2007-IV, pkt 62).

63. Pierwszy z tych warunków nie został w niniejszej sprawie spełniony, ponieważ prawo krajowe zawiera wyraźne postanowienie co do nadzoru sądowego nad decyzją o dymisji urzędnika MSW, a apelacja złożona przez skarżącą była rzeczywiście badana przez NSA. Wynika stąd, że art. 6 znajduje zastosowanie w jego aspekcie cywilnym (por. *Iordan Iordanov and Others v. Bulgaria*, 2.07.2009, pkt 44; oraz *Cvetkovic v. Serbia*, 10.06.2008, pkt 38).

67. Trybunał przypomina, że publiczny charakter postępowania stanowi fundamentalną zasadę wpisaną w art. 6 ust. 1 Konwencji. Chroni ona strony sporu przed sekretnym wymiarem sprawiedliwości, bez jakiegokolwiek kontroli publicznej; jest więc jednym ze środków, za pośrednictwem których można podtrzymywać zaufanie do sądów. Czyniąc wymiar sprawiedliwości widzialnym, przyczynia się do osiągnięcia celu art. 6 ust. 1, mianowicie słusznego procesu, zagwarantowanie którego jest jedną z fundamentalnych zasad wszelkiego społeczeństwa demokratycznego (por. *Diennet v. France*, 26.09.1995, pkt 33; *B. and P. v. the UK*, ECHR 20011-III, pkt 36; *Olujic v. Croatia*, 5.02.2009, pkt 70; oraz *Martinie v. France*, ECHR 2006-VI, pkt 39).

68. Art. 6 ust. 1 nie zakazuje jednak sądom decydowania – w świetle szczególnych elementów przedłożonej im sprawy – o odstąpieniu od tej zasady: zgodnie z rzeczywistym sformułowaniem tego postanowienia „prasa i publiczność mogą zostać wykluczone z całości lub części procesu w interesach moralności, porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego w demokratycznym społeczeństwie, tam, gdzie interesy nieletnich bądź ochrona życia prywatnego stron tego wymagają, albo w zakresie ściśle koniecznym, zdaniem sądu, w szczególnych okolicznościach, gdzie publiczny charakter godziłby w interes wymiaru sprawiedliwości”; odbywanie postępowania – w całości bądź w części – za drzwiami zamkniętymi musi być ściśle wymagane przez okoliczności sprawy (por. *Diennet*, pkt 34; *Martinie*, pkt 40; oraz *Olujic*, pkt 71).

69. Trybunał stwierdził, że postępowanie „cywilne”, które – tak na stadium apelacyjnym, jak i w I instancji – prowadzone jest prywatnie, stosownie do ogólnej i absolutnej zasady, bez możliwości zażądania przez uczestnika sporu rozprawy publicznej, na tej podstawie, że jego sprawa zawiera szczególne elementy, w zasadzie nie może dać się pogodzić z art. 6 ust. 1 Konwencji. (por. *Martinie*, pkt 41–42; oraz *Diennet*, pkt 34).

70. Trybunał stwierdzał jednak, że wyjątkowe okoliczności odnoszące się do charakteru zagadnień rozstrzyganych przez sąd, zwłaszcza w sprawie wysoce technicznych spraw w kontekście – powiedzmy – postępowania z dziedziny bezpieczeństwa socjalnego, może usprawiedliwić rezygnację z rozprawy publicznej, tak długo, jak długo specyficzny charakter przedmiotu nie stworzy konieczności kontroli publicznej (*por. Lorenzetti v. Italy, 10.04.2012, pkt 32*).

71. W niniejszej sprawie postępowanie dotyczące I skarżącej było prowadzone za drzwiami zamkniętymi, mimo jej sprzeciwów. Trybunał musi się więc upewnić, czy wykluczenie publiczności może zostać uznane za usprawiedliwione w świetle okoliczności sprawy.

72. Trybunał na wstępie zauważa, że brak rozprawy publicznej nie wpływał w niniejszej sprawie z ogólnej i absolutnej zasady obejmującej całą klasę spraw, lecz z konkretnej decyzji podjętej przez sąd na żądanie jednej ze stron, ministra spraw wewnętrznych, na tej podstawie, że niektóre przedstawiane przezeń dokumenty były zakwalifikowane i oznaczone jako „sekretne” (*por. mutatis mutandis, B. and P., pkt 40; przeciwnie – Martini, pkt 42; Diennet, pkt 34; oraz Boxcellaroi and Rizza v. Italy, 13.11.2007, pkt 41, gdzie Trybunał, stwierdzając naruszenie art. 6, wziął pod uwagę całkowitą niezdolność skarżących do zażądania rozprawy publicznej*).

73. I skarżąca kwestionowała twierdzenie, że odnośne dokumenty zawierają tajemnicę państwową, w związku z tym Trybunał uważa, że – biorąc pod uwagę charakter odnośnej informacji, która w szczególności dotyczyła wewnętrznego porządku służby oraz metod stosowanych przez policję przy zajmowaniu się przestępstwem – można co do zasady powiedzieć o władzach, że miały prawowity interes w zachowywaniu jej poufności. Nie widzi on w niniejszej sprawie żadnego dowodu sugerującego, iż kwalifikacja odnośnych dokumentów została dokonana w arbitralny czy niewłaściwy sposób bądź w celu innym niż realizowany interes prawowity (*por. Welke and Białek v. Poland, 1.03.2011, pkt 63*).

74. Trybunał stwierdził jednak poprzednio, że sama obecność w sprawie kwalifikowanej informacji nie implikuje automatycznie potrzeby zamknięcia procesu przed publicznością, bez oceny konieczności zamknięcia, przy wzięciu zasady, że rozprawy sądowe winny być odbywane publicznie, w stosunku do potrzeby ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego (*por. Belashev v. Russia, 4.12.2008, pkt 83; oraz Welke and Białek, pkt 77*). Co za tym idzie, przed wykluczeniem publiczności z konkretnie-

go zbioru postępowania sądy muszą rozważyć, czy takie wykluczenie jest konieczne w szczególnych okolicznościach danej sprawy dla ochrony interesu publicznego; muszą też ograniczyć ten środek do tego, co jest ściśle konieczne dla uzyskania realizowanego celu (*por. Belashev, pkt 83*).

75. Jest prawdą w niniejszej sprawie, jak to powyżej Trybunał zauważył, że odbywanie rozpraw za drzwiami zamkniętymi nie wynikało z zasady ogólnej, lecz z decyzji podjętej przez NSA w konkretnej sprawie skarżącej. Trybunał musi jednak zauważyć, że NSA opierał swoją decyzję na samym fakcie, że akta sprawy zawierały zakwalifikowane dokumenty. Nie badał on, czy odnośne dokumenty były związane z przedmiotem postępowania, że zatem mogły okazać się niezbędne, ani nie rozważał podjęcia środków w celu zrównoważenia skutków braku rozprawy publicznej, np. przez ograniczenie dostępu do niektórych tylko dokumentów albo odbywanie tylko niektórych posiedzeń za drzwiami zamkniętymi, w zakresie koniecznym dla zachowania poufności odnośnych dokumentów (*por. Belashev, pkt 84*). Jak się wydaje, sytuacja ta wynikała z automatycznego stosowania norm o kwalifikacji postępowania sądowego tam, gdzie choćby jeden dokument z akt sprawy był zakwalifikowany. Na podstawie prawa krajowego od sądu mającego jurysdykcję nie wymaga się dawania szczegółowego i specjalnego uzasadnienia dla wykluczenia publiczności w danej sprawie (*por. przeciwnie i mutatis mutandis – B. and P., pkt 40*). W tych okolicznościach Trybunał nie został przekonany, że w niniejszej sprawie było ściśle konieczne wykluczenie publiczności celem zachowania poufności odnośnych dokumentów.

76. Wreszcie, jeśli chodzi o charakter postępowania, który to czynnik – jak wyżej podkreślono – może w pewnych przypadkach usprawiedliwiać brak jakiegokolwiek rozprawy czy rozprawy publicznej, Trybunał nie sądzi, by sprawy dyskutowane w odnośnym postępowaniu, a mianowicie kara dyscyplinarna nałożona na funkcjonariusza policji za działania popełnione w związku z zarzutami korupcyjnymi, miały wysoce techniczną naturę i nie wymagały rozprawy otwartej dla kontroli publicznej (*por. Lorenzetti, pkt 33; oraz Martinie, pkt 43*).

77. Z uwagi na powyższe, Trybunał stwierdza, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 z racji braku rozprawy publicznej w odnośnym postępowaniu.

81. Trybunał powyżej przypomniał, w kontekście publicznego odbywania rozpraw, znaczenie publicznego charakteru postępowania sądowego dla osiągnięcia celu art. 6, a mianowicie zapewnienia słusznego procesu.

82. Pomimo faktu, że żadne ograniczenia nie są wyraźnie przewidziane przez art. 6 ust. 1, wymóg publicznego wydawania wyroku interpretowany był z pewnym stopniem elastyczności. Trybunał uważał, że w każdej sprawie forma publicznego charakteru nadawana wyrokowi na podstawie prawa krajowego odnośnego państwa musi być oceniana w świetle specjalnych elementów danego postępowania oraz z odniesieniem się do przedmiotu i celu art. 6 ust. 1 (por. *Pretto and Others v. Italy*, 8.12.1983, pkt 26; *B. and P.*, pkt 45; oraz *Ryakib Biryukov v. Russia*, ECHR 2008, pkt 32).

83. Trybunał stwierdził np., że nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 w sprawie, w której pełny tekst wyroku został złożony do rejestru sądowego i był dostępny dla każdego (por. *Pretto and Others*, pkt 27–28), a w sprawie, gdzie każdy, kto mógł ustalić interes, mógł też konsultować pełny tekst wyroków danego sądu, którego najważniejsze wyroki były później publikowane w zbiorze urzędowym (por. *Sutter v. Switzerland*, 22.02.1984, pkt 34). Z drugiej strony, stwierdził on naruszenie tego postanowienia w sprawie, gdzie sądy – w I instancji i w apelacji – badały roszczenie odszkodowawcze w związku z bezprawnym odbywaniem procesu przy drzwiach zamkniętych i nie wydawały swych wyroków publicznie, i gdzie publiczność nie miała dostępu do tych wyroków za pomocą innych środków (por. *Werner v. Austria*, 24.11.1997, pkt 56–60).

84. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że – z uwagi na zakwalifikowanie sprawy I skarżącej jako sekretnej – nie tylko że NSA badał sprawę za drzwiami zamkniętymi, ale też wyroki nie były wydawane publicznie ani nie były dostępne w rejestrze sądowym ani w Internecie, nie mogła też sama skarżąca uzyskać kopii. Akta sprawy nie były odtajnione aż do upływu ustawowego terminu w lipcu 2009 r., tj. przez ponad 5 lat po wydaniu ostatecznego wyroku NSA.

85. Co za tym idzie, wyroki wydane przez NSA w sprawie skarżącej nie były wydawane publicznie ani przez znaczny okres całkowicie nie były dostępne dla publiczności. Trybunał już poprzednio miał okazję zauważyć, że tam, gdzie sprawa sądowa obejmuje zajmowanie się zakwalifikowaną informacją, istnieją techniki umożliwiające pewien stopień dostępu publicznego do wydawanych orzeczeń, z utrzymaniem zarazem poufności informacji sensytywnej. Niektóre państwa-strony Konwencji przyjęły takie mechanizmy, opartych np. na publikowaniu jedynie operatywnej części wyroku (por. *Welke and Biątek*, pkt 84) albo na częściowym tylko utajnieniu takich wyroków (por. *A. and Others v. the UK*, ECHR 2009, pkt 93). Trybunał nie został preko-

nany, iżby w niniejszej sprawie ochrona informacji poufnych zawartych w aktach sprawy czyniła koniecznym ograniczenie publikacji wyroków w ich całości, zwłaszcza przez tak znaczny okres. Ponadto, jak to Trybunał stwierdził wyżej w przedmiocie odbywania rozpraw publicznych, ograniczenia publikacji wyroku wynikały z automatycznego zakwalifikowania całych akt jako sekretnych, bez dokonywania przez sądy krajowe oceny konieczności i proporcjonalności takiego środka w tej sprawie.

86. Co za tym idzie, doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 z uwagi na fakt, że wyroki w niniejszej sprawie nie były wydawane publicznie.

89. Trybunał na wstępie zauważa, że – w zakresie, w jakim I skarżąca opiera się na art.6 ust. 3/c/ – postanowienie to, zgodnie z którym „każdy oskarżony o przestępstwo karne (ma prawo)... do pomocy prawnej ze swego własnego wyboru”, stosuje się jedynie do osób stających wobec „oskarżenia karnego”. Trybunał powyżej stwierdził, że aspekt karny art. 6 nie znajduje zastosowania do odnośnego postępowania, które dotyczyło raczej dymisji I skarżącej na podstawach dyscyplinarnych, nie zaś oskarżenia karnego. Wynika stąd, że ten aspekt zarzutu nie da się pogodzić *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji w znaczeniu art. 35 ust. 3/a/ i musi zostać odrzucony na podstawie art. 35 ust. 4. Ustalenie to nie zwalnia Trybunału z uwzględniania tego aspektu zarzutu przy badaniu słuszności postępowania ze stanowiska art. 6 ust. 1.

90. Jeśli chodzi o rzekomy brak niezawisłości i bezstronności NSA, I skarżąca wydaje się opierać swój zarzut na samym fakcie, że sąd uwzględnił wnioszek drugiej strony co do odbywania rozprawy *in camera*. Jednakże sam fakt, że sąd wydaje decyzję, która jest niekorzystna dla skarżącej, nie może sam w sobie budzić wątpliwości co do bezstronności i niezawisłości sądu; ponadto Trybunał nie widzi żadnego dowodu sugerującego, iżby w niniejszej sprawie NSA brakowało niezawisłości i bezstronności. Wynika stąd, że ten aspekt sprawy jest oczywiście bezpodstawny i musi zostać odrzucony zgodnie z art. 35 ust. 2/a/ i 4 Konwencji.

91. Trybunał przypomina, że zasada równości broni, jako jeden z elementów szerszej koncepcji słusznego procesu, wymaga „słusznej równowagi między stronami”: każdej stronie trzeba przyznać rozsądną sposobność przedstawienia jej sprawy na warunkach, które nie umieszczają jej w położeniu substancjalnie niekorzystnym *vis-à-vis* jej oponenta (*por. w szczeg. Dombó Beheer B.V. v. the N-lands, 27.10.1993, pkt 33; oraz Matyjek v. Poland, 24.04.2007, pkt 55*).

92. W niniejszej sprawie I skarżąca zarzucała, że adwokat z jej wyboru – druga skarżąca – nie miała dostępu do akt, podczas gdy przedstawiciel strony przeciwnej, MSX, dysponował dostępem. Trybunał pod tym względem zauważa, że niezdolność II skarżącej do konsultowania akt sprawy wynikała w niniejszej sprawie z jej odmowy ubiegania się o upoważnienie do dostępu do zakwalifikowanych informacji, czego wymagano od niej z uwagi na obecność dokumentów poufnych w aktach. Jak wyżej stwierdzono, Trybunał uznaje, że państwo może mieć prawowite podstawy do ograniczania dostępu do pewnych dokumentów, zwłaszcza gdy dotyczą one bezpieczeństwa państwa (por. *Turek v. Slovakia*, ECHR 2006-II, pkt 115; oraz *Welke and Biątek*, pkt 63). Konieczność poddania się prawnika screeningowi bezpieczeństwa przed udzieleniem mu dostępu do takich informacji w kontekście postępowania sądowego sama w sobie, jak się wydaje, nie narusza zasady równości broni czy – bardziej generalnie – słuszności postępowania. Bardziej konkretnie, twierdzenie I skarżącej, że przedstawiciel MSW miał dostęp do akt bez żądania upoważnienia nie wynika z dokumentacji dostępnej Trybunałowi. Ustawa o ochronie informacji niejawnych stanowi, że – za wyjątkiem kilku wyższych oficjeli państwowych – każdy musi uzyskiwać upoważnienie do dostępu do informacji poufnych, w tym urzędnicy, których praca takiego dostępu wymaga. Nie ma niczego, co by wskazywało, że procedury tej w niniejszej sprawie nie przestrzegano bądź że przedstawiciel MSW w postępowaniu sądowym nie miał takiego upoważnienia.

93. Jeśli chodzi o argument I skarżącej, że MSW, poprzez procedurę screeningu bezpieczeństwa, mógł realizować „prawo weta” wobec wyboru jej prawnika, w zakresie, w jakim prawnik I skarżącej nie domagała się upoważnienia, nie ma niczego, co by sugerowało, iż odmówiono by jej dostępu, wobec czego twierdzenia I skarżącej zdają się być oparte na spekulacji. Unormowania krajowe stanowią, że wszelka odmowa ze strony urzędnika Ministerstwa Bezpieczeństwa co do wydania upoważnienia przewiduje apelację do Narodowej Komisji ds. Bezpieczeństwa Informacji, wyspecjalizowanej niezawisłej władzy MSW niepowiązanej z toczącym się postępowaniem prawnym.

94. Trybunał dalej zauważa, że – gdy jej prawnik odmówiła poddania się screeningowi bezpieczeństwa – I skarżąca mogła wyznaczyć innego prawnika, gdyby chciała być wspomagana przez członka zawodu prawni-

czego. Nie ma w niniejszej sprawie niczego wskazującego na jakąkolwiek próbę przeszkadzania I skarżącej pod tym względem.

95. Trybunał wreszcie zauważa, że I skarżąca, która reprezentowała siebie po odmowie poddania się screeningowi bezpieczeństwa przez jej prawniczkę, nie żaliła się na brak wystarczającego dostępu do akt – ani przed, ani po rozprawach – celem umożliwienia jej przygotowania jej obrony ani na postawienie drugiej strony w sytuacji uprzywilejowanej (por. *Welke and Biaterk*, pkt 65; *Matyjek*, pkt 63).

96. Z uwagi na powyższe, zarzut dotyczący rzekomej niesłuszności postępowania jest oczywiście bezpodstawny i musi zostać odrzucony, zgodnie z art. 35 ust. 3/a/ i 4 Konwencji.

98. Trybunał przypomina, że domniemanie niewinności zostaje naruszone, jeśli decyzja sądowa lub oświadczenie urzędnika publicznego dotyczące osoby oskarżonej o przestępstwo karne odzwierciedla opinię, iż jest ona winna, zanim jej wina została zgodnie z prawem udowodniona. Wystarcza, nawet w braku jakiegokolwiek formalnego ustalenia, że wchodzi w grę rozumowanie sugerujące, iż sąd uważa oskarżonego za winnego (por. *m.in. Minelli v. Switzerland*, 25.03.1983, pkt 37). Chociaż zasada domniemania niewinności jest jednym z elementów słusznego procesu karnego, wymaganego przez art. 6 ust. 1, nie jest ona li tylko gwarancja proceduralną w postępowaniu karnym. Jej zakres jest bardziej rozległy i wymaga, by żaden przedstawiciel państwa bądź władzy publicznej nie oświadczał o osobie jako o winnej przestępstwa, zanim jej wina nie zostanie ustalona przez sąd (por. *Celik (Bozkurt) v. Turkey*, 12.04.2011, pkt 29; oraz *Mouillet v. France*, dec. z 13.09.2007 r.).

99. We wcześniejszych sprawach podobnych do niniejszej Trybunał stwierdzał, że nie jest ani celem, ani efektem postanowienia art. 6 ust. 2 uniemożliwianie władzom dysponującym kompetencją dyscyplinarną nakładania sankcji na pracownika służby cywilnej za działania, o które został on oskarżony w postępowaniu karnym, gdzie działania takie zostały należycie ustalone (por. *Mouillet*). Jeśli jednak decyzja krajowa dotycząca sankcji dyscyplinarnych zawiera oświadczenie imputujące odpowiedzialność karną danej osoby, może to zrodzić zagadnienie wchodzące w zakres art. 6 ust. 2 Konwencji (por. *Celik (Bozkurt)*, pkt 32).

100. Trybunał w niniejszej sprawie zauważa, że I skarżąca została zdymisjonowana na podstawach dyscyplinarnych nie za to, że popełniła przestępstwo karne, lecz ponieważ działania – które zawierały w sobie



wszystkie składniki przestępstwa karnego – oznaczały niestosowność zawodową. Fakty zostały należycie ustalone przed sądami administracyjnymi, które nie opierały swych decyzji na ustaleniach poczynionych w postępowaniu karnym, skarżąca zaś miała sposobność kwestionowania prawdziwości zarzutów. Nic w ustaleniach ani w języku decyzji sądów administracyjnych nie wydaje się poddawać w wątpliwość niewinności I skarżącej czy implikować, jakoby była ona winna przestępstw, o które była ona oskarżona w postępowaniu karnym. Co więcej, NSA odwołał się do tego postępowania jedynie odpowiadając na twierdzenia I skarżącej, gdy oświadczył, że władza administracyjna nie ma obowiązku czekać na wynik postępowania karnego dla nałożenia sankcji dyscyplinarnych (*por. Hrdalo v. Croatia, 27.09.2011, pkt 55; Moullet; Matos Dinis v. Portugal, dec. z 2.10.2012; oraz – przeciwnie – Celik/Bozkut/, pkt 35*).

101. Wynika stąd, że zarzut ten jest oczywiście bezpodstawny i musi zostać odrzucony zgodnie z art. 35 ust. 3/a/ i 4 Konwencji. (...)

## 7.19. Case of Siermiński v. Poland, sk.53339/09 – wyrok IV s. z 2 grudnia 2014 r.

51. Skarżący zarzucał, że długość I zbioru postępowania administracyjnego nie dawała się pogodzić z wymogiem „rozsądnego czasu” ustalonym w art.6 ust. 1 Konwencji. (...)

55. Trybunał przypomina, że art. 35 ust. 1 Konwencji wymaga, by jedyymi środkami, które trzeba wyczerpać, były te, które są dostępne i są wystarczające dla zapewnienia zadośćuczynienia tytułem zarzucanych naruszeń. Celem art. 35 ust. 1 jest zapewnienie państwu sposobności zapobieżenia czy zaradzenia zarzucanym naruszeniom, zanim zarzuty te zostaną przedłożone Trybunałowi (*por. Selmouni v. France, ECHR 1999-V, pkt 74*). Istnienie odnośnych środków musi być wystarczająco pewne, nie tylko w teorii, ale i w praktyce, bez czego będzie im brakowało dostępności i efektywności (*por. m.in. Orchowski v. Poland, 22.10.2009, pkt 105; oraz Norbert Sikorski v. Poland, 22.10.2009, pkt 108*).

56. W zakresie, w jakim rząd utrzymywał, że powództwo odszkodowawcze na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego oznacza skuteczny środek co do zarzutów dotyczących nadmiernej długości postępowania administra-

cyjnego, Trybunał już badał ten argument przy szeregu okazji. Stwierdził on, że żadnych przekonujących argumentów nie przedstawiono dla wykazania, że przepisy KC dotyczące odpowiedzialności państwa prowadziły do stałej praktyki sądowej z punktu widzenia odszkodowania tytułem nadmiernej długości takiego postępowania (por. *Boszko v. Poland*, 5.12.2006, pkt 35; *Iskrzyccy v. Poland*, 14.09.2010, pkt 55; *Mularz v. Poland*, 4.10.2011, pkt 46; *MzOZ NSZZ „Solidarność” w Świdnicy v. Poland*, 28.02.2012, pkt 23; *Potocka v. Poland*, 25.09.2012, pkt 37). Trybunał nie widzi żadnych podstaw, by w niniejszej sprawie wywodzić wnioski odmienni.

57. Trybunał odnotowuje, że 13 września 2012 r. skarżący wzywał burmistrza do wykonania wyroku sądu administracyjnego z 28.10.2010 r. i wydania decyzji substancjalnej w sprawie, ale nie doczekał się odpowiedzi na to. Rząd w związku z tym twierdził, że nie wniósł on tego wniosku w wymaganym przez prawo krajowe terminie. Odnośny 60-dniowy termin był stypulowany w art. 53 ust. 1 ustawy z 2002 r. o terminach składania apelacji od decyzji administracyjnych. Trybunał jednak zauważa, że na podstawie ustalonej praktyki sądów administracyjnych 2-miesięczny termin wnoszenia apelacji od decyzji administracyjnych nie znajduje zastosowania do sytuacji, gdzie wyrok wspierający zarzut strony co do braku wydania decyzji administracyjnej został wydany, tyle że żadnej decyzji później nie wydano, stosownie do tego, co zarządził sąd administracyjny.

58. Trybunał już w szeregu spraw przeciwko Polsce stwierdził, że by zgodzić się z wymogiem wyczerpania środków krajowych w kontekście długiego postępowania administracyjnego, konieczne jest odwołanie się najpierw do hierarchicznego zarzutu co do braku aktywności władzy administracyjnej, a jeśli to okazuje się bezskuteczne, do kolejnego zarzutu do sądu administracyjnego (por. *m.in. Derda v. Poland*, 1.06.2010, pkt 44). Skarżący odwoływał się do tych środków. Już 25 listopada 2010 r. NSA, zbadawszy zarzut skarżącego, stwierdził, że postępowanie wszczęte w 1993 r. przekroczyło rozsądny czas i zobowiązał władzę administracyjną do wydania decyzji. 15 listopada 2006 r. Izba Apelacyjna stwierdziła, że jego kolejny zarzut dotyczący długości postępowania jest również uzasadniony. Później 28.10.2010 r. sąd administracyjny stwierdził, że inny zarzut jest uzasadniony i zarządził wydanie przez władzę administracyjną decyzji merytorycznej w sprawie w ciągu 2 miesięcy. Żadnej takiej decyzji jednak później nie wydano.

59. Trybunał jest świadom tego, że skarżący później przy dwóch okazjach zarzucał przed sądem administracyjnym dalszą beczynność władz,

a zarzuty te były oddalane na podstawach formalnych. Ta część obiekcji rządu jest więc usprawiedliwiona. Zważywszy jednak na środki tytułem długości postępowania, do których on poprzednio przy kilku okazjach się odwoływał, Trybunał uważa, że skarżący należycie zwrócił na to uwagę władz.

60. Zważywszy na okoliczności sprawy postrzegane jako całość, Trybunał jest zdania, że rządowy zarzut niedopuszczalności z racji braku wyczerpania środków krajowych musi zatem zostać odrzucony. (...)

63. Trybunał przypomina, że rozsądnosc długości postępowania musi być oceniana w świetle okoliczności sprawy i z odwołaniem się do następujących kryteriów: złożoności sprawy, postępowania skarżącego i odnośnych władz oraz tego, co wchodziło w grę w sporze dla skarżącego (por. *m.in. Frydleneder v. France, EVCHR 21000-VII, pkt 43*).

64. Trybunał często stwierdzał naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w sprawach dotyczących zagadnień podobnych do zagadnień z niniejszej sprawy (por. *Stevens v. Poland, 24.10.2006, pkt 51–62; Trzaskalska v. Poland, pkt 47–50; Kamecki and others v. Poland, pkt 52–54; Iskrzyccy, pkt 59–61*).

65. Jeśli chodzi o kwestię początku postępowania, Trybunał odnotowuje, że – gdy na podstawie ustawodawstwa krajowego skarżący musi wyczerpywać wstępne postępowanie administracyjne przed odwołaniem się do sądu – postępowanie przed organem administracyjnym musi być włączane przy kalkulowaniu długości postępowania cywilnego z punktu widzenia art. 6 (por. *Konig v. Germany, 28.06.1978, pkt 98; Schouten and Meldrum v. the N-lands, 9.12.1994, pkt 62; Kirkchian v. Bulgaria, 24.03.2005, pkt 51; oraz Laszczak v. Poland, dec. z 11.03.2014*).

66. Zbadawszy całość przedłożonego mu materiału, Trybunał uważa, że rząd nie wysunął żadnego faktu ani argumentu mogącego przekonać do osiągnięcia odmiennego wniosku w sprawie niniejszej. Zważywszy na jego orzecznictwo w tym przedmiocie i na fakt, że postępowanie w niniejszej sprawie toczyło się przed różnymi władzami administracyjnymi i sądami administracyjnymi od 28.10.1994 r., gdy podjęto pierwsze kroki proceduralne w sprawie, Trybunał uważa, że w sprawie niniejszej długość postępowania była nadmierna i nie odpowiadała wymogowi „rozsądnego czasu”.

67. Co za tym idzie, doszło do naruszenia art. 6 ust. 1. (...)

## Indeks przedmiotowy

- acquis communautaire* – 146, 147, 160, 163, 165, 168, 169
- administracja – 12, 147, 149, 152, 155, 158, 165, 169, 172, 178, 195, 196, 209, 212, 221, 224, 229, 260
  - akt administracyjny – 16–20, 23, 24, 33, 34, 36, 37, 42, 44, 52, 53, 57, 59–62, 65, 70, 72, 73, 207, 208, 210, 211, 213, 215, 216, 220, 230–236, 240
  - akty normatywne – 226
  - apelacja/środki odwoławcze – 37, 52, 57, 61, 208, 232, 290
  - arbitralność – 152, 153
  
- bezczywność – 36, 211, 288, 298
- bezpieczeństwo danych – 49
- bezpieczeństwo narodowe – 15, 27, 223
- bezpieczeństwo prawne – 152
- bezpieczeństwo publiczne – 15, 27, 223
- bezprawność – 153, 155, 163, 203, 216, 293
- bezzstronność – 24, 31, 52, 152, 154, 155, 157, 159, 170, 174, 178, 182, 185, 188, 189, 196, 198, 210, 215, 240, 271, 273, 294
  
- cel kompetencji – 215
- ciężar dowodu – 41, 240
- common law* – 20, 23, 54
  
- dane osobiste – 27, 46–49, 156
- dane w sektorze policji – 47
- decyzja administracyjna – 172, 202, 273
- demokracja – 156, 257
- dobrobyt gospodarczy kraju – 15, 27
- domniemanie – 68, 226, 296
- dostęp do informacji – 26, 27, 33, 221, 223, 224
- dostęp do usług publicznych – 29
- dowody – 32, 37, 157
- dyrektywy administracyjne – 211, 218–220
- dyskryminacja – 21, 22, 216
  
- Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej – 8, 186

- europaeska przestrzeń administracyjna – 150, 160
  - Europejski Trybunał Praw Człowieka – 195, 269
  - Europejski Trybunał Sprawiedliwości – 156, 157, 158, 161, 172–174
  
- forma decyzji – 202
  
- grzywny – 238, 279
  
- inspirowanie się – 213
  - interes publiczny – 39, 44, 156, 172
  - interes zbiorowy – 230
  - interesy osób trzecich – 207, 210, 214, 230
  - interesy prywatne – 24
  - Internet – 47, 193
  
- jakość danych – 47
  - jawność – 48, 155, 156, 159, 219, 253
  - jednostka – 18, 46, 186, 190–192, 275
  - język – 21, 31, 185, 187, 189, 233, 234, 297
  - jurysdykcja – 52–54, 153, 274
  
- Karta praw podstawowych UE – 185
  - kompetencje – 12, 17, 23, 54, 60, 62, 64, 153, 172, 173, 175, 177, 196, 198, 199, 210, 215, 221, 234, 269, 271, 272
  - „konceptcje blankietowe” – 151
  - konstytucja – 159, 175
  - konsultacje – 201
  - kontrola – 15, 36, 37, 49, 51–53, 164, 193, 211, 213, 220, 231, 232, 247, 250
  - kontrola sądowa – 37, 53
  - konwencja – 13
  - korupcja – 155
  - kraje kandydackie – 146, 148, 161, 162, 183
  
- legalność – 19, 265
  - lojalność zawodowa – 151
  - margines oceny – 21, 246
  - menedżerowie publiczni – 159, 177, 178

- monitorowanie – 170, 197
- monopol – 243, 248, 250
  
- nadużycie władzy – 209
- nadzór – 44, 51–53, 60–63, 150, 156, 158
- nadzór sądowy – 51, 52, 54, 57, 61, 157, 203
- normy – 20, 40–43, 57, 65, 68, 70, 73, 154, 155, 197, 200, 206, 226, 231, 233, 239, 270, 274
- normy minimalne – 214
- normy prawa międzynarodowego – 20
  
- obiektywność – 24, 215
- obwieszczenie – 232
- ochrona danych – 27, 45, 191
- ochrona praw pracowników – 243, 252
- ochrona praw użytkowników / konsumentów – 242, 250
- ochrona środowiska – 40, 243, 252
- odpowiedzialność publiczna – 65, 66, 68
- odszkodowanie – 65, 67, 69–72, 203, 253, 257, 283
- ofiara – 70–72, 226, 227, 261
- ograniczenia zasad – 15
- organ administracyjny – 157, 269
- oskarżenie – 282
- osoba zainteresowana – 18, 25, 32, 35, 36, 43–45, 236, 240
- osoby prywatne – 16, 19, 25, 26, 28, 31, 32, 38–42, 46, 57, 59, 65, 68, 69, 198, 200, 201–204, 264
- otwartość – 25, 26, 155, 156, 253
- partycypacja – 33
- policja – 173, 256, 258
- pomoc prawna – 55, 56, 57
- porządek publiczny – 15, 27, 223
- postępowanie administracyjne – 32, 33, 35, 43, 231, 233, 265, 279, 299
- postępowanie administracyjne dotyczące wielkiej liczby osób – 33
- postępowanie rejestracyjne – 264
- potwierdzenie odbioru – 189
- pracownicy cywilni – 147, 155, 156, 168, 170, 171, 173, 175, 176, 181, 182
- praktyka administracyjna – 260, 262

- prawa i obowiązki o charakterze cywilnym – 9, 263
- prawa nabyte – 25
- prawa prywatne – 69, 197, 198, 254, 268, 271, 272, 275
- prawo – 9, 12, 15, 17–19, 25, 29–33, 35, 38, 41, 45, 48, 49, 52, 54, 57, 58, 61, 63, 68, 72, 146, 151–155, 158–160, 163, 166, 167, 170–172, 177, 178, 182, 185, 190, 193, 198, 200, 201, 211, 212, 222, 227, 232, 234, 239, 242, 248, 249, 253, 264, 267, 268–276, 289, 290, 294, 295, 298
- prawo administracyjne – 12, 159, 162–164, 166, 170, 179, 181
- prawo dostępu do akt – 62
- prawo dostępu do sądu – 269, 273, 275
- prawo do dobrej administracji – 8, 185, 197
- prawo do przedkładania – 31
- prawo do słusznego procesu – 9, 276
- prawo do wysłuchania – 31, 190, 207
- prawo zwracania się do władz – 29
- prawowite zaufanie – 25, 44
- procedura egzekucyjna – 73
- procedury – 14, 31, 32, 41, 43, 62, 63, 71, 148, 154, 158, 159, 167, 179, 182, 187, 195, 196, 201, 202, 213, 237, 244, 250, 268, 269, 284, 295
- procedury koncyliacyjne – 71
- proporcjonalność – 23, 153, 216
- prywatyzacja – 241–250
- przedsiębiorstwo publiczne – 241, 247, 248
- przedstawicielstwo – 35, 201, 207, 232
- przewidywalność – 152, 153, 158, 182
- przymus – 155
- publikacja decyzji – 202
  
- Rada Europy – 67, 69, 71, 73
- rejestry publiczne – 156
- rozsądny czas – 26, 43, 203, 217, 280, 281, 298
- równość wobec prawa – 21, 216
- rządy prawa (*rule of law*) – 146, 151, 152, 156–159, 167, 171, 177, 182
- rzecznik praw obywatelskich – 37
  
- samorządy – 197
- sankcje – 32, 40–42, 46, 50, 239, 240

- sankcje administracyjne – 39, 40, 238–240
- sankcje dyscyplinarne – 39
- sądy – 13, 20, 54, 60, 70, 151–153, 158, 164, 166, 220, 263, 273, 274, 278, 281, 292–294
- sądy administracyjne – 53, 166
- sędziowie – 15, 18
- siła wyższa (*force majeure*) – 20, 66
- siły zbrojne – 256
- skuteczność – 12, 57, 151, 158, 159, 164, 196
- służba cywilna – 147, 154, 155, 159, 168, 171, 173, 174, 181
- sprawozdanie wyjaśniające – 48, 223, 244
- standardy zawodowe – 155
- szkoda – 65, 66, 68, 69, 71, 226, 287
- szybkość – 35
  
- środki prawne – 46, 50, 262
  
- tajemnica – 156
- terminy – 29, 35, 37, 191, 202, 285
  
- ubezpieczenia – 46
- uchylenie aktu administracyjnego – 43, 44
- ukierunkowanie – 29–31
- Unia Europejska – 164
- urzędnik – 24, 66–68, 71, 73, 148, 155, 158, 160, 165, 171, 176–178, 186–197, 203, 204, 227, 290, 295, 296
- usługi – 30, 195, 197, 243, 248
- ustawodawstwo – 41, 60, 146, 148, 164–166, 168, 182, 195, 215, 267
- uzasadnienie – 19, 28, 31, 36, 37, 60, 157, 202, 207
- użyteczność publiczna – 250
  
- wartości służby cywilnej – 161, 181
- wartości społeczne – 154
- wejście w życie decyzji – 202
- weteran – 279, 280
- wewnętrzny nadzór administracyjny – 60, 61



- władza administracyjna – 17, 29–34, 37, 53, 67–69, 207, 210–212, 214–221, 239, 273, 277, 297
- władza publiczna – 50, 152, 153, 157, 201, 223, 226, 242, 247, 270
- wnioski osób prywatnych – 201
- wydolność – 158, 159, 172, 196
- wyjaśnienie motywów – 212
- wymiar sprawiedliwości – 290
  
- zabezpieczenie społeczne – 12, 40, 46
- zadania publiczne – 17
- zapobieganie przestępczości – 15, 27
- zarządzanie służbą cywilną – 177, 179
- zasada – 14, 19–21, 41, 42, 46, 48, 68, 70, 147, 151, 152, 154, 159, 161, 162, 165, 167–172, 176, 181, 185, 187, 188, 190, 192, 200, 206, 209, 211, 213, 215–222, 225, 230, 231, 235, 238–241, 245, 246, 249–254, 274, 294, 296
- zasada legalności – 22, 23, 35, 40, 198, 199
- zasada niedyskryminacji – 152, 187
- zasada obiektywizmu – 215
- zasada odpowiadania na piśmie w języku obywatela – 189
- zasada pewności prawnej – 199
- zasada poszanowania prywatności – 200
- zasada proporcjonalności – 23, 153, 156, 159, 187, 199, 216
- zasada uczciwości – 189
- zasada uprzejmości – 189
- zasady prawa administracyjnego – 148–151, 163, 167, 168, 170, 175, 179–183
- zasady substancjalne – 19, 39, 43
- zatrudnienie – 252
- zgodność z celem ustawowym – 22
- zgodność z prawem – 15, 45, 48, 52, 54, 270
- złe traktowanie – 260–262, 266
- zwłoka – 154