Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Marian Zdyb
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0001-7834-2463
marian.zdyb@poczta.umcs.lublin.pl

Prawo do dobrej administracji. Aksjologiczne aspekty dobrej administracji

STRESZCZENIE

Nie ulega wątpliwości, że dla kształtowania ładu publicznego w państwie kluczowe jest ukształtowanie standardów dobrej administracji i aksjologicznych podstaw porządku prawnego, tworzącego system prawa administracyjnego zarówno w płaszczyźnie formalnoprawnej i ustrojowej, jak i materialnoprawnej. Podstawową rolę odgrywa kilka desygnatów prawnych, takich jak: odpowiednio rozumiana zasada podziału władz, zasada praworządności, godność człowieka jako aksjologiczna podstawa i imperatyw kategoryczny w sferze pojmowania dobrej administracji, znaczenie pojęcia dobra wspólnego, właściwe rozpisanie na czynniki pierwsze relacji dobro wspólne – godność człowieka. Istotnymi elementami wzmacniającymi podstawy dobrej administracji są także bezpieczeństwo prawne i pewność prawa oraz eliminowanie zjawiska inflacji prawa i relatywizacji fundamentalnych wartości mających znaczenie systemowe. Kształtowanie systemu dobrej administracji nie jest możliwe bez odpowiednio ukształtowanej służby publicznej oraz stałego budowania jej etosu. Analiza podstaw dobrej administracji i jej trwałości nie może być sprowadzona tylko do aspektów proceduralnych i formalnoprawnych. Dlatego – poza zasygnalizowaniem potrzeby ciągłego zajmowania się problematyką zasad i standardów określonych w Polsce w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz przyjętym w dniu 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski Kodeksie Dobrej Administracji – problematykę tę postanowiłem przedstawić w innym artykule, kładąc nacisk w niniejszym opracowaniu na fundamentalne wartości aksjologiczne symbolizujące dobrą administrację. Ważne miejsce zajmuje w tym zakresie doniosły problem prawa jednostki do dobrej administracji, co jest swoistą konsekwencją uznania, że na państwie ciąży obowiązek i odpowiedzialność związana z ukształtowaniem optymalnego modelu dobrej administracji i ładu publicznego w państwie.

Słowa kluczowe: dobra administracja; prawo do dobrej administracji; godność człowieka; dobro wspólne; bezpieczeństwo prawne; pewność prawa; praworządność

I.

Niewątpliwie prawo do dobrej administracji stanowi swoisty imperatyw kategoryczny ładu publicznego w państwie. Jednym z filarów tego ładu jest zasada podziału władz. Dla prawidłowego jej funkcjonowania konieczne jest: 1) odpowiednie określenie relacji pomiędzy poszczególnymi władzami, tj. między władzą prawodawczą, wykonawczą (administracji publicznej) oraz sądowniczą, 2) określenie optymalnego, dobrego i racjonalnego modelu funkcjonowania każdej z nich, 3) oparcie całego systemu władz publicznych na czytelnych fundamentach aksjologicznych. Problem ten wydaje się wyjątkowo złożony, gdy za punkt odniesienia przyjmujemy funkcjonowanie administracji publicznej ujmowane w szerokiej, normatywnej perspektywie powiązanej z dynamiką rzeczywistości prawnej, do którego się ona odnosi.

Należy zwrócić uwagę na okoliczność, że aby odpowiednio zgłębić problem administracji publicznej (podstawy władzy wykonawczej), musi być ona ujmowana w szerszej perspektywie niż w przypadku pozostałych władz, ponieważ może być przedmiotem analiz nie tylko prawnych, ale i metafizycznych, politologicznych, ekonomicznych, socjologicznych, psychologicznych, filozoficznych czy też teorii organizacji, teorii decyzji, teorii gier itd. Nie ulega wątpliwości, że analiza tego zagadnienia w kontekście ładu publicznego musi się koncentrować przede wszystkim na aspektach prawnoadministracyjnych. Ale i tu pojęcie admini-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

stracji budziło niemało kontrowersji. Szereg dylematów powstał na tle np. relacji administracja publiczna – administracja państwowa. Wydaje się, że problem normatywnego definiowania administracji nie powinien prowadzić do przyjęcia głoszonej przez E. Forsthoffa tezy, według której administracja nie pozwala się zdefiniować, lecz tylko opisać[1], albo do wniosków jeszcze dalej idących, zakładających, że wszystko, czego nie można nazwać, jest administracją. Trudne i złożone problemy związane z określeniem pojęcia administracji, a w dalszym zakresie – z prawem do dobrej administracji, były przedmiotem bardzo złożonych dyskusji naukowych oraz dość różnorodnych wniosków formułowanych w doktrynie prawa administracyjnego[2].

Nie wdając się w głębsze spory w tym zakresie, warto jednak odnotować kilka konstatacji, wynikających chociażby z podmiotowego pojęcia administracji publicznej. Zdaniem J.S. Langroda administracja to:

> […] ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełnić swoje zadania. […] Zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urządzeń, którymi dysponują. […] Tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z energią witalną – wzmożoną przez powiązanie organizacyjne i walory hierarchicznego systemu opartego na planowaniu i koordynacji – jest bezpośrednim elementem, częścią składową administracji. Wszystko pozostałe stanowi bez wyjątku tylko jego działania, inwentarz, narzędzia pracy[3].

Ta i szereg innych definicji administracji nie do końca wyczerpuje istotę problemu. Dodatkowe dylematy pojawiają się wtedy, gdy problem administracji sprowadzimy wyłącznie do działania organów i innych podmiotów administrujących. Świadczy o tym chociażby problem rozdzielenia pojęcia administracji publicznej i pojęcia administracji państwowej. Od dawna uważam za zasadną restytucję pojęcia prawa publicznego w jak najszerszym tego słowa znaczeniu, co w konsekwencji musi prowadzić do przekonania, że gdy mówimy o organach administracji i innych podmiotach administrujących, to bez względu na to, czy mówimy o organach administracji rządowej, samorządowej czy też innych podmiotach administrujących, właściwe jest posługiwanie się pojęciem „administracja publiczna", ponieważ w jego zakresie mieścić się będą również te podmioty administrujące i realizujące zadania państwa,

[1] E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München 1973, s. 1.
[2] Zob. m.in.: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007; T.N. Hilarowicz, *Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 1917; E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003; A. De Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1967; F. Longchamps de Bérier, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Seria A" 1958, nr 10; *idem*, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 6; *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa–Dębe 2002; J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji. (Oczekiwana rzeczywistość)*, „Państwo i Prawo" 2004, z. 4; *Współczesne problemy prawa administracyjnego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991.
[3] J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 201–202.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

które nie są organami czy instytucjami państwowymi. W tym kierunku zmierzają także poglądy T. Rabskiej[4], E. Ochendowskiego[5], M. Zdyba[6] oraz M. Stahl[7].

Odnosząc problem administracji publicznej do dobrej administracji publicznej, a w dalszej kolejności – do prawa do dobrej administracji, niewątpliwie wkraczamy w sferę, której granice nie są łatwe do ustalenia. Rodzi to niejednokrotnie różnego rodzaju dylematy prawne oraz trudności w sformułowaniu jej podstawowych wyznaczników, które zdeterminowane są jej różnymi znaczeniami. Podzielam w tym zakresie stanowisko Z. Niewiadomskiego, oparte na różnych koncepcjach doktrynalnych, który mówi o trzech znaczeniach administracji publicznej:

> […] 1) w pierwszym z nich administracja oznacza wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych, 2) w drugim oznacza określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym, 3) w trzecim oznacza ludzi zatrudnionych (powołanych, nominowanych, wybieranych, przyjętych do pracy na podstawie umowy cywilnej) w strukturach wymienionych w pierwszym znaczeniu[8].

Wydaje się, że takie podejście faktycznie ujmuje problem administracji publicznej w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym, ponieważ pierwsze i trzecie znaczenie w tym przypadku pozostają w bardzo silnym związku. Nieco inne stanowisko w tej materii zajęli H. Izdebski i M. Kulesza, którzy niezależnie od znaczenia podmiotowego i przedmiotowego wyodrębniają znaczenie funkcjonalne administracji publicznej[9]. Cały szereg innych koncepcji administracji publicznej wiąże się z reguły z różnymi odmiennościami w zakresie rozpisywania na czynniki pierwsze problemów związanych z podmiotowymi, przedmiotowymi i czynnościowymi aspektami jej funkcjonowania.

Motywem przewodnim w dalszych rozważaniach, dotyczących głównie ujmowanej w perspektywie aksjologicznej problematyki dobrej administracji, będą zagadnienia, których analiza wymaga wskazania cech podstawowych administracji publicznej. Wydaje się, że kluczowe znaczenie w tej materii ma uznanie, iż administracja z reguły wiąże się z realizowaniem ważnych zadań państwa związanych z funkcjonowaniem władzy wykonawczej, również gdy chodzi o realizację zadań państwa przez inne podmioty władzy administracyjnej niż administracja rządowa, w tym przez administrację samorządową oraz inne podmioty administrujące. Realizując zadania państwa, funkcjonują one w strukturze państwa. Ich działalności nie można więc ujmować w opozycji do państwa. Nie zmienia to faktu, że poszczególne aspekty działań administracji publicznej – w zależności od tego, czy chodzi o administrację rządową, samorządową, organy państwowych osób prawnych, samorządów zawodowych czy podmiotów prywatnych, którym zostały zlecone zadania państwa z zakresu administracji publicznej –

---

[4] T. Rabska, *Administracja rządowa i samorządowa (nowy model administracji państwowej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991, nr 2, s. 7–12.
[5] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Poznań 1994, s. 3–4.
[6] M. Zdyb, *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Studia z Prawa Publicznego*, t. 1, Lublin 1999, s. 17–49; *idem*, *Służba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2004, s. 349–377; *idem*, *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 197–235.
[7] M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 11.
[8] Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 44.
[9] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 83.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

mogą być w zakresie tych działań traktowane niejednakowo, np. w zakresie odpowiedzialności, budowania ładu prawnego w sferze stosunków administracyjnoprawnych, korzystania ze środków przymusu państwowego itd.

Wszelkie rozważania dotyczące pojęcia administracji publicznej, jej istoty i zakresu działania mają sens wtedy, gdy będzie to służyć budowaniu ładu publicznego w państwie, ochronie godności człowieka i dobra wspólnego, a także realizacji demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a więc ochronie wartości fundamentalnych człowieka. Od tego zależy ocena tego, czy mamy do czynienia z tzw. dobrą administracją i możliwością realizacji prawa do dobrej administracji czy też nie. Niezależnie od różnych przejawów realizowania władzy administracyjnej dobra administracja zawsze oznacza swoisty imperatyw kategoryczny uosabiający potencjalność w zakresie działania różnych organów administracji (rządowej, samorządowej) oraz innych podmiotów administrujących, działających przy pomocy swoich urzędników, uosabiający przy zastosowaniu władczych i niewładczych form działania ukierunkowanie na kształtowanie ładu publicznego znajdującego swoje ucieleśnienie w optymalnym realizowaniu aksjologicznych podstaw obowiązującego systemu prawnego.

II.

Analizując podstawy ładu administracyjnego i standardy dobrej administracji, często zadajemy sobie następujące pytania: Czy istnieje prawo do dobrej administracji? Czy prawo takie ma swoje umocowanie w Konstytucji RP? Są one o tyle istotne, że ani w Preambule, ani w Konstytucji RP nie zostało to wprost wyartykułowane. Czy w związku z tym można orzec, że to prawo istnieje? Skrajny pozytywista pewnie powiedziałby, że nie, bo go nie widać, nie słychać, nie zostało zapisane w księgach, ustawach itd., a więc go nie ma. Dla wierzących pewnie byłoby niezrozumiałe, gdybyśmy powiedzieli, że Boga nie ma, bo konstytucja oraz ustawy czy umowy międzynarodowe nie zawierają przepisu prawnego, który by to potwierdzał. Nie ma też każdego z nas, o ile nie potwierdza tego jakiś akt stosowania prawa itd. Wiele praw, wolności, zasad o kluczowym, żeby nie powiedzieć fundamentalnym, znaczeniu nie miałoby racji bytu, o ile nie zostałyby zapisane w konstytucji czy ustawach. To dotyczy także praw, którymi się kierujemy, ponieważ zostały gdzieś mocno wyryte w naszym sumieniu i tkwią w nas jak kamienne tablice ofiarowane Mojżeszowi, budując naszą prawość woli, poczucie sprawiedliwości, dążenie do prawdy oraz mobilizując do tego, co dobre i słuszne.

Uważana za jedną z najlepszych, czy nawet za najlepszą, Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej nie jest kompletnym normatywnym arcydziełem, przynajmniej w oczach skrajnych pozytywistów, jednakże istnieje możliwość wyprowadzenia z niej (zwłaszcza przez Sąd Najwyższy) praw o fundamentalnym znaczeniu dla kształtowania i funkcjonowania ładu publicznego w państwie. Również wprowadzenie do polskiego porządku konstytucyjnego, jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej dziś Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej dało Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość wyprowadzenia z niej praw podstawowych i nadania im odpowiednich treści. Dotyczy to takich praw, jak prawo do życia, prawo do ochrony zdrowia, prawo własności, prawo do prywatności, a także szeregu zasad, które

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

dziś są swoistym symbolem czy uosobieniem dobrej administracji, zarówno w wymiarze ustrojowym, jak i materialnoprawnym i proceduralnym. Dotyczy to problematyki m.in. podziału władz, praworządności w sferze prawa administracyjnego, pojęcia interesu publicznego, godności człowieka, prawa do informacji, ochrony praw nabytych i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw, prawa do sądu w sprawach administracyjnych itd.

Źródłem pogłębionych analiz stał się problem godności człowieka i dobra wspólnego. Dały one asumpt do identyfikacji i określenia treści wielu praw, które potem zostały wyartykułowane w Konstytucji RP z 1997 r.[10] Czy takie rozwiązania są aktualnie dopuszczalne? Wydaje się, że nie tylko są, ale wręcz powinny być. Dla wyprowadzenia z Konstytucji RP prawa do dobrej administracji płaszczyznę odniesienia stanowią niektóre fragmenty Preambuły, w której m.in. podkreśla się, że Konstytucję uchwala się, „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność", że ład publiczny powinien być oparty na „poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot". Dlatego w samej Konstytucji RP niejako wzywa się „wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, […] aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej".

Swoiste dopełnienie aksjologicznych podstaw umożliwiających identyfikację prawa do dobrej administracji stanowią w obowiązującej Konstytucji RP m.in.: art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli"), art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej"), art. 7 („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa"), art. 10 ust. 1 („Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej"), art. 30 („Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych"), art. 31 ust. 1–3 („1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw"), art. 32 ust. 1–2 („1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny") itd.

Na tle powyższej konstatacji rodzi się pytanie, czy w sytuacji gdy dokonujemy identyfikacji prawa do dobrej administracji jako swoistego konglomeratu innych praw wyraźnie wyartykułowanych w Konstytucji RP, istnieje potrzeba wyprowadzania z niej kolejnego prawa, które miałoby w takim stanie rzeczy stanowić swoistego rodzaju metaprawo. Za taką potrzebą, a nawet koniecznością, przemawia szereg argumentów, w tym dotychczasowe do-

[10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

świadczenia Polski i innych krajów oraz szereg praw zapisanych w najważniejszych aktach prawa międzynarodowego (np. w Karcie Narodów Zjednoczonych ONZ, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowych Paktach Praw Obywatelskich i Politycznych czy Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych itd.).

Mając na uwadze powyższe, można przyjąć, że prawo do dobrej administracji czerpie swą moc nie tylko z fundamentalnych wartości ładu publicznego, takich jak np. godność człowieka czy dobro wspólne, lecz także z innych praw i wolności, dla których godność ludzka jest źródłem, oraz z zasad wyrażających fundamenty tego ładu publicznego (np. z zasady demokratycznego państwa prawnego). Co więcej, staje się ono przez to elementem aksjologicznej struktury, która rodzi swoistą aksjologiczną potencjalność prawa. Można więc przyjąć, że w prawie do dobrej administracji tkwi niewyrażona literalnie, ukryta siła oddziaływania umożliwiająca umocnienie ładu publicznego. Ustawodawcy unikają posługiwania się pojęciem „prawo do dobrej administracji", zakładając, że jest ono konsekwencją istnienia innych praw i wartości.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że nie ma szacunku dla godności człowieka i dobra wspólnego tam, gdzie człowiek jest skazany na samowolę i kaprys państwa, wyrażany przez jego organy, w tym przede wszystkim przez organy administracji publicznej i jej nieskrępowaną uznaniowość i bezkarność. Niszczy to autorytet państwa, zwłaszcza że z administracją publiczną i jej działaniami człowiek styka się częściej niż z innymi organami władzy publicznej. Stąd prawo do dobrej administracji jest jedną z kluczowych form wyrażania się szacunku dla godności człowieka. Szanując godność człowieka, musimy przyjąć, że wypływa z niej prawo do dobrej administracji, które nie pozwala nawet organom państwa, będącym strażnikami dobra wspólnego, ujmować tego dobra w kategoriach, które miałyby cechy bezprawności. Dotyczy to zresztą nie tylko organów administracji publicznej, lecz także sądów (władzy sądowniczej) i władzy prawodawczej.

Prawo do dobrej administracji dotyczy szczególnie relacji państwo – jednostka. Relacja ta nie może w żaden sposób być ujmowana w kategoriach gry o sumie zerowej, ponieważ stosunki te w cywilizowanym świecie mogą, a nawet powinny, tworzyć swoistego rodzaju harmonię. Właśnie w takich kategoriach należałoby ujmować nie tylko relację jednostka – państwo, ale również relację dobro wspólne – godność człowieka. Prawo do dobrej administracji będzie się pojawiać zawsze wtedy, gdy wystąpią konflikty czy jakaś forma dysharmonii w relacji człowiek (jako byt nie tylko psychofizyczny, ale i transcendentny, metafizyczny) – państwo (jako byt relacyjny, uosabiający dobo wspólne). Gdy w tych relacjach skala napięcia przerodzi się w patologię (wzajemne paraliżowanie się), możemy mieć do czynienia ze zjawiskiem, w którym traci zarówno jednostka (człowiek), jak i państwo. Jest to zjawisko znane w teorii gier m.in. jako dylemat więźnia.

Samo potwierdzenie prawa do dobrej administracji nie wystarcza do optymalnej możliwości jego realizowania. Jest to trudne m.in. ze względu na zamęt terminologiczny, który doprowadził do niejednolitego pojmowania tych samych pojęć. Dotyczy to podstawowych w tej materii terminów prawnych, takich jak: administracja publiczna, zasady prawa administracyjnego, publiczne prawo podmiotowe, uprawnienie w sferze prawa publicznego, państwo prawa, demokratyczne państwo prawa, dobro wspólne, interes publiczny itd. Taki stan rzecz utrudnia sformułowanie treści prawa do dobrej administracji oraz określenie jego istoty.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

To, że prawo do dobrej administracji nie musi być wprost wyartykułowane w konstytucji, bo można je wyprowadzić z podstawowych wartości systemowych, nie zmienia faktu, że taki stan rzeczy może utrudniać identyfikację tego prawa i jego treści. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że wszystkie wcześniejsze konstytucje w Polsce, tak jak Konstytucja RP z 1997 r., nie posługują się pojęciem prawa do dobrej administracji, a nawet dobrej administracji. Także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych jest w tej materii dość wstrzemięźliwe. Ta nadmierna ostrożność była z pewnością konsekwencją niezadowalającego określenia w prawie polskim (oraz unijnym) podstawowych wyznaczników prawa do dobrej administracji i standardów wyrażających istotę dobrej administracji, ale także obawy, że obywatele będą w stopniu nadmiernym z tego prawa korzystać, co w konsekwencji doprowadzi do osłabienia autorytetu państwa i działających w jego imieniu organów. Problem ten był szczególnie widoczny w kontekście odszkodowania za niezgodne z prawem działania organów państwa (w tym organów administracji publicznej – innych podmiotów administrujących) oraz ich funkcjonariuszy za szkody wyrządzone ich działaniem.

Do czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. (gdzie według art. 77 ust. 1 ustrojodawca przyjął zasadę: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej") oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 18/00 dominowało przekonanie, że dochodzenie takich roszczeń jest bardzo trudne, a czasem niemożliwe, gdyż wiązało się z koniecznością wykazania winy po stronie organu administracji publicznej lub urzędników (osób) upoważnionych do działania w imieniu tego organu. Dopiero wprowadzenie tzw. odpowiedzialności obiektywnej, zakładającej, że odszkodowanie za szkody tego typu należy się nie tylko w przypadku winy urzędnika (organu administracji), lecz i w przypadku obiektywnego zaistnienia (powstania) szkody, zmieniło sytuację w tej materii. Kluczowe znaczenie miał tu wspomniany wyżej wyrok TK, ponieważ Trybunał uznał, że:

> 1. Art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm. […], rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2. Art. 418 kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[11].

Swoistą konsekwencją wyżej wymienionego wyroku oraz pełnej implementacji art. 177 Konstytucji RP w sferze odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania podmiotów administrujących i funkcjonariuszy publicznych oraz powstałe w związku z tym szkody po stronie podmiotów administrowanych stała się ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692 ze zm.), która uchyliła art. 417–420^2 Kodeksu cywilnego (a także art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego). W ich miejsce zostały wprowadzone nowe przepisy, tj. art. 417– 417^2 k.c.

Według art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa

[11] Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Z kolei w myśl § 2 jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Dopełnieniem tego przepisu jest art. 417^1 § 1 oraz art. 417^2 k.c., a także ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[12].

Istotne wydaje się to, że w następstwie powyższych regulacji prawnych powstał system, który jest jednym z istotnych aksjologicznych elementów kształtujących podstawy dobrej administracji. Buduje on bowiem fundamenty właściwego pojmowania roli administracji we współczesnych modelach państwa.

III.

Okoliczność, że w Konstytucji RP (oraz w ustawach) nie zostało wyrażone wprost prawo do dobrej administracji, mogłaby sugerować, że nie ma podstaw do mówienia o prawie do dobrej administracji, a tym bardziej o podmiotowym prawie do dobrej administracji. Taka konstatacja wydaje się jednak nieuprawniona, tak jak i szereg często głoszonych tez, odnoszonych nawet do praw i wolności wyraźnie wyeksponowanych w artykułowanych fragmentach Konstytucji RP. Dotyczy to chociażby prawa do ochrony zdrowia. Pamiętać należy, że pośród praw i wolności są również prawa fundamentalne, które należą się człowiekowi tylko z tej racji, że jest człowiekiem i ma swoją godność, która jest nienaruszalna i niezbywalna. W odniesieniu do wielu z nich dopuszczalna jest teza, że państwo ich nie nadaje, a jedynie potwierdza ich istnienie. Można do nich zaliczyć np. prawo do życia, prawo do ochrony zdrowia, prawo własności itd. Są też prawa, które można określić jako prawa zabezpieczające (np. prawo do sądu), oraz szereg zasad ważnych, a czasem wręcz koniecznych z punktu widzenia ładu publicznego, takich jak zasada praworządności czy zasada proporcjonalności, które mają na celu zabezpieczenie możliwości realizowania innych praw.

Mając na uwadze powyższe, dochodzimy do momentu, w którym rodzi się pytanie, czy pojęcie dobrej administracji ma wymiar tylko proceduralny, prakseologiczny, socjologiczny czy może głębszy – aksjologiczny, wskazujący na to, że chodzi tu o wartość o znaczeniu fundamentalnym, a więc aksjologiczną podstawę kształtowania ładu publicznego. Dalszą konsekwencją tego kierunku myślenia jest pytanie o to, czy można w ogóle mówić o prawie do dobrej administracji czy o podmiotowym prawie do dobrej administracji. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie zawsze jest łatwa i z pewnością wymaga uwzględnienia kilku kluczowych problemów o charakterze aksjologicznym.

Po pierwsze, działające przez swe organy oraz inne podmioty administrujące państwo stoi na straży ładu prawnego wspólnoty państwowej, w tym na straży wartości, praw i wolności o fundamentalnym znaczeniu dla człowieka, a w dalszej kolejności na straży praw, które z tych wartości czerpią swoją moc. Działa w tej materii poprzez władzę prawodawczą, która dokonuje konkretyzacji praw podstawowych w ramach stanowionego prawa pozytywnego, a przez to rozpisania na czynniki pierwsze wartości fundamentalnych. W tym celu tworzy się

[12] Dz.U. 2016, poz. 1169 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

aparat administracyjny oraz instrumenty jego działania, umożliwiające jego stosowanie w odniesieniu do konkretnych osób fizycznych i innych podmiotów oraz do konkretnych stanów faktycznych. Administracja publiczna jest w tym kontekście tą częścią aparatu państwowego, który odgrywa służebną rolę w stosunku do obywateli, odpowiadając jednocześnie za misję kształtowania opartego na sprawiedliwości i demokratycznych standardach ładu publicznego.

Po drugie, kształtowanie standardów dobrej administracji jest kwintesencją praktycznej realizacji prawa do dobrej administracji. Poprzez implementację do konkretnych stanów faktycznych podstawowych wartości uosabiających dobrą administrację kształtuje nie tylko szacunek i autorytet prawa do dobrej administracji, lecz także autorytet państwa i zaufanie do niego obywateli. W tym kontekście można stwierdzić, że podstawowe znaczenie ma tu normatywne określenie relacji państwo – jednostka (obywatel). Niedopuszczalne w tej materii wydają się rozwiązania dopuszczające funkcjonowanie państwa, w którym administracja jest tworem wszechogarniającym; nie mniej niebezpieczny jest system, w którym i państwo, i jego administracja są nieobecne. W *Prawach* Platona „Państwo jest potęgą absolutną na ziemi. Nie przesadzamy, mówiąc, że państwo jest Bogiem rzeczywistym i obecnym. […] Jest wiecznie dla siebie swym własnym prawem i swym własnym celem”[13]. W takim stanie rzeczy dla ochrony tak pojmowanego państwa dopuszczalne są każde środki, nawet gdyby ich stosowanie oznaczało pozbawienie obywatela jego najbardziej podstawowych praw, a wszelkie dywagacje o dobrej administracji czy prawie do dobrej administracji nie miałyby żadnego sensu, ponieważ podstawowym celem działań aparatu administracyjnego stałoby się zachowanie samego siebie. W *Państwie* Platona aparat państwa miał decydować o wszelkich przejawach życia ludzkiego:

> Nad łączeniem się obywateli w związki małżeńskie będzie więc musiał czuwać prawodawca i potem nad płodzeniem dzieci oraz ich wychowaniem, […] nad obywatelami w okresie ich młodości i gdy posuwają się w latach i dochodzą do sędziwego wieku. […] Na ich smutki i radości, na pragnienie i żar wszelkich pożądań przy obcowaniu wzajemnym pilnie baczyć powinien i nagany im udzielać […] albo pochwały, zależnie od tego, na co zasłużyli. […] Konieczne jest następnie, ażeby pilnował, w jaki sposób obywatele zdobywają mienie i na co wydają pieniądze, jakie umowy zawierają ze sobą i jakie zrywają, dobrowolnie czy niedobrowolnie, i żeby uważał, jak w każdym poszczególnym przypadku postępują wobec siebie nawzajem[14].

Artykulacja jakiegoś prawa w akcie normatywnym oznacza potwierdzenie istnienia jakiegoś prawa. Dla praw podstawowych nie jest konieczna tego typu identyfikacja, jeżeli przyjmiemy, że prawo takie istnieje niezależnie od tego, czy zostało ono wyartykułowane czy też nie. Istnienie takiego prawa w perspektywie relacji państwo – jednostka (administracja publiczna – obywatel) jest konsekwencją wartości uosabiających aksjologiczne podstawy ładu publicznego w państwie, w tym relacji dobro wspólne – godność człowieka.

IV.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że u podstaw prawa do dobrej administracji leżą wyznaczniki podstawy te kreujące. I nie chodzi tu o wyznaczniki o charakterze proceduralnym,

[13] G.W.F. Hegel, *Sämtliche Werke*, Bd. 1: *Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie*, Leipzig 1973, s. 112.
[14] Platon, *Prawa*, Warszawa 1960, s. 15–16.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

lecz o ogólnosystemowe podstawy ładu prawnego ukształtowane w ramach kultury łacińskiej, związane z relacjami państwo – jednostka. Do najważniejszych należy opisane poniżej standardy.

1. Zasada podziału władz. Aktualnie istotę tej zasady formułuje przede wszystkim art. 10 ust. 1 Konstytucji RP oraz bogate w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Według jednego z wyroków TK:

> […] władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto musi między nimi panować równowaga oraz muszą one między sobą współpracować. Zasada ta nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Celem zasady podziału władz jest m.in. ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którąkolwiek ze sprawujących ją organów[15].

Na uwagę zasługuje okoliczność, że każda władza posiada kompetencje wyrażające istotę tej władzy, co oznacza, że zasada podziału władz:

> […] wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. […] Podział władz w żadnym wypadku nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności. Konstytucja, mówiąc we wspomnianym przepisie o równowadze władz, w szeregu innych przepisów wyraźnie przewiduje służące tej równowadze kształtujące oddziaływanie między organami należącymi do różnych władz (np. art. 98 ust. 4 i 5, art. 101, art. 105 ust. 1, art. 122, art. 145, art. 154 ust. 2, art. 158–160, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1, art. 179, art. 180 ust. 2–4, art. 183 ust. 3, art. 184, art. 185 i art. 188 Konstytucji RP). Całkowicie pozbawione podstaw byłoby inkorporowanie zasady podziału i równowagi władz w sposób prowadzący do sparaliżowania przewidzianego w konstytucji kształtującego wpływu, jaki każda z władz może w granicach i formach przewidzianych wywierać na dwie pozostałe[16].

Mocno zmodyfikowany Monteskiuszowski model podziału władz dopuszcza współcześnie możliwość dopełniania poszczególnych władz przez inne władze. Nie ulega bowiem wątpliwości, że władza prawodawcza kształtuje podstawy obowiązującego prawa pozytywnego, do którego stosowania obowiązane są władza sądownicza i władza administracji publicznej (włada wykonawcza), jednakże o ostatecznym brzmieniu norm prawnych przesądzają ostatecznie sądy i organy administracji publicznej, odnosząc prawo stanowione przez władzę prawodawczą do konkretnych osób (podmiotów prawa) i konkretnych stanów faktycznych, dokonując przy tym wykładni prawa w sferze dopuszczalnych luzów normatywnych. Istnieje również możliwość zakwestionowania obowiązującego prawa i wyeliminowania go z porządku prawnego w przypadku jego niezgodności z Konstytucją RP orzeczoną przez Trybunał Konstytucyjny. Ten ostatni punkt odniesienia w swoich działaniach czyni prawo, za którego autorytetem stoi władza prawodawcza. Byłoby dziś nadmiernym uproszczeniem przyjęcie tezy, że w przypadku stosowania prawa mamy do czynienia z prostym odczytaniem jego treści z ustaw i innych aktów normatywnych, albowiem dekodowanie normy prawnej z przepisu lub przepisów prawnych jest procesem myślowym wiążącym się z nadawaniem im optymalnych treści, co jest ponad wszelką wątpliwość procesem twórczym, a nawet procesem prawotwórczym. Prawo do dobrej administracji w takim stanie rzeczy jest powiązane z oczekiwaniem, że organy administracji publicznej dokonają wykładni prawa w sposób, który pozwoli wydobyć z nich treści dobre, słuszne i sprawiedliwe.

[15] Wyrok TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK ZU 1993, nr 37.
[16] Wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., P 8/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 89.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

2. Praworządność. Zasada ta, sformułowana w art. 7 Konstytucji RP oraz w szeregu ustaw (np. art. 6 i 7 k.p.a.), jest niewątpliwie jednym z podstawowych filarów prawa do dobrej administracji. W najbardziej ogólnym ujęciu nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa ma szeroki zakres przedmiotowy. „Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jak i obowiązek przestrzegania prawa”[17]. Ze względu na niezakończone przemiany ustrojowe w Polsce ciągle nie udało się w pełni uporać z różnymi zaszłościami historycznymi dotyczącymi rozumienia praworządności i idei dobrej administracji oraz nadmiernie gloryfikowano zasadę legalizmu utożsamianego z przestrzeganiem prawa pozytywnego, bez względu na to, jakie ono jest, byle tylko było ustanowione z poszanowaniem podstawowych reguł i procedur w zakresie jego kształtowania. Takie formalistyczne podejście do prawa, które miało wiązać organy administracji publicznej przy jej uzewnętrznianiu się, gdzieś w dalszej perspektywie pozostawiało pytanie o treść i wartość materialnego prawa administracyjnego, bez stosownego postrzegania aksjologicznych podstaw ładu publicznego oraz wartości uosabiających istotę prawa, a więc tego, co dobre i słuszne oraz racjonalne, roztropne, sprawiedliwe. Dlatego, mówiąc o praworządności, nie wystarczy zamknąć się w ramach prawa pozytywnego. Trudno nie zgodzić się w tym zakresie z tezami M.A. Krąpca:

> […] pozytywiści biorą zewnętrzne przejawy prawa (np. fakt ustanowienia przez parlament) za prawo. Ale to ustanowienie przecież nie stanowi istoty prawa i nie daje mocy prawnej. Moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach. […] prawo nic nie znaczy, jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka[18].

Podzielić w tym zakresie należałoby następujący pogląd A. Kaufmanna: „Pozytywista, który widzi jedynie ustawy i zamyka się wobec wszelkich pozaustawowych momentów prawa, jest z tego powodu […] w zasadzie bezsilny wobec każdego spaczenia prawa przez siłę polityczną”[19].

W kontekście prawa do dobrej administracji należy przyjąć, że zasada praworządności jest kierowana przede wszystkim do organów władzy publicznej, a jej zasadniczym przesłaniem jest ochrona praw obywateli przed nadmierną swobodą oraz samowolą tychże organów. Niewątpliwie uproszczeniem byłoby sprowadzenie jej do organów administracji rządowej i samorządowej, ponieważ zadania z zakresu administracji publicznej oraz inne formy władztwa publicznego realizują także inne podmioty. Bardzo wyraziście w tej materii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00), w którym został podjęty – uregulowany w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP – problem prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa w perspektywie m.in. zasady praworządności. Mając na uwadze okoliczność, że zasada praworządności jest kierowana głównie do organów władzy publicznej, TK zasadnie przyjął:

---

[17] Zob. W. Sokolewicz, *Artykuł 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 3.
[18] M.A. Krąpiec, *Suwerenność, by ocalić*, Toruń 1997, s. 8.
[19] A. Kaufmann, *Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtsdogmatik*, [w:] *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, Hrsg. A. Kaufmann, W. Hassemer, U. Neumann, Heidelberg 1989, s. 17.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Pojęcie władzy publicznej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu „władzy publicznej" mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Nazwa „organ" władzy publicznej, użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji, oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej[20].

3. Godność człowieka jako aksjologiczna podstawa i imperatyw kategoryczny w sferze pojmowania prawa do dobrej administracji. Niewątpliwie dla kształtowania ładu prawnego w Polsce kluczowe znaczenie ma art. 1 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli") oraz art. 30 („Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela […]"). Mając na uwadze okoliczność, że godność człowieka odnosi się nie tylko do praw i wolności człowieka w ich syntetycznej formule, lecz także do wszystkich wartości, które są ucieleśnieniem tej godności i mają jej służyć, a więc również ustroju organów państwa, standardów działania administracji publicznej i podstawowych jej wyznaczników, jakości i wyznaczników obowiązującego prawa itd., zasadne wydaje się pomieszczenie art. 30 Konstytucji RP z 1997 r. jako jej art. 1 lub 2, ponieważ są to wartości najbardziej podstawowe z punktu widzenia człowieka i wspólnoty, w ramach której funkcjonuje. Administracja publiczna (inne organy państwa) oraz jej możliwości działania winny być podporządkowane dobru wspólnemu i godności człowieka. Stąd człowiekowi przysługuje prawo do dobrej administracji, które oznacza nie tylko jej skuteczność działania, racjonalność, sprawność, lecz także konieczność właściwego realizowania gwarancji wyrażających istotę przysługujących mu praw.

Niewątpliwie godność człowieka stanowi nakaz poszanowania przez innych (również przez organy państwa, w tym organy administracji publicznej) tego, co stanowi istotę naszego człowieczeństwa. W tym sensie wykracza on poza sferę prawa pozytywnego. Bez wątpienia więc „nie da się godności człowieka w pełni zrozumieć bez ujęcia osoby ludzkiej w wymiarze transcendentnym […]. Człowiek poprzez swoje konkretne życie nadaje godności ludzkiej indywidualny rys. Stąd godność każdego człowieka ma swoją indywidualną twarz i spersonalizowane oblicze"[21]. Jan Paweł II w encyklice *Veritatis splendor* podkreślił:

[…] prawo naturalne wyraża godność ludzkiej osoby i kładzie podwaliny jej fundamentalnych praw i obowiązków, jego nakazy mają znaczenie uniwersalne, jest ono zatem wiążące dla wszystkich ludzi. Ta uniwersalność nie ignoruje odrębności poszczególnych istot ludzkich, nie przeczy jedyności i niepowtarzalności każdej osoby[22].

[20] Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.
[21] M. Zdyb, *Godność człowieka w świetle art. 39 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 63.
[22] Jan Paweł II, *Encyklika Veritatis splendor*, Watykan 1993, s. 31.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

W orędziu na XXXII Światowy Dzień Pokoju z dnia 1 stycznia 1999 r. wyraźnie zaś zaakcentował:

> […] nie wolno lekceważyć żadnej obrazy ludzkiej godności – niezależnie od tego, jaka jest jej przyczyna, jaką konkretną formę przyjmuje i gdzie się dokonuje. […] Obrona powszechności i niepodzielności praw człowieka to istotny warunek […] integralnego rozwoju jednostek, ludów i krajów. Potwierdzenie tej powszechności i niepodzielności nie wyklucza bynajmniej, że w realizacji poszczególnych praw w konkretnych okolicznościach mogą się ujawnić uzasadnione różnice natury kulturowej czy politycznej[23].

Szczególne znaczenie dla określenia charakteru i istoty godności człowieka oraz jej transcendentnego, ponadpozytywnego charakteru miała Karta Narodów Zjednoczonych, a zwłaszcza Powszechna Deklaracja Praw Człowieka[24]. Jak zauważył Jan Paweł II:

> […] Powszechna Deklaracja jest jednoznaczna: nie nadaje praw, które proklamuje, ale uznaje ich istnienie, są one bowiem wpisane w istotę ludzkiej osoby i jej godności. W konsekwencji nikomu nie wolno pozbawiać tych praw swojego bliźniego, byłoby to bowiem pogwałceniem jego natury. Wszystkie bez wyjątku ludzkie istoty mają równą godność. Z tego samego powodu omawiane prawa pozostają w mocy we wszystkich okresach życia i we wszelkich okolicznościach politycznych, społecznych, gospodarczych czy kulturowych. Tworzą jednolitą całość, której oczywistym celem jest ochrona dobra człowieka i społeczeństwa we wszystkich aspektach[25].

Mając na uwadze okoliczność, że godność człowieka jest swoistego rodzaju punktem odniesienia dla kształtowania aksjologicznych aspektów prawa do dobrej administracji, należy odnotować kilka dość istotnych kwestii. Po pierwsze, godność ma niewątpliwie (także w perspektywie prawa administracyjnego) ontologiczny, teologiczny i religijny wymiar. Słusznie w związku z tym zauważył D. Dudek:

> Godność, mająca istotne znaczenie i implikacje, nie jest bowiem instytucją prawną [w znaczeniu wykreowania jej przez prawo pozytywne – M.Z.] przez prawo wykreowaną i ściśle unormowaną […]. Stanowi ona zjawisko pierwotne i niezależne wobec prawa, związane z egzystencją człowieka, możliwe do rekonstrukcji definicji raczej filozoficznej (antropologicznej i etycznej) czy filozoficzno-prawnej niż ściśle dogmatyczno-prawnej[26].

Po drugie, uwzględniając powyższe, należy przyjąć, że dla jej zaistnienia nie jest potrzebna normatywna legitymizacja w rozumieniu prawa pozytywnego, co oznacza, że istnieje ona bez względu na to, czy akty normatywne ją deklarują czy też nie. Dla jej funkcjonowania nie jest konieczna artykulacja w konkretnym akcie normatywnym. Po trzecie, mimo że dla jej funkcjonowania w obiegu prawnym nie jest konieczna aktywność organów państwa, a więc nie musi być wyrażona i wyakcentowana w konstytucji, ustawach i innych aktach normatywnych, to ma wyjątkowe znaczenie prawne. Na normatywny charakter art. 30 Konstytucji RP i godności człowieka, chociaż przepis ten nie kreuje godności człowieka, a jedynie potwierdza jego istnienie oraz jego ponadpozytywnoprawny charakter, wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, i to już w pierwszym okresie jego wyartykułowania w Konstytu-

[23] *Orędzie Papieża Jana Pawła II na XXXII Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1999 roku*, „Niedziela" 1999, nr 1.
[24] www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 10.05.2019].
[25] *Ibidem*.
[26] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 43–44.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

cji RP[27]. Po czwarte, godność człowieka jako taka ma charakter bezwzględny, jest niezbywalna i przysługuje każdemu. Dlatego – w przeciwieństwie do praw, dla których jest źródłem – nie podlega ograniczeniu. Jest tą wartością, do której nie znajduje zastosowania, tak jak do wszelkich praw i wolności wynikających z godności, zasada proporcjonalności[28]. To m.in. z tego względu, że jest wartością ponadpozytywnoprawną. To różni czy może różnić ją od takich praw, jak prawo do dobrej administracji, które z niej czerpią moc; godność człowieka może być przedmiotem dookreślenia ich treści w procesie tworzenia i stosowania prawa. Po piąte, ochrona zarówno godności człowieka, jak i prawa do dobrej administracji jest podstawowym obowiązkiem państwa. Państwo nie może uwolnić się od tego obowiązku. Ponadto ponosi odpowiedzialność za jego realizację w kontekście tworzenia prawa i jego stosowania. Tylko wtedy jest gwarantem ładu publicznego i bezpieczeństwa prawnego obywateli. Istotne w tym kontekście jest to, że godność człowieka może być w świetle dotychczasowej praktyki Trybunału Konstytucyjnego traktowana jako samodzielny wzorzec kontroli zgodności z Konstytucją RP, również gdy chodzi o prawo do dobrej administracji.

4. Prawo do dobrej administracji jako element dobra wspólnego. Dobro wspólne, oprócz godności człowieka, stanowi aksjologiczną podstawę kształtowania i realizacji prawa do dobrej administracji. Dzięki niemu potrzeba identyfikacji tego prawa nie budzi zastrzeżeń. Kluczowe i bardzo ważne znaczenie w tej materii ma orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądownictwa administracyjnego (najpierw Naczelnego Sądu Administracyjnego, a aktualnie wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego)[29].

Niewątpliwie zasadne wydaje się twierdzenie, że dobro wspólne jest wartością integrującą inne wartości w państwie. Wynika to zresztą z art. 1 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W związku z tym kluczowym zadaniem państwa jest stworzenie takiego ustroju organów i mechanizmów ich działania, które będą służyć całej wspólnocie państwowej i jej poszczególnym obywatelom. W tym kontekście dobro wspólne jest swoistego rodzaju potencjalnością ukierunkowaną na dobro obywateli. Ciąży w związku z tym na nim także obowiązek ukształtowania optymalnego ładu publicznego, gwarantującego prawa do oczekiwania bezpieczeństwa w zakresie funkcjonowania aparatu państwowego, a zwłaszcza administracji publicznej, z którą wiąże się prawo do dobrej administracji. Nie ma prawa do dobrej administracji bez odniesienia go do godności człowieka i dobra wspólnego. Jak podkreślił J. Krucina:

[27] Wyrok TK z dnia 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK 2001, nr 7, poz. 211; wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK 2001, nr 8, poz. 248; wyrok TK z dnia 15 października 2002 r., SK 6/02, OTK-A 2002, nr 5, poz. 65; wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19; wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 17; wyrok TK z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 97; wyrok TK z dnia 24 października 2006 r., SK 41/05, OTK 2006, nr 9, poz. 126; wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24; wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07, OTK 2008, nr 7, poz. 126; wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK 2010, nr 2, poz. 15; wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r., SK 55/13, OTK 2014, nr 10, poz. 110.

[28] Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108; wyrok T TK z dnia 26 maja 2008 r., SK 25/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 62; wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK 2001, nr 8, poz. 248.

[29] M. Zdyb, *Kształtowanie standardów demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2013, s. 117–127.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Wspólnota w porządku przyrodzonym polega na łączności ludzi między sobą – *audentio hominum ad unum aliquid communiter agendum*. Porządek ten wyznaczają cztery elementy: 1) osoby ludzkie – ponieważ człowiek jest przede wszystkim osobą we wspólnocie, ku niej ciąży, w niej wzrasta, w niej chce uczestniczyć, otrzymując zarazem i dając. 2) Dlatego ludzie nie mogą być tylko obok siebie, muszą być ze sobą, tworząc swoistą współzależność, która powstaje dzięki relacjom, stycznościom, kontaktom i spotkaniom między osobami ludzkimi. 3) Kontakty łączące ludzi nie są byle jakie, obojętne, ale ukierunkowują je wokół czegoś jednoczącego; owo wzajemne przyporządkowanie wyrasta na podłożu przyrodzonych lub nadprzyrodzonych dóbr, wartości i celów, które wyzwalają wśród ludzi siłę integrującą, stają się dobrem wspólnym społeczności. I tak dobro wspólne, będące punktem wyjściowym, racją formalną wspólnoty, a zarazem jej celem, ogniskuje na sobie postępowanie uczestników wspólnoty, wyznacza ich zachowanie. 4) Zabiegając o dobro wspólne, ludzie odnajdują w jego wartościach cząstkę siebie, własne dobro osobowe[30].

W kontekście dobra wspólnego i godności człowieka oraz realizowania w tej perspektywie prawa do dobrej administracji istotne znaczenie ma moralny wymiar prawa do dobrej administracji oraz etyczny wymiar działania administracji publicznej. Organy administracji publicznej (organy państwa), jak zapewne powiedziałby także dziś F. Koneczny, nie stoją ponad etyką.

To właśnie bezetyczność władzy publicznej, władzy państwowej czy samorządowej doprowadziła […] do charakterystycznego pojmowania polityki jako sztuki dochodzenia do władzy […]. A jeśli państwo etyki nie uznaje w stosunku do obywateli, jakimż cudem mają się brać u obywateli przymioty etyczne w zachowaniu się względem państwa? […] Państwo nie ma […] mocy uprawiania nieetycznych czynów, czyli zło nie staje się moralne i dozwolone przez to, że się go dopuszcza państwo, albo że się je popełnia z ramienia lub na rzecz państwa […]. Nie ma pod słońcem władzy, której by wolno było nakazywać podwładnym czyny przeciwne dekalogowi[31].

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że zarówno dobro wspólne, jak i prawo do dobrej administracji muszą być ujmowane nie tylko w perspektywie normatywnej, lecz także w perspektywie moralnej (etycznej), aksjologicznej, powinnościowej (tetycznej), wspólnotowej, materialnej, metafizycznej i ekonomicznej.

Prawo do dobrej administracji, chociaż literalnie nie zostało wyraźnie wyrażone w artykułowanej części Konstytucji RP (a szkoda!), to prawo, które wynika zarówno z Preambuły do Konstytucji RP, jak i z podstawowych przepisów, a zwłaszcza z art. 30 (godność jako źródło wszelkich praw i wolności człowieka), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego idee sprawiedliwości społecznej) i art. 1 (Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli, co oznacza, że każda osoba ma swoje powinności w stosunku do państwa, ale i prawo do dobrej administracji, która będzie zawiadywać jego sprawami w sposób nieuchybiający jego godności, mając na względzie także dobro wspólne, ujmowane w kategoriach aksjologicznych moralnie akceptowalnych). Nie można w tym kontekście zapominać, że prawo do dobrej administracji to prawo do dobrego państwa, które jest strażnikiem i symbolem ładu publicznego w Polsce, oraz do ukształtowanych historycznie wartości zbudowanych na fundamentach kultury łacińskiej. Podzielam tu stanowisko m.in. Z. Cieślaka, który przyjął, co następuje:

[…] ustawodawca, chcąc działać zgodnie z art. 1 Konstytucji jako samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjności norm prawnych, nie może wprowadzać regulacji, która prowadziłaby do zaprzeczenia dotychcza-

[30] J. Krucina, *Wokół wartości najwyższych*, Wrocław 1996, s. 14–15.
[31] F. Koneczny, *Rozwój moralności*, Lublin 1938, s. 212–219.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

sowej wartości chronionej, a w szczególności […] do istotowego ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela[32].

I chodzi tu również o prawa i wolności, które – tak jak wolność gospodarcza czy prawo do dobrej administracji – są konsekwencją ukształtowanego w Polsce porządku prawnego, w tym ładu prawnego dotyczącego relacji jednostka (człowiek) – państwo. Prawo w moim przekonaniu jest w takim stanie rzeczy uosobieniem wartości systemowych, a jednocześnie sztuką tego, co dobre, słuszne, roztropne, racjonalne i sprawiedliwe. Tak rozumiane „agreguje na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości będące uzasadnieniem dla stanowienia prawa"[33]. Istotne w kontekście ładu publicznego jest przyjęcie zasady, że dobro wspólne opiera się nie tyle na jego literalnym wskazaniu w konstytucji i innych aktach normatywnych, ile wyrasta z aksjologicznych podstaw systemu prawnego. Z takiego pojęcia wyrasta imperatyw kategoryczny nakładający obowiązek jego poszukiwania z uwzględnieniem dobra widzianego z perspektywy metafizycznej, aksjologicznej i moralnej. Dobra administracja zawsze powinna mieć ucieleśnienie w moralności osobowej i publicznej oraz w sprawiedliwości, słuszności i roztropności. W tym kontekście św. Augustyn dodałby z pewnością: „[…] wyzute ze sprawiedliwości [i moralności – M.Z.] państwa są wielkimi bandami rozbójników?"[34].

5. Bezpieczeństwo prawne. Pewność prawa. Problem bezpieczeństwa prawnego i prawa do dobrej administracji, zwłaszcza gdy patrzymy z perspektywy zagrożeń dla niego, wiąże się m.in. z niezrozumieniem aksjologicznych podstaw i istoty prawa. Nie dostrzega się bowiem starorzymskiej celsusowskiej idei ujmującej prawo jako *ordo boni ac rati*. Formuła ta, po jej rozszerzeniu, wskazuje, że prawo jest sztuką tego, co dobre, słuszne, roztropne, godziwe, sprawiedliwe itd.[35] Zasadne w tym kontekście wydaje się przywołanie po raz wtóry konstatacji M.A. Krąpca:

> […] pozytywiści biorą zewnętrzne przejawy prawa (np. fakt ustanowienia przez parlament) za prawo. Ale to ustanowienie przecież nie stanowi istoty prawa i nie daje mocy prawnej. Moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach. […] prawo nic nie znaczy, jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka[36].

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia prawa do dobrej administracji ogromne znaczenie ma jakość prawa, jego spójność, funkcjonalność, racjonalność, prawość woli organów administracji i podmiotów administrujących, poczucie służby publicznej, przejrzystość, jasność, nienaruszalność podstawowych treści tego prawa (określanej czasem mianem rdzenia pojęciowego czy istoty prawa). Przez istotę praw człowieka, w tym prawa do dobrej administracji:

[32] Zob. stanowisko zaprezentowane przez Z. Cieślaka w zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., KP 7/09, OTK 2011, nr 3, poz. 26, pkt 3–4.
[33] Zdanie odrębne Z. Cieślaka do wyroku TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK 2008, nr 3, poz. 44.
[34] Św. Augustyn, *Państwo Boże*, lib. 4 cap. 4, przeł. W. Kubicki, Kęty 199, s. 148.
[35] M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 38.
[36] M.A. Krąpiec, *op. cit.*, s. 8.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

> […] należy rozumieć „nienaruszalny rdzeń" […] każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotykać pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych[37].

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa prawnego w sferze działania administracji mogą być m.in.: fetyszyzacja sztucznych systemów wartości i związany z nią nadmierny relatywizm prawa; „ilościowa i jakościowa deprecjacja prawa i jego podstawowych instytucji"[38] oraz powiązana z tym inflacja prawa; bylejakość obowiązującego prawa i jego niezrozumiałość; rozdzielenie prawa i moralności; nadmiar nowelizacji; dysfunkcjonalność prawa administracyjnego; systemowa niespójność; „schlebianie różnym dekadenckim i pseudohumanitarnym gustom i uleganie różnym biurokratycznym naciskom"[39] itd.

Rdzeniem dobrej administracji i prawa do dobrej administracji jest bezpieczeństwo prawne oraz pewność prawa. Niewątpliwie oddziałuje na nie: zrozumienie istoty prawa zarówno przez organy tworzące prawo, jak i organy je stosujące; prawość woli organów administracji publicznej i innych organów stosujących prawo; przejrzystość prawa; ochrona praw nabytych i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw; poprawność językowa; zaufanie do prawa i prawodawcy; szacunek dla historycznego dorobku itd.[40] Zagrożeniem dla realizacji prawa do dobrej administracji są różnego rodzaju zjawiska związane z dysfunkcjonalnością administracji publicznej, w tym w zakresie materialnego i proceduralnego prawa administracyjnego. Swoistym gwarantem ładu prawnego w tej materii są znane jeszcze z czasów rzymskich przesłania: 1) *iustitia* (sprawiedliwość), 2) *fides* (zaufanie, wiara) 3) *aequitas* (słuszność), 4) *humanitas* (człowieczeństwo, życzliwość), 5) *honestes* (uczciwość, rzetelność)[41].

6. Autorytet administracji i etos służby publicznej. Pozytywna ocena administracji publicznej zawsze bierze się z autorytetu organów i instytucji oraz osób uosabiających ich powagę i majestat[42]. Jednostka jako osoba jest od państwa wolna, lecz jako jednostka jest państwu powinna (ma obowiązki). Możliwość realizowania tych obowiązków w dużej mierze jest zależna od autorytetu organów państwa oraz od zdolności realizowania służby, która ma służyć realizacji dobra wspólnego i ochronie godności człowieka. Niestety, nazbyt często władze czy władztwo administracyjne pojmuje się jako byt istniejący sam dla siebie. Z pewnością J. Krucina ma rację, podkreślając: „[…] żadna władza nie jest sama dla siebie […]. Nie kreuje ona rzeczywistości społecznej – ona jej służy. Podporządkowana jest rzeczywistości wyższej, w którą uczestnicy wspólnoty wnoszą własną godność, własne prawa, wnoszą wreszcie wynikający z intuicji moralnej człowieczeństwa sam porządek moralny […]"[43].

---

[37] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
[38] M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy…*, s. 39.
[39] *Ibidem*, s. 41.
[40] *Idem*, *Pewność prawa*, „TEKA Komisji Prawniczej. Oddział PAN w Lublinie" 2018, nr 1, s. 421–423; *idem*, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
[41] Zob. m.in. M. Kuryłowicz, *Etyka i prawo w sentencjach rzymskich jurystów*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, red. J. Malarczyk, Lublin 1996, s. 125–135.
[42] Zob. M. Zdyb, *Służba…*, s. 349–377; *idem*, *Standardy służby publicznej. Uwagi ogólne*, „Annales UMCS sectio G (Ius)" 2017, nr 2, DOI: http://dx.doi.org/10.17951/g.2017.64.2.9.
[43] J. Krucina, *op. cit.*, s. 14–15.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Dziś oczekujemy takiej administracji i takiego ładu publicznego, mając na uwadze najpełniejsze ucieleśnienie dobrej administracji. Po latach zniewolenia i walki o wolność wydawało się, że budowanie w wolności będzie czymś łatwiejszym, a dążenie do dobra zaowocuje dobrą administracją. Jednakże aby tak się stało, konieczne jest zastąpienie różnych form służalstwa służbą publiczną. Jeszcze przed uwolnieniem się Polski od komunistycznej niewoli Prymas Kardynał Stefan Wyszyński pisał:

> Nie myślcie, że naród może wypełnić swoje zadanie tylko z pomocą ludzi bez wyrazu, którzy żyją bez wyrazu, którzy żyją byle jak, aby przeżyć, aby jakoś się odkuć, aby wykręcić się tanim kosztem: dzisiaj na uczelni profesorowi, a jutro na urzędzie czy stanowisku podjętym obowiązkom. Łatwizna życiowa jest największym wrogiem współczesnej Polski. Nie tylko niekompetencja, ale i nieuczciwość ludzi kompetentnych, wykształconych, znających swoje zadania, nawet dobrze uposażonych, może doprowadzić do straszliwej katastrofy naszej Ojczyzny[44].

Wymowne były też jego słowa wypowiedziane tuż przed śmiercią, które wątek ten pogłębiły[45].

Żeby zrozumieć sens dobrej administracji, nie wystarczy ustanowienie odpowiednich regulacji prawnych w rozumieniu prawa pozytywnego, ponieważ stanowią one jedynie budulec i punkt odniesienia dla poszukiwania prawa i kształtowania dobrej administracji. Służba publiczna jako element dobrej administracji wiąże się z koniecznością: 1) wyważenia faktu zderzenia się sformalizowanej struktury administracyjnej, a więc pierwiastka formalnego, w którym pojawia się problem poszukiwania wartości prawa, jego sensu, z pierwiastkiem osobowym, wyrażającym się poprzez etos służby, który ma doprowadzić do identyfikacji wartości prawa i ma nadać prawu wymiar moralny i etyczny, 2) eliminowania niedoskonałości prawa oraz różnego rodzaju patologii wypaczających istotę tego prawa. Wiąże się to z należytą troską o dobro wspólne i godność człowieka. Ogromne znaczenie w tym kontekście mają również gwarancje dotyczące praw podstawowych o charakterze zabezpieczającym (jak prawo do sądu) czy zasady proporcjonalności, stosowanej zwłaszcza gdy chodzi o konieczność ograniczenia tych praw (także wolności), 3) zrozumienia istoty godności człowieka.

> Prawo zapisane w konstytucji nie może być traktowane jako wiążące tylko dlatego, że jest ustanowione przez wolę sprawujących władzę w państwie. Konstytucja nie neguje uprawnień władzy państwowej stanowienia prawa, jego znaczenia i siły wiążącej, ale zawsze w granicach najwyższej zasady godności człowieka, zasady społecznego państwa prawa i nienaruszalnych praw człowieka[46].

---

[44] S. Wyszyński, *Droga awansu społecznego (wystąpienie na inauguracji roku akademickiego KUL w dniu 21 października 1979 r.)*, NS, s. 924.

[45] Mówił wówczas: „Nie trzeba się oglądać na innych, na tych lub owych, może na polityków, żądając od nich, aby się odmienili. Każdy musi zacząć od siebie, abyśmy prawdziwie się odmienili. A wtedy, gdy wszyscy będziemy się odradzać, i politycy będą musieli się odmienić, czy będą chcieli czy nie. Nie idzie bowiem w tej chwili w ojczyźnie naszej tylko o zmianę instytucji społecznej, nie idzie też o wymianę ludzi, ale idzie przede wszystkim o odnowienie się człowieka. […] Cóż bowiem z tego – powiem może trywialnie – że krążąca butelka spirytusu przejdzie z rąk jednych pijaków do rąk innych pijaków! Powiem jeszcze bardziej drastycznie: że klucz od kasy państwowej przejdzie z rąk jednych złodziei w ręce drugich złodziei?! Przecież chyba nie o to idzie, żeby wszyscy złodzieje mieli dostęp do kasy i wszyscy pijacy do wódki, tylko żeby sumienie wszystkich się obudziło, żebyśmy zrozumieli naszą odpowiedzialność za naród, który Bóg wskrzesza” – *idem, O moralną odnowę narodu (do wiernych w bazylice gnieźnieńskiej, 2.02.1981)*, NS, s. 1010.

[46] F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001, s. 157–158.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Można w takim układzie odniesienia mówić o uniwersalności godności człowieka i „jej promieniowaniu na wszystkie inne prawa podstawowe”[47], 4) dobro wspólne i godność człowieka są niewątpliwie swoistego rodzaju imperatywem kategorycznym, a przez to zasadą moralną. Nie pozostają ze sobą w sprzeczności, lecz dopełniają się i wzajemnie przenikają. W takim stanie rzeczy, jak słusznie podkreślał D. Hollenbach:

> Rząd [administracja publiczna – M.Z.] ma do spełnienia funkcję moralną: ochronę praw człowieka i zapewnienie wszystkim członkom wspólnoty podstawowej sprawiedliwości. Na społeczeństwie [czyli państwie – M.Z.], rozumianym tak jako całość, jak i jako konglomerat różnorodnych płaszczyzn i aspektów, spoczywa odpowiedzialność za budowanie dobra wspólnego. Ale to właśnie do rządu należy zagwarantowanie minimum warunków umożliwiających prowadzenie tak bogatej społecznej działalności, a mianowicie zagwarantowanie praw człowieka i sprawiedliwości[48].

V.

Zasady ogólne są związane z postępowaniem administracyjnym jako element kształtowania standardów dobrej administracji. Bez wątpienia aksjologiczne podstawy ładu publicznego stanowią fundament kształtowania idei dobrej administracji i prawa do dobrej administracji. Składają się one na merytoryczny rdzeń pozwalający na poszukiwanie optymalnego modelu funkcjonowania relacji państwo (podmioty administrujące państwa) – jednostka (podmiot administrowany). Aby te wartości mogły być realizowane, konieczne jest ukształtowanie stosownego systemu instytucji i instrumentów o charakterze proceduralnym i formalnoprawnym. Nie jest moim zamierzeniem ich analiza w niniejszym artykule (uczynię to w kolejnych publikacjach). Istotne wydaje się jednak zasygnalizowanie, że z aksjologicznych podstaw prawa do dobrej administracji czerpie moc m.in. art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. Według tego przepisu:

> […] prawem, i to podstawowym, obywatela Unii Europejskiej jest domaganie się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji. Prawu temu towarzyszy obowiązek organów i instytucji, a także wszystkich zatrudnionych w nich funkcjonariuszy właściwego, zgodnego z prawem obywatela załatwienia sprawy. Jeżeli w wyniku działań administracji wnoszący sprawę poniósł szkodę, to przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie[49].

Na uwagę zasługują też różnego rodzaju zasady wyartykułowane przede wszystkim w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[50]. Poprzedziło ją, będące drugim aktem normatywnym tego typu w Europie, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem[51]. Obowiązujący aktualnie Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. w art. 6–16 zawiera kluczowe dla realizacji prawa do dobrej administracji normatywne odniesienia pozwalające na kształtowanie zasady dobrej administracji. Większość z nich ma charakter proceduralny, przy czym niektóre mają również charakter materialnoprawny. Należy jeszcze zwrócić uwagę na to, że niektóre

[47] *Ibidem*.
[48] Cyt. za: M. Novak, *Splot dwóch tradycji*, „Znak” 1990, nr 10–11, s. 11.
[49] A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2005, s. 5.
[50] T.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.
[51] Dz.U. nr 36, poz. 341 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

z nich zostały wprost wyartykułowane w Konstytucji RP albo je z niej wyprowadzono. Wśród zasad zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego należy wymienić takie, jak: zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 i 7 k.p.a.), zasada prawdy obiektywnej (art. 7), zasada godzenia interesu publicznego i słusznego interesu stron (art. 7), zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa i pogłębiania kultury prawnej (art. 8), zasada informowania o obowiązującym prawie i udzielania pomocy prawnej (art. 9), zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym (art. 10), zasada przekonywania (art. 11), zasada szybkości i prostoty (art. 12), zasada nakłaniania do ugody stron o spornych interesach (art. 13), zasada pisemności (art. 14), zasada dwuinstancyjności (art. 15), zasada trwałości decyzji (art. 16), zasada sądowej kontroli legalności decyzji (art. 16).

Niewątpliwie na uwagę w aspekcie proceduralnym zasługuje Kodeks Dobrej Administracji (Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej) przyjęty w dniu 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Po odniesieniu go do polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego oraz stanu prawa ukształtowanego na bazie wykładni Konstytucji RP z 1997 r. należy stwierdzić, że nie stanowi on normatywnej nowości, ponieważ formułuje zasady i wnioski, które w Polsce znacznie wcześniej zostały już zaakceptowane. Prawodawca europejski wymienił w tym Kodeksie m.in. takie standardy i zasady, jak: zasada praworządności (art. 4), zasada niedyskryminowania (art. 5), zasada bezstronności (art. 8), zasada niezależności (art. 8), zasada obiektywności (prawdy obiektywnej) (art. 9), zasada proporcjonalności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zasada przestrzegania z wyjątkami obowiązujących praktyk administracyjnych (art. 10 ust. 1), zasada zgodnego z prawem i słusznego oczekiwania (art. 10 ust. 2), zasada uczciwości (bezstronności i rozsądku) (art. 11), zasada uprzejmości (art. 12), zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), potwierdzenie odbioru i podanie właściwego urzędnika (art. 14), zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15), prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16), podjęcie decyzji w stosownym terminie (art. 17), obowiązek uzasadnienia decyzji (art. 18), informacja o możliwościach odwołania (art. 19), przekazanie podjętej decyzji (art. 20), ochrona danych osobowych (oraz prawa do prywatności i nietykalności osobistej) (art. 21), prośba o udzielenie informacji (art. 22), wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów (art. 23) itd.[52] Będą one przedmiotem rozważań zawartych w odrębnej publikacji.

BIBLIOGRAFIA

Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München 1973.
Hegel G.W.F., *Sämtliche Werke*, Bd. 1: *Schriften zur Politik und Rechtsphilosophie*, Leipzig 1973.
Hilarowicz T.N., *Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 1917.
Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
Jan Paweł II, *Encyklika Veritatis splendor*, Watykan 1993.
Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
Kaufmann A., *Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtsdogmatik*, [w:] *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, Hrsg. A. Kaufmann, W. Hassemer, U. Neumann, Heidelberg 1989.

[52] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji…*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Koneczny F., *Rozwój moralności*, Lublin 1938.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
Krąpiec M.A., *Suwerenność, by ocalić*, Toruń 1997.
Krucina J., *Wokół wartości najwyższych*, Wrocław 1996.
Kuryłowicz M., *Etyka i prawo w sentencjach rzymskich jurystów*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, red. J. Malarczyk, Lublin 1996.
Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
Laubadère A. De, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1967.
Longchamps de Bérier F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Seria A" 1958, nr 10.
Longchamps de Bérier F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 6.
Mazurek F.J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.
Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
Novak M., *Splot dwóch tradycji*, „Znak" 1990, nr 10–11.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Poznań 1994.
Orędzie Papieża Jana Pawła II na XXXII Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1999 roku, „Niedziela" 1999, nr 1.
Platon, *Prawa*, Warszawa 1960.
Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 10.05.2019].
Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa–Dębe 2002.
Rabska T., *Administracja rządowa i samorządowa (nowy model administracji państwowej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991, nr 2.
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem (Dz.U. nr 36, poz. 341 ze zm.).
Sokolewicz W., *Artykuł 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007.
Stahl M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
Św. Augustyn, *Państwo Boże*, lib. 4 cap. 4, przeł. W. Kubicki, Kęty 1998.
Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2005.
Świątkiewicz J., *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji. (Oczekiwana rzeczywistość)*, „Państwo i Prawo" 2004, z. 4.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.).
Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692 ze zm.).
Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. 2016, poz. 1169 ze zm.).
Współczesne problemy prawa administracyjnego, red. S. Fundowicz, Lublin 1999.
Wyrok TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK ZU 1993, nr 37.
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z dnia 4 października 2000 r., P 8/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 89.
Wyrok TK z dnia 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK 2001, nr 7, poz. 211.
Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK 2001, nr 8, poz. 248.
Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.
Wyrok TK z dnia 15 października 2002 r., SK 6/02, OTK-A 2002, nr 5, poz. 65.
Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.
Wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 17.
Wyrok TK z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 97.
Wyrok TK z dnia 24 października 2006 r., SK 41/05, OTK 2006, nr 9, poz. 126.
Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24.
Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK 2008, nr 3, poz. 44.
Wyrok TK z dnia 26 maja 2008 r., SK 25/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 62.
Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07, OTK 2008, nr 7, poz. 126.
Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108.
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK 2010, nr 2, poz. 15.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 10:10:13

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., KP 7/09, OTK 2011, nr 3, poz. 26.
Wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r., SK 55/13, OTK 2014, nr 10, poz. 110.
Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Publiczno-prawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014.
Zdyb M., *Drogi i bezdroża państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
Zdyb M., *Godność człowieka w świetle art. 39 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012.
Zdyb M., *Kształtowanie standardów demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2013.
Zdyb M., *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Studia z Prawa Publicznego*, t. 1, Lublin 1999.
Zdyb M., *Pewność prawa*, „TEKA Komisji Prawniczej. Oddział PAN w Lublinie" 2018, nr 1.
Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991.
Zdyb M., *Służba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2004.
Zdyb M., *Standardy służby publicznej. Uwagi ogólne*, „Annales UMCS sectio G (Ius)" 2017, nr 2, **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/g.2017.64.2.9**.
Zoll A., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2005.