

# Tożsamość kulturowa w wykładni i stosowaniu prawa administracyjnego<sup>1</sup>

Marek Zirk-Sadowski

## Cultural identity

### in the interpretation and judicial application of administrative law

**Abstract:** The objective of the paper is a rough sketch of the process of development of cultural identity inside of the Polish administrative law. Interpretation of the public law in the country which finished process of transformation after the collapse of communist regime has a lot of difficult moments. Uncertain scopes of constitutional meanings and gaps in the set of legal principles are neutralized by the tendency among lawyers to identify with European legal culture and its values. The author of the text is deeply convinced that there is a need for legal version of the cultural identity based on European values. The paper comprises the concept of such identity in so called narrative version and descriptions of the development of the identity in the Polish judicial application of administrative law.

**Keywords:** Culture, identity, narrative form, administrative law, legal interpretation

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł został napisany w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, nr DEC-2012/05/B/HS5/01111.

Zagadnienie tożsamości ma olbrzymią literaturę. Tożsamość głównie była odnoszona do życia jednostki poszukującej własnego zdefiniowania swej osobowej ciągłości i kontynuacji. Filozofia egzystencjalna poświęciła temu problemowi wiele uwagi, odkrywając główne przeszkody w zrealizowaniu owego zadania. Dopiero pojawienie się kategorii tożsamości kulturowej przejściowo odsunęło na plan dalszy problemy podnoszone przez egzystencjalizm.

Zagadnienie tożsamości kulturowej jest oczywiście szersze niż tożsamość podmiotu ludzkiego, choć nie może być od niej całkowicie oderwane. W końcu tożsamość może być odkryta tylko w wymiarze wewnętrznym znaczeń – w tym również normatywnych – właśnie przez jednostkę, która ostatecznie odkrywa swoją przynależność do pewnej kultury i jej akceptację. Z natury rzeczy zwroty takie jak „tożsamość kultury” czy odnoszące się do pewnych jej części, jak „tożsamość prawa”, stanowią pewne skróty myślowe maskujące ów podmiotowy wymiar tożsamości.

Drugi ważny problem związany ze współczesnymi ujęciami tożsamości to dominacja jej dynamicznych ujęć, w których tożsamość jest stałym procesem dziejącym się w podmiocie (kulturze), a którego budulcem są różne elementy zapoznawane fenomenologicznie<sup>2</sup>.

Szczególną grupę owych dynamicznych ujęć tożsamości stanowią narracyjne ujęcia tożsamości, czyli ujmowanej jako struktura znaczenia i zespołów znaczeń, która ma zdolność rozwijania się w czasie, ale w przeciwieństwie do dawnych teorii literatury pozbawione funkcji przedstawiania ciągu zdarzeń tworzących pewną całość, a raczej zbliżające się do metafory dla świata<sup>3</sup>.

Takie dynamiczne i narracyjne podejście do tożsamości jako źródła wspólnego postrzegania świata wartości, wydaje być się przydatne w rozważeniu problemu tożsamości

---

<sup>1</sup> Por. Hanna Mamzer, *Tytułem wstępu: Konceptualizacja pojęcia tożsamości*, [w:] tejże (red.), *W poszukiwaniu tożsamości. Humanistyczne rozważania interdyscyplinarne*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2007, s. 11-12.

<sup>3</sup> H. Mamzer, *Narracyjne formy tożsamości*, [w:] tejże (red.), *W poszukiwaniu tożsamości...*, dz. cyt., s. 47.

kulturowej prawa jako czynnika różnicującego z punktu widzenia zewnętrznego i ujednociającego z punktu widzenia wewnętrznego procesy wykładni prawa.

Problem ten jest szczególnie istotny w prawie administracyjnym, które przez swoją funkcję zarządzającą i władczy typ stosunków prawnych łatwo wchodzi w konflikty z wzorcami kulturowy, które decydują o jej tożsamości. Podstawowym mechanizmem narracyjnym w tej sytuacji jest wykładnia prawa administracyjnego dokonywana w trakcie stosowania prawa.

## II

Czynniki wpływające na tożsamość kulturową w wykładni prawa administracyjnego, mają różny charakter. W literaturze administracyjnoprawnej wymienia się przede wszystkim kryteria treściowe. Wskazuje się na rodzaje wykładni ze względu na treści, które interpretator chciałby, „przy okazji” dokonywania wykładni, wprowadzić do prawa administracyjnego. Z tego punktu widzenia wyróżnia się wykładnię porządkującą (wprowadzanie koherencji do prawa administracyjnego przez uwzględnianie instytucji, zasad i konstrukcji prawa administracyjnego), korygującą (usuwanie niespójności norm administracyjnoprawnych w oparciu o ich ratio legis), prokonstytucyjną, prowolnościową (rozstrzyganie wątpliwości co do granic i składników reglamentacji administracyjnoprawnej na korzyść jednostki) i proeuropejską<sup>4</sup>.

Oczywiście podziały takie można jeszcze rozwijać w ramach poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego. W prawie podatkowym popularne jest np. określanie wykładni prawa jako profiskalnej, czyli dającej przewagę przede wszystkim interesowi skarbu państwa, a dopiero w dalszej kolejności uwzględniającej interes podatnika.

Z reguły podstawą treściowego różnicowania wykładni prawa są wartości, którym interpretator chciałby dać przewagę w procesie interpretacji. Jeśli układają się one w postać

---

<sup>4</sup> Wojciech Chróścielewski, Zbigniew Kmiecik, *Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej NSA*, [w:] Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 75-80.

usystematyzowanej i w miarę spójnej aksjologii rozpoznawanej jako zinternalizowana przynajmniej przez prawników, możemy mówić o istnieniu tożsamości kulturowej prawa w procesach jego wykładni.

W kulturowych ujęciach tożsamości stwierdza się współcześnie konkurencję dominujących trzech odmiennych modeli kultury: amerykańskiego, europejskiego i muzułmańskiego. Niektórzy podkreślają tworzenie się modelu globalnej kultury, który przejawia się również w filozofii prawa poprzez poszukiwanie koncepcji sprawiedliwości globalnej<sup>5</sup>.

Decyzja o budowaniu w Polsce modelu prawa administracyjnego w oparciu o europejską koncepcję tożsamości kulturowej zapadła stosunkowo wcześniej, bo już w roku 1991 przez podpisanie tzw. układu stowarzyszeniowego. Oznaczało to odrzucenie koncepcji prawa administracyjnego opartego wyłącznie na legalności. Ze względu na rozwiniętą koncepcję państwa prawnego w Polsce nastąpiło rozszerzenie legitymizacji prawa administracyjnego poza kategorie legalności. Niezależnie od działań legislatywy, proces dostosowywania prawa administracyjnego do wartości europejskich dokonywał się głównie przez procesy interpretacyjne. Tekst prawny nie był w tej sytuacji jedynym źródłem rozstrzygnięcia. Używając zaproponowanych przez T. Biernata rozróżnień pojęciowych można powiedzieć, że choć legalność władzy jest bardzo ważnym składnikiem procesu legitymizacyjnego, to jednak „prawowitość władzy, a zwłaszcza władzy politycznej i państwowej, zarówno w jej modelach deskryptywnych, jak i eksplanacyjnych wykracza poza standard legalizmu. Legitymizacja władzy, jej formy i zakresu jest przełamaniem oporu wobec jej arbitralności, które dokonuje się w skomplikowanym procesie usprawiedliwienia i uzasadnienia, również wtedy, gdy władza jest konstytuowana zgodnie z obowiązującymi procedurami”<sup>6</sup>.



Wprowadzanie do polskiego prawa administracyjnego wartości tworzących europejską tożsamość dokonywało się również

---

<sup>5</sup> Por. Marta Soniewicka, *Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> Tadeusz Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 82.

przez odwołanie w wykładni prawa do autorytetu określonych podmiotów, które wpływają na treść decyzji interpretacyjnych podejmowanych w procesie stosowania prawa administracyjnego.

W tym podmiotowym ujęciu czynników wpływających na wykładnię prawa administracyjnego wymienia się: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej ETS), oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzeczenia wspomnianych podmiotów bezpośrednio lub pośrednio wpływały i wpływają na koncepcję tożsamości kulturowej w wykładni prawa administracyjnego.

Dzisiaj wpływ Trybunału Sprawiedliwości UE daje się wywieść z zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego, jego bezpośredniego skutku w prawie krajowym oraz wyłącznej kompetencji Trybunału do interpretowania prawa unijnego (wspólnotowego). Jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE, orzecznictwo TSUE było źródłem precedensu faktycznego dla polskich sądów.

Natomiast wpływ ETPCz związany jest z faktem, że jeszcze przed ustanowieniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska – przystępując do Konwencji i akceptując jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wyraziła zgodę na przekazanie pewnych kompetencji jurysdykcyjnych, stanowiących do tej pory wyłączną domenę sądów krajowych. Jak stwierdził TK, w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04), w którym oceniał zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, konsekwencją wspólną dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego.

Zagadnienie wykładni może być przedstawione w pełni, gdy uwzględnimy aż trzy jego aspekty: epistemologiczny, teoretyczny oraz ideologiczny (doktrynalny)<sup>7</sup>. Problem

---

<sup>7</sup> Leszek Leszczyński, Marek Zirk-Sadowski, Bartosz Wojciechowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym (System Prawa Administracyjnego, t. 4)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 138 i n.

czynników różnicujących wykładnię prawa administracyjnego jest zazwyczaj przedstawiany tylko w wymiarze ideologicznym (doktrynalnym). Opisuje się zazwyczaj swoiste zasady interpretacji prawa administracyjnego wynikające z orzecznictwa tych podmiotów, a także swoiste *ius interpretandi*, które z ich orzecznictwa można odczytać i które powinno być uwzględniane w wykładni prawa administracyjnego<sup>8</sup>.

Spróbujemy obecnie przedstawić główne elementy składające się na tożsamość kulturową przejawiającą się w wykładni prawa administracyjnego rozumianą jako swoiste *ius interpretandi*. Już z góry można stwierdzić, że przejawiają się one głównie w standardach ochrony praw jednostki przejawiające się w aktach wykładni prawa administracyjnego.

#### IV

Pominiemy szczegółowe rozważania na temat międzynarodowych standardów praw człowieka. Wynikają one przede wszystkim z podpisanych 16 grudnia 1966 r. Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, które wraz z Kartą Narodów Zjednoczonych i uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. Powszechną Deklaracją Praw Człowieka tworzą ogólny rdzeń powszechnego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Ich zakotwiczenie w systemie prawa jest podstawowym warunkiem osiągnięcia autonomii prawa i kultury prawnej, tzn. ich względnego uniezależnienia się od ekonomii, polityki i instytucji religijnych.

Autonomiczne wartości prawa tworzą przede wszystkim prawa człowieka i prawa mniejszości oraz instytucje demokratycznego państwa prawa. Zagwarantowanie ich ochrony w systemie prawa jest niezbędne dla uzyskania przez ten system efektu legitymizacji, czyli pojawienia się wśród obywateli przekonania, że prawo jest godne poparcia, a tytuł do stanowienia prawa, na które powołuje się prawodawca, jest ważny w określonej kulturze i zasługuje

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 197 i n.

na uznanie. Ograniczają one również rodzaje argumentów, które są dopuszczalne w dyskursie prawniczym.

## V

Wybór europejskiej tożsamości kulturowej pojawia się w polskim prawie administracyjnym i jego wykładni na wyższym poziomie niż podstawy zawarte w prawie międzynarodowym publicznym. Pochodzi ona przede wszystkim z europejskich standardów Rady Europy.

Przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego porządek wyznaczony przez Europejską Konwencję Praw Człowieka obowiązywał Polskę z racji uczestnictwa w Radzie Europy. Choć Wspólnoty, jak już to zostało wyżej wspomniane, dzięki rozwijanemu konsekwentnie orzecznictwu ETS (TSUE) akceptowały prawa człowieka jako jedną z podstaw swego działania, to istniał dualizm w sytuacji prawnej krajów członkowskich. Z jednej strony uczestniczyły w porządku wspólnotowym i wypracowanej w nim koncepcji praw człowieka, a z drugiej strony uczestniczyły w porządku Rady Europy i działającego w jej ramach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz).

Traktat Lizboński zawiera w art. 6 ust. 2 możliwość przystąpienia UE do Konwencji. Zrealizowanie tego przepisu stworzy możliwość kontroli przez ETPCz aktów instytucji, organów i agencji UE, w tym orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, pod kątem ich zgodności z przepisami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Trzeba jednak dodać, że proces realizacji art. 6 ust. 2 Traktatu jeszcze się nie zakończył. Przystąpienie UE wymaga zawarcia umowy międzynarodowej między UE a państwami będącymi stronami Konwencji. Umowę zawrze Rada, za uprzednią zgodą Parlamentu Europejskiego, a decyzja Rady o zawarciu umowy wejdzie w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie. W praktyce oznacza to, że decyzja Rady wymaga ratyfikacji przez państwa członkowskie i dzięki temu umowa o przystąpieniu wiązać będzie i Unię i jej państwa członkowskie. Proces negocjacyjny ujawnia jednak trudności zbliżone do tych, które mają państwa członkowskie przy ustalaniu relacji swych tradycji konstytucyjnych do Karty praw podstawowych UE.

Negocjowany jest również charakter relacji pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i ETPCZ. Ma ona się opierać na zasadzie dialogu pomiędzy obydwoma sądami.

Przypomnijmy, że Karta Praw Podstawowych to zbiór praw człowieka uchwalony i podpisany w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei, a następnie, z poprawkami, podpisany podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Traktat lizboński nadaje moc prawną Karcie. Karta Praw Podstawowych zaczęła obowiązywać po ratyfikowaniu jej przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Rządy Wielkiej Brytanii i Polski – z różnych powodów – ograniczyły dla swoich obywateli ochronę prawną Karty Praw Podstawowych poprzez przyjęcie dodatkowego protokołu, będącego częścią Traktatu lizbońskiego. Powstaje obecnie pytanie, w jakim stopniu Karta będzie uwzględniana przez TSUE (dawniej ETS) w kontekście przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i czy będzie on interpretował Konwencję poprzez ustalenia dotyczące Karty.

Problem relacji TSUE i ETPCz staje się zatem problematyczny, prawdopodobnie dlatego umawiające się strony dążą do wprowadzenia koncepcji równorzędności obu Trybunałów i ustalenia ich relacji w oparciu o dialog.

## VI

Wracając do głównego wątku rozważań podjętych w tym punkcie, należy przypomnieć, że uszczegółowieniem standardów praw człowieka w prawie administracyjnym i jego interpretacji, choć w odniesieniu głównie do polskiej procedury administracyjnej, stanowi europejski system ochrony praw człowieka. Jego kształtowanie zapoczątkowało utworzenie Rady Europy. Rezultatem prac prowadzonych w ramach Rady było podpisanie w Rzymie 4 listopada 1950 r. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Katalog ujętych w niej praw obywatelskich rozszerzano metodą zawierania protokołów dodatkowych. Europejski system ochrony praw człowieka staje się coraz bardziej złożony, w związku z czym w literaturze wyodrębnia się różne jego działy i składniki. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, że przemiany tego systemu opierają się na tendencji



równoważenia wymagań interesu jednostki z interesem ogólnym. Warto podkreślić, że od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane jako istotne źródło interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego.

Natomiast standardy wytyczające model stosunków administracji publicznej z jednostką określane są w znacznej mierze postanowieniami rezolucji i rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy. Sformułowane w nich zasady, wyraźnie zorientowane na ochronę praw człowieka, są powiązane treściowo z wiążącymi normami prawa międzynarodowego, a w pewnym zakresie uzupełniają je<sup>9</sup>.

Opisując je Z. Kmiecik zwraca uwagę na charakterystyczny dla nich minimalizm prawotwórczy, który wynika z różnorodności systemów prawnych państw członkowskich. Owa różnorodność uniemożliwia opracowanie jednolitych, wspólnych przepisów prawnych regulujących sposób sprawowania administracji. Z reguły w rezolucjach Rady Europy znajdujemy tylko zasady wyrażające minimalne standardy prawa i postępowania administracyjnego. Zasady traktowane są jako „powszechne minimalne standardy”. Oznacza to, że państwo może przekraczać to minimum i przyznawać dodatkowe albo szersze prawa i gwarancje zapewniające ochronę jednostkom w sprawach rozstrzyganych aktami administracji.

Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 z 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji była jednym z pierwszych aktów, w którym zdefiniowano takie elementarne wymagania stawiane administracji w jej stosunkach z jednostką. Zaliczono do nich:

1) prawo zainteresowanych do wysłuchania; 2) ich dostęp do informacji; 3) możliwość korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w trakcie postępowania; 4) uzasadnienie podjętego aktu; 5) wskazanie środków jego zaskarżenia.

---

<sup>9</sup> Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 30; por. również: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997.

Jeżeli dyrektywy dobrej i skutecznej administracji, jak również interesy osób trzecich i ważne interesy publiczne czyniłyby koniecznym modyfikację tych zasad, każdą próbę należy podjąć w zgodzie z podstawowymi celami tej rezolucji, tak by zagwarantować poszanowanie maksimum słuszności.

Podobne idee możemy odczytać z rekomendacji nr R/87 z 17 września 1987 r. w sprawie postępowania administracyjnego mającego znaczenie dla dużej liczby osób. W niej również unika się klasyfikacji ogólnych zasad prawa, widząc potrzebę zachowania odpowiedniej elastyczności.

Jak stwierdza się w literaturze prawno-administracyjnej, co jakiś czas dochodzi jednak w Radzie Europy do swoistego podsumowania dotychczasowego dorobku w tym zakresie. Ważnym dokumentem był zaproponowany w przygotowanym przez komisję ekspertów państw członkowskich Rady Europy zbiór zasad prawa administracyjnego dotyczących relacji między organami administracji a obywatelami („Principles of Administrative Law Concerning the Relation between Administrative Authorities and Private Persons”, Strasbourg 1996).

Był on autoryzowany 31 maja 1996 r. przez Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy. Inicjatywę sporządzenia zgłoszono w czasie przeprowadzonego w 1994 r. w Lizbonie spotkania europejskich ombudsmanów. Jego uczestnicy za niezbędne uznali „zredagowanie zbioru tekstów europejskiego prawa administracyjnego obejmującego ustalenia orzecznictwa związane ze stosowaniem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, jak również postanowienia rekomendacji Komitetu Ministrów dotyczące ochrony jednostki w sferze stosunków kształtowanych aktami administracji”. Zdaniem Z. Kmiecika ranga opracowania oraz jego merytoryczna zawartość, uwzględniająca niezwykle bogaty materiał normatywny i empiryczny, uzasadniają traktowanie go jako pierwszą syntezę europejskiego dorobku w dziedzinie prawa administracyjnego.

W opracowaniu tym sygnalizuje się, iż trudno jest niekiedy uchwycić dystynkcję między zasadami materialnoprawnymi (substantive principles) i proceduralnymi (procedural principles), Określone rozwiązania (standardy)

mogą być zatem ujmowane w dwóch aspektach — materialnym i procesowym<sup>10</sup>.

Jako zasady prawa materialnego wymieniono w zbiorze:

1) praworządność; 2) równość wobec prawa; 3) zgodność działania z celem ustawowym; 4) proporcjonalność; 5) obiektywizm i bezstronność; 6) ochronę zaufania i praw słuszenie nabytych; 7) otwartość administracji.

Do grupy zasad proceduralnych zaliczono w niej:

1) dostęp do usług publicznych (urzędu administracyjnego); 2) prawo do wysłuchania; 3) prawo do wsparcia i reprezentacji w postępowaniu; 4) prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie; 5) prawo do powiadomienia o rozstrzygnięciu, poznania jego motywów oraz pouczenia o środkach zaskarżenia; 6) zapewnienie wykonania podjętego aktu w rozsądnym terminie.

Dodatkowo katalog ten uzupełniono wskazaniem gwarancji ochrony praw jednostki w zakresie:

1) wymierzania sankcji administracyjnych,  
2) ochrony danych osobowych,  
3) odwołałości (weryfikacji) aktów administracyjnych.

Obok standardów, wyodrębniono jeszcze zasady określające wymagania i instytucjonalne formy kontroli ich przestrzegania oraz zasady publicznej odpowiedzialności za szkody wywołane działaniem administracji.

## VII

Przywołane wyżej zasady stały się źródłem legitymizacji również w Unii Europejskiej standardów ochrony praw człowieka w prawie administracyjnym.

Najczęściej powoływany jest w tym kontekście wprost standard „dobrego administrowania”. Wydaje się jednak, że jest on fragmentem szerszego standardu, który można nazwać „dobrym rządzeniem” (good governance)<sup>11</sup>. Jest to jedna z najszerszych kategorii używanych w dyskusjach na temat doskonalenia administracji w Unii Europejskiej. Mówi się o nim

<sup>10</sup> Zasady te charakteryzuję i powołuję za Z. Kmiecikiem, *Ogólne zasady...*, dz. cyt., s. 43-45.

<sup>11</sup> Problem ten omówiłem szerzej w pracy: *Rządność sądów a zarządzanie przez sądy*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1 (7), s. 45-65.

jako o tzw. prawie podstawowym trzeciej generacji obok podstawowych wolności i praw ekonomiczno-społecznych<sup>12</sup>.

W literaturze podkreśla się, że nie ma jednoznacznej definicji „dobrego rządzenia”. Najszerzej zostało to omówione w trakcie dyskusji poprzedzającej wydanie w lipcu 2001 r. przez European Commission tzw. Białej Księgi zatytułowanej „Good Governance”. Konsultacje na jej temat zakończyły się w 2002 r. Najogólniej Księga określa rządność (governance) jako kategorię ujmowaną przede wszystkim na płaszczyźnie normatywnej, czyli jako znaczenie reguł, procedur i zachowań, które mają wpływ na sposób sprawowania władzy w Unii. Owa rządność jest tzw. dobrym rządzeniem (good governance), gdy przejawia: zauważalną otwartość (regarde openness), uczestniczenie (participation), obliczalność (accountability), efektywność (effectiveness) i spójność (coherence)<sup>13</sup>.

Wskazane cechy czy, jak się niekiedy mówi, zasady mają ścisły związek z działaniem instytucji prawnych, choć samo pojęcie dobrego rządzenia nie jest uznawane za kategorię prawną, lecz kategorię w prawie jedynie się przejawiającą.

Nie będzie chyba błędem stwierdzenie, że dobre rządzenie jest standardem Unii Europejskiej. Przez standard rozumiemy tutaj pewien rodzaj aspiracji organizacyjnej, który może w przyszłości stanowić uporządkowaną bazę aksjologiczną dla nowych regulacji prawnych lub nowych interpretacji dotychczas istniejących rozwiązań prawnych. Standardy są więc wyrażane w języku aspiracji i dopiero od pewnego momentu ich utrwalenia się podejmowane zostają próby wyrażenia ich w języku deontycznym. Na trzecim etapie dopiero pojawia się próba konstruowania prawa podmiotowego<sup>14</sup>.

Właśnie z tego powodu dobre rządzenie nie jest kategorią prawną, choć jego przejawy już są obecne w regulacjach prawnych. Wątpliwe jest, czy w przyszłości nastąpi przekształcenie

---

<sup>12</sup> Por. Hubert Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 286.

<sup>13</sup> Korzystam z pracy: Deirdre Curtin, Ige Dekker, *Good Governance: The Concept and Its Application by UE*, [w:] Deirdre Curtin, Ramses A. Wessel (eds), *Good Governance and the European Union*, Intersentia, Antwerp 2005, s. 4 i n.

<sup>14</sup> Inaczej nieco problem standardu ujmuje Andrzej I. Jackiewicz w pracy *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 136-138.

tego standardu w prawo podmiotowe do dobrego rządzenia. D. Curtis i I. Dekker podkreślają, że dobre rządzenie jest w rozumieniu Dworkinowskim tzw. pojęciem interpretacyjnym, czyli przypominającym strukturę drzewka („treelike”). Członkowie wspólnoty zgadzają się co do najbardziej podstawowych i abstrakcyjnych cech danej idei. Cechy te tworzą jakby pień drzewka („the trunk of the tree”), ale nie mogą osiągnąć porozumienia co do rozwinięcia tego pojęcia w bardziej szczegółowe pod-interpretacje (sub-interpretations) – gałęzie drzewa<sup>15</sup>.

Ewolucję – od standardu do kategorii prawnej – przeszło również pojęcie dobrej administracji. Wydaje się, że uzasadnione jest postawienie w tym miejscu tezy, że jest ono jedną z owych „gałęzi” dobrego rządzenia, ale jej treść odnosi się głównie do sprawowania władzy wykonawczej.

Swoistym podsumowaniem dorobku wspólnotowego w zakresie stosowania prawa człowieka w prawie administracyjnym stał się Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Zawiera on rozwinięcie unijnych zasad procedur administracyjnych. Został uchwalony 06.09.2001 przez Parlament Europejski, a opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Sodermana, byłego ombudsmana Finlandii. Jest to akt wspólnotowy, a nie Rady Europy, ale stanowi swoiste podsumowanie standardów ochrony praw człowieka w działaniu administracji wspólnotowej. Zawiera 27 artykułów, w których sformułowano zasady działania administracji zgodnego ze standardami ochrony praw człowieka. Są to: zasada praworządności (art. 4), zasada niedyskryminowania (art. 5), zasada współmierności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zasada bezstronności i niezależności (art. 8), zasada obiektywności (art. 9), zasada czynienia zadość zgodnego z prawem oczekiwania obywatela oraz konsekwentne działanie organów administracji (art. 10), zasada uczciwości (art. 11), zasada uprzejmości (art. 12), zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika (art. 14), zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej

---

<sup>15</sup> Por. D. Curtin, I. Dekker, *Good Governance...*, dz. cyt., s. 7-8; Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Hart Publishing, Oxford 1998, s. 70.

instytucji (art.15), prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16), zachowanie stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17), zasada obowiązku uzasadnienia decyzji (art.18), zasada udzielania informacji o możliwościach odwołania (art. 19), zasada przekazanie podjętej decyzji do właściwego organu (art. 20), zasada ochrony danych (art. 21), zasada odpowiadania na prośbę o udzielenie informacji (art. 22), zasad rozpatrywania wniosku o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów (art. 23), prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26).

Zasady dobrej administracji są chyba najbardziej rozwiniętą „gałęzią” dobrego rządzenia i można było zaobserwować pełną ewolucję tej kategorii od standardu do prawa podmiotowego<sup>16</sup>.

## VIII

Można dzisiaj uznać, że konstrukcja dobrej praktyki administracyjnej uzupełniona prawami substancjalnymi zawartymi w dokumentach Rady Europy stanowi trzon rozwijającej się koncepcji praw człowieka, które powinny być chronione przez prawo administracyjne i jej akceptacja jest podstawą tożsamości kulturowej na gruncie prawa administracyjnego i jego wykładni.

W procesie tym uczestniczy swym orzecznictwem również Europejski Trybunał Praw Człowieka, czyli europejski organ sądownictwa międzynarodowego, powołany w 1998 r. Zastąpił on Europejską Komisję Praw Człowieka i Trybunał Praw Człowieka. Do jego kognicji należą sprawy naruszeń praw człowieka zapisanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej protokołach dodatkowych.

## IX

Wyodrębniamy jego rolę w rozwoju standardów praw człowieka, gdyż Trybunał nie jest organem Rady Europy. W przeciwieństwie do Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, czy Sekretarza Generalny, Trybunał jest wyłącznie organem Europejskiej Konwencji Praw

---

<sup>16</sup> Pełny opis tej ewolucji w cytowanej wyżej pracy A.I. Jackiewicza.

Człowieka. Trybunał został powołany na mocy tej Konwencji, a Konwencja i dołączone do niej protokoły wyznaczają kompetencje i sposób funkcjonowania tego Trybunału. Polska uznała jurysdykcję Trybunału 1 maja 1993 roku.

Należy zauważyć, że w literaturze uważa się, że to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej gwarantuje obywatelom bardziej szczegółową ochronę ich praw niż ETPCz. ETPCz kontroluje tylko poziom ochrony praw człowieka w danym państwie i zakłada jako kryterium oceny tylko minimalny standard ochrony, poniżej którego żadne państwo członkowskie nie może zejść.

## X

Wymóg najwyższej ochrony praw człowieka również w pozostałych państwach członkowskich jest niemożliwy do zrealizowania, ze względu na różnice kulturowe, cywilizacyjne, a nawet tradycję prawną poszczególnych państw. TSUE dostrzega ten problem. W sprawie Hauer (44/79, z 13 grudnia 1979, Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz, ECR 1979, s. 3727) rozstrzygając problem korzystania z praw podstawowych ETS po raz pierwszy odwołał się do Europejskiej Deklaracji Praw Człowieka. Mówiąc o prawie własności odrzucił maksymalistyczną ochronę tego prawa na gruncie prawa wspólnotowego. Tylko pozbawienie prawa własności naruszałoby prawa człowieka na gruncie wspólnotowym, a wszelkie ograniczenia należy oceniać z punktu widzenia tradycji konstytucyjnej państwa członkowskiego. Ochrona praw podstawowych na gruncie unijnym nie może kolidować z celem integracyjnym Traktatu.

## XI

Konwencja stanowi część krajowego porządku prawnego, przysługuje jej moc prawna wyższa niż ustawom, a przez treść tego aktu rozumie nie tylko sam tekst wyrażony w tej umowie międzynarodowej, ale również orzecznictwo ETPCz (art. 46 ust. 1 Konwencji)

Uznaje się, że na zobowiązanie państwa-strony wynikające z tego postanowienia składa się zakaz kwestionowania sformułowanego w sentencji wyroku ETPCz stwierdzenia

naruszenia Konwencji oraz obowiązek podjęcia pozytywnych działań w celu wykonania wyroku<sup>17</sup>.

Wykonanie obowiązków wynikających z wyroków ETPCz jest przedmiotem nadzoru ze strony Komitetu Ministrów Rady Europy, któremu są przekazywane wszystkie wyroki wydawane przez ETPCz.

Polski Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprawą państwa-strony jest „wyciągnięcie wniosków z orzeczenia ETPCz: rozważenie zakresu, adekwatności, konieczności i proporcjonalności przedsięwziętych środków (w zakresie zmiany przepisów prawa, stosowania prawa, włącznie z interpretacją)”<sup>18</sup>.

ETPCz dokonuje tylko oceny zachowań organów państwa-strony z punktu widzenia zobowiązań zaciągniętych przez przyjęcie Konwencji. Przyjmuje się deklaratoryjny charakter wyroków ETPCz<sup>19</sup>. Orzeczenia ETPCz nie mają mocy powszechnie obowiązującej, obejmują jedynie strony postępowania (stronę skarżącą i państwo-stronę).

Wykładnia dokonana przez ETPCz ma charakter operatywny i „nie nabiera mocy samoistnej”, gdyż orzeczenie o naruszeniu praw podmiotowych ma charakter kontroli konkretnej i powiązane jest bezpośrednio ze stanem faktycznym sprawy<sup>20</sup>.

Również zdaniem M. Safjana i J. Matuszyka wyroki ETPCz nie wywołują bezpośredniego – kasatoryjnego skutku, nie prowadzą do uchylecia lub stwierdzenia nieważności orzeczeń krajowych stąd dyskusyjna jest dopuszczalność wznowienia postępowania przez stroną skarżącą po korzystnym wyroku ETPCz<sup>21</sup>.

Skoro uznaje się tylko operatywny charakter wykładni dokonywanej przez ETPCz i jednocześnie uznaje się, że nie ma ona wpływu na prawomocność orzeczeń polskich sądów

---

<sup>17</sup> Por. Paweł Grzegorzczak, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 8-9.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 18.10.2004 r., sygn. P 8/04, pkt 2.2 uzasadnienia.

<sup>19</sup> Por. P. Grzegorzczak, *Skutki wyroków...*, dz. cyt., s. 7.

<sup>20</sup> Takie stanowisko prezentuje P. Grzegorzczak, tamże, s. 15 i literatura tam podana.

<sup>21</sup> Marek Safjan, Krzysztof J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 123; tak samo M. Ziółkowski, Wyrok ETPCz jako orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego, „Europejski Przegląd Prawa” 2010, nr 8, s. 4-11.



to jest oczywiste, że wpływ wykładni ETPCz dokonuje się przez przyjmowaną w jego orzecznictwie treść Konwencji.

## XII

Choć wyroki tego Trybunału nie mają bezpośredniego wpływu na prawomocność krajowego orzeczenia sądowego i nie mają bezpośredniego obowiązku ponownego osądzenia sprawy, to jednak administracyjne sądy krajowe i administracja państwa powinna podjąć środki zaradcze, dopuszczalne w wewnętrznym porządku prawnym, a mające na celu dostosowanie treści swych orzeczeń do Konwencji. W szczególności wykładnia prawa administracyjnego nie może przyjmować znaczenia norm prawnych odbiegającego od wykładni Konwencji dokonanej przez ETPCz w jego wyrokach.

Wykładnia prawa administracyjnego okazuje się głównym środkiem dynamicznego (narracyjnego) ustalania tożsamości kulturowej polskiego prawa administracyjnego w relacji do ustaleń konwencyjnych Trybunału. Mimo braku bezpośrednich podstaw do wznowienia postępowania, sądy administracyjne poprzez wykładnię powinny dostosować swoje orzecznictwo do standardów zawartych w wyrokach ETPCz. Jest to wskazówka, którą możemy nazwać przejawem tożsamości kulturowej w wykładni prawa administracyjnego. Wyrok ETPCz nie może być zatem traktowany *per non est* przez polskie sądy administracyjne<sup>22</sup>.

## XIII

W ostatnich fragmentach naszych rozważań podkreślony został dynamiczny i narracyjny charakter europejskiej tożsamości kulturowej. Polskie sądy i trybunały nie mogą zatem ograniczyć się tylko do roli odbiorcy czy czytelnika wskazówek zawartych w orzecznictwie wspomnianych organów europejskich. Trzeba przy tym pamiętać, że budowa europejskiej tożsamości kulturowej jest stosunkowo młodym procesem. Punktem wyjścia była tutaj zastana kultura odrębność państw członkowskich, której odczucie stało się jeszcze silniejsze po ostatnim rozszerzeniu UE w roku 2004.

<sup>22</sup> Ewa Łętowska, *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych*, EPS 2010, nr 10, s. 25, pkt 5.3..

Tożsamość kulturowa jest zatem procesem w konstrukcji, choć przekonanie o jej istnieniu jest już silnie zakorzenione. Istnieje jednak stale pewna „przestrzeń” dla dyskursu budującego tożsamość kulturową i wzbogacającego ją o doświadczenia własnego państwa i kultury. Jest możliwa również po określeniu prawnej relacji polskiego prawa administracyjnego do prawa europejskiego, włączając do tego ostatniego również wymogi sformułowane przez Radę Europy. Źródłem jest przede wszystkim autonomia Konstytucji w relacji do prawa unijnego. Suwerenność okazuje się dla sądów konstytucyjnych Niemiec, Francji, Polski cechą niezbywalną na rzecz organizacji międzynarodowych. Mimo chęci do współpracy w budowie Unii Europejskiej, dążą one do zachowania dziedzictwa kulturowego swoich narodów. Podobnie rzecz się ma z prawami podstawowymi, dla których szuka się specyficznego znaczenia wynikającego nie tylko z orzeczeń ETPCz, ale również z uwarunkowań historycznych i kulturowych poszczególnych państw. Ponieważ ani na gruncie prawa UE, ani na gruncie Konwencji nie mamy do czynienia z systemem „nakazowym”, opartym na narzucaniu konkretnych rozwiązań instytucjonalnych, to zawsze istnieje możliwość uzgadniania koncepcji integracji europejskiej z konstytucjami poszczególnych państw przez swoisty system samoregulacyjny istniejący w UE. Podstawowym składnikiem tego mechanizmu uczestniczenie w budowie tożsamości europejskiej poprzez proeuropejską wykładnię polskiego prawa administracyjnego.