

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 352

Ярослав Добковскі

*габілітований доктор права (доктор права),
професор, завідувач Кафедри адміністративного права
і науки про адміністрацію
Вармінсько-Мазурського університету
в Ольштині (Республіка Польща)*

GOOD ADMINISTRATION VERSUS MALADMINISTRATION

Добковскі Я. ДОБРА (НАЛЕЖНА) АДМІНІСТРАЦІЯ VERSUS ПОГАНА (НЕНАЛЕЖНА) АДМІНІСТРАЦІЯ.

У статті розкрито сутність та особливості функціонування доброї (належної) адміністрації (good administration) та поганої (неналежної) адміністрації (maladministration), що є предметом дослідження європейської адміністративно-правової доктрини. Встановлено, що добра (належна) адміністрація, як суб'єктивне право, надає підстави для ефективного забезпечення реалізації прав приватних осіб. Водночас погана (неналежна) адміністрація знаходить свій прояв у функціональній площині, тобто сферах діяльності національних, регіональних і місцевих омбудсманів та Європейського омбудсмена з громадянських прав. Констатовано, що означені поняття є базовими для європейського і глобального адміністративного права.

Ключові слова: публічна адміністрація, добра (належна) адміністрація, погана (неналежна) адміністрація, європейське адміністративне право, глобальне адміністративне право.

Dobkowski J. GOOD ADMINISTRATION VERSUS MALADMINISTRATION

The article reveals the essence and peculiarities of the functioning of good administration and maladministration, which is the subject of the study of European administrative law doctrine. It has been established that the good administration, as a subjective right, provides grounds for the effective enforcement of the rights of individuals. At the same time, the maladministration is manifested in a functional sphere - the spheres of activity of national, regional and local ombudsmen and the European Civil Rights Ombudsman. It is stated that these concepts are basic for European and global administrative law.

Key words: public administration, good administration, maladministration, European administrative law, global administrative law.

W nawiązaniu do rozwoju prawa administracyjnego można rozpatrywać uniwersalne idee dobrego rządzenia (good governance) oraz dobrego zarządzania (good government) i dobrej administracji (good administration). Antonimem tej ostatniej pozostaje niewłaściwe (złe) administrowanie (maladministration) [1, c. 193]. Malaadministration może być tłumaczone jako „złe zarządzanie” [2, c. 259; 3, c. 3], „wadliwa działalność” [4, c. 94], „niewłaściwa działalność” [5, c. 71], „nieudolność administracji” [6, c. 7], „zła administracja” [7, c. 217]. Pojęcia te pod względem prawnoustrojowym i procesowym pozostają w ścisłym relacjach, przy tym nie tylko z punktu widzenia związków logiczno-językowych, ale przede wszystkim więzi funkcjonalnych.

Bezpośrednich korzeni idei dobrej administracji można bowiem doszukiwać się w zmianach organizacji prawnej systemu kontroli administracji w Anglii, związanych z powołaniem wyspecjalizowanej władzy państwowej w postaci Komisarza parlamentu do spraw administracji.

W 1961 roku Sekcja Brytyjska Międzynarodowego Komitetu Prawników, na podstawie dwuletnich badań porównawczych i prac studialnych co do możliwości adaptacji do potrzeb Wielkiej Brytanii – rozpowszechniającej się w państwach skandynawskich [8, c. 667] – koncepcji ombudsmena, opublikowała raport [9], w którym postulowano

Випуск 4. 2018

© Я.Добковскі, 2018

wprowadzenie powoływanego przez Parlament komisarza, wzorowanego na instytucji norweskiego ombudsmána (Parlamentarny Ombudsman). Kryterium kontroli miało być jednak inne [10, c. 285]. Brytyjski Komisarz parlamentu do spraw administracji miał rozpatrywać skargi na niewłaściwe administrowanie (maladministration) [11, c. 187; 12, c. 399].

W światowej nauce prawa administracyjnego z uwagą odnotowano fakt poszukiwania na wyspach brytyjskich nowych form obrony praw obywatelskich wobec administracji [13, c. 664; 14, c. 50]. Powyższa koncepcja spotkała się z uznaniem czynników politycznych i w 1965 roku „nowy” gabinet ogłosił zamiar utworzenia odrębnego urzędu parlamentarnego komisarza, który miałby podejmować działania w przypadku, gdy obywatel będzie czuł się pokrzywdzony z powodu niesprawiedliwości, wynikającej ze złej administracji [15, c. 3; 16, c. 1027].

Ustawą The Parliamentary Commissioner Act z 1967 roku wprowadzono powoływanego przez monarchę, Komisarza parlamentu do spraw administracji (Parliamentary Commissioner for Administration), rozpatrującego skargi z powodu złej administracji w wykonaniu władz rządowych [17, c. 91; 18, c. 23].

Ustawa nie zawierała jednak definicji maladministration i nie dookreślała choćby opisowo, co należy przez nią rozumieć, blankietowo odsyłając w tym zakresie do przyszłego orzecznictwa sądowego i wytworzonej w późniejszym czasie praktyki. Traktowała pojęcie niewłaściwego administrowania jako klauzulę generalną, stanowiącą ogólną normę kompetencyjną Komisarza parlamentu do spraw administracji.

Niemniej, w toku prac parlamentarnych przyjmowano, że maladministration wiązać się będzie ze stroniczością, zaniedbaniami, opóźnieniami, niekompetencją, brakiem racjonalności i zaufania, podłością, samowolą. Wymienione wyróżniki dystynktywne niewłaściwego administrowania znane są pod nazwą „Crossman catalogue”, od nazwiska Richarda Crossmana, ówczesnego przewodniczącego Izby Gmin, który sformułował je podczas debaty parlamentarnej [19, c. 42-172].

Ustawą The Local Government Act z 1974 roku utworzono Komisję do spraw administracji lokalnej, składającą się z Komisarza parlamentu do spraw administracji oraz nowo powołanych komisarzy lokalnych dla Anglii (w liczbie trzech) i Walii [20, c. 538], rozpatrujących skargi z powodu złej administracji władz lokalnych [21, c. 71]. Uzasadnieniem ustanowienia komisarzy lokalnych, a wcześniej komisarza parlamentarnego było dążenie do ograniczenia dyskrecjonalności organów władzy publicznej, przy poszanowaniu jednak pierwszeństwa kognicji sądów powszechnych w sytuacjach naruszenia *ultra vires*.

Realizując swoje cele ustawowe w zakresie identyfikowania, diagnozowania i oceny zjawisk administracyjnych oraz konsultacji wspomniana Komisja do spraw administracji lokalnej podjęła próbę określenia przykładowych cech maladministration [22, c. 187; 23, c. 149], nie ingerując jednak w dotychczasową strukturę normatywną tej generalnej klauzuli kompetencyjnej.

Niemniej jednak, Cecil Montacute Clothier, Komisarz parlamentarny w latach 1979-1984 przyczynił się do stworzenia pierwszego Kodeksu dobrej administracji [24, c. 97; 25, c. 2.24; 26, c. 1]. Kodeks ten wskazywał na pewne reguły ogólne. Według E. Nowackiej Kodeks zawierał następujące podstawowe zasady: wcześniejsze zawiadomienie o przygotowywanej decyzji; *lex retro non agit*; podejmowanie decyzji na podstawie zidentyfikowanego materiału faktycznego sprawy; wszystkie uzasadnione prośby o udostępnienie informacji do organów publicznych powinny być uwzględnione; uzasadnienie decyzji sporządzane jest, jeśli wymagają tego procedury prawne; zawiadomienie o decyzji osób, których decyzje te dotyczą [27, c. 110].

Obecnie w zakresie dobrej administrację w Wielkiej Brytanii wchodzi następujące zasady: *Getting it right, Being customer focused, Being open and accountable, Acting fairly and proportionately, Putting things right, Seeking continuous improvement* [28]. Oznacza to, że choć zakres działania brytyjskich ombudsmánów wyznaczony jest nadal klauzulą generalną, to doszło tam do dookreślenia maladministration w sposób negatywny. Nie wskazuje się bowiem, czym jest niewłaściwe administrowanie, ale to czym być nie powinno. Formuluje się przy tym pewne pryncypia i wartości preferowane. Nawiązując do klasycznych definicji administracji publicznej tzw. wielkiej reszty, można zatem skonstatować, że w maladministration mieści się to wszystko co nie może zostać uznane za *good administration*. Niemniej pojęcie maladministration stanowi słowo-klucz przy rozpatrywaniu zagadnienia funkcji i zakresu działania brytyjskich komisarzy ds. administracji. Jest to jednak formuła odmienna od przyjętej np. Holandii.

W połowie lat osiemdziesiątych zaczęto podnosić możliwości przeniesienia idei dobrej administracji na porządek prawny Wspólnot Europejskich, zwłaszcza że była ona w żywym od dość dawna orzecznictwie luksemburskim [29, c. 269]. Dla przykładu, już w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1969 roku w sprawie *Stauder v. miasto Ulm* użyto pojęcia „dobrej administracji”, jednakże w kontekście konkretnej i indywidualnej sytuacji prawnej jednostki [30, c. 69].

Na mocy art. 138e traktatu z Maastricht z 1992 roku został ustanowiony Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Mimo, iż zakres jego właściwości został określony przez klauzulę maladministration [31, c. 138]. Zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego „...maladministration powinno być szeroko interpretowane w celu objęcia nie tylko czynności administracyjnych naruszających normy i zasady prawne określone na mocy traktatów lub przepisów prawa wtórnego, ale także na przykład przypadków, w których władze administracyjne podjęły zobowiązania np. przyjmując kodeks dobrego postępowania administracyjnego lub przypadków, gdy przyjęta strategia polityczna lub deklaracje natury politycznej wzbudziły słuszne i uzasadnione oczekiwania obywateli” [32]. Wcześniejsze subiektywistyczne podejście do pojęcia „dobrej administracji” pozostało dalej w bieżącym użyciu [33, c. 454]. Niemniej

decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich nie zawierała żadnych wskazań co do rozumienia niewłaściwego administrowania [34]. Nie odnosiła się też do dobrej administracji w kontekście praw podmiotowych.

Po 1995 roku pod wpływem inicjatywy Roya Perry'ego na rzecz ustanowienia Kodeksu dobrej administracji, Komisja Europejska [35] i inne instytucje wspólnotowe podjęły próbę opracowania katalogu dobrych praktyk na swoje potrzeby, choć z wielu wcześniejszych orzeczeń Trybunału Luksemburskiego można było ustalić treść ogólnego prawa do dobrej administracji [36, c. 127; 37, c. 100]. Stąd też projekt unijnego ombudsmana z 1998 roku, wobec ujawnienia nadużyć w Komisji Europejskiej przez zespół J. Santera [38, c. 148], poparty rezolucjami Parlamentu [39], mógł zostać zrealizowany już trzy lata później w postaci Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, choć formalnie niewiążącego, ale o szerokim zastosowaniu w sferze deontologii urzędniczej i aksjologii administracyjnej.

Akt ten jest związany z treścią Karty praw podstawowych [40], która w art. 41 uznaje prawo do dobrej administracji za prawo podstawowe obywatela europejskiego [41, c. 87; 42, c. 289]. Prawo to wyraża subiektywistyczne podejście do pojęcia „dobrej administracji”. Funkcjonalnie akt ten jest również związany z prawem do składania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach Unii, o której mowa w art. 43 Karty praw podstawowych.

Kodeks pełni wiele funkcji w zakresie etyki służby publicznej i postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim określa katalog wartości preferowanych w sferze istotnej części administracji UE, stanowiąc kryterium kontroli ze strony Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Stąd funkcjonuje on potocznie pod nazwą Kodeks Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Innymi słowy, ma na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie czym powinna być dobra administracja oraz co w praktyce oznacza zawarte w Karcie prawo do dobrej administracji. Daje zatem ombudsmanowi europejskiemu możliwości oceny poszczególnych przypadków.

Trochę inaczej jest ujmowana idea dobrej administracji w ramach Rady Europy. Jest to organizacja międzynarodowa, budowana na kanwie trzech podstawowych wartości współczesnej społeczności europejskiej (prawa człowieka, pluralistyczna demokracja oraz rządy prawa) [43]. Jest ona forum zacieśniania współpracy państw na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, kulturalnej i prawnej dla osiągnięcia większej jedności. Węzłowym aktem prawnym w systemie Rady Europy pozostaje Europejska konwencja praw człowieka [44] jest zasadniczym spełnieniem postanowień Statutu Rady Europy. Pozostała jej działalność jest raczej pochodna [45, c. 97], a dalsze zobowiązania traktatowe mają charakter „ramowy”. Konwencja ramowa wiąże stronę w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając organom państwa swobodę wyboru formy i środków. Stąd też prawa człowieka II generacji – tzw. pozytywne (socjalno-ekonomiczne i kulturalno-edukacyjne) oraz prawa człowieka III generacji – tzw. prawa solidarnościowe czy kolektywne nie dają podstaw do roszczeń jednostki względem państwa i nie są objęte kognicją Trybunału Strasburskiego.

Tego typu prawa przekładają się na funkcje państwa i jego obowiązki w zakresie prawidłowego działania. Z perspektywy prawa administracyjnego są w mniejszym stopniu chronione proceduralnie i sądowo, a bardziej wykorzystuje się mechanizmy prawa administracyjnego ustrojowego. Jakiegokolwiek zaniechania w tym zakresie lub nienależyte wykonywanie zadań będą przejawami niewłaściwej administracji, to w tego typu sprawach ombudsmani pełnią bardziej rolę mediatorów, aniżeli obrońców praw [46, c. 86].

Choć rekomendacji № R(85)13 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie instytucji ombudsmana (przyjętej w dniu 23 września 1985 r. na 388. zebraniu Zastępców Ministrów) nie odniesiono się *expressis verbis* do pojęcia *maladministration*, jednakże jest tam mowa o podważanych błędach lub innych niedociągnięciach władz administracyjnych. Widoczny jest związek pomiędzy działalnością instytucji ombudsmana a poprawą funkcjonowania administracji publicznej, zwłaszcza na płaszczyźnie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela.

W pierwszej ogólniejszej konstatacji prac integracyjnych Rady Europy w dziedzinie prawa i postępowania administracyjnego: *The Administration and You: Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons a Handbook* jest mowa zarówno o niewłaściwej, jak i dobrej administracji [47, c. 277]. Dobra administracja nie jest tam rozumiana jako samodzielna wartość, ale raczej jako kategoria zbiorcza, stanowiąca podsumowanie sporej aktywności Rady Europy na rzecz tworzenia standardów administracyjnych [48, c. 672], które były przyjmowane w formie rezolucji i rekomendacji Komitetu Ministrów.

Dalsze impulsy do rozwoju idei dobrej administracji w ramach Rady Europy pochodziły od Zgromadzenia Parlamentarnego. W rekomendacji 1615 (2003) z 8 września 2003 r. w sprawie instytucji ombudsmana podkreślono konieczność powołania krajowych rzeczników praw obywatelskich dla respektowania standardów dobrej administracji i przeciwdziałania niewłaściwej administracji.

Rekomendacja 1615 (2003) była skierowana do Komitetu Ministrów, który jako jedyny organ Rady Europy ma prawo uchylać zalecenia dla państw członkowskich i choć nie uzyskała jego formalnej akceptacji w zakresie standaryzacji instytucji ombudsmana krajowego, to sprawa dobrej administracji nie upadła. Przekazano ją Europejskiemu Komitetowi Współpracy Prawnej (CDCJ), który sporządzenie wykazu zasad dobrej administracji powierzył Grupie Prawa Administracyjnego (CJ-DA). Jest to Komitet Ekspertów, odpowiedzialny za prowadzenie działań standaryzacyjnych Rady Europy w dziedzinie prawa administracyjnego i wymiaru sprawiedliwości.

W czasie III Szczytu Rady Europy w maju 2005 roku podpisano Deklarację Warszawską, w której zaakcentowano, że „efektywna demokracja i dobre rządzenie na wszystkich szczeblach są istotne dla zapobiegania konfliktom i dla promowania stabilizacji, ułatwiania postępu gospodarczego i społecznego, tworzenia w ten sposób zrównoważonych społeczności, w których ludzie chcą żyć i pracować, teraz i w przyszłości” [49]. W czasie tego szczytu przyjęto także Plan Działania, którego realizacja ma zmierzać do wzmocnienia aktywności RE w czterech obszarach: promowanie wspólnych wartości podstawowych: praw człowieka, rządów prawa i demokracji; poprawa bezpieczeństwa obywateli europejskich; budowanie Europy bliższej ludziom, Europy włączenia społecznego; rozwój współpracy z innymi organizacjami i instytucjami europejskimi; wdrażanie planu działań: przejrzysta i skutecznie działająca Rada Europy.

W ramach pierwszego priorytetu jako cel wyznaczono wzmocnianie demokracji, dobrego rządzenia i rządów prawa w Państwach Członkowskich. Aby go urzeczywistnić Rada Europy uruchomiła specjalny program, w którym zakładano przyjęcie Kodeksu dobrej administracji. Miało to wzmocnić ramy prawne dobrej administracji jako podstawowego elementu good governance.

W tym celu oraz z myślą o promowaniu obszaru wspólnych standardów prawnych w całej Europie, po przebadaniu możliwości i celowości, przy uwzględnieniu warunków odniesienia w latach 2004-2006, grupa robocza CJ-DA z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej wypracowała wstępny projekt zalecenia, wraz ze skonsolidowanym modelowym Kodeksem dobrej administracji [50]. Obok takich zasad dobrej administracji jak: legalność, równość, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawna, rozsądny czas podejmowania działań, partycypacja, poszanowanie prywatności, przejrzystość, skoncentrowano się także na procedurze podejmowania i wydawania szeroko rozumianych decyzji oraz środków prawnych od nich przysługujących i odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Na potrzeby przygotowywanego kodeksu dobrej administracji przyjęto francuski podział na decyzje generalne i inne. Wszystko to miało przeciwdziałać przypadkom niewłaściwego administrowania.

Został on przyjęty przez Komitet Ministrów 20 czerwca 2007 r. № 999 posiedzeniu zastępców ministrów jako Rekomendacja dla Państw Członkowskich № R (2007) 7. Z tej racji idea dobrej administracji w ramach Rady Europy nie może być traktowana w kategoriach praw człowieka [51, c. 145]. Zarówno w systemie uniwersalnym (ONZ), jak i systemach regionalnych wymaga się bowiem formy umowy międzynarodowej. Ponadto, Kodeks jest adresowany do rządów państw członkowskich Rady Europy, które to właśnie kierują lub nadzorują funkcjonowanie krajowej administracji publicznej. Kodeks pozostaje bez związku z funkcjonowaniem powołanego w 1999 r. urzędu Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka (art. 1 i n. rezolucji (99)50 Komitetu Ministrów o Komisarzu Praw Człowieka Rady Europy, przyjęta 7 maja 1999 r. podczas 104 sesji w Budapeszcie).

Od strony treści można jednak traktować powyższe ujęcie dobrej administracji w formie Kodeksu Rady Europy w kategoriach praw podmiotowych, których źródłem nie jest – co prawda – przyrodzona i niezbywalna godność istoty ludzkiej, ale kanon demokratycznego państwa prawnego [52, c. 205].

W podsumowaniu, można stwierdzić, że o ile dobra administracja rozumiana w kategoriach podmiotowych daje podstawy do wyodrębniania prawa jednostki do dobrej administracji, o tyle niewłaściwa administracja i jej antonim w postaci dobrej administracji rozumianej przedmiotowo stanowią o funkcjach i zakresie działania niektórych krajowych, regionalnych i lokalnych ombudsmanów oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Choć nie jest to jedynie wytwór doktryny anglosaskiej, albowiem na gruncie francuskim od wielu lat jest obecna za sprawą przywołanego wyżej G. Langroda la mauvaise administration, to jednak funkcje i zakres działania ombudsmanów mogą być wyznaczane także innymi kryteriami, takimi jak: prawa człowieka, walka z korupcją, ochrona humanitarna, arbitraż i mediacje pomiędzy obywatelami i władzami publicznymi w sprawach spornych, reprezentacja praw i interesów grupowych w odniesieniu do poszczególnych dziedzin, sprawy dzieci czy kwestie wojskowe. Niemniej jednak tytułowe pojęcia należą już do terminologii europejskiego, a może nawet globalnego prawa administracyjnego [53, c. 24].

Список використаних джерел:

1. Wojtaszek-Mik E. Traktaty europejskie / Wojtaszek-Mik E., Mik C. – Kraków: Zakamycze, 2000. – 375 s.
2. Przyborowska-Klimczak A. Dokumenty europejskie / A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska. – T. IV. – Lublin, 2003. – 566 s.
3. E. Popławska, Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej / E. Popławska // Jurysta. – 1998. – № 12. – S. 2-9.
4. Galster J. Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego : Zarys wykładu / J. Galster, C. Mik. – Toruń, 1996. – 298 s.
5. Emmert F. Prawo europejskie / F. Emmert, M. Morawiecki. – Warszawa-Wrocław, 2000. – 583 s.
6. Gebethner S. Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (rozważania de lege ferenda) / S. Gebethner // Państwo i Prawo. – 1986. - № 11. – S. 3-11.
7. Collin P. H. Słownik prawa / H. Collin, K. Bartnicki. – Warszawa, 2001. – 1110 p.
8. Langrod G. Le contrôle parlementaire de l'administration dans les pays nordiques: le rôle de l'Ombudsman en Suède, en Finlande et en Danemark / G. Langrod // La Revue Administrative. – 1959. № 72. – P. 661-669.
9. Whyatt J. The citizen and the administration: the redress of grievances. A report by Justice / Whyatt J. – London, 1961. – 67 p.

10. Addink G. H. The Ombudsman as the fourth power. On the foundations of Ombudsman law from a comparative perspective / G. H. Addink // *Judicial Lawmaking and Administrative Law* ; pod red. F. Stroinka, E. van der Lindena. – Antwerpen, 2005. – 556 p.
11. Iserzon E. Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje / E. Iserzon. – Warszawa, 1968. – 432 s.
12. Pollard D. Constitutional and administrative law / D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes ; Ext. with materials. – Oxford, 2007. – 988 p.
13. Langrod G. «The Whyatt report» – La Grande Bretagne à la recherche de nouvelles formes de défense des droits du citoyen à l'encontre de l'Administration / Langrod G. // *La Revue Administrative*. – 1961. - № 84. – S. 660-680.
14. Langrod G. A la recherche de nouvelles formes de contrôle de l'administration publique y aurait-il un „Ombudsman” britannique? / Langrod G. // *Stato Sociale*. – 1961. - № 4. – S. 44-56.
15. Bar L. Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym / L. Bar // *Państwo i Prawo*. – 1968. – T. 3. – S. 466-476.
16. Komisarz Parlamentu do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii (o kontroli administracji) // *Państwo i Prawo*. – 1966. – T. 6. – S. 1021-1029.
17. Lang J. Jurysdykcja Parlamentarnej Komisarzy do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii / Lang J. // *Państwo i Prawo*. – 1972. – T. 1. – S. 90-99.
18. Uwagi o działalności ombudsmana w Wielkiej Brytanii w świetle Parliamentary Commissioner Act 1967 oraz wybranych raportów // *AUWr. Przegląd Prawa i Administracji*. – 1974. – T. 5. – 755 s.
19. Parliamentary Commissioner Bill. – HC Deb 18 October 1966. – V. 734. – P. 42-172.
20. Langrod G. Le nouvel Ombudsman britannique pour l'Administration locale / G. Langrod // *La Revue Administrative*. – 1976. – № 173. – S. 538-544.
21. Supernat J. W Anglii / J. Supernat // *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej* ; J. Jezewski (red.). – Wrocław, 1991. – 566 s.
22. Kowalski P. Instytucja Komisarza ds. administracji lokalnej („ombudsmenów lokalnych”) w Anglii i Walii / P. Kowalski // *Problemy rad narodowych: studia i materiały*. – T. 69. – Warszawa, 1987. – 899 s.
23. Seneviratne M. Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice / M. Seneviratne. – Cambridge : Univ. Press, 2002. – 567 p.
24. Page A. The Citizens Charter and Administrative Justice / A. Page // *Administrative Justice in the 21st Century* ; M. Harris, M. Partington (red.). – Hart Publ., 1999. – 446 p.
25. Administrative Justice. Some Necessary Reforms. Report of the Committee of the Justice – All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom. – Oxford, 1988. – para 2.24.
26. Callaghan A. J. Maladministration / A. J. Callaghan // *Ombudsman Journal*. – 1988. - № 7. – P. 1-18.
27. Nowacka E. Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA / E. Nowacka. – Poznań-Wrocław, 2002. – 410 s.
28. The Parliamentary and Health Service Ombudsman: Principles of Good Administration. – London, 2007. – 34 p.
29. Usher J. The “Good Administration” of European Community Law / J. A. Usher // *Current Legal Problems*. – V. 38. – London, 1985. – 657 p.
30. Jackiewicz A. Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych / Jackiewicz A. // *Państwo i Prawo*. – 2003. – № 7. – S. 67-76.
31. Mielnik B. Obywatelstwo Unii Europejskiej / B. Mielnik // *Prawo*. – T. CCLXXI. – Wrocław, 2000. – 256 s.
32. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2008 r. w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007 // 2008/2158 (INI).
33. Ehlermann C. D. The European Administration and the Public Administration of Member States with regard to Competition Law / C. D. Ehlermann // *European Competition Law Review*. – 1995. – № 8. – P. 451-467.
34. Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich 94/262/EWWiS. – WE. – Euratom.
35. Kodeks dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w ich kontaktach ze społeczeństwem, stanowiący załącznik do Regulaminu Komisji Europejskiej przyjętego przez nią 29 listopada 2000 roku C(2000) 3614 // *Dz. Urz.* – WE № L 308/26. – 8 grudnia 2000 r.
36. Bałaban A. Prawo do dobrej administracji / Bałaban A. // *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej* ; J. Sługocki (red.). – Szczecin, 2003. – 444 s.
37. Usher J. A. General Principles of European Community Law / Usher J. A. – London-New York, 1998. – 160 p.
38. Kańska K. Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej / K. Kańska // *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej* ; A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.). – Kraków : Zakamycze, 2005. – 746 s.
39. C4-0270/98 // *Dz. Urz. WE* Nr C 292/168. – 21 września 1998 r.; C4-0138/99 // *Dz. Urz. WE* № C 219/456. – 30 lipca 1999 r.

40. Europejski kodeks dobrych praktyk administracyjnych, przyjęty przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. // Dz. Urz. WE № C 72 E/331. – 21 marca 2002 r.
41. Szydło M. Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym / M. Szydło // *Studia Europejskie*. – 2004. – № 1. – S. 84-89.
42. Janczak J. Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej / J. Janczak // *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych*; J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska. – Szczecin, 2006. – 675 s.
43. Bojarski Ł. The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument : Manual / Bojarski Ł., D. Schindlauer, K. Władach. – Rome–Warsaw–Vienna, 2014. – 146 p.
44. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności // Dz. U. – 1993 r. – № 61. – poz. 284 ze zm.
45. Jasudowicz T. Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka / T. Jasudowicz // *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. – Toruń, 1999. – 478 s.
46. Strembowicz J. Od ombudsmana do mediatora. O nietradycyjnej i pozajurysdykcyjnej metodzie ochrony praw obywatelskich / J. Strembowicz // *Miesięcznik Literacki*. – 1973. – № 12. – S. 86-92.
47. Council of Europe Pub. – 1996. – 277 p.
48. Váci P. The institution of Good Administration in the Council of Europe / P Váci // *Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues*. – Brno, 2008. – 819 p.
49. Trzeci Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy. – Warszawa, 16-17 maja 2005 r. – Deklaracja Warszawska. – [Elektronnyj resurs]. – Reżim dostępu: www.coe.org.pl
50. CJ-DA-GT. – 2005. – 34 p.; CJ-DA-GT. – 2006. – 43 p.
51. Miaskowska-Daszkiwicz K. Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 / K. Miaskowska-Daszkiwicz // *Standardy wykonywania władzy publicznej*; K. Miaskowska-Daszkiwicz, R. M. Pal (red.). – Lublin-Stalowa Wola, 2008. – 344 s.
52. Lang W. Prawa podmiotowe i prawa człowieka / W. Lang // *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*; J. Białoćcerkiewicz (red.). – Toruń, 2004. – 544 s.
53. Poplik-Choraży K. „Dobra” i „niewłaściwa administracja” w doktrynie i praktyce europejskiej (zagadnienia wybrane) / K. Poplik-Choraży, P. Sadowski // *Casus*. – 2008. – № 4. – S. 23-27.

REFERENCES

1. Wojtaszek-Mik E., & Mik, C. (2000). *Traktaty europejskie [European treaties]*. Kraków: Zakamycze [in Polish].
2. Przyborowska-Klimczak, A. & Skrzydło-Tefelska, E. (2003). *Dokumenty europejskie [European documents]*. Lublin [in Polish].
3. Popławska, E. (1998). *Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej [Bad management by European Community institutions]*. *Jurysta – Jurist*, 12, 2-9 [in Polish].
4. Galster J., & Mik, C. (1996). *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego : Zarys wykładu [The basics of European Community law: Outline of the lecture]*. Toruń [in Polish].
5. Emmert, F. & Morawiecki, M. (2000). *Prawo europejskie [European law]*. Warszawa-Wrocław [in Polish].
6. Gebethner, S. (1986). Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (rozważania de lege ferenda) [Parliamentary Ombudsman (considerations de lege ferenda)]. *Państwo i Prawo – State and Law*, 11, 3-11 [in Polish].
7. Collin, P.H. & Bartnicki, K. (2001). *Słownik prawa [Dictionary of law]*. Warszawa [in Polish].
8. Langrod, G. (1959). Le contrôle parlementaire de l'administration dans les pays nordiques: le rôle du Ombudsman en Suède, en Finlande et en Dannemarck [Parliamentary control of the administration in the Nordic countries: the rôle of the Ombudsman in Sweden, Finland and Dannemarck]. *La Revue Administrative – The Administrative Review*, 72, 661-669 [in French].
9. Whyatt, J. (1961). *The citizen and the administration: the redress of grievances. A report by Justice*. London [in English].
10. Addink, G.H. (2005). *The Ombudsman as the fourth power. On the foundations of Ombudsman law from a comparative perspective. Judicial Lawmaking and Administrative Law*. Antwerpen [in English].
11. Iserzon, E. (1968). *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje [Administrative law. Basic institutions]*. Warszawa [in Polish].
12. Pollard, D. et al. (2007). *Constitutional and administrative law*. Oxford [in English].
13. Langrod, G. (1961). «The Whyatt report» – La Grande Bretagne à la recherche de nouvelles formes de défense des droits du citoyen à l'encontre de l'Administration [“The Whyatt report” – Britain seeks new forms of citizen's rights defense against the Administration]. *La Revue Administrative – The Administrative Review*, 84, 660-680 [in French].
14. Langrod, G.A. (1961). la recherche de nouvelles formes de contrôle de l'administration publique y auratil un „Ombudsman” britannique? [Will the search for new forms of control of the public administration have a British “Ombudsman”?]. *Stato Sociale – Social State*, 4, 44-56 [in French].

15. Bar, L. (1968). Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym [New institutions in English administrative law]. *Państwo i Prawo – State and Law*, 3, 466-476 [in Polish].
16. Komisarz Parlamentu do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii (o kontroli administracji) [Commissioner of Parliament for Administration in Great Britain (on administration control)]. *Państwo i Prawo – State and Law*, 6, 1021-1029 [in Polish].
17. Lang, J. (1972). Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii [Jurisdiction of the Parliamentary Commissioner for Administration in Great Britain]. *Państwo i Prawo – State and Law*, 1, 90-99 [in Polish].
18. *Uwagi o działalności ombudsmána w Wielkiej Brytanii w świetle Parliamentary Commissioner Act 1967 oraz wybranych raportów* [Comments on the ombudsman's activity in Great Britain in the light of the Parliamentary Commissioner Act 1967 and selected reports]. (1974). AUWr. Przegląd Prawa i Administracji [in Polish].
19. *Parliamentary Commissioner Bill. HC Deb 18 October 1966*, 734, 42-172 [in English].
20. Langrod, G. (1976). Le nouvel Ombudsman britannique pour l'Administration locale [The new British Ombudsman for Local Government]. *La Revue Administrative – The Administrative Review*, 173, 538-544 [in French].
21. Supernat, J.W. & Anglii, J. Supernat. (1991). *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej* [Local government and administration in selected countries. Municipality in Western European countries]. J. Jeżewski (Ed.). Wrocław [in Polish].
22. Kowalski, P. (2002). Instytucja Komisarzy ds. administracji lokalnej („ombudsmánów lokalnych”) w Anglii i Walii [Institution of Commissioners for Local Government (“local ombudsmén”) in England and Wales]. *Problemy rad narodowych: studia i materiały – Problems of national councils: studies and materials*, 69 [in Polish].
23. Seneviratne, M. (2002). *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*. Cambridge: Univ. Press [in English].
24. Page, A. (1999). *The Citizens Charter and Administrative Justice*. M. Harris, M. Partington (Ed.). Hart Publ. [in English].
25. *Administrative Justice. Some Necessary Reforms. Report of the Committee of the Justice – All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom*. (1988). Oxford [in English].
26. Callaghan, A.J. (1988). Maladministration. *Ombudsman Journal*, 7, 1-18 [in English].
27. Nowacka, E. (2002). *Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA* [Territorial government reforms in Poland, Great Britain and the USA]. Poznań-Wrocław [in Polish].
28. *The Parliamentary and Health Service Ombudsman: Principles of Good Administration*. (2007). London [in English].
29. Usher, J. (1985). *The “Good Administration” of European Community Law. Current Legal Problems*. London [in English].
30. Jackiewicz, A. (2003). Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych [The right to good administration in the light of the Charter of Fundamental Rights]. *Państwo i Prawo – State and Law*, 7, 67-76 [in Polish].
31. Mielnik, B. (2000). *Obywatelstwo Unii Europejskiej* [Citizenship of the European Union]. Wrocław: Prawo [in Polish].
32. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2008 r. w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007. 2008/2158 (INI)* [European Parliament resolution of 23 October 2008 on the annual report on the European Ombudsman's activities for 2007. 2008/2158 (INI)]. [in Polish].
33. Ehlermann, C.D. (1995). The European Administration and the Public Administration of Member States with regard to Competition Law. *European Competition Law Review*, 8, 451-467 [in English].
34. *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich 94/262/EWWiS* [Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the functions of the Ombudsman 94/262 / ECSC]. WE. Euratom [in Polish].
35. *Kodeks dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w ich kontaktach ze społeczeństwem, stanowiący załącznik do Regulaminu Komisji Europejskiej przyjętego przez nią 29 listopada 2000 roku C(2000) 3614* [Code of good administrative behavior of the staff of the European Commission in their contacts with the public, annexed to the Rules of Procedure of the European Commission, adopted by her on November 29, 2000, C (2000) 3614]. (2000, December 8). Dz. Urz [in Polish].
36. Bałaban, A. (2003). *Prawo do dobrej administracji. Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej* [The right to good administration. Public administration and administrative law towards European integration]. J. Sługocki (Ed.). Szczecin [in Polish].
37. Usher, J.A. (1998). *General Principles of European Community Law*. London-New [in English].
38. Kańska, K. (2005). *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej* [The right to good administration as a fundamental right with a constitutional rank]. A. Łazowski, R. Ostriansky (Ed.). Kraków: Zakamycze [in Polish].

39. C4-0270/98. Dz. Urz. WE Nr C 292/168. 21 września 1998 r.; C4-0138/99. Dz. Urz. WE № C 219/456. 30 lipca 1999 r. [in Polish].
40. *Europejski kodeks dobrych praktyk administracyjnych, przyjęty przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. [The European Code of Good Administrative Behavior adopted by the European Parliament in the form of a resolution on 6 September 2001]*. (2002, March 21). Dz. Urz. [in Polish].
41. Szydło, M. (2004). Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym [The right to good administration as a fundamental right in the EU legal order]. *Studia Europejskie – European Studies*, 1, 84-89 [in Polish].
42. Janczak, J. (2006). *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej [The right to good administration in the Charter of Fundamental Rights of the European Union]*. Szczecin [in Polish].
43. Bojarski, Ł. (2014). *The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument : Manual*. Rome–Warsaw–Vienna [in English].
44. *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms]*. (1993). [in Polish].
45. Jasudowicz, T. (1999). *Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka [A few comments on European administrative standards - with particular reference to the civil service - in the light of European human rights standards]*. Toruń [in Polish].
46. Strembowicz, J. (1996). Od ombudsmana do mediatora. O nietradycyjnej i pozajurysdykcyjnej metodzie ochrony praw obywatelskich [From ombudsman to mediator. On the non-traditional and non-jurisdictional method of civil rights protection]. *Miesięcznik Literacki – Literary monthly*, 12, 86-92 [in Polish].
47. Council of Europe Pub. (1996). [in English].
48. Vácz, P. (2008). *The institution of Good Administration in the Council of Europe*. Brno [in English].
49. Trzeci Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy. Warszawa, 16-17 maja 2005 r. Deklaracja Warszawska [Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe. Warsaw, May 16-17, 2005. Declaration of Warsaw]. (n.d.). www.coe.org.pl. Retrieved from www.coe.org.pl [in Polish].
50. CJ-DA-GT. 2005. 34 p.; CJ-DA-GT. 2006. 43 p. [in English].
51. Miaskowska-Daszkiewicz, K. (2008). *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec [The right to good administration - comments against the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM / Rec]*. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R. M. Pal (Ed.). Lublin-Stalowa Wola [in Polish].
52. Lang, W. (2004). *Prawa podmiotowe i prawa człowieka [Subjective rights and human rights]*. J. Białocerkiewicz (Ed.). Toruń [in Polish].
53. Poplik-Choraży, K. (2008). „Dobra” i „niewłaściwa administracja” w doktrynie i praktyce europejskiej (zagadnienia wybrane) [“Good” and “improper administration” in European doctrine and practice (selected issues)]. *Casus – Spy*, 4, 23-27 [in Polish].

Стаття надійшла до редакції 5.03.2018