

Helena Babiuch

Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w
Legnicy 1, 5-15

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna

ABSTRAKT

Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA) stanowi uszczegółowienie prawa do dobrej administracji ustanowionego w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. EKDA przyjęty jako standard dobrej praktyki administracyjnej w organach i instytucjach Unii Europejskiej, chociaż ma charakter „miękkiego prawa”, stał się kolejnym w Europie dokumentem, który powinien przyczynić się do podniesienia poziomu pracy urzędników i wzmocnienia ochrony prawa do dobrej administracji.

Należy podkreślić, że działania urzędnika administracji, zarówno polskiej, jak i Unii Europejskiej, nie podlegają jedynie ocenie z punktu widzenia sprawdzenia zgodności ich działania z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż taka ocena byłaby niepełna. Dla realizacji prawa jednostki do dobrej administracji szczególnie ważne jest życzliwe i uprzejme odnoszenie się do osób, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych organów i funkcjonariuszy, rozsądne i szybkie postępowanie niezależnie od źródła nakazanych czy postulowanych zachowań. Dlatego w dążeniu do dobrej administracji istotne znaczenie przypisuje się uzupełniającym regulacje pozytywne, zalecanym obiektywnym kryteriom, wskazanym ogólnie w EKDA. Nie ma więc przeszkód, aby subsydiarnie stosować wspólnotowy standard również w Polsce.

Wprowadzenie

Pojęcie „dobrej administracji” jest wieloznaczne i można je rozpatrywać na różnych płaszczyznach. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że w formułowaniu prawa do dobrej administracji pierwszorzędne znaczenie ma aspekt materialnoprawny, natomiast dalszym aspektem – proceduralnemu, strukturalno-organizacyjnemu oraz personalnemu – przypisuje się charakter służebny [12]. Pomijając szerokie dyskusje na ten temat, można przyjąć ogólne stwierdzenie, że dobra administracja jest determinowana prawem, zostaje ujęta i ustabilizowana w obowiązujących przepisach prawa. Regulacje normatywne obejmują strukturę organizacyjną administracji publicznej, podstawę prawną działania jej organów oraz określają ich zadania, właściwość, kompetencje, a także stosowaną procedurę administracyjną [4]. Od dobrej administracji obywatel ma prawo oczekiwać, aby przyznane mu uprawnienia, a tym bardziej nakładane na niego obowiązki, dokonywane były w sposób przewidziany prawem [5]. Dobra legislacja ma więc zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania dobrej administracji. Należy jednak zauważyć, że prawo pozytywne, nazywane twardym prawem (*hard law*), nie zawsze jest w stanie zapewnić odpowiednią precyzyjność formułowanym normom, dlatego w kształtowaniu treści prawa do dobrej administracji rolę uzupełniającą przypisuje się tzw. miękkie-

mu prawu (*soft law*), które przyjmuje formę zaleceń, postulatów czy kodeksów etycznych [8].

Zdaniem T. Rabskiej problematyka dobrej administracji jest tak stara jak sama administracja, natomiast Z. Niewiadomski rozwija tę myśl, podkreślając, że „istnieje ciągle niezaspokojona tęsknota do dobrej administracji wyrażana poprzez poszczególne ekipy rządzące, administrację publiczną czy samych obywateli” [10]. Współcześnie ta tęsknota wykracza poza ramy prawa krajowego.

Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej

W europejskim kręgu kulturowym dążenie do dobrej administracji znajduje wyraz w aktach prawnych wewnątrzpaństwowych, a także w dokumentach rangi międzynarodowej (np. Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, Traktacie o Unii Europejskiej, Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej) [12].

W ocenie T. Jasudowicza od początku swojej działalności Wspólnoty Europejskie „zderzały się z problemami administracji w dwojakim poniekąd wymiarze [...] na niedostatki w zapewnieniu spójności administracji krajowej nakładały się niedostatki własnej administracji wspólnotowej”. Z czasem za pośrednictwem stanowienia prawa wspólnotowego oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ukształtowano zręby czegoś, co może być nazwane europejskimi standardami administracyjnymi [6]. Działania podejmowane w ramach Unii Europejskiej wyrażają dążenie do tworzenia dobrej administracji i jednocześnie zmierzają do ochrony jednostki przed złą administracją. Na podkreślenie zasługuje fakt, że prawo do dobrej administracji rozważane w płaszczyźnie prawa podmiotowego po raz pierwszy zostało określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE) przyjętej w 2000 roku w Nicei [6].

Prawo do dobrej administracji ustanowione w artykule 41 KPP UE podkreśla szczególnie prawo do tego, aby sprawy jednostki rozpatrywane były przez organy i instytucje Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Działania administracji powinny być jasne, zrozumiałe i przejrzyste. W tym celu każdej osobie zapewnia się prawo wglądu do dokumentów jej dotyczących i prawo wyrażenia opinii w sprawie przed wydaniem rozstrzygnięcia, natomiast na administrację nałożono obowiązek uzasadniania podjętych decyzji. Ponadto w celu ułatwienia komunikacji z urzędnikami każda osoba może kierować pisma do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i uzyskać odpowiedź w tym samym języku. Art. 41 ust. 3 KPP UE przewiduje także prawo dochodzenia odszkodowania za jakąkolwiek szkodę spowodowaną działaniami urzędnika unijnego. Rok później uregulowane w KPP UE prawo do dobrej administracji zostało rozwinięte i dookreślone w uchwalonym przez Parlament Europejski (6 września 2001 r.) dokumencie pod nazwą Kodeks Dobrej Administracji [11].

Charakter i rola Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji

Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA) uwzględnia zasady obowiązujące w prawie Wspólnoty Europejskiej, w orzecznictwie jej sądów oraz systemach prawnych krajów członkowskich [12]. W ocenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Kodeks ten nie

stworzył żadnych nowych zasad prawa administracyjnego, lecz zebrał jedynie w jednym akcie zasady uznawane za obowiązujące w celu zwrócenia na nie uwagi zarówno osób będących petentami, jak i urzędników świadczących usługi administracyjne [12]. Prawo do dobrej administracji przysługuje każdej jednostce i odnosi się do spraw załatwianych przez organy i instytucje Unii Europejskiej*. Warto podkreślić, że EKDA nie stanowi aktu prawnie wiążącego, ma jedynie charakter zaleceń. Mimo to w doktrynie prawa przeważa pogląd, że ukształtowany został europejski standard prawa do dobrej administracji, co może wpłynąć na usprawnienie działalności administracji publicznej w krajach UE, zwłaszcza w tych, gdzie nie ma skodyfikowanej procedury administracyjnej [12].

Włączenie postanowień KPP UE do projektu Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej stwarzało perspektywę rychłego ewoluowania prawa obywatela do dobrej administracji w kierunku normatywnym. Obecnie perspektywa ta znacznie się oddaliła z powodu zatrzymania procesu ratyfikacyjnego i odłożenia na bliżej nieokreślony czas przyjęcia wspólnej konstytucji europejskiej. W zaistniałej sytuacji należy rozważyć, czy poruszana problematyka może mieć jakiegokolwiek znaczenie dla polskiej praktyki i procedury administracyjnej, jeżeli w Polsce od dawna obowiązuje normatywnie uregulowane postępowanie administracyjne oraz sądowa kontrola administracji publicznej, a także istnieje bogaty dorobek doktryny oraz piśmiennictwa prawniczego [13].

Zdaniem J. Bocia EKDA nie zawiera przepisów, które byłyby nieznanne w dotychczasowych regulacjach europejskich i w wewnętrznych porządkach prawnych państw pozostających w kręgu kultury europejskiej. Dla polskich urzędników prawo do dobrej administracji określone w art. 41 KPPUE i w EKDA może nabrać znaczenia jedynie wówczas, gdy oba dokumenty staną się prawem obowiązującym, i to prawem wyższym w hierarchii źródeł prawa od regulacji ustaw wewnętrznych [3].

Według J. Świątkiewicza zalecenia przyjęte w EKDA mogą stanowić cenną wskazówkę w postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa materialnego oraz procesowego, zwłaszcza że wskazania kodeksu współbrzmia w wielu miejscach z przepisami polskich postępowań administracyjnych oraz orzecznictwem sądowym. Autor podkreśla jednocześnie, że Polska jest krajem członkowskim Unii Europejskiej i zobowiązała się do stosowania standardów państwa praworządnego, dlatego nie można abstrahować od tego faktu [13].

Natomiast A. Zoll wyraża nadzieję, że kierowanie się zaleceniami zawartymi w EKDA pozwoli na lepszą ochronę i realizację prawa do dobrej administracji poprzez podniesienie poziomu pracy urzędników, szczególnie w kontaktach z obywatelami i ich sprawami. Ponadto zauważa, że zastosowanie standardów zawartych w EKDA pozwoli na „przystosowanie codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej, a na tym polu mamy nieco do zrobienia” [13].

M. Małecki i K. Tomaszewski podkreślają, że urzędnicy winni kierować się w swoich działaniach nie tylko normami prawa pozytywnego, lecz stosować zasady etyki i etosu zawodowego. W tym ujęciu EKDA stanowi istotny czynnik prawa jednostki do dobrej administracji ponieważ kreuje pozytywny wizerunek funkcjonariusza publicznego, między innymi po to, aby zyskał on akceptację w ocenie opinii publicznej [9].

* Pojęcie „jednostka” obejmuje osoby fizyczne i prawne niezależnie od tego, czy mają one miejsce zamieszkania lub zarejestrowaną siedzibę na terytorium jednego z państw członkowskich, czy też nie (art. 2 ust. 3 EKDA).

Katalog zasad dobrej administracji

Powyżej zaprezentowane poglądy wskazują, że warto dokonać chociażby skrótego przeglądu treści EKDA, mimo że, jak wcześniej zauważono, nie stanowi on *ius cogens* w polskim porządku prawnym. Przepisy EKDA odnoszą się do działań funkcjonariuszy, organów i instytucji Unii Europejskiej w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi, nie mają one natomiast wpływu na relacje zachodzące w obszarze tzw. interny administracji. EKDA zbudowany jest z 27 artykułów. Regulacje kodeksowe wyrażają podstawowe cele i zasady wyznaczające kierunki działań administracji, a także zalecenia techniczno-procesowe. Według klasyfikacji przyjętej przez M. Małeckiego i K. Tomaszewskiego do podstawowych zasad dobrej administracji należą: praworządność, niedyskryminacja i równe traktowanie, proporcjonalność, niezawodność i stabilność, profesjonalizm i zawodowa uczciwość [9]. Kierując się natomiast systematyką EKDA, można wyróżnić poniżej omówione zasady:

1. Zasada praworządności (art. 4) – nakazuje organom i funkcjonariuszom działanie zgodne z obowiązującym materialnym i procesowym prawem Wspólnot oraz rozstrzyganie spraw indywidualnych w oparciu o odpowiednią podstawę prawną.

2. Zasada niedyskryminacji i równego traktowania (art. 5) – zobowiązuje urzędników do powstrzymania się od nieusprawiedliwionego nierównego traktowania osób ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek i preferencje seksualne; wszelkie nierówne traktowanie musi być obiektywnie uzasadnione.

3. Zasada współmierności (art. 6) – wymaga od urzędnika podejmowania działań współmiernych do osiągnięcia obranego celu bez zbędnego ograniczania praw lub nakładania nadmiernych obowiązków na obywateli, mając przy tym na uwadze stosowne wyważenie interesu indywidualnego i interesu publicznego.

4. Zakaz nadużywania władzy publicznej w innym celu niż została powierzona (art. 7) – wskazuje, aby cel podjętych działań wynikał z określonej podstawy prawnej lub interesu publicznego, w przeciwnym wypadku postępowanie urzędnika kwalifikuje się jako nadużycie uprawnień i może skutkować pociągnięciem go do odpowiedzialności. Realizacja tej zasady nawiązuje do wcześniej wskazanych zasad praworządności i współmierności.

5. Zasada bezstronności i niezależności (art. 8) – nakazuje urzędnikom powstrzymanie się od wszelkich form faworyzowania i arbitralnych działań, a także nieuwzględniania przy rozstrzyganiu spraw własnego interesu osobistego, rodzinnego, narodowego, interesu politycznego. Zasada zawiera postulat, aby urzędnik podlegał wyłączeniu od załatwiania spraw, w których on sam lub bliski członek jego rodziny miałby interes majątkowy.

6. Zasada obiektywności (art. 9) – wymaga, aby urzędnik przy rozstrzyganiu sprawy nie sugerował się okolicznościami z tą sprawą niezwiązanymi, a jedynie uwzględniał istotne okoliczności i fakty oraz należycie oceniał ich znaczenie.

7. Zasada stabilności i doradztwa oraz uwzględniania słusznego interesu jednostki (art. 10) – nakazuje urzędnikom konsekwentne przestrzeganie reguł dotychczas ukształtowanej praktyki administracyjnej, a wszelkie uzasadnione odstępstwa od tej praktyki muszą zostać uzasadnione pisemnie, ponadto w razie potrzeby urzędnik udziela jednostce porad co do sposobu postępowania przy załatwieniu sprawy.

8. Zasada uczciwości i rozsądnego działania (art. 11) – kodeks nie rozwija treści tej zasa-

dy, ale przyjmuje się, że w wyniku przestrzegania wszystkich pozostałych zaleceń działanie urzędnika będzie uczciwe i rozsądne.

9. Zasada przejrzystości (art. 12) – zaleca, aby zachowanie urzędnika było właściwe, przystępne i uprzejme zgodnie z przyjętym modelem francuskiej służby publicznej (*service publique*) akcentującej usługodawczą rolę funkcjonariuszy administracji. Urzędnik odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną, powinien wyczerpująco i dokładnie udzielać odpowiedzi na pytania, dodatkowo starać się być jak najbardziej pomocny. W przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki urzędnik winien przeprosić i skorygować negatywne skutki w jak najwłaściwszy sposób. Realizacja tej zasady wynika nie tylko ze służebnej roli administracji publicznej, ale przede wszystkim wymaga wysokiej kultury osobistej urzędnika. Na podkreślenie zasługuje fakt, że obecnie osoby często czują się zagubione w gąszczu przepisów prawnych, mało komunikatywnych, często zmienianych, trudnych do interpretacji, wobec czego niezbędne staje się życzliwe informowanie interesantów o stanie prawnym i przysługujących uprawnieniach w danej sprawie.

10. Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13) – ma zastosowanie do każdego pisma wniesionego przez obywatela Unii Europejskiej, ponadto zaleca się w miarę możliwości stosowanie tej zasady do pism kierowanych do instytucji i organów Wspólnoty przez osoby prawne, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców.

11. Zasada potwierdzania odbioru pism (art. 14) – wymaga od urzędnika zachowania dwutygodniowego terminu potwierdzania wniesienia pisma do organów i instytucji UE, za wyjątkiem sytuacji gdy w tym terminie zostanie przekazana odpowiedź na pismo wraz z merytorycznym uzasadnieniem (istotne jest, że każde potwierdzenie odbioru winno zawierać nazwisko, stanowisko służbowe i numer telefonu pracownika zajmującego się daną sprawą). Urzędnik nie ma natomiast obowiązku potwierdzania pism wnoszonych w nadmiernej liczbie lub pism zawierających bezsensowną treść.

12. Zasada przekazywania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15) – znajduje zastosowanie w przypadku skierowania pisma do organu czy instytucji niewłaściwej w danej sprawie. Urzędnik ma za zadanie ustalenie oraz przekazanie pisma według właściwości i niezwłoczne poinformowanie o dokonanej czynności wnoszącego pismo wraz z podaniem nazwiska, stanowiska służbowego i numeru telefonu urzędnika, do którego akta zostały skierowane. Urzędnik obowiązany jest wskazać ewentualne braki oraz błędy w dokumentach i umożliwić wnoszącemu uzupełnienie ich lub skorygowanie.

13. Zasada wysłuchania jednostki (art. 16) – umożliwia osobie realizację prawa do obrony poprzez udział w każdym stadium postępowania, a przed jego zakończeniem uprawnia do przekazania ewentualnych zastrzeżeń wyrażonych w formie ustnej lub pisemnej.

14. Zasada przestrzegania terminowości załatwienia sprawy (art. 17) – zaleca, aby każde pismo (wniosek, zażalenie) zostało rozpatrzone niezwłocznie, a w przypadku trudności nie później niż w terminie dwóch miesięcy od daty jego wniesienia; w sytuacji niezachowania terminu załatwienia sprawy skomplikowanej urzędnik winien poinformować wnoszącego o nowym, jak najszybszym terminie zakończenia postępowania.

15. Zasada obowiązkowego uzasadniania decyzji (art. 18) – wymaga merytorycznego wyjaśnienia rozstrzygnięcia sprawy z przytoczeniem istotnych faktów i podstawy prawnej wydanej decyzji, ale tylko w odniesieniu do rozstrzygnięcia negatywnie wpływającego na prawa lub interes jednostki. W sytuacji wydawania dużej liczby podobnych decyzji dopuszczalne jest przekazywanie standardowych odpowiedzi, a szczegółowe uzasadnianie tych spraw

odbywać się powinno tylko na wyraźne żądanie adresata decyzji. Przewiduje się możliwość odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia ze względu na brak wyraźnej i wystarczającej podstawy prawnej do wydania decyzji w określonej sprawie.

16. Zasada pouczenia o możliwościach odwołania (art. 19) – urzędnik zobowiązany jest do poinformowania o możliwości wniesienia odwołania od decyzji z podaniem przysługujących środków zaskarżenia i terminu ich wniesienia; w szczególności powiadamia o możliwości skorzystania z drogi sądowej oraz złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich UE.

17. Zasada niezwłocznego doręczania podjętych rozstrzygnięć (art. 20) – natychmiast po podjęciu decyzji urzędnik zapewnia przekazanie rozstrzygnięcia adresatowi, a dopiero w dalszej kolejności powiadamia o decyzji inne osoby zainteresowane danym rozstrzygnięciem.

18. Zasada ochrony danych (art. 21) – ma zapewnić, aby urzędnik przy wykorzystywaniu i przetwarzaniu danych osobowych jednostki uwzględniał sferę jego prywatności oraz nietykliwości osobistej, zgodnie z obowiązującymi w tym względzie rozporządzeniami Wspólnoty (EWG 45/2001). Zasada wprowadza również zakaz przekazywania i ujawniania danych osobom nieuprawnionym lub innego ich bezprawnego wykorzystania.

19. Zasada udzielania informacji w jasny i zrozumiały sposób (art. 22) – jednostki mogą kierować do organów i instytucji UE wnioski o informacje w formie ustnej, a przy składaniu skomplikowanych lub obszernych zapytań w formie pisemnej. Urzędnik ma obowiązek udzielić odpowiedzi w jasny i zrozumiały sposób, bacząc, aby nie ujawniać informacji poufnych. Jeżeli urzędnik nie jest właściwy do udzielenia żądanej informacji, przekazuje wniosek według właściwości oraz zawiadamiania o tym fakcie wnoszącego (podając również nazwisko i numer telefonu urzędnika właściwego w sprawie). Tylko w uzasadnionych przypadkach możliwe jest skierowanie osoby żądającej informacji do odpowiedniej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udzielanie informacji obywatelowi.

20. Zasada prowadzenia rejestrów (art. 23) – poszczególne wydziały instytucji muszą prowadzić rejestry poczty przychodzącej i wychodzącej oraz innych przekazywanych im dokumentów.

Ochrona prawa do dobrej administracji

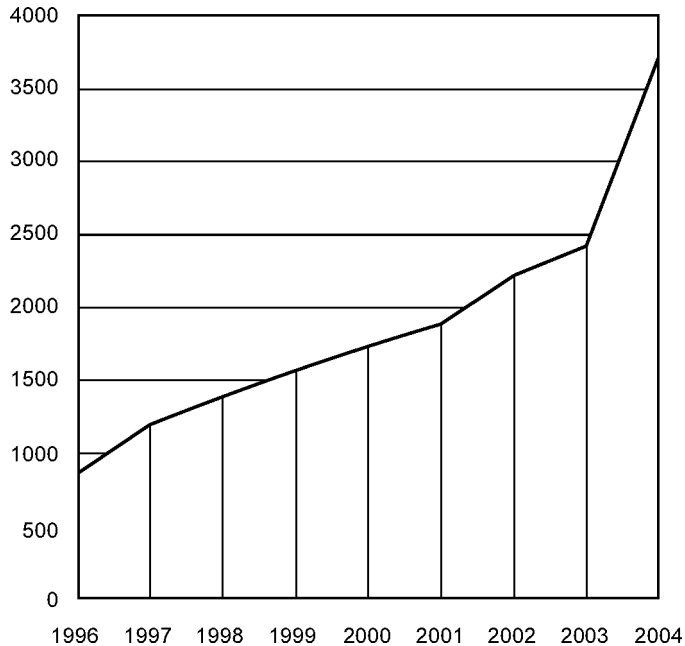
EKDA ustanawia w art. 26 ochronę prawa jednostki do dobrej praktyki administracyjnej poprzez przyznanie każdej osobie prawa złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej* na wszelkie zaniedbania dotyczące wypełniania zasad zawartych w Kodeksie. Po przyjęciu nowych państw członkowskich zanotowano wyraźne zwiększenie liczby skarg kierowanych na instytucje i urzędników Wspólnoty (wykres 1).

Z ogólnej liczby skarg (4048) większość (69,1%) dotyczyła zarzutów na działania Komisji Europejskiej (tablica 1, wykres 2).

Na podstawie analizy skarg rozpatrywanych w roku 2004 przez europejskiego *ombudsmana* stwierdzono, że najczęstsze zarzuty złego administrowania dotyczą braku przejrzystości i nieudzielania informacji przez funkcjonariuszy organów i instytucji Unii Europejskiej (22% skarg). W drugiej kolejności skarżono naruszenie przez urzędników unijnych zasady

* Prawo skargi przysługuje na mocy art. 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Szerzej strona internetowa: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int>>.

niedyskryminacji i szybkości postępowania (19% skarg). Pozostałe zarzuty dotyczyły błędnego zastosowania procedury, nadużywania władzy, niedopełnienia obowiązków, pomyłek (wykres 3).



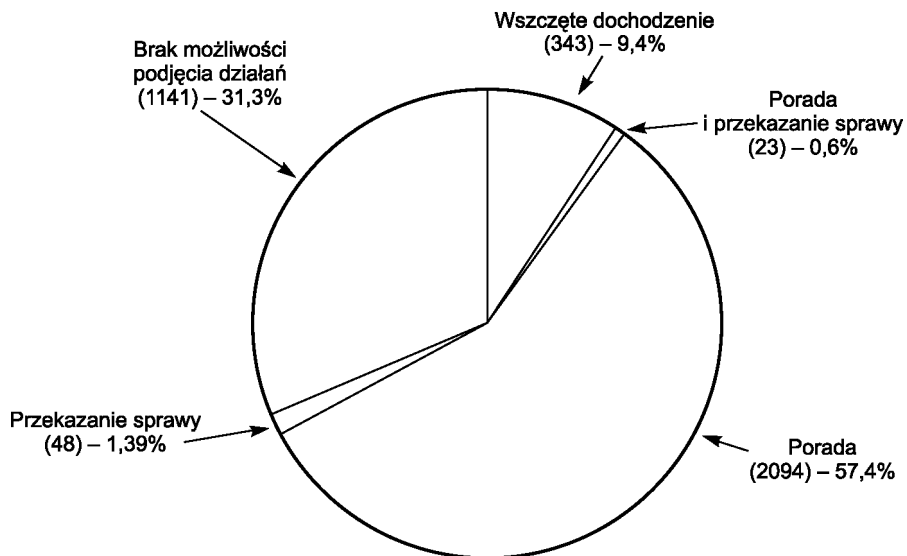
Wykres 1. Wzrost liczby skarg w latach 1996–2004

Źródło: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm>>.

Tablica 1. Sprawy rozpatrywane przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2004 r.

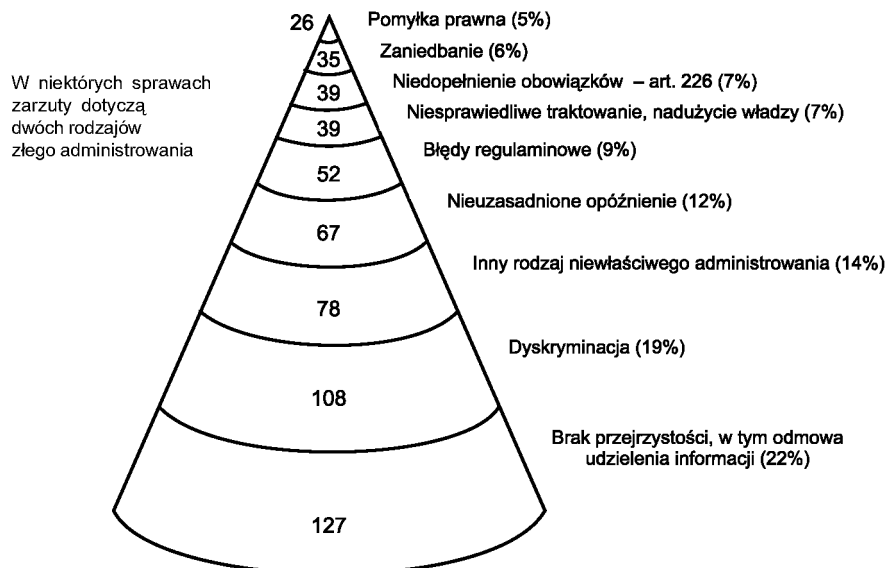
OGÓLNA LICZBA SPRAW W ROKU 2004	4048
• Skargi i dochodzenia nie zamknięte z dniem 31. 12. 2004 r.	183
• Skargi oczekujące na decyzję o dopuszczalności z dniem 31. 12. 2004 r.	131
• Skargi otrzymane w roku 2004	3726
• Własne inicjatywy Rzecznika	8

Źródło: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm>>.



Wykres 2. Analiza skarg według rodzaju podjętych działań przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz skarżących w 2004 r.

Źródło: [/www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm)



Wykres 3. Zarzuty dotyczące złego administrowania 2004 r.

Źródło <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm>>.

Na uwagę zasługuje fakt, że znaczna liczba skarg (57,4%) wymagała jedynie udzielenia porady co do sposobu załatwienia sprawy (wykres 2).

Zastosowanie zasad Kodeksu Dobrej Administracji w Polsce

W polskim porządku prawnym prawo do dobrej administracji nie znajduje bezpośrednio wyrażenia normatywnego, ale można to prawo bez problemu wywodzić z postanowień Konstytucji RP oraz wielu ustaw, a szczególnie z Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej, pragmatyk urzędniczych [10]. Wystarczy wspomnieć zasady ogólne polskiego postępowania administracyjnego, aby utwierdzić ten pogląd. Podstawowe zasady ogólne wymienione w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.) są zgodne z europejskim standardem. Odnajdujemy w nim zasadę praworządności, ustalenia prawdy obiektywnej, wyważania słusznego interesu indywidualnego i interesu publicznego, czynnego udziału stron w postępowaniu, zasadę przekonywania, udzielania informacji faktycznych i prawnych stronom, dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, sądowej kontroli decyzji administracyjnych, szybkości i prostoty postępowania oraz utrwalania czynności w formie pisemnej [1]. Pośród szczegółowych przepisów k.p.a. znajdujemy podobne, choć nie tożsame jak zalecane w EKDA, rozwiązania dotyczące doręczania odpowiedzi i pism, przestrzegania terminów rozstrzygania spraw, powiadamiania o przyczynach niezachowania terminów, umożliwiania uzupełnienia braków formalnych pism procesowych, pouczenia o środkach zaskarżenia itd. Obiektywizm i bezstronność urzędników gwarantują w polskim postępowaniu administracyjnym instytucje wyłączenia pracownika bądź organu administracji (członka organu kolegialnego) w określonych przepisami okolicznościach.

W regulacjach polskich zasadę uprzejmości i życzliwości wyraża *expressis verbis* art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządu terytorialnego. Można jednak przyjąć, że korespondują z tą regułą zasady ogólne i pozostałe przepisy k.p.a., wskazując obowiązek udzielania informacji o stanie prawnym i faktycznym sprawy, przekazywania sprawy skierowanej do organu niewłaściwego organowi właściwemu, powiadamiając o tym wnoszącego podanie, obowiązek rektyfikacji błędów i omyłek w wydanych rozstrzygnięciach. Polskie przepisy nie stanowią wprost obowiązku przeproszenia za błędy popełnione przez urzędnika, ale wydaje się to oczywiste z punktu widzenia powszechnie przyjętych zasad kultury.

Dążenie do podnoszenia jakości pracy urzędów oraz sprawnego, bezstronnego i uprzejmego traktowania każdej osoby przez funkcjonariuszy publicznych znajduje wyraz w podejmowanych działaniach w celu utworzenia kodeksu etycznego pracowników samorządu terytorialnego, skąd można wnioskować o istnieniu realnej potrzeby wprowadzania miękkiego prawa do pragmatyki urzędników samorządowych na wzór kodeksu etycznego korpusu służby cywilnej.

Ogólny przegląd zasad określających zakres i treść prawa do dobrej administracji zawarty w EKDA skłania do konstatacji, że w polskim porządku prawnym odnajdujemy bez trudności unormowania korespondujące z zaleceniami europejskimi, przy czym polskie regulacje przyjmują rozwiązania prawne niekiedy znacznie wykraczające poza standard przewidziany dla organów i instytucji Unii Europejskiej. Niemniej jednak należy zauważyć, że pomiędzy powinnością a rzeczywistością działania administracji publicznej niejednokrotnie zachodzą istotne rozbieżności. Znajduje to swoje odzwierciedlenie między innymi w rozpatrzonych petycjach, skargach i wnioskach wnoszonych w trybie działu VIII k.p.a. Na podstawie danych statystycznych prowadzonych przez Departament Kontroli Skarg i Wniosków Kancelarii Prezesa

Rady Ministrów w roku 2004 rozpatrzono 9 673 skarg (wniosków) na działalność organów administracji rządowej i samorządowej. Najczęstsze zarzuty podnoszone w skargach dotyczą nieterminowego, przewlekłego załatwiania spraw oraz opieszałości, niewłaściwej postawy i niekompetencji urzędników. W skargach wykazano również naruszenie zasad etyki pracowników służby cywilnej zatrudnionych w urzędach skarbowych [7].

Podsumowanie

Europejski Kodeks Dobrej Administracji stanowi uszczegółowienie prawa do dobrej administracji ustanowione w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zasady EKDA przyjęte jako standardy dobrej praktyki administracyjnej w organach i instytucjach Unii Europejskiej, chociaż mają charakter „miękkiego prawa”, stały się kolejnym w Europie dokumentem, który powinien przyczynić się do podniesienia poziomu pracy urzędników i wzmocnienia ochrony prawa do dobrej administracji.

Należy podkreślić, że działania urzędnika administracji, zarówno polskiej, jak i administracji Unii Europejskiej, nie podlegają jedynie ocenie z punktu widzenia sprawdzenia zgodności ich działania z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż taka ocena byłaby niepełna. Dla realizacji prawa jednostki do dobrej administracji szczególnie ważne jest życzliwe i uprzejme odnoszenie się do osób, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych organów i funkcjonariuszy, rozsądne i szybkie postępowanie niezależnie od źródła nakazanych czy postulowanych zachowań [12]. Dlatego w dążeniu do dobrej administracji istotne znaczenie przypisuje się uzupełniającym regulacje pozytywnym zalecaniom, obiektywnym kryteriom, wskazanym ogólnie w EKDA. Nie ma więc przeszkód, aby subsydiarnie stosować zalecany wspólnotowy standard również w Polsce.

Literatura

- [1] Adamiak B., J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2004.
- [2] Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2004, AUW No 2642.
- [3] Błaś A., J. Bóć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- [4] Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.
- [5] Drachnał J., E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002.
- [6] Gronowska B., T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- [7] <http://www.kprm.gov.pl>
- [8] Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- [9] Małecki M., K. Tomaszewski, *Status urzędnika Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- [10] Niewiadomski Z., *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003.

[11] „Official Journal of the European Communities” 2000, L 267.

[12] Sze w c z y k M., *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2003.

[13] Ś w i ą t k i e w i c z J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002.

SUMMARY

The European Code of Good Administrative Practices (ECGAP) constitutes a detailed variety of the individual's right to good administration service set out in Article 41 of the European Union Essential Rights Charter. The ECGAP principles approved as standards for good administrative practices to be followed at the European Union offices and institutions, though regarded as 'soft law', have become another in a series of European documents expected to upgrade the quality of officers' service and augment individuals' rights to good administration.

It should be emphasised that the civil service performance, be it Polish or the European Union administration, is not assessed in terms of its consistency with the standing legal regulations, since such perspective would be incomplete. What is particularly important to execute and warrant the individual's right to good administration is a friendly attitude to customers, readiness to provide help, referring individuals to relevant offices and civil servants, and efficient as well as reasonable dealing with individual cases, irrespective of imposed or desired code of civil service conduct. Therefore, the ECGAP supplementary and objective criteria are of vital importance to attain the standard of good administration. It follows then that there is nothing in the way to obstruct the implementation of this community-recommended and subsidiary standard in Poland.