

EUROPEJSKI KODEKS DOBREJ ADMINISTRACJI

(wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu
kodeksu w warunkach polskich procedur
administracyjnych)

Wydanie VI

Jerzy Świątkiewicz

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa, marzec 2007 r.

Tłumaczenie podstawowe:
Biuro Tłumaczeń LIDEX – Warszawa

Wydanie VI poprawione i zaktualizowane
według stanu prawnego na dzień 1 marca 2007 r.

Copyright by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**
Warszawa 2007

ISSN 0860-8334

Adres Redakcji

Biuro RPO
00-090 Warszawa, Al. Solidarności 77
tel. centr. (022) 551-77-00; fax (022) 827-64-53

Oddano do składu w marcu 2007 r.
Podpisano do druku w marcu 2007 r.

Skład komputerowy i druk:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczuk
www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

Prawo do dobrej administracji – Andrzej Zoll	5
I. Wprowadzenie do zagadnienia	7
II. Wyciąg z Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej	14
III. Tekst i komentarz	15
Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (KDA)	
Przepisy ogólne – Art. 1	15
Podmiotowy zakres obowiązywania – Art. 2	15
Rzeczowy zakres obowiązywania – Art. 3	16
Zasada praworządności – Art. 4	19
Zasada niedyskryminowania – Art. 5	21
Zasada proporcjonalności – Art. 6	23
Zakaz nadużywania uprawnień – Art. 7	25
Zasada bezstronności i niezależności – Art. 8	25
Zasada obiektywności – Art. 9	27
Oczekiwania prawnie uzasadnione oraz konsekwentne działanie i doradztwo – Art. 10	27
Zasada uczciwości – Art. 11	28
Zasada uprzejmości – Art. 12	28
Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela – Art. 13	30
Potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika – Art. 14	30
Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji – Art. 15	31

Prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń – Art. 16	32
Stosowny termin podjęcia decyzji – Art. 17	33
Obowiązek uzasadnienia decyzji – Art. 18	34
Informacja o możliwościach odwołania – Art. 19	34
Powiadomienie o wydanej decyzji – Art. 20	36
Ochrona danych – Art. 21	36
Wnioski o udzielenie informacji – Art. 22	37
Wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów – Art. 23	39
Prowadzenie rejestrów – Art. 24	39
Informacja o Kodeksie – Art. 25	39
Prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – Art. 26	40
Kontrola stosowania postanowień Kodeksu – Art. 27	41
IV. Wykaz ustaw, do których odwoływano się w tekście Komentarza	42
V. Objaśnienie skrótów	43

*

Poczynając od trzeciego wydania Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji uwzględniono uściślenia tłumaczenia jego tekstu dokonane między innymi przez porównanie wersji językowej niemieckiej i angielskiej, a ostatnio – polskiej wersji opracowanej przez Biuro Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zaktualizowano również oznaczenia numerów Dzienników Ustaw, w których w międzyczasie ogłoszono teksty jednolite niektórych polskich ustaw, powoływanych w komentarzu. Tekst komentarza uzupełniono również tezami nowszych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uzupełnienie tekstu oraz przeredagowanie niektórych zdań powinno przyczynić się do większej komunikatywności i przydatności publikacji.

Wyczerpanie poprzednich wydań skłoniło Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich do VI wydania.

Warszawa, marzec 2007 roku

Prawo do dobrej administracji

(przedmowa do I wydania Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji)

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w grudniu 2000 r. w Nicei umieściła w katalogu zawartych w niej praw prawo do dobrej administracji (art. 41). Oznacza to, że prawem i to podstawowym obywatela Unii Europejskiej jest domaganie się od organów i instytucji Unii bezstronnego zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji. Prawu temu towarzyszy obowiązek organów i instytucji, a także wszystkich zatrudnionych w nich funkcjonariuszy, właściwego, zgodnego z prawem obywatela załatwienia sprawy. Jeżeli w wyniku działań administracji wnoszący sprawę poniósł szkodę, to przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie.

Można byłoby powiedzieć, że jest to zupełnie oczywiste. Tak, to powinno być oczywiste, ale dopóki pomiędzy powinnością i rzeczywistością zachodzi znaczna różnica, to jest konieczne stałe przypominanie administracji jej obowiązków i uświadamianie obywatelom ich praw.

Inicjatorem opracowania Kodeksu Dobrej Administracji był Roy Perry, deputowany do Parlamentu Europejskiego. Kodeks został opracowany przez Jacoba Södermanna ombudsmana Unii Europejskiej, Parlament Europejski zalecił we wrześniu 2001 r. stosowanie Kodeksu w organach i instytucjach Unii. Można jednak traktować Kodeks Dobrej Administracji jako zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjonowania administracji.

Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej. Trudno zaprzeczyć, że na tym polu mamy nieco do zrobienia.

Mając to na uwadze, po porozumieniu się z Jacobem Södermannem, dokonaliśmy w Biurze RPO tłumaczenia tekstu Kodeksu i komentarzem opatrzył go dr hab. Jerzy Świątkiewicz – Zastępca Rzecznika Praw Oby-

watelskich¹. Mam nadzieję, że Kodeks Dobrej Administracji z komentarzem przyda się polskiemu obywatelowi, że pozwoli na lepszą ochronę i realizację podstawowego prawa do dobrej administracji. Pomoże także, mam taką nadzieję, na znaczne podniesienie poziomu pracy administracji, szczególnie w kontaktach z obywatelem i jego sprawami.

Rzecznik Praw Obywatelskich
Prof. Andrzej Zoll

Warszawa, październik 2002 r.

¹ J. Świątkiewicz był Z-cą RPO do 30 września 2006 r. (przyp. red.)

I. WPROWADZENIE DO ZAGADNIENIA

Uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski „Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej” został opracowany przez Ombudsmana (Rzecznika Praw Obywatelskich) Unii Europejskiej Jacoba Södermana, byłego ombudsmana Finlandii.

Podjął on też starania rozpowszechnienia i wdrażania postanowień Kodeksu także w innych państwach, niezależnie od ich przynależności do Unii Europejskiej.

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (cyt. dalej w skrócie KDA) jest niewątpliwie interesującym aktem zasługującym na uznanie, mogącym przyczynić się do lepszego działania organów administracji oraz stanowić gwarancję skutecznej ochrony praw obywateli i innych podmiotów w relacjach z organami Wspólnoty Państw. Znaczenie stosowania tego aktu także w stosunkach wewnątrzpaństwowych byłoby tym większe, że szereg państw europejskich nie ma w ogóle ogólnego postępowania administracyjnego, a przepisy normujące procedurę są zamieszczane w poszczególnych aktach ustawowych prawa materialnego (np. Francja, Litwa, Federacja Rosyjska). Może się jednak nasuwać zasadnicze pytanie o celowość zalecenia jego stosowania w sferze regulowanej prawem wewnętrznym, skoro państwo takie jak Polska ma od 1928 r. skodyfikowaną procedurę administracyjną, której postanowienia mają, w przeciwieństwie do KDA, charakter bezwzględnie obowiązujący i są wsparte sądową kontrolą oraz doktryną i bogatym piśmiennictwem prawniczym.

Polska wprawdzie szczyci się tym, że była drugim po Austrii – obok Czechosłowacji – państwem w świecie, które już w 1928 r.² wprowadziło ogólne postępowanie administracyjne, jednakże nie umniejsza to w niczym korzyści, jakie dałoby stosowanie KDA również w polskim krajowym porządku prawnym. Należy bowiem mieć na uwadze, że:

Po pierwsze – już w roku 1997 doprowadziliśmy do dekodyfikacji obowiązującego Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa)

² Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341).

z 1960 r., wyłączając jego stosowanie w sprawach podatkowych oraz w tych, w których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej³. Także przepisy innych ustaw szczególnych wyłączają stosowanie Kpa, lub przewidują jego stosowanie „o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią odmiennie”⁴. Co do tak szeroko stosowanej ustawy, jaką jest Ordynacja podatkowa, należy zauważyć, że wprawdzie przewiduje ona stosowanie w sprawach danin publicznych niektórych działów z Kpa (o udziale prokuratora, o skargach i wnioskach) – to nie przewiduje ona stosowania przepisów ogólnych kodeksu, które odegrały i nadal odgrywają kapitalną rolę, zwłaszcza w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Chodzi tu m.in. o orzecznictwo w sprawach uznaniowych oraz w sprawach, w których przepisy prawa zawierają tzw. wyrażenia niedookreślone, nazywane też nieostrymi. Z żądaniem zharmonizowania obu procedur występował od lat Rzecznik Praw Obywatelskich, w tym w wystąpieniu do Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2001 r. (nr RPO/353760/2001/V).

Po drugie – należy przypomnieć, że polski Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się tylko do dwóch prawnych form działania administracji publicznej: wydawania decyzji oraz postanowień (wyłączamy świadomie w tym miejscu wydawanie zaświadczeń, gdyż przynajmniej odmowa wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści następuje również w formie postanowienia – art. 219 Kpa). Już znacznie dalej poszedł polski ustawodawca w ustawie z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), a następnie w aktualnie obowiązującej ustawie z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153 poz. 1270 ze zm.), przewidując orzekanie przez sąd w sprawach skarg także na inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (podkreślenie J. Św.), a także na akty organów jednostek samorządu terytorialnego, akty prawa miejscowego i akty nadzoru nad działalnością organów jednostek tego samorządu (art. 3 § 2 pkt 4-7). Podobnie i w tej kwestii Rzecznik Praw Obywatelskich występuje od lat o zainicjowanie doprowadzenia do zharmonizowania przepisów Kpa z ustawą o sądownictwie administracyjnym (ostatnie wystąpienie z 9 li-

³ Ustawą z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.)

⁴ Por. np. art. 12 ust. 5 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.).

stopada 2001 r. nr RPO-215691-01/V do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Jak dotąd bezskutecznie, z uwagi na opozycję innych ministrów.

Jak trudne są problemy dot. zakwalifikowania aktów i czynności właściwych organów administracji pod względem prawnym świadczy chociażby zagadnienie charakteru znaków drogowych⁵.

Po trzecie – organy administracji publicznej występują w obrocie prawnym stosując nie tylko formy władcze, wywołujące bezpośrednio skutki prawne, ale realizują swoje zadania także w sferze prawa cywilnego, w tym przez zawieranie umów; podejmują też działania organizacyjne a nawet „prawnie obojętne”. Procedury administracyjne i sądowo-administracyjne, nawet w razie podjęcia działań przez RPO, takich spraw nie obejmą. Żaden sąd cywilny nie nakaże działania organowi administracji publicznej zawarcia umowy, jeśli przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakaże mu tego w określonych warunkach; sąd ograniczy się tu tylko do rozstrzygnięcia sporu na tle zawiązanego stosunku prawnego (w tym o ewentualne odszkodowanie z tytułu niedotrzymania umowy, niewłaściwego jej realizowania lub działań bezprawnych). Głośna sprawa typowania i zawierania umów najmu z osobami kwalifikowanymi do zajmowania lokali z socjalnych zasobów mieszkaniowych gmin jest tego przykładem⁶. NSA, a Sąd Najwyższy, w czasie gdy sprawował jeszcze nadzór judykacyjny nad tym Sądem, uznały, że takie akty zakwalifikowania w sprawach indywidualnych nie są aktami administracyjnymi i nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W następstwie tego ubiegający się o takie mieszkanie zostali pozbawieni nie tylko korzystania z instancyjnego postępowania administracyjnego (Kpa), ale także z ochrony sądowej.

Nowym przykładem z tej sfery prawa może być uchwała składu 7 sędziów NSA z 29 marca 2006 r. nr II GPS/1/1/06⁷. Zgodnie z nią: „Odmowa udzielenia przez samorząd wojewódzki prowadzącemu zakład pracy chronionej zatrudniającej osoby niepełnosprawne pożyczki nie

⁵ Por. postanowienie z 2 grudnia 2003 r. sygn. II SA/Kr 1437/03 Ośrodka Zamiejscowego NSA w Krakowie wydane w wyniku odmowy składu 7 sędziów NSA w Warszawie (OPS 4/03) wyjaśnienia wątpliwości w sprawie charakteru znaków. Szerzej o tym: J. Świątkiewicz: Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie. (Wyd. Biuro RPO, W-wa, 2004, s. 15, 16). W sprawie znaków drogowych m.in. J. Świątkiewicz: Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r. (Przegląd Legislacyjny 2000 r., nr 1 s. 83 i 105).

⁶ Por. uchwała SN z 5 listopada 1997 r. nr III ZP 37/97 (OSNAPIUS z 1998 r. nr 7, poz. 200).

⁷ OSP 2006 r. nr 11 poz. 112 glosa – M. Szubiakowski; także ze zdaniem odrębnym od uchwały – ONSAiWSA 2006 nr 4 poz. 49.

jest sprawą sądownoadministracyjną. Z uzasadnienia uchwały wynika jednak, że w sprawie „mamy do czynienia z dystrybucją środków publicznych przez fundusz celowy”.

Po czwarte – procedury administracyjne oddziałują w sposób ograniczony w tych sprawach, w których organy administracji działają w granicach uznania administracyjnego, kierując się celowością nie zdeterminowaną przepisami prawnymi, realizując określoną politykę administracyjną na szczeblu centralnym lub terenowym lub kamuflując niekiedy wypadki nadużyć rzekomymi względami tej polityki. Ograniczaniu takich zjawisk służy postępowo sądowa wykładnia art. 7 – in fine Kpa, ale stosowanie przepisów ogólnych Kpa, zawierających m.in. ten przepis, jest ograniczone do zakresu objętego tym kodeksem⁸.

Już wcześniej były podejmowane próby przez organy Rady Europy ukierunkowania działalności organów administracji w sprawach, w których przepisy prawa pozostawiają im tzw. luz decyzyjny i zapobiegania nadużywaniu uprawnień dyskrejonalnych. Należy tu wymienić: rezolucję Komitetu Rady Ministrów Europy nr (77)31 z września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracji oraz jego rekomendację z 11 marca 1980 r. nr (80)2 w sprawie wykonywania dyskrejonalnych kompetencji władz administracyjnych. Zaleca on rządowi Państw Członkowskich stosowanie się przy wykonaniu kompetencji dyskrejonalnych do określonych zasad ochrony praw, wolności i interesów osób przed aktami administracyjnymi⁹. Zwraca m.in. uwagę na respektowanie celu, przez wzgląd na który kompetencja została przyznana, respektowanie obiektywizmu i bezstronności, równości wobec prawa, proporcjonalności tj. rozsądnego stosunku między wchodzącymi w grę interesami, tj. interesem powszechnym a partykularnym interesem jednostek – w tym miarkowanie ograniczeń nakładanych na jednostkę w stosunku do realizowanego celu i proporcjonalności. Z innych zasad należy przykładowo wymienić zasadę rozsądnego terminu realizacji obowiązku i eliminowania stanu niepewności. Przewidywalności działania administracji i bezpieczeństwu prawnemu powinno służyć

⁸ Chodzi tu o znany wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r. nr SA 820/81 (ONSA 1981 nr 1, poz. 57, OSPiKA 1982 nr 1, poz. 22 z aprobuską głosa J. Łętowskiego) stwierdzający m.in., że organ administracji działający w granicach uznania przyznanego mu przez przepisy prawne, jest obowiązany załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, a nie przekracza to możliwości organu wynikających z przyznaných mu uprawnień i środków.

⁹ Por. T. Jasudowicz: *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996 r.

przestrzeganie stałej i konsekwentnej praktyki administracyjnej – przy równoczesnym badaniu szczegółowych okoliczności sprawy. Zaleca się jawność dyrektyw oraz uzasadnianie odstępstwa od nich (obiektywizm takiego odstępstwa). Każdy akt administracyjny powzięty w wykonaniu kompetencji dyskrecjonalnej powinien podlegać kontroli ze strony sądu albo innego niezawisłego organu.

Wśród innych aktów na uwagę zasługuje rekomendacja R(81)19 – Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne. Zgodnie z nią między innymi, władza publiczna odmawiająca dostępu do informacji ma obowiązek przedstawienia powodów, na których zgodnie z prawem lub praktyką taką odmowę opiera. Wszelka zaś odmowa informacji podlega, na wniosek, nadzorowi. Dostęp do informacji należy zapewnić „na stopie równości”. Odmowa dostępu do informacji nie może opierać się na tym, że domaga się jego osoba nie wykazująca specjalnego interesu w tej dziedzinie.

Prawa jednostki do „dobrej administracji” formułują również zawierające podobne postanowienia art. 41 i 43 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej, zamieszczone w pełnym brzmieniu w niniejszym opracowaniu – przed KDA.

Można zatem mówić o ogólnym europejskim trendzie tworzenia przyjaznej obywatelowi (i innym podmiotom) administracji publicznej, o poddawaniu tej administracji szerokiej kontroli społecznej – nie tylko w ramach procesowej ochrony stron w toku wydawania decyzji administracyjnych.

Przepisy Kodeksu dają się podzielić na trzy grupy:

- przepisy normujące zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania Kodeksu (art. 1-3),
- przepisy regulujące postępowanie (art. 12-27),
- przepisy wskazujące sposób rozstrzygania (załatwiania) spraw co do treści (art. 4-10).

Można mieć wątpliwości co do poprawności w kolejności zamieszczenia grup poszczególnych przepisów i wewnątrz tych grup. Nie jest to jednak wada o zasadniczym znaczeniu. Najistotniejsze znaczenie mają, moim zdaniem, dla subsydiarnego stosowania w warunkach polskich, przepisy wskazujące sposób rozstrzygania spraw. Są one komplementarne w stosunku do postanowienia art. 7 – in fine polskiego Kpa i twórczego rozwijania jego treści w postępowym orzecznictwie NSA, o czym dalej w części zawierającej przepisy Kodeksu i komentarz.

KDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, nawet w warunkach polskich, gdy państwo nasze wstąpiło do Unii Europejskiej. Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot. Zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębianiu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami i innymi administrowanymi podmiotami także w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii. Mogą stanowić cenną wskazówkę w postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa, zwłaszcza, że wskazania Kodeksu współbrzmia w wielu miejscach z przepisami polskich postępowań administracyjnych oraz orzecznictwem sądowym. Nie można również abstrahować od tego, że już podpisując tzw. układ dostosowawczy poprzedzający przystąpienie Polski do Unii¹⁰, państwo nasze zobowiązało się do stosowania standardów państwa praworządnego.

Kodeks jest treściwy, a zarazem zwięzły; składa się z zaledwie 27 artykułów; zawiera wskazania ogólne – bez zbędnej kazuistyki, napisany jest komunikatywnie. Nie wyłącza też stosowania drobiazgowych wielu postanowień zawartych w polskich postępowaniach administracyjnych (w KPA – 269 artykułów, w postępowaniu podatkowym – 291).

Analizując poszczególne przepisy KDA będziemy mogli łatwiej uzmysłowić sobie, które jego postanowienia uzupełniają przepisy polskiego prawa i praktykę jego stosowania, które zaś zawierają wyłącznie identyczne lub zbliżone regulacje. Stosowanie ich przyczyni się do skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawa a także do sprawniejszego działania administracji.

Poprzednie wydania opracowania spotkały się z zainteresowaniem organów administracji rządowej i samorządowej i były przedmiotem szeregu spotkań poświęconych subsydiarnemu stosowaniu Kodeksu w polskich warunkach. Także obywatele przyjmowani w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wykazywali nim duże zainteresowanie. Spowodowało to wznowienia pierwotnej edycji z 2002 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji prof. A. Zoll wystąpił w 2002 r. do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów o wydanie polecenia podległym mu organom administracji rządowej, a zalecenia organom samorządów (terytorialnego i innych), subsydiarnego, sto-

¹⁰ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 11, poz. 38).

sowania Kodeksu (wystąpienie z dnia 21 października 2002 r. nr RPO 42175/91/V/02). Rzecznik został powiadomiony o przekazaniu publikacji Kodeksu wszystkim resortom oraz, że Szef Służby Cywilnej objął problematykę KDA programem szkolenia członków Korpusu Służby Cywilnej (pismo z 10 września 2003 r. RCL.1603-6/02).

Rzecznik V kadencji dr Janusz Kochanowski zarządził przeprowadzenie przez Biuro RPO kompleksowych badań przestrzegania zasad „dobrej administracji” przez organy samorządu terytorialnego. Badania te objęły działalność 80 organów samorządu terytorialnego stopnia gminnego i 36 organów samorządu stopnia powiatowego (miejskiego) we wszystkich województwach. Wizytacje zostały zakończone w lutym 2007 r. W momencie oddawania niniejszego wydania do druku trwa opracowywanie zbiorowych zestawień statystycznych oraz raportu uogólniającego wyniki badań. Zostanie on opublikowany. Program badań obejmował również zagadnienie stosowania w praktyce wskazań zawartych w Kodeksie.

II. WYCIĄG Z KARTY PODSTAWOWYCH PRAW UNII EUROPEJSKIEJ

Prawo do dobrej administracji

Artykuł 41

1. Każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.
2. Prawo obejmuje:
 - prawo każdej osoby do przedstawienia swojej opinii przed podjęciem jakiegokolwiek działania mogącego mieć negatywny wpływ dla tej osoby;
 - prawo dostępu każdej osoby do dotyczących jej dokumentów, uwzględniające jednak uzasadnione względy poufności oraz tajemnicy zawodowej lub handlowej;
 - obowiązek administracji uzasadnienia podjętych decyzji.
3. Każdy ma prawo do uzyskania zadośćuczynienia ze strony Wspólnoty w przypadku spowodowania jakiejkolwiek szkody przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy wynikającej z wykonywania przez nich ich obowiązków, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla przepisów prawnych Państw Członkowskich.
4. Każdy ma prawo do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów oraz do uzyskania odpowiedzi w tym samym języku.

Ombudsman (Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich)

Artykuł 43

Każdy obywatel Unii Europejskiej oraz każda osoba fizyczna i prawna przebywająca bądź posiadająca zarejestrowaną siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo do przedstawienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich Unii przypadków złej administracji w działalności instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji działających w ramach ich funkcji sądowniczych.

III. TEKST I KOMENTARZ

EUROPEJSKI KODEKS DOBREJ PRAKTYKI ADMINISTRACYJNEJ

przyjęty przez Parlament Europejski
w dniu 6 września 2001 r.¹¹

Artykuł 1 **Przepisy ogólne**

W swoich kontaktach z jednostką instytucje i ich urzędnicy będą przestrzegać zasad zapisanych w Kodeksie dobrej praktyki administracyjnej (zwanym w dalszym ciągu „Kodeksem”).

Artykuł 2 **Podmiotowy zakres obowiązywania**

- 1. Kodeks obowiązuje wszystkich urzędników i innych pracowników, objętych statusem urzędnika w zakresie ich kontaktów z jednostką. Pojęcie „urzędnika” dotyczy w dalszym ciągu zarówno urzędników, jak i pozostałych pracowników.**
- 2. Instytucje i ich administracje podejmą niezbędne działania w celu zapewnienia stosowania przepisów niniejszego Kodeksu również przez osoby działające na ich rzecz, np. przez osoby zatrudniane w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawców oddelegowanych przez krajowe służby publiczne i praktykantów.**
- 3. Pojęcie „jednostka” obejmuje osoby fizyczne i prawne niezależnie od tego, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowanej siedziby znajduje się na terytorium jednego z państw członkowskich czy też nie.**

¹¹ W oryginale aktu została użyta nazwa „Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej”. Dla uzyskania większej komunikatywności tekstu w tytule opracowania użyto określenia „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” oraz skrótu „KDA”.

4. W rozumieniu niniejszego Kodeksu

- a) pojęcie „instytucji” obejmuje instytucje lub organy Wspólnoty;**
- b) pojęcie urzędnika obejmuje urzędników lub pozostałych funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich.**

Artykuł 3

Rzeczowy zakres obowiązywania

- 1. Niniejszy Kodeks zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej znajdujące zastosowanie w stosunku do całości kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają szczególnym przepisom.**
- 2. Zasady przedstawione w niniejszym Kodeksie nie obowiązują w stosunku do relacji między instytucją a zatrudnionymi w niej urzędnikami. Te stosunki podlegają przepisom o statusie urzędników.**

Art. 1 stanowi, że postanowienia Kodeksu powinny stosować „instytucje” oraz ich „urzędnicy” – w stosunkach z „jednostką”. O ile w tłumaczeniu niemieckim użyto określenia „społeczeństwo” – to w tłumaczeniu angielskim używa się określenia: „jednostka”. Rozbieżność ta nie ma dla nas większego znaczenia, gdyż z wyjaśnienia zawartego w art. 2 ust. 3 wynika, że pod pojęciem tym należy rozumieć zarówno osoby fizyczne jak i prawne i to bez względu na to, czy zamieszkują lub mają prawne siedziby w krajach członkowskich. Regulacja pomija natomiast jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej. W przeciwieństwie do tego polski Kpa przyznaje prawa strony również państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym – nawet nie posiadającym osobowości prawnej (art. 29). Podobnie art. 25 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyznaje zdolność sądową innym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, jeśli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień, a także stwierdzenia albo uznania praw lub obowiązków.

Pojęcie „instytucje” obejmuje organy oraz instytucje Wspólnot. Przez to nieco dziwne wyjaśnienie należy rozumieć, że pojęcie „instytucja” odnosi się nie tylko do organów władzy, a także do innych podmiotów nie dających się zaklasyfikować jako organy władzy realizujących jednak funkcje administracji. „Wspólnota” jest rozumiana w znaczeniu Traktatu z Maastricht, który wprowadził oficjalnie nazwę „Wspólnota

Europejska”. Określa on organizację ponadnarodową mającą osobowość prawną, wchodzącą w skład Unii Europejskiej¹². Z art. 2 ust. 4 lit. a Kodeksu wynika, że poszczególne państwa tworzące Wspólnotę nie są bezpośrednio związane w stosunkach wewnętrznych postanowieniami KDA. Nie znaczy to, że ich organy (i inne instytucje publiczne) nie mogą dobrowolnie, pomocniczo stosować jego postanowień, widząc w tym pomoc w usprawnianiu administracji¹³.

Rozróżnienie „instytucji” oraz „urzędników” wskazuje, że chodzi tu nie tylko o takie sytuacje, gdy osoba fizyczna będąca równocześnie organem (instytucja) lub kolektyw osób w przypadku instytucji kolegialnych wydają akty lub podejmują inne czynności finalne w zewnętrznym obrocie prawnym, ale także o działania indywidualne urzędnika związane z realizacją zadań instytucji. Urzędnikiem, w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 4 lit. b, jest przy tym nie tylko funkcjonariusz Wspólnoty mający wyraźnie określony formalnie taki status (np. w Polsce przez ustawę z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218), czy ustawę z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953) – ale także każdy inny pracownik (funkcjonariusz) zatrudniony w instytucjach Wspólnoty.

Art. 2 ust. 2 zobowiązuje nadto podmioty Wspólnoty do podejmowania działań, aby przepisy Kodeksu stosowały także osoby zatrudnione na jej rzecz na podstawie umów cywilnoprawnych, rzeczoznawcy i praktykanci oddelegowani przez instytucje krajowe.

Kodeks nie dotyczy sfery stosunków wewnętrznych zachodzących pomiędzy organami (instytucjami) a pracownikami Wspólnoty. Wynika to wyraźnie z art. 3 ust. 2 wyłączających jego stosowanie do relacji pomiędzy instytucjami a zatrudnionymi w nich funkcjonariuszami. Podobne zresztą rozwiązanie przyjmuje polski Kpa w art. 3 § 3. Trudno bowiem przyjmować, że pracownik organu administracji lub organ niższego stopnia mógłby się odwoływać, łącznie z zaskarżeniem do sądu, od wydanych poleceń służbowych. Wyłączenie to nie dotyczy natomiast aktów dotyczących statusu pracowników przez zawiązanie i rozwiązanie z nimi stosunku pracy (służbowego) lub jego zmiany.

¹² Por. A. Cieśliński: *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa wspólnot europejskich*, wyd. Uniw. Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 11, 12).

¹³ Na temat podmiotów administrujących, ich typów i form – patrz *Prawo administracyjne (pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie)*: Z. Duniowska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl; Warszawa 2000, s. 183 i nast.

Niezmiernie doniosły jest przepis art. 3 ust. 1 ustalający, że zasady „dobrej praktyki” dotyczą „całości kontaktów” instytucji i ich administracji z podmiotami, z którymi wchodzi w stosunki prawne. Należy stąd wyprowadzić wniosek, że nie są one ograniczone tylko do jednej z prawnych form działania administracji unijnej – jaką jest decyzja administracyjna. O ograniczonym zakresie działania polskiego Kpa i próbach jego rozszerzenia była już mowa we wprowadzeniu do tekstu KDA. Organami administracji publicznej, są organy, w zakresie w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania określonych spraw z zakresu administracji publicznej. Przez akty i czynności załatwiane w zakresie administracji publicznej należy rozumieć te z nich, które nie mają charakteru cywilnoprawnego. KDA w dalszych przepisach stanowi przede wszystkim o decyzjach, jednakże z użytego sformułowania: „całość kontaktów” wynika, że Kodeks ten należy stosować nie tylko w sprawach ze stosunków administracyjnoprawnych, ale również w sferze innych stosunków prawnych, w które wchodzi tak rozumiane organy administracji publicznej, w tym przede wszystkim w sferze prawa cywilnego. Nie znaczy to, i nie może znaczyć, że działania administracji mogą neglizować przepisy prawa cywilnego, w tym procedur cywilnoprawnych. Chodzi tu jedynie o to, aby przy działaniu w tej sferze mieć na uwadze poszanowanie partnera, przy podejmowaniu czynności prawnych, a nawet prawnie obojętnych, w ramach autonomii woli przysługującej podmiotom tych stosunków. Jak już wspomniano we wprowadzeniu, może mieć to duże znaczenie, gdy czynność cywilno-prawna jest poprzedzona czynnością administracyjną, która nie zawsze daje się zakwalifikować jednoznacznie jako decyzja administracyjna.

Polski Kodeks postępowania administracyjnego – w dziale VIII – Skargi i wnioski obejmuje swoim zakresem m.in. załatwianie skarg na zaniebdania, nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności, interesów skarżących oraz na przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw – nie zawężając przedmiotu skargi do spraw rozstrzyganych w drodze decyzji lub postanowień (art. 227). Z redakcji art. 234 i następnych stanowiących o przekazywaniu spraw załatwianych w drodze decyzji na drogę administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego wynika nawet, że ta część Kpa (dział VIII) poświęcona jest właśnie kwestionowaniu załatwiania spraw przez administrację publiczną (a inne podmioty w zakresie zadań zleconych im z zakresu tej administracji) w innych prawnych formach. Tym niemniej przepisy tej części Kpa dotyczą wyłącznie procedury załatwiania skarg i właściwości organów, nie zawiera-

ją natomiast wskazań co do kryteriów załatwiania co do ich istoty, które powinien stosować załatwiający je organ. Stąd, kryteria wskazane przez KDA, mogłyby tu mieć pełne zastosowanie.

Artykuł 4 **Zasada praworządności**

Urzędnik działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje regulacje i procedury określone w przepisach prawnych Wspólnot. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi.

Przepis ten harmonizuje z art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. nakazującym organom władzy publicznej, a więc i organom administracji publicznej, działać „na podstawie i w granicach prawa” oraz z zawierającym podobne postanowienie art. 6 Kpa i art. 120 Ordynacji podatkowej.

„Dobra praktyka administracyjna”, o której mówi Kodeks jest pojęciem szerszym niż przestrzeganie przepisów prawa. Takie pojęcia jak „dobra administracja”, czy „dobre zarządzanie”, używane również w ustawach określających zakres kontroli ombudsmenów i sprawowania przez nich ochrony praw obywateli i innych podmiotów¹⁴, obejmują niewątpliwie także przestrzeganie przepisów prawa. Nie można sobie bowiem wyobrazić w państwie demokratycznym i praworządnym zakwalifikowania działalności administracji naruszającej prawo do miana „dobrej”. Przepisy prawa nakazują też często administracji publicznej działać sprawnie, uwzględniać w miarę możliwości słusze interesy stron, informować je o przysługujących im uprawnieniach, umożliwiać im udział w postępowaniu. Nie wszystkie jednak działania administracji obejmuje kryterium przestrzegania prawa. Jak dalece pojęcie „dobrej administracji” i „przestrzegającej prawo administracji” pokrywają się, zależy w znacznym stopniu od obowiązujących w danym państwie regulacji prawnych, upowszechnionej wykładni prawa i utrwalonych zasad jego stosowania. W każdym razie autorzy KDA woleli w następnych artykułach uściślić zasady postępowania administracji, działającej, jak można sądzić, w ramach tzw. luzów decyzyjnych. Mogą one

¹⁴ Por. J. Świątkiewicz: Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym: Warszawa, 2001 s. 22, 23.

obejmować sferę, w których prawo upoważnia organy administracji do działania w granicach uznania lub stosuje wyrażenia niedookreślone (zwane też nieostrymi lub niezdefiniowanymi).

Stosując subsydiarnie KDA w warunkach polskich i rozpatrując pojęcie prawa, które mają przestrzegać organy „dobrej administracji” należy odwołać się do przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Rozróżnia ona w rozdziale III dwa rodzaje źródeł prawa: powszechnie obowiązującego (art. 87) oraz wewnętrznie obowiązującego (art. 93).

Stworzyła ona zamknięty system prawa powszechnie obowiązującego. Stanowią je: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia wydawane na podstawie i w celu wykonania ustaw oraz akty prawa miejscowego. Tylko one mają moc obowiązującą w stosunkach zewnętrznych organów publicznych z ogólnie określonymi kategoriami podmiotów. W hierarchii aktów prawa ratyfikowane przez Prezydenta RP – za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowy międzynarodowe mają prawo pierwszeństwa przed ustawami, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Dotyczy to oczywiście również aktów prawnych Unii Europejskiej – zwłaszcza rozporządzeń. Umowy ratyfikowane przez właściwe organy państwowe bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie mają moc niższą od ustawy – jednakże korzystają z pierwszeństwa przed aktami podustawowymi¹⁵ i mogą być również stosowane bezpośrednio, jeżeli ich stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji).

Uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają wewnętrzny charakter i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu takie akty. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji administracyjnych skierowanych do obywateli (innych osób fizycznych np. cudzoziemców), osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust. 1, 2 Konstytucji). Należy przyjąć, że ta zasada, stosowana już od lat w orzecznictwie NSA, dotyczy wydawania wszelkich aktów i działań władczych. Nie znaczy to, że jeśli z przepisów wewnętrznych wynikają pośrednio dla obywateli i innych podmiotów korzystne rozwiązania, organy podporządkowane nie powinny ich stosować.

¹⁵ Por. m.in. R. Kwiecień: Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym Państwa Polskiego, Warszawa 2000 r., s. 121, 122, 173.

Jest to szczególnie widoczne w przypadku tzw. aktów ogólnych pomocniczych o charakterze okólników, czy pism ogólnych, zwanych też aktami stosowania prawa¹⁶.

Konstytucja nie stworzyła zamkniętego systemu wewnętrznych aktów prawa i w zależności od postanowień ustaw mogą je wydawać także inne organy niż wymienione w jej art. 93.

Artykuł 5

Zasada niedyskryminowania

- 1. Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewni przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób.**
- 2. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy.**
- 3. Urzędnik powstrzyma się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne; przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną.**

Jak już wspomniano w komentarzu do art. 4, kolejne przepisy KDA, w tym art. 5, odnoszą się przede wszystkim do sytuacji, gdy organy administracji publicznej działają w ramach luzów decyzyjnych. Przepisy te mają na celu przeciwdziałanie nadużywaniu władzy i dowolności, gdy przepisy prawa materialnego nie zawierają wyraźnych postanowień wiążących organy administracji. Wskazania zawarte w art. 5 Kodeksu harmonizują z niektórymi tezami zawartymi w orzeczeniach NSA, SN oraz TK, wyprowadzonymi z ogólnych przepisów polskiej Konstytucji oraz przepisów ustawowych, głównie z Kpa. Art. 5 i następnie szczegółowo uzupełniają orzecznictwo polskich sądów.

¹⁶ Tak np. art. 14 § 1 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) stanowi, że Minister Finansów dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego dokonuje w szczególności jego urzędowej interpretacji uwzględniając orzecznictwo sądów i Trybunału Konstytucyjnego.

Przypomnijmy, że w cytowanym już wyroku z 11 czerwca 1981 r. nr SA 820/81 NSA¹⁷ powołuje się na art. 7 in fine Kpa stanowiący m.in., że organ administracji załatwiając sprawę ma mieć na względzie interes społeczny oraz słuszny interes obywatela, stwierdził że uznanie administracyjne w warunkach państwa praworządnego straciło swój dotychczasowy charakter. Organ działając w granicach uznania ma obowiązek załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu, wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków. Uzasadnienie decyzji negatywnej dla strony winno wykazać oczywiście te przeszkody w myśl art. 107 § 1, 3 Kpa, gdyż również tzw. decyzje uznaniowe powinny zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.

Zasada równego traktowania osób, znajdujących się w takiej samej sytuacji w sposób porównywalny współbrzmi z tezą innego wyroku NSA nr II SA 1161/8414, że „z konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa wynika prawo obywateli do oczekiwania, że w takich samych sytuacjach prawnych i faktycznych mogą oczekiwać od organów administracji takich samych rozstrzygnięć”. Art. 5 ust. 2 KDA wskazuje, że również w tym traktowaniu działania organu muszą być determinowane obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy, czyli mówiąc inaczej, że strony znajdowały się „w takiej samej sytuacji”, o której mówi ust. 1.

Wyłączenie wpływu na ocenę równości w traktowaniu stron takich cech, o których mówi ust. 3 art. 5 jak: narodowość, płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię (stosunek do religii), przekonania polityczne, stan posiadania własności, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne są oczywiste i wynikają także z Konstytucji RP (por. np. art. 32, 33, 35, 37, 38). Kryterium wpływu na ocenę równości praw musi oczywiście uwzględniać względy szczególne jak np., że pewne prace muszą być wyłączone w stosunku do kobiet właśnie z uwagi na ich dobro, a wiek lub stan zdrowia może wyłączać przyznanie obywatelowi określonego uprawnienia (np. pozwolenia na broń, licencji pilota), bądź nałożenia na niego określonego obowiązku (np. służby wojskowej). Wynikają one zresztą z obowiązujących przepisów prawa materialnego. Ograniczenie w mechanicznym stosowaniu zaleceń z ust. 3 wynikają zresztą z ust.

¹⁷ Patrz odsyłacz ”8”.

2, gdyż zróżnicowanie takie będzie dopuszczalne, a niekiedy konieczne jako „usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy”.

Artykuł 6 Zasada proporcjonalności

- 1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań¹⁸.**
- 2. W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na sprawiedliwe wyważanie praw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.**

Art. 6 ust. 1 Kodeksu zawiera bardzo ważną zasadę proporcjonalności (współmierności) w stosowaniu środków w celu osiągnięcia zamierzonego celu. Cele te wytycza często ustawodawca, niekiedy w preambule ustawy, niekiedy celowe jest sięgnięcie do uzasadnienia projektu ustawy i dyskusji nad jej projektem w parlamencie. Niekiedy ustawodawca nakazuje miarkowanie przewidzianych środków prawnych tak, aby uwzględnić interes zobowiązanego. I tak art. 7 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968) stanowi, że organ egzekucyjny stosuje środek egzekucyjny, który prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku środków egzekucyjnych – środek lub środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Stosowanie środków, w myśl § 3, jest niedopuszczalne gdy egzekwowany obowiązek został wykonany – albo stał się bezprzedmiotowy.

Ust. 2 art. 6 współbrzmi z art. 7 in fine polskiego Kpa, o którym już była mowa na wstępie komentarza do art. 5 – pierwszego z artykułów Kodeksu, zawierającego wskazanie postępowania organów administracji, działających w sferze „luzów decyzyjnych”. Wykładnia NSA tego polskiego przepisu nakazywała – jak pamiętamy – organowi pozytywne

¹⁸ Wprawdzie w tekście niemieckim i angielskim KDA użyto określenia „obywatel” („der Bürger”, „citizen”) – to nie można sobie wyobrazić, aby tak ważna zasada nie miała zastosowania do jednostek nie będących osobami fizycznymi.

załatwianie „słusznej” sprawy obywatela, jeśli nie kolidowało to z interesem społecznym, a nie przekraczało możliwości organu wynikających z przysługujących mu kompetencji i środków¹⁹. Ustalenie w jakiej relacji pozostaje interes obywateli do interesu publicznego i czy są one do pogodzenia wymaga ich „wyważania” – na co wskazuje ust. 2 art. 6 KDA. Na uwagę zasługuje tu wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r. nr SA/Sz 852/99²⁰ w sprawie zaniechania poboru podatku. Nie ulega wątpliwości, że wyegzekwowanie obowiązku podatkowego leży w interesie publicznym, gdyż podatki zasilają dochody budżetów państwa i samorządów terytorialnych. Z drugiej jednak strony jeśli by doprowadzono do upadku tego przedsięwzięcia, to szkodę poniósłby nie tylko jego właściciel, ale straciliby pracę zatrudnieni w nim pracownicy, którzy zwróciliby się o pomoc ze środków publicznych, a budżet straciłby jedno ze źródeł dochodów. Zbieg interesu indywidualnego, grupowego i publicznego uzasadniał zatem w konkretnej sprawie udzielenie ulgi w spłaceniu należności podatkowych.

Dalszy postęp w stosunku do cytowanego uprzednio wyroku z 1981 r. stanowi również wyrok NSA z 10 września 2002 r. nr IV S.A. 1141/02, wydany w wyniku skargi złożonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uchwalenia przez Radę Gminy W. W. planu zagospodarowania przestrzennego i rozpoznania zarzutów zainteresowanych właścicieli nieruchomości. Wskazuje się tam między innymi, że przepisy prawa należy stosować w stopniu i zakresie możliwie najmniej uciążliwym dla ich adresatów, a interes ogólny nie jest jedynym, który należy uwzględniać i nie ma on charakteru nadrzędnego nad innymi dobrami. Wyważać zatem należy wszystkie uwarunkowania²¹.

Zasadę proporcjonalności stosowania środków w stosunku do założonych celów wdraża Trybunał Konstytucyjny oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka²². Polski Trybunał wyprowadza ją z art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego.

¹⁹ Na temat uznania administracyjnego i kontroli prawidłowości działania administracji publicznej piszę szerzej w publikacji J. Świątkiewicz: Rzecznik Praw Obywatelskich ... – jw. s. 76-82, cytując tam ewolucję poglądów autorów poczynając od końca XIX wieku.

²⁰ Rzeczpospolita nr 34 z 9-10 lutego 2002 r. C-2; Sąd Najwyższy oddalił 6 lutego 2002 r. rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości od tego wyroku NSA.

²¹ Rzeczpospolita nr 227 z 28-29 września 2002 r., C-2.

²² Por. K. Wójtowicz: Zasada proporcjonalności jako warunek konstytucyjności norm (w. Księżde XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego; wyd. TK, Warszawa 2006 r.

Artykuł 7

Zakaz nadużywania uprawnień

Urzędnik może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą właściwych przepisów. Urzędnik odstąpi w szczególności od korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak jest podstawy prawnej lub które nie mogą być uzasadnione interesem publicznym.

Przepis ten powtarza w zasadzie postanowienia wynikające już z art. 4 (zasady praworządności) oraz z art. 6 (zasady proporcjonalności w stosunku do obranego celu). Cel powinien wynikać z podstawy prawnej działania organu lub interesu publicznego. Naruszenie tych zasad przepis kwalifikuje jako nadużycie uprawnień przez urzędnika, co może skutkować jego odpowiedzialnością.

Zasadę tę można by uzupełnić zasadą stopniowości środków. Trzeba bowiem w niektórych sprawach rozważyć np. przy nakładaniu kar administracyjnych, czy chodzi o ukaranie czy tylko o wymuszenie określonego prawem zachowania zobowiązanego. Tak np. polskie postępowanie egzekucyjne w administracji, o czym była mowa, przewiduje, że organ egzekucyjny ma obowiązek stosować spośród kilku środków egzekucyjnych, najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, ale nie może go zastosować – np. grzywny, gdy obowiązek prawny został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy. Zasadę tę stosuje się od lat w naszym ustawodawstwie²³.

Artykuł 8

Zasada bezstronności i niezależności

1. Urzędnik działa bezstronnie i niezależnie. Urzędnik powstrzyma się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania.

²³ Por. art. 7 § 2, 3 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r. nr 36, poz. 161 ze zm.) Podobne postanowienie zawierało już rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. nr 36, poz. 342 ze zm.) – art. 5, 6 – na ten temat zob. Zb. Leoński: Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji (teksty i objaśnienia). Warszawa, 1959 r. (s. 14, 15).

2. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy.

Bezstronność i obiektywizm działania urzędnika oraz przeciwstawienie się ewentualnym naciskom politycznym lub innym wynika w polskich warunkach zarówno z przepisów postępowania administracyjnego jak i tzw. pragmatyk urzędniczych. I tak m.in. art. 8 Kpa nakazuje organom administracji publicznej prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz podnosić świadomość i kulturę prawną obywateli (podobnie art. 121 Ordynacji podatkowej). Art. 24, 25 Kpa normują szczegółowo przypadki wyłączenia się od załatwienia danej sprawy pracownika organu administracji (oraz organu) w sytuacjach, w których mogłoby dojść do wpływu określonych jego powiązań osobowych, majątkowych na rozstrzygnięcie sprawy lub nawet do podejrzenia o stronniczość (podobnie art. 131, 132 Ordynacji podatkowej). Skutki nie wyłączenia się pracownika lub organu określają art. 145 Kpa i art. 240 Ordynacji podatkowej, nakazujące wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną.

Przepisy ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953) w art. 17, ustawy z 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 170 poz. 1218 ze zm.) w art. 47 oraz ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) w art. 15 również nakazują pracownikom zachowanie obiektywizmu w toku załatwiania spraw i równego traktowania stron. Naruszenie tych zasad może spowodować odpowiedzialność dyscyplinarną urzędnika, nie mówiąc już o odpowiedzialności karnej w skrajnych wypadkach z art. 231 Kodeksu karnego z 1997 r. (tzw. przestępstwo urzędnicze). Ustawa o służbie cywilnej zawiera nadto zakaz należenia urzędników do partii politycznych a także pełnienia funkcji w związkach zawodowych. Zakaz należenia do partii politycznych wydał się Rzecznikowi Praw Obywatelskich za daleko idący, co spowodowało zaskarżenie przez niego odpowiednich przepisów poprzedniej ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. i innych do Trybunału Konstytucyjnego, który jednak nie podzielił tych wątpliwości.

Artykuł 9
Zasada obiektywności

W toku podejmowania decyzji urzędnik uwzględni wszystkie istotne czynniki i przypisze każdemu z nich należne mu znaczenie; nie uwzględni się żadnych okoliczności nie należących do sprawy.

Przepis ten uzupełnia art. 8. Chodzi w nim o to, aby przy rozstrzygnięciu danej sprawy nie sugerować się okolicznościami nie związanymi z tą sprawą (np. przy kwalifikowaniu mieszkańca do jednej z form pomocy społecznej nie można brać pod uwagę tego, czy realizuje on określone zobowiązania np. podatkowe).

Artykuł 10
**Oczekiwania prawnie uzasadnione
oraz konsekwentne działanie i doradztwo**

- 1. Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiłyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie.**
- 2. Urzędnik uwzględni uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości.**
- 3. W razie potrzeby urzędnik służy jednostce poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy.**

Ust. 1 i 2 nawiązują do przyjętych w praktyce precedensów. W art. 5 Kodeksu chodziło o równe traktowanie (w takich samych sytuacjach) osób w porównywalny sposób. Art. 10 ust. 1, 2 odnosi się natomiast do przestrzegania ukształtowanej w czasie praktyki załatwiania określonych rodzajowo spraw, w zbliżonych warunkach. Opinia społeczna przyzwyczajają się do określonego sposobu postępowania organów administracji publicznej i wszelkie odstępstwa w jednorodnych sprawach powodują napięcia i podejrzenie organów o subiektywizm, a niekiedy o nadużycia. Jeśli więc zmienia się sytuacja wymuszająca konieczność

odejścia od dotychczasowej praktyki (np. wskutek ograniczeń budżetowo-finansowych, czy wystąpienia konieczności uwzględnienia innych priorytetów) organ administracji powinien uzasadnić to odejście.

Udzielenie stronom pouczenia i wyjaśnień (ust. 3) wynika z art. 9, 11 Kpa oraz art. 121 Ordynacji podatkowej. W myśl art. 14 § 4-6 Ordynacji podatkowej urzędnik jest obowiązany, na żądanie podatnika, poinformować go o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego w jego sprawie, w której nie wszczęto postępowania lub kontroli podatkowej. Także zastosowanie się przez podatnika do urzędowej interpretacji prawa podatkowego, o której mówi art. 14 § 1 pkt 2 Ordynacji, nie może mu szkodzić (art. 14 § 6).

Artykuł 11

Zasada uczciwości

Urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie.

Wydaje się, że jeśli urzędnik będzie spełniał warunki przewidziane w poprzednich przepisach, to jego działania będą „bezstronne, uczciwe i rozsądne”.

Artykuł 12

Zasada uprzejmości

- 1. W swoich kontaktach z jednostką urzędnik zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje dostępny. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną (e-mail), urzędnik stara się być możliwie jak najbardziej pomocny i udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania możliwie jak najbardziej wyczerpująco i dokładnie.**
- 2. Jeżeli urzędnik nie jest właściwy w danej sprawie, kieruje obywatela do urzędnika właściwego.**
- 3. W przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki urzędnik przeprosza za to i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w jak najwłaściwszy sposób, informując o ewentualnych możliwościach odwołania się zgodnie z art. 19 Kodeksu.**

Zasada uprzejmości powinna wynikać z poczucia służebnej funkcji pracowników urzędów państwowych w stosunku do społeczeństwa

oraz kultury osobistej urzędnika. Obywatele często skarżą się na wyniosłość i zbywanie ich w toku załatwiania spraw w urzędach. Uprzejmość jest niezbędną zwłaszcza w obecnych czasach, w których obywatel czuje się zagubiony w powodzi przepisów, często zmieniających się, niezharmonizowanych ze sobą i niekomunikatywnych. Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji stwierdził, że w toku wizytacji województwa podlaskiego w marcu 2002 r. pracownicy jego Biura przyjęli 380 obywateli i rozpatrzyli około 410 spraw, załatwiając połowę ich na miejscu. W części spraw chodziło bowiem tylko o zorientowanie interesantów o stanie prawnym i służących im uprawnieniach²⁴.

O uprzejmości i życzliwości, którą powinien okazywać urzędnik w kontaktach z obywatelami stanowi wyraźnie art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1593 ze zm.). Nie znajdujemy niestety tego stwierdzenia w innych pragmatykach urzędniczych. Z przepisem art. 12 ust. 1 KDA korespondują jego art. 22 i 23 mówiące szczegółowo o udostępnianiu obywatelom żądanych informacji oraz o udostępnianiu im dostępu do publicznych dokumentów. Podobnie art. 61 Konstytucji i ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112 poz. 1198).

Obowiązek przekazania sprawy skierowanej do niewłaściwego organu właściwemu organowi wynika również z art. 65 polskiego Kpa. O skierowaniu tym powiadamia się wnoszącego podanie. Pomimo pierwotnego wniesienia podania do niewłaściwego organu, uważa się je za wniesione z zachowaniem terminu, jeżeli tylko to błędne wniesienie nastąpiło przed upływem przypisanego dla sprawy terminu.

Art. 12 ust. 3 Kodeksu wskazuje na obowiązek samokrytycznej oceny błędu popełnionego przez pracownika organu administracji. Źle jest jeśli pracownik popełnia błędy załatwiając sprawy, ale jeszcze gorzej, gdy mając świadomość tego, trwa w bezczynności i ani nie przeprosza obywatela ani nie usiłuje błędu tego naprawić, udzielając stronie porady, jak należy zapobiec skutkom błędnego poinformowania (np. w przypadku upływu terminu do wniesienia odwoławczego środka prawnego – o możliwości wystąpienia o przywrócenie terminu). Art. 58 § 1 polskiego Kpa przewiduje np., że przywrócenie terminu jest możliwe na prośbę zainteresowanego, jeśli uprawdopodobniono, że uchybienie nastąpiło bez jego winy.

²⁴ Por. Wypowiedź prof. A. Zolla: Wrażenia z Podlasia („Rzeczpospolita” Nr 71 z 25 marca 2002 r. C-1).

Artykuł 13

Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela

Urzędnik zapewni, że każdy obywatel Unii lub każda pojedyncza osoba, która zwróci się na piśmie do instytucji w jednym z języków traktatu, otrzyma odpowiedź w tym samym języku. Zasada ta obowiązuje także w miarę możliwości do osób prawnych jak i stowarzyszeń (organizacji pozarządowych) oraz podmiotów gospodarczych.

W polskim Kpa brak jest przepisu odpowiadającego art. 13 KDA. Jedynie art. 69 § 2 stanowi, że w protokołach przesłuchania osoby, która złożyła zeznanie w języku obcym, należy podać w przekładzie na język polski treść złożonego zeznania oraz wskazać osobę i adres tłumacza, który dokonał przekładu. Tłumacz ten powinien podpisać protokół przesłuchania. Podobne postanowienie zawiera art. 174 § 2 Ordynacji podatkowej.

Art. 10 ust. 2 ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. Nr 90, poz. 999) stanowi, że nazwom i tekstom w języku polskim „mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy w wypadkach i granicach określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej”.

Artykuł 14

Potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika

- 1. W terminie dwóch tygodni wydaje się potwierdzenie odbioru każdego pisma skierowanego do instytucji lub każdego skierowanego do niej zażalenia, chyba że w tym terminie można przekazać merytorycznie uzasadnioną odpowiedź.**
- 2. W odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru podaje się nazwisko i numer telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą oraz jego stanowisko służbowe.**
- 3. Nie ma konieczności przekazywania potwierdzenia odbioru ani odpowiedzi w przypadkach, w których pisma lub zażalenia spełniają znamiona nadużycia ze względu na ich nadmierną liczbę, ciągle powtarzanie lub bezsensowny charakter.**

Polski Kpa przewiduje w art. 63 § 4 obowiązek potwierdzenia przez urzędnika wniesienia podania, ale wyłącznie wtedy, gdy wnoszący je tego zażąda. Potwierdzenia dokonuje się, w przeciwieństwie do art. 14

ust. 1 KDA, „od ręki”. KDA pozostawia na to organowi czas do dwóch tygodni, chyba że w tym czasie istnieje możliwość przekazania odpowiedzi co do istoty sprawy („merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi”).

Art. 14 ust. 2 Kodeksu wymaga w piśmie zawierającym odpowiedź urzędu lub w potwierdzeniu odbioru pisma nazwiska i numeru telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą. Co do potwierdzenia odbioru i informacji o prowadzącym sprawę polski Kpa wyraźnie wymaga takiego nie zawiera, chociaż obowiązek taki można wyprowadzić z Konstytucji oraz aktualnie z ustawy o informacji, jeśli obywatel lub inny podmiot tego zażąda (art. 61 Konstytucji, art. 2 i następane ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198)). Nie ulega też wątpliwości, że potwierdzając przyjęcie podania pracownik urzędu będzie musiał uwidocznic swoje nazwisko. W przypadku wydania decyzji art. 107 § 1 Kpa przewiduje wyraźnie obowiązek zamieszczenia pod decyzją podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania (analogicznie art. 210 § 1 pkt 8 Ordynacji podatkowej).

Co do reagowania na przypadki pieniactwa lub bezsensowności ponawianych pism (art. 14 ust. 3 KDA), sprawę tę normuje art. 239 § 1 Kpa (w dziale skargi i wnioski) upoważniający organ do ograniczenia się do podtrzymania swego poprzedniego stanowiska. W sprawach załatwianych w formie decyzji może mieć zastosowanie art. 105 § 1 Kpa stanowiący o umorzeniu postępowania w drodze decyzji z powodu bezprzedmiotowości postępowania (art. 208 Ordynacji podatkowej)²⁵.

Artykuł 15

Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji

- 1. W przypadku skierowania lub przekazania adresowanego do instytucji pisma lub zażalenia do dyrekcji generalnej, dyrekcji lub wydziału, które nie są upoważnione do rozpatrzenia pisma lub zażalenia, ich jednostki organizacyjne zapewnią, że akta niezwłocznie zostaną przekazane do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji.**

²⁵ Por. wyrok NSA z 5 stycznia 1982 r. (II SA 919/81) ONSA 1982, nr 1 poz. 5, OSPiKA 1983 nr 4, poz. 80 – glosa J. Borkowskiego.

- 2. Jednostka organizacyjna, do której pierwotnie wpłynęło pismo lub zażalenie, informuje wnoszącego o dalszym przekazaniu sprawy, podając przy tym nazwisko i numer telefonu urzędnika, do którego akta zostały skierowane.**
- 3. Urzędnik zwróci uwagę osób lub innych jednostek na ewentualne błędy i braki w dokumentach, dając im możliwość ich skorygowania.**

Postępowanie, w razie skierowania pisma do niewłaściwego organu zostało już częściowo omówione w komentarzu do art. 12 KDA. W tym miejscu przypomnieć należy, że w myśl art. 66 § 3 polskiego Kpa, zasada przekazania sprawy błędnie wniesionej właściwemu organowi, nie dotyczy sytuacji, gdy w sprawie jest właściwy sąd. W takim wypadku podanie zwraca się wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem. Wnoszący podanie musi bowiem zdecydować, czy chce podjąć postępowanie w tym trybie i dopełnić wymogów procedury sądowej.

Artykuł 16

Prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń

- 1. W przypadkach, dotyczących praw lub interesów jednostek, urzędnik zapewni przestrzeganie praw do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji.**
- 2. W przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, ma ona prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia.**

Art. 16 ma zagwarantować stronom możliwość uczestniczenia w toku postępowania wyjaśniająco-dowodowego poprzedzającego wydanie decyzji w sprawie. Dotyczy to zarówno składania wniosków co do prowadzonego postępowania jak i innych spostrzeżeń w formie pisemnej lub ustnej. Uprawnienia strony w polskim postępowaniu administracyjnym są bardziej uszczegółowione i określane są znanym sloganem: „nic o stronie bez strony”. I tak m.in. organ ma obowiązek udostępnić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzenie z nich notatek i odpisów (art. 73 Kpa), na jej wniosek może przesłuchiwać nowych świadków lub biegłych. Żądanie strony przeprowadzania dowodu organ jest obowiązany uwzględnić, jeżeli jest to znaczące dla sprawy (art. 77 § 3, art. 78 § 1). Ma prawo brać udział w przeprowadzaniu dowodów, zadawać pytania świad-

kom, biegłym i innym stronom (art. 79). Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 81). Przed wydaniem decyzji organ jest obowiązany umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, chyba że zachodzą przeciwwskazania, o których była mowa (art. 10 § 1). Zbliżone, chociaż nieco węższe gwarancje dla stron przewiduje Ordynacja podatkowa (art. 188, 192, 200).

Czy polskie regulacje proceduralne bardziej szczegółowe i bardziej wymierne chroniące prawa strony w postępowaniu wyjaśniająco-dowodowym eliminują przydatność pomocniczego stosowania postanowień art. 16 KDA? Wydaje się, że trzeba mieć na uwadze to, co zostało powiedziane we wprowadzeniu do niniejszego opracowania oraz w komentarzu do art. 3 Kodeksu. Chodzi tu o szeroki zakres jego mocy obowiązującej obejmujący całość działalności publicznych organów administrujących, a nie tylko o poszczególne jej fragmenty i niektóre prawne formy i ich działania wynikające z zawężeń polskich procedur administracyjnych. I w tym tkwi jego znaczenie. Uwaga ta dotyczy odpowiednio także znaczenia innych przepisów KDA.

Artykuł 17

Stosowny termin podjęcia decyzji

- 1. Urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w żadnym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia. Taka sama zasada obowiązuje w odniesieniu do odpowiedzi na pisma jednostek i do przekazywania odpowiedzi na informacje administracyjne przekazywane przez urzędnika swoim przełożonym wraz z prośbą o wydanie poleceń w sprawie podjęcia koniecznych decyzji.**
- 2. Jeżeli ze względu na złożony charakter sprawy decyzja w sprawie wniosku lub zażalenia nie może zostać wydana w podanym powyżej terminie, urzędnik przekaze wnoszącemu stosowną wiadomość możliwie jak najszybciej. W takim wypadku o ostatecznej decyzji należy poinformować wnoszącego w możliwie najkrótszym terminie.**

Przepis zwraca uwagę na szybkość postępowania organów administracji. Odnosi się on nie tylko do spraw, w których zapadają decyzje ale także do udzielenia odpowiedzi na piśmie i udzielania informacji. Terminy załatwiania spraw są zbliżone do polskich terminów, oraz do postępowania organu w razie niemożliwości załatwienia sprawy w terminie (art. 35 i następne Kpa, art. 139 i następne Ordynacji podatkowej). Maksymalny termin załatwienia sprawy w organach pierwszej instancji w Polsce jest krótszy i wynosi 1 miesiąc, jeśli sprawa nie jest skomplikowana, albo jeśli strona swoim zachowaniem nie spowodowała przedłużenia jej załatwienia.

Artykuł 18

Obowiązek uzasadnienia decyzji

- 1. W odniesieniu do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, należy podać powody, na których opiera się wydana decyzja; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji.**
- 2. Urzędnik odstępuje od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających lub niepewnych podstawach i które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji.**
- 3. W przypadku, kiedy ze względu na dużą liczbę jednostek, których dotyczą podobne decyzje, nie ma możliwości podania szczegółowych powodów podjętej decyzji i w związku z tym przekazuje się odpowiedzi standardowe, urzędnik zapewni, że w terminie późniejszym dostarczy indywidualną argumentację obywatelowi²⁶, który zwróci się z wyraźną odnośną prośbą.**

Artykuł 19

Informacja o możliwościach odwołania

- 1. Wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji. Podaje się w szczególności rodzaj środków odwoławczych, organy, do których można je wnosić oraz terminy ich wnoszenia.**

²⁶ Patrz odsyłacz „18”

2. W decyzjach należy zamieścić w szczególności informacje o możliwości wszczęcia postępowań sądowych oraz skierowania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z warunkami ustalonymi w art. 230 i 195 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Oba przepisy normują formę wydanych decyzji. Odpowiednik tych przepisów stanowią art. 107 polskiego Kpa i 210 Ordynacji podatkowej, które są bardziej szczegółowe. Art. 107 Kpa przewiduje obowiązek m.in. powołania podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz uzasadniania faktycznego i prawnego, wskazujące wyraźnie, że ustalony w sprawie stan faktyczny istotnie wypełniał dyspozycję przepisu prawnego mającego w sprawie zastosowanie. Kiedy okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, stanowi art. 81 Kpa, wprowadzając wymóg, aby strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowaną szkodę materialną, co powinno być utrwalone w aktach sprawy (art. 10 § 2, 3). Uzasadnienie faktyczne ma też wskazać nie tylko dowody, na których oparł się organ, ale nadto przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3). Odstępstwo od uzasadnienia decyzji jest dopuszczalne tylko jeśli decyzja uwzględnia w całości żądanie wszystkich stron albo odstępstwo od uzasadnienia wynika z odrębnej ustawy. Niezależnie od uzasadnienia decyzji powinny być wskazane środki odwoławcze oraz środki zaskarżenia (odpowiednio: skarga lub powództwo) do sądu administracyjnego lub sądu powszechnego).

Na uwagę zasługuje natomiast ust. 2 w art. 18 KDA, nakazujący urzędnikowi zaniechanie wydania decyzji bez wymaganych podstaw (należy rozumieć, że chodzi zarówno o podstawy prawne jak i faktyczne), których nie można by uzasadnić. Przepis nie rozróżnia zatem uzasadnienia decyzji tzw. związanych oraz uznaniowych, ani nie wspomina o możliwości odstąpienia od ich uzasadnienia.

W art. 19 ust. 2 zwraca uwagę obowiązek zamieszczania pouczenia o możliwości wystąpienia strony na drogę sądową oraz, czego nie ma w polskich procedurach, o możliwości zwrócenia się do rzecznika praw obywatelskich. Pomoc ze strony rzecznika deklaruje natomiast art. 80 Konstytucji RP oraz art. 1 i 9 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

Artykuł 20

Powiadomienie o wydanej decyzji

- 1. Urzędnik zapewni, że decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek, zostaną przekazane zainteresowanym jednostkom na piśmie natychmiast po wydaniu tych decyzji.**
- 2. Urzędnik powstrzyma się od powiadomienia innych jednostek o wydanej decyzji dopóty, dopóki nie zostanie powiadomiona o tej decyzji jednostka, której decyzja dotyczy.**

Przepis ustala obowiązek doręczenia decyzji jej adresatom. Odpowiednikiem polskim jest art. 109 Kpa – przewiduje on możliwość również ogłoszenia decyzji, jeśli sprawa została załatwiona ustnie z utwaleniem jedynie w protokole lub w podpisanej przez stronę adnotacji). Dopiero od doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia organ administracji, który ją wydał, jest nią związany. Decyzje nie doręczone (nie ogłoszone) nie mają mocy wiążącej.

Artykuł 21

Ochrona danych

- 1. Urzędnik wykorzystujący dane osobowe obywatela uwzględnia sferę prywatności i nietykalność osobistą zgodnie z postanowieniami rozporządzenia (EWG) 45/2001 o ochronie osób fizycznych przy przetwarzaniu danych osobowych przez organy i instytucje Wspólnoty oraz o swobodnym obrocie danymi²⁷.**
- 2. Urzędnik zaniecha w szczególności przetwarzania danych osobowych do celów bezprawnych oraz zaniecha przekazania takich danych osobom nieuprawnionym.**

W polskim systemie prawnym ochronę danych osobowych normuje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926). Problemem, który jak dotąd wywołał największe rozbieżności, jest udostępnianie dziennikarzom wglądu do dokumentów w indywidualnych sprawach – na tle zderzenia z ustawą z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198). Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jest przeciwny udostępnianiu takich

²⁷ Dz.U. UE L 008 z 12.01.2001 r., str. 1-22.

informacji. Wyrażany jest natomiast i inny pogląd, że jest dopuszczalne udzielanie wglądu do akt sprawy – z wyłączeniem nazwiska i adresów stron²⁸.

Polski Sąd Najwyższy, uwzględniając rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie od wyroku NSA, stwierdził, że nie można odmawiać informacji o działalności funkcjonariuszy publicznych, powołując się na ochronę danych osobowych. Media mogą zwracać się o nie, nie wyjaśniając celu i sposobu ich wykorzystania. W sprawie chodziło o udostępnienie przez prezydenta miasta redakcji gazety danych dyrektorów szkół, powołanych na stanowiska z pominięciem konkursu (wyrok z 3 października 2002 r. nr III RN 89/02)²⁹. Podobnie SN orzekł w innej sprawie dotyczącej udostępnienia dziennikarzom akt w sprawach pozwoleń na budowę, w celu ustalenia, czy urzędnicy udzielający tych pozwoleń nie sporządzali uprzednio projektów budowlanych tych inwestorów. Zastrzegł jedynie, aby nazwiska inwestorów były „zabiałowane” (wyrok z 24 czerwca 2003 r. III RN 95/02).

Artykuł 22

Wnioski o udzielenie informacji

- 1. Urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę, udostępni jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zajdzie taka potrzeba, urzędnik udzieli w zakresie swoich kompetencji porady co do wszczęcia postępowania administracyjnego. Urzędnik dba o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała.**
- 2. Jeżeli zgłoszona ustnie prośba o udzielenie informacji jest zbyt skomplikowana lub zbyt obszerna, urzędnik zasugeruje zgłaszającemu sformułowanie wniosku na piśmie.**
- 3. Jeżeli urzędnik nie może udostępnić żądanej informacji ze względu na jej poufny charakter, poinformuje on zainteresowaną jednostkę zgodnie z art. 18 niniejszego Kodeksu o przyczynach, dlaczego nie może przekazać żądanych informacji.**
- 4. Wnioski o udzielenie informacji w sprawach, za które dany urzędnik nie jest odpowiedzialny, przekazuje je do właściwej osoby, podając zgłaszającemu nazwisko i numer telefonu tej osoby. Prośby o udzielenie informacji dotyczących innej insty-**

²⁸ Por. Czy prywatność jest najważniejsza (Rzeczpospolita Nr 44 z 21 lutego 2002 r. A-2).

²⁹ Rzeczpospolita Nr 232 z 4 października 2002 r. C-1.

tucji lub innego organu Wspólnoty urzędnik przekazuje do tej instytucji lub do tego organu.

5. W razie potrzeby urzędnik skieruje jednostkę, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie informacji do jednostki organizacyjnej instytucji, odpowiedzialnej za informowanie obywateli.

O ile przepis art. 21 dotyczy zakazu udostępniania informacji osobom nie związanym z określoną sprawą, o tyle art. 22 ma na celu udostępnianie informacji osobom bezpośrednio zainteresowanym daną sprawą. Przepis ust. 2 wskazuje, jak się ma zachować urzędnik, gdy zapytanie o informację wymaga przeprowadzenia postępowania lub bardziej złożonej analizy z uwagi na skalę trudności. W takim razie wskazane jest sformułowanie przez zgłaszającego prośbę wniosku na piśmie. Odmowa udostępnienia informacji na piśmie może mieć miejsce wyłącznie z uwagi na jej poufny charakter i wymaga uzasadnienia. W polskim systemie prawnym odmowa następuje w formie decyzji administracyjnej³⁰, łącznie z prawem zaskarżenia ostatecznej decyzji odmownej organu drugiej instancji do sądu administracyjnego. Termin rozpatrzenia sprawy przez sąd wynosi 15 dni. Jeżeli odmowa nastąpiła ze względu na wyłączenie jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, skarbową lub statystyczna, wówczas osobie domagającej się informacji przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji (art. 16, 21, 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Należy jednak mieć na uwadze, że ustawa nie narusza przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych (art. 1 ust. 2). Art. 74 Kpa stanowiący o udostępnianiu akt przewiduje odmowę, w drodze postanowienia, umożliwienia stronie przeglądania akt w jej własnej sprawie, sporządzenia z nich notatek i odpisów, uwierzytelnienie odpisów lub ich wydawanie. Na takie postanowienie służy zażalenie. Także art. 107 § 5 oraz niektóre ustawy szczególne przewidują możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadniania decyzji. Przeważnie chodzi tu o względy bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny. Nie stoi to jednak na przeszkodzie zaskarżeniu takich decyzji do sądu administracyjnego, któremu organ administracji będzie obowiązany ujawnić powody uzasadniające treść rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji.

³⁰ Z zachowaniem procedury określonej w art. 14 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).

Artykuł 23

Wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów

- 1. Urzędnik rozpatruje wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów zgodnie z uregulowaniami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (EWG) 1049/2001³¹.**
- 2. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnego wniosku o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, zasugeruje on zainteresowanemu sformułowanie przez niego stosownego wniosku na piśmie.**

Artykuł 24

Prowadzenie rejestrów

Jednostki organizacyjne instytucji są zobowiązane do prowadzenia stosownych rejestrów poczty przychodzącej i wychodzącej, przekazywanych im dokumentów i podjętych przez nie działań.

Artykuł 25

Informacja o Kodeksie

- 1. Instytucja podejmuje skuteczne działania na rzecz poinformowania jednostki o prawach, jakie przysługują jej w ramach niniejszego Kodeksu. Instytucja udostępnia treść Kodeksu w miarę możliwości w formie elektronicznej na głównej stronie swojego portalu internetowego.**
- 2. Komisja w imieniu wszystkich instytucji opublikuje Kodeks i rozprowadzi go w postaci broszury wśród obywateli.**

Popularyzowanie przepisów postępowania przed organami Wspólnoty (art. 25) jest wyrazem troski, aby strony i inne osoby w stosunkach publicznoprawnych mogły skuteczniej chronić swoje prawa i interesy. Sprawa nie sprowadza się zatem do formalnej publikacji Kodeksu w urzędowym zbiorze przepisów prawnych i przyjęcia fikcji znajomości przepisów prawidłowo ogłoszonych (art. 25 ust. 2 – w pierwszej części zdania). Kodeks zaleca także inne, niekiedy bardziej skuteczne, formy informowania obywateli i innych podmiotów o jego przepisach – jak in-

³¹ Dz.U. UE L 145 z 31.05.2001 r., str. 43.

ternet, czy broszury. Odpowiednika takich przepisów w polskim prawie nie znajdujemy, co nie znaczy, że poszczególne urzędy nie podejmują działań z własnej inicjatywy – np. w postaci zamieszczania wyciągów z przepisów prawnych. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał m.in. szereg broszur z różnych dziedzin prawa materialnego oraz procedur – np. w sprawie wnoszenia spraw do Trybunału Konstytucyjnego (skarg konstytucyjnych), Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunałów Międzynarodowych w Genewie oraz w Strasburgu.

Artykuł 26

Prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Od wszelkich zaniedbań dotyczących wypełnienia zasad przedstawionych w niniejszym Kodeksie, których dopuści się instytucja lub urzędnik, można złożyć, zgodnie z art. 195 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i zgodnie ze statutem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich³², skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak wskazano wcześniej, przepisy polskich postępowań administracyjnych nie informują o możliwości skierowania sprawy do Rzecznika Praw Obywatelskich, która wynika z art. 80 Konstytucji oraz ustawy o RPO. Podjęcie działania przez Rzecznika jest działaniem w trybie nadzwyczajnym, a on sam nie wchodzi w skład systemu organów administracji publicznej. Skoro w Kpa znalazło się miejsce dla udziału prokuratora (dział IV art. 182-189), a Rzecznikowi służą prawa prokuratora (art. 14 pkt 6 ustawy o RPO) – to można przyjąć, że jego udział, w określonym zakresie, jest pośrednio unormowany w tym Kodeksie. Jednakże w procedurach sądowych, oraz w ustawach szczególnych przewidujących zaskarżanie aktów organów sądowych i administracyjnych w wielu miejscach jest przewidziany wyraźnie udział Rzecznika. Dotyczy to prawa do wnoszenia kasacji do Sądu Najwyższego w sprawach karnych i cywilnych oraz skarg do sądu administracyjnego na akty administracyjne i inne czynności oraz skarg kasacyjnych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych do NSA.

³² Decyzja/Orzeczenie Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez rzecznika praw obywatelskich. Dz.U. UE L 113/1 z 1994 r.

Artykuł 27

Kontrola stosowania postanowień Kodeksu

Po dwóch latach stosowania każda instytucja skontroluje sposób wykonywania przez siebie postanowień Kodeksu. O wynikach tej kontroli instytucja ta powiadomi Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Chodziło tu oczywiście o kontrolę stosowania przepisów Kodeksu – w sensie sprawdzenia jego adekwatności. Wyniki tej analizy miały być przedstawione przez organy (instytucje) Wspólnoty Europejskiej Rzecznikowi Praw Obywatelskich i pozwolić na rozważenie ewentualnej potrzeby zaproponowania zmian w Kodeksie – jako jego autorowi. Wprowadzenie takich zmian, chociażby z uwagi na systematykę niektórych przepisów, potrzebę ich uściślenia oraz występujące powtórzenia wydają się już dzisiaj widoczne.

IV. WYKAZ USTAW, DO KTÓRYCH ODWOŁYWANO SIĘ W TEKŚCIE KOMENTARZA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926).

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. Nr 90, poz. 999 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. Nr 100, poz. 1082).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270; zm. 2004 Nr 162 poz. 1692).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).

V. OBJAŚNIENIE SKRÓTÓW

Dz.U.	- Dziennik Ustaw
KDA	- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej
Kpa	- Kodeks postępowania administracyjnego
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (zmiana nazwy z ONSA – po reformie sądownictwa administracyjnego)
OSNAPiUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSPika	- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
RPO	- Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny

NOTATKI