

Elżbieta URA  
Uniwersytet Rzeszowski

## URZĘDNIK W ŚWIECIE ZASAD EUROPEJSKIEGO KODEKSU DOBREJ ADMINISTRACJI

W artykule zostało przedstawione prawo do dobrej administracji, będące jednym z praw jednostki zawartych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Rozwinięciem tego prawa są zasady określone w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji uchwalonym przez Parlament Europejski. Postanowienia kodeksu odnoszą się do zachowań urzędników, wskazując, jakimi zasadami powinni się kierować w toku wykonywania zadań publicznych w kontaktach z jednostką.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji (*The European Code of the Good Administrative Behaviour*) uchwalony przez Parlament Europejski w formie rezolucji 6 września 2001 r. stanowi rozwinięcie prawa do dobrej administracji. EKDA został opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Sodermana. Parlament Europejski zalecił stosowanie tego kodeksu w organach i instytucjach Unii oraz respektowanie jego postanowień w ich relacjach ze społeczeństwem. Normy mieszczące się w jego postanowieniach zawierają standardy właściwego postępowania organów administracji i urzędników, a także mogą być podstawą do ocen zachowań pracowników administracji<sup>1</sup>.

Na prawo do dobrej administracji wskazał po raz pierwszy Europejski Trybunał Sprawiedliwości w 1969 r. w wyroku w sprawie *Stauder v. miasto Ulm*, nie zawierając jednakże jego definicji<sup>2</sup>, ale wskazując na pewne elementy cechujące to prawo, a mianowicie:

- rozpatrywanie spraw w rozsądnym terminie,
- rzetelność i bezstronność, sprawność i efektywność działania administracji,

---

<sup>1</sup> J. Szreniawski, *Zagadnienia stosunku między urzędnikiem a interesantem*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2002, s. 479.

<sup>2</sup> M. Seniuk, *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa Prof. W. Bednarka*, pod red. J. Dobkowskiego, Olsztyn 2006, s. 113 i n.

- obowiązek podejmowania decyzji na podstawie wszystkich zebranych informacji w danej sprawie,
- legalizm,
- prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy przed zastosowaniem środka mogącego negatywnie wpłynąć na jej sytuację,
- prawo do dochodzenia odszkodowania za bezprawną lub niecelową decyzję.

Cechy te uwzględniono w art. 41 przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Prawo do dobrej administracji (*right to good administration*) jest prawem podmiotowym, prawem jednostki do żądania określonych uprawnień i zachowań urzędników<sup>3</sup>. Zgodnie ze wskazanym artykułem każdy ma prawo do tego, by jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie, w rozsądnym terminie. Obejmuje ono:

- prawo każdej osoby do przedstawienia swojej opinii (osobistego przedstawienia sprawy) 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.

Każdy też ma prawo do uzyskania zadośćuczynienia ze strony Wspólnoty w przypadku spowodowania jakiejkolwiek szkody przez instytucje lub jej funkcjonariuszy wynikającej z wykonywania przez nich obowiązków, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla przepisów prawnych państw członkowskich. Każdy ma prawo do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów oraz uzyskania odpowiedzi w tym samym języku.

Wspomnieć tu również należy o Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 24 lutego 2000 r. (Nr R/2000/6) określającej zasadnicze wytyczne co do regulacji statusu pracowników publicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, wśród których wymienia się stosowanie merytorycznych i apolitycznych zasad rekrutacji na stanowiska urzędnicze.

Kodeks Dobrej Administracji składa się z 27 artykułów. Zgodnie z art. 3 kodeks zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej znajdujące zastosowanie w odniesieniu do całości kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają specyficznym przepisom. Postępowanie tych instytucji niezgodnie z jego normami może stanowić podstawę skargi do Ombudsmana Europejskiego (art. 26). Zasady określone w kodeksie nie obowiązują w odniesieniu do relacji między instytucją a zatrudnionymi w niej urzędnikami. Te stosunki podlegają przepisom o statusie urzędników.

---

<sup>3</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo”, nr 7, 2003, s. 73 i n.

W kolejnych swych postanowieniach kodeks wskazuje na konieczność przestrzegania następujących zasad: praworządności (art. 4), niedyskryminowania (art. 5), współmierności (art. 6), zakazu nadużywania uprawnień (art. 7), bezstronności i niezależności (art. 8), obiektywności (art. 9), zgodnego z prawem oczekiwania oraz konsekwentnego działania i doradztwa (art. 10), uczciwości (art. 11), uprzejmości (art. 12), odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 14), potwierdzania odbioru pism (art. 14), zobowiązania do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15), prawa wysłuchania

i złożenia oświadczeń (art. 16), stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17), obowiązku uzasadniania decyzji (art. 18).

Pobieżna analiza postanowień kodeksu uzasadnia stwierdzenie, że wiele zasad w nim zawartych znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach Konstytucji RP, jak też w Kodeksie postępowania administracyjnego (choćby zasada praworządności – art. 7 Konstytucji i art. 6 k.p.a). Jednak, jak zauważa Z. Niewiadomski, Kodeks postępowania administracyjnego reguluje postępowanie, które kończy się indywidualnym rozstrzygnięciem administracyjnym, poza zainteresowaniem pozostawiając inne prawne formy działania administracji (porozumienia, umowy). Natomiast EKDA znajduje zastosowanie do wszystkich form załatwiania spraw przez organy i instytucje wspólnot, w tym form cywilnoprawnych<sup>4</sup>.

Zgodnie z zasadą praworządności urzędnik stosuje uregulowania i procedury zapisane w prawnych przepisach Wspólnot. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów pojedynczych osób posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. W kodeksie podkreślany jest zakaz wszelkiej dyskryminacji i obowiązek równego traktowania osób znajdujących się w tej samej sytuacji, a w razie nierównego z konieczności potraktowania urzędnik musi wskazać, co zadecydowało i usprawiedliwia zaistniałe różnice w rozstrzygnięciach. Urzędnik jest zobowiązany do unikania wszelkich zróżnicowań ze względu na 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 preferencje seksualne. Kodeks podkreśla obowiązek zbadania przed podjęciem decyzji ograniczającej określone prawa, czy jej zastosowanie jest adekwatne 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 działań. W toku podejmowanych decyzji zwróci uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.

---

<sup>4</sup> Z. Niewiadomski, *Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura administracyjna*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2004, s. 299.

Kodeks wskazuje wyraźnie na konieczność stosowania zasady współmierności w stosowaniu środków w celu uzyskania zamierzonego celu (art. 6). Cele te wytycza często ustawodawca, niekiedy czyni to w preambule ustawy, a niekiedy są one zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy i dyskusji nad tym projektem w parlamencie<sup>5</sup>. Zasada współmierności (proporcjonalności) jest jedną z podstawowych ogólnych zasad prawa unijnego. Jej podstawę normatywną stanowi art. 5 ust. 3 TWE wskazujący, że żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie. Zasada ta zakłada porównanie celu przepisów ze środkami, za pomocą których cele te mają być osiągnięte, a także ocenę, czy środki przewidziane do osiągnięcia danego celu odpowiadają ważności tego celu i czy są konieczne do jego osiągnięcia<sup>6</sup>.

Urzędnik powinien zawsze działać bezstronnie i niezależnie, nie ulegać wpływom środowiskowym, politycznym, towarzyskim czy rodzinnym. Powinien wyłączyć się z postępowania, jeśli jego w nim udział może powodować choćby pośrednie przypuszczenia o zainteresowaniu materialnym jego bliskich. Kodeks wyraźnie akcentuje nakaz uprzejmego i życzliwego odnoszenia się do osób, z którymi służbowo się spotyka, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych osób lub instytucji, jeżeli sprawa, z którą się zwrócono nie należy do jego kompetencji. Bardzo wyraźnie eksponuje usługodawczą funkcję administracji i urzędników („w swoich kontaktach z jednostką urzędnik pozostaje usługodawcą” – art. 12). Zobowiązuje urzędników do przepraszania oraz pomocy w przeciwdziałaniu skutkom popełnienia przez nich błędów łączących się z prawami i interesami jednostki. Nakazuje potwierdzenie w ciągu dwóch tygodni otrzymania pisma od interesanta, jeżeli w tym czasie nie otrzyma on merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi. Jednocześnie w odpowiedzi lub potwierdzeniu odbioru istnieje obowiązek podania nazwiska i numeru telefonu urzędnika zajmującego się daną sprawą wraz ze stanowiskiem służbowym.

Kodeks Dobrej Administracji nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej. Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnoty. Zalecenia te mają na celu usprawnienie działalności administracji publicznej oraz pogłębianie praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami czy innymi administrowanymi podmiotami, a także w stosunkach wewnętrznych państw Unii. Postanowienia kodeksu, jak i wcześniejsze

<sup>5</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2002, s. 19.

<sup>6</sup> D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej zastosowanie przez sądy krajowe*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005, s. 205 i n.; M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 469 i n.

rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>7</sup>, wyraźnie wskazują na ogólny europejski model tworzenia przyjaznej jednostce administracji publicznej, poddawaniu tej administracji obszernej kontroli społecznej w całokształcie jej działalności, a nie tylko w ramach procesowej ochrony stron w toku wydawania decyzji administracyjnych. Pojęcie „jednostka” obejmuje osoby fizyczne i prawne niezależnie od tego, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowana siedziba znajdują się na terytorium jednego z państw członkowskich czy też nie.

## **AN OFFICIAL IN THE LIGHT OF PRINCIPLES OF THE EUROPEAN CODE OF GOOD ADMINISTRATION**

### **S u m m a r y**

The article presents the right to good administration which is one of the rights of individual comprised in European Union Basic Rights Charter. The principles defined in the European Code of Good Administration passed by European Parliament are the extension of this right. Provisions of the code relate to officials behaviour and they show which rules they should follow in the course of their public duties performance in relations with individuals.

*Wpłynęło do Oficyny Wydawniczej w styczniu 2008 r.*

---

<sup>7</sup> Na przykład Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(80)2 z 11 marca 1980 r. dotycząca wykonywania dyskrejonalnych kompetencji administracji; Rekomendacja Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Nr (81)19 z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne; Rekomendacja Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Nr (89)8 z 13 września 1989 r. w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych; Rekomendacja Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Nr (91)1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych.