

JAKUB RZUCIDŁO

Uniwersytet Wrocławski

WPŁYW ORZECZNICTWA POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH NA STOSOWANIE EUROPEJSKIEGO KODEKSU DOBREJ ADMINISTRACJI

POGLĄDY DOKTRYNY NA EUROPEJSKI KODEKS DOBREJ ADMINISTRACJI

Początki Europejskiego kodeksu dobrej administracji¹ (EKDA) sięgają 1998 r., kiedy to deputowany do Parlamentu Europejskiego – Roy Perry – po raz pierwszy wystąpił z inicjatywą stworzenia aktu porządkującego obowiązki urzędników i organów unijnych wobec obywateli². Działania te zaaprobował ówczesny ombudsman Unii Europejskiej – Jacob Söderman, który przygotował jego tekst. Właśnie ta wersja, nieznacznie zmodyfikowana przez inicjatora, występującego jako sprawozdawca przed Komisją Petycji Parlamentu Europejskiego, uchwalona została przez Parlament dnia 6 września 2001 r. Z formalnoprawnego punktu widzenia EKDA jest rezolucją tego organu, a, co za tym idzie, nie jest aktem powszechnie obowiązującym na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej. Co więcej, podążając za L. Kiersem³, należy stwierdzić, że Kodeks powstał jako rozwinięcie art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴ – jest jego konkretyzacja

¹ Dz.U. UE C 72 E z 21 marca 2002 r., s. 331.

² Ang. *European Code of Good Administrative Behavior*, co w dosłownym tłumaczeniu znaczy Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej. Wydaje się jednak, że ta nieścisłość jest uzasadniona koniecznością podkreślenia sformułowania „dobra administracja”, które z kolei łatwiej utożsamiać z prawem do dobrej administracji.

³ L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawnych*, [w:] „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 21.

⁴ „Art. 41 ust. 1 Każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Ust. 2 Prawo to 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, uwzględniając jednak uzasadnione względy poufności oraz tajemnicy zawodowej lub handlowej; obowiązek administracji uzasadniania podjętych decyzji. Ust. 3 Każdy ma prawo

w sferze proceduralnej⁵. Te normy Karty oraz EKDA skierowane są zasadniczo bezpośrednio do organów i pracowników organów Unii Europejskiej, co wynika wprost ze wspomnianego art. 41 ust.1.

EKDA składa się z 27 artykułów. Pierwsze trzy stanowią o zakresie podmiotowym i rzeczowym Kodeksu, kolejne określają poszczególne zasady, czyli: praworządności, niedyskryminacji, proporcjonalności, nieużywania władzy publicznej w innym celu niż ją powierzono, bezstronności, obiektywności, uczciwości, uwzględniania słusznego interesu jednostki, uprzejmości, odpowiadania na pisma w języku obywatela, potwierdzania odbioru pism kierowanych do administracji publicznej, wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia, terminowości, uzasadniania decyzji. Kodeks obliuguje także organy do: przekazania sprawy właściwemu organowi w wypadku mylnego skierowania, udzielania informacji (w tym o prawach jednostki i obowiązkach organu płynących z przepisów EKDA), prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przychodzącej, pouczenia o możliwości odwołania, doręczania rozstrzygnięcia, ochrony danych, a ponadto nakłada na organy obowiązek złożenia raportu z wykonania założeń tego Kodeksu po dwóch latach stosowania (wyniki kontroli mają być przekazane Europejskiemu rzecznikowi praw obywatelskich). Art. 26 przyznaje zaś uprawnienie interesantowi do zaskarżenia wszystkich zaniedbań do europejskiego rzecznika praw obywatelskich.

do uzyskania zadośćuczynienia ze strony Wspólnoty w przypadku spowodowania jakiegokolwiek szkody przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy wynikającej z wykonywania przez nich ich obowiązków, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla przepisów prawnych Państw Członkowskich. Ust. 4 Każdy ma prawo do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów oraz do uzyskania odpowiedzi w tym samym języku”.

Akt został podpisany dnia 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów Unii Europejskiej: Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Nie ma on mocy powszechnie obowiązującej, choć ma się to zmienić po wejściu w życie Traktatu Reformującego, co pierwotnie miało nastąpić dnia 1 stycznia 2009 r. Wiadomo jednak, że Irlandia w referendum z dnia 12 czerwca 2008 r. odrzuciła ten akt (za traktatem opowiedziało się 46,4% – przeciwko 53,4%). Nie został on ratyfikowany także w Polsce (zatwierdzony przez Sejm) i Czechach. Nowe referendum w Irlandii powinno zostać przeprowadzone do listopada 2009 r.

Polska przyjęła tekst Karty z zastrzeżeniami, przystępując tym samym do protokołu brytyjskiego (protokół 7 Traktatu Reformującego). Dotyczą one kwestii zakazu rozstrzygania przez Trybunał Sprawiedliwości i przez każdy inny sąd lub trybunał Polski, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są potwierdzone w Karcie. Ponadto, jeśli określone postanowienie Karty odnosi się do krajowych praktyk i praw, ma ono zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznawane przez prawo lub praktyki Polski. Zob. szerzej: Europa, Traktat Lizboński, Traktat na miarę XXI wieku, Sytuacja w poszczególnych państwach UE, http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_pl.htm, BBC News, Q&A: The Lisbon Treaty, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6901353.stm>.

⁵ T. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, www.mlodziwprzejrzystej.pl/binary/file.action?id=77321, s. 11.

T. Lipowicz, wskazując charakterystyczną cechę tych uregulowań, pisze o właściwym dla skandynawskiego pragmatyzmu przemieszaniu poszczególnych elementów, np. uczciwości postępowania z zasadami ściśle procesowymi. Wskazać można także na zasady, które wprost nie występują w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁶, czyli uprzejmości, potwierdzania odbioru pism i uczciwości⁷.

W doktrynie wyraźnie rysuje się spór między zwolennikami i przeciwnikami stosowania przepisów EKDA w postępowaniu przed polskimi organami administracji. Do tych pierwszych z całą pewnością należy zaliczyć A. Zolla, J. Świątkiewicza oraz T. Lipowicz, którzy wskazują na następujące niedostatki dotychczasowych uregulowań w polskim prawie:

– postępującą dekodyfikację procedury administracyjnej. Największe znaczenie miało przy tym wyłączenie postępowania w sprawach podatkowych w 1997 r.;

– ograniczony zasięg stosowania kodeksu postępowania administracyjnego do spraw rozstrzyganych przed organami administracji publicznej, należących do właściwości tych organów, albo przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub postanowień;

– kodeks postępowania administracyjnego nie obejmuje działania administracji w formach cywilnoprawnych czy innych „prawnie obojętnych” działań faktycznych;

– przytaczana ustawa, używając zwrotów niedookreślonych, wkracza w sytuację luzu decyzyjnego, co może stwarzać pole do licznych nadużyć.

Za stosowaniem przepisów Kodeksu przemawiają ponadto:

– obowiązek, nałożony na instytucje wspólnotowe i ich organy, zapewnienia stosowania Kodeksu także przez osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawców z krajowych służb publicznych i praktyków;

– stosowanie EKDA nie tylko w relacjach organu czy osoby działającej w imieniu organu administracyjnego z obywatelem, ale we wszystkich relacjach obywatela z administracją i jej pracownikami;

– dostosowywanie, poprzez treść norm, standardów usług świadczonych przez polskie urzędy do tych obowiązujących w Unii Europejskiej⁸.

Pogląd przeciwny do wyżej przytoczonego prezentuje J. Boć, wskazujący na dwie główne wady takiego typu uregulowań:

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁷ T. Lipowicz, *op. cit.*, s. 13.

⁸ Por. *ibidem*, s. 15–16; J. Świątkiewicz, *Znaczenie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji w warunkach Polskich*, [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 7–11; A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 5.

– analogiczne regulacje znajdują się już w polskim, ponadnarodowym i międzynarodowym porządku prawnym (pragmatyki służbowe, kodeks postępowania administracyjnego, ordynacja podatkowa, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską);

– brak bezwzględnej mocy wiążącej⁹.

Obydwa argumenty są trafne, lecz nie wydają się być przesądzające.

2. EKDA W ORZECZNICTWIE POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Niniejsze opracowanie ma za zadanie przedstawienie orzecznictwa sądów administracyjnych, w których pojawiają się zasady znane z EKDA, z uwzględnieniem jego ewolucji, jak i cech charakterystycznych właściwych istocie sprawy.

Ze względu na przejrzystość treści poniższego tekstu, orzeczenia zostaną omówione w grupach odpowiadających ustalonym zagadnieniom. Podział ten ma charakter czysto umowny i nie jest wyłączny, gdyż wiele z przedstawionych orzeczeń przynależy do co najmniej dwóch grup. Pozwoli to jednak na możliwie najbardziej czytelne przedstawienie zagadnienia.

Zróznicowanie wyroków sądów administracyjnych, w których występuje Europejski kodeks dobrej administracji można oprzeć na tym, czy skarżący powołują się na jego przepisy w skargach, czy to sąd przywołuje go w sentencji lub uzasadnieniu.

Pierwszą kategorią orzeczeń będą zatem te, gdzie skarżący przywołują przepisy Kodeksu dla ochrony swoich praw. W jej obrębie można dokonać kolejnego podziału, na skargi kierowane do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Ma to o tyle znaczenie, że skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego co do zasady może złożyć każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy sprawa, a skargę kasacyjną może sporządzić w imieniu strony tylko adwokat lub radca prawny¹⁰.

Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych otwiera wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2005 r.¹¹ Sprawa generalnie dotyczyła decyzji dyrektora Izby Skarbowej. Pełnomocnik skarżącego w treści skargi przywołał art. 17 Europejskiego kodeksu dobrej administracji

⁹ J. Boć, *Administracja a obywatel*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Poznań 2004, s. 254.

¹⁰ Zob. art. 50 oraz art. 175 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2005 r., III SA/Wa 1015/05, Lex nr 228649. Wnioskiem z dnia 25 sierpnia 2004 r. skarżący wezwał naczelnika Urzędu Skarbowego do zwrotu podatku VAT. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie stwierdzenia braku podstaw do zwrotu podatków od towarów i usług. Organ odwoławczy utrzymał tę decyzję.

w zakresie naruszenia zasad dotyczących terminu załatwienia sprawy. Zasady te można sprowadzić do stwierdzenia, że każda sprawa powinna być zrealizowana w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu określonego podania do urzędu. Jeżeli natomiast sprawa w tych terminach załatwiona być nie może, ze względu na złożony charakter, należy wskazać jak najkrótszy termin. Pełnomocnik skarżącego w niniejszej sprawie przywołał ten przepis pomocniczo. Chociaż odpowiednie przepisy regulujące terminowość realizowania spraw podatkowych znajdują się w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹², to takie przywołanie Kodeksu wydaje się być uzasadnione. Autor skargi wskazał w ten sposób obowiązujące w tym zakresie standardy europejskiego postępowania, popierając jednocześnie swoje argumenty dotyczące szybkości postępowania praktyką stosowaną w instytucjach Unii Europejskiej, a wyrażoną w EKDA.

W podobnym tonie utrzymana była kolejna skarga¹³, w której powołano się na znaczenie prawdy obiektywnej, podkreślając wagę, jaką poświęca się tej zasadzie w literaturze. Odzwierciedlają ją nie tylko przepisy rangi ustawowej¹⁴, ale i właśnie EKDA w art. 8.

Tę pierwszą grupę zamyka pięć skarg na decyzje różnego rodzaju organów wojskowych¹⁵. Ich cechą charakterystyczną jest fakt, że pełnomocnik skarżących w każdym przypadku zarzucił naruszenie art. 4–11 oraz 16, 17 i 19 EKDA¹⁶. Można wnioskować, choćby po analogicznych konstrukcjach skargi, że mamy w tym wypadku do czynienia z tożsamością pełnomocnika skarżących. Wśród tych orzeczeń należy podkreślić wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2007 r., gdzie sąd wyraźnie wskazał, że Kodeks nie może być podstawą orzekania, gdyż nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a stanowi zbiór standardów do stosowania w organach i instytucjach Unii. Dokładnie takie samo uzasadnienie znajduje się w wyroku z dnia 29 maja 2007 r. (obydwu sprawom przewodniczył ten sam sędzia).

¹² Zob. np. art. 123, art. 140 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity z dnia 4 stycznia 2005 r., Dz.U. Nr 8, poz. 60).

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2006 r., VI SA/Wa 1830/05, Lex nr 234541. Sąd oddalił skargę na decyzję prezesa regulacji Telekomunikacji i Poczty w przedmiocie odmowy zatwierdzenia projektu oferty określającej ramowe warunki usługi dzierżawy łącza telekomunikacyjnych.

¹⁴ Por. np. art. 7, 77 i 107 k.p.a.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2261/06, Lex 328661; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 1170/06, Lex nr 331649; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 1787/06, Lex 331665; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2007 r., II SA/Wa 294/07, Lex nr 356634; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2007 r., II SA/Wa 554/07, Lex nr 377429.

¹⁶ Chodzi tutaj o zasady: praworządności, niedyskryminowania, współmierności, nienadużycia uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, zgodnego z prawem oraz konsekwentnego działania i doradztwa, uczciwości, a także prawa wysłuchania i złożenia oświadczenia, stosownego terminu podjęcia decyzji i informowania o możliwościach odwołania.

Istotne w przedmiocie sprawy wyroki NSA zapoczątkował ten z dnia 21 marca 2006 r.¹⁷, gdzie pełnomocnik skarżącego przywołał ogólnie EKDA jako akt, który ma na celu zapobieganie nadużywaniu przez organy administracji ich uprawnień dyskrecjonalnych. Uczynił to w części, gdzie wskazał szereg aktów prawa ponadnarodowego i międzynarodowego, które mają zabezpieczać podstawowe prawa jednostki (np. Europejska konwencja praw człowieka). Pełnomocnik skarżącego udowodnił także, że w akcie tym podkreślone zostały zasady państwa prawa, które stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – praworządności, niedyskryminowania, bezstronności, niezależności czy obiektywizmu.

Kolejne dwie skargi cechuje z kolei tożsamość skarżącego i jego pełnomocnika¹⁸. Przywołał on w swoich skargach art. 18 EKDA, w którym stanowi się o obowiązku uzasadniania decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy pojedynczej osoby, oraz podaniu powodów, na których opiera się wydana decyzja, a w tym celu trzeba jednoznacznie przytoczyć istotne fakty i jej podstawę prawną. Powyższe skargi dotyczyły spraw z zakresu prawa podatkowego.

Nie inaczej jest w trzech skargach z zakresu ubezpieczeń społecznych¹⁹. Pełnomocnik skarżących powołał się na art. 4 EKDA, stanowiący o zasadzie praworządności. Jest to oczywiście jedna z najważniejszych zasad demokratycznego państwa prawnego, ustanowiona art. 7 Konstytucji – organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa. Uznaje się ją za naczelną zasadę postępowania administracyjnego, powtórzoną w art. 6 k.p.a. Ciekawe w tym względzie wydaje się podniesienie tego argumentu – z góry obarczone przecież błędem. Skoro bowiem organy administracji mają działać na podstawie i w granicach prawa, a orzecznictwo i doktryna wskazują, że chodzi tutaj tylko o źródła wymienione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, to nie mogą stosować żadnych innych

¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 marca 2006 r., I FSK 464/05, Lex nr 201555. Skarga do WSA dotyczyła decyzji dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie odmowy zmiany decyzji w sprawie podatku dochodowego od osób prawnych za 1989 r. WSA w Warszawie oddalił skargę. Sąd drugiej instancji uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 18 października 2006 r. II FSK 1212/05, Lex nr 264125 oraz z dnia 18 października 2006 r., II FSK 1209/05. WSA we Wrocławiu oddalił skargę na decyzję dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych. Sąd pierwszej instancji oddalił skargę z uwagi na fakt, że skarżący powoływali się na przepisy prawa materialnego nieobowiązujące w czasie, kiedy wydana była zaskarżona decyzja. NSA oddalił skargę kasacyjną.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r., I OSK 1301/06, Lex nr 320389; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2007 r., I OSK 1302/06, Lex nr 353249; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2007 r., I OSK 1303/06, Lex nr 352251.

²⁰ Na temat zasady legalizmu czy demokratycznego państwa prawnego w ujęciu formalnym zob. szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 32–34; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 61–62. Wyrok NSA oz. w Katowicach z dnia 19 listopada 1998 r., II SA/Ka 258/97; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 12 marca 2002 r., II SA/Wr 1945/99.

norm rozstrzygających o prawach i obowiązkach jednostki. Z tego też względu nie mają prawa stosować przepisów Europejskiego kodeksu dobrej administracji, a zarzut w tej części nie jest zatem zasadny. Faktem natomiast jest, że w tym zakresie przepisy przywołanych aktów są ze sobą zharmonizowane.

Błędne zarzuty znaleźć można również w kolejnym opisie skargi²¹. Pełnomocnik skarżącego podniósł, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej swoboda organu została ograniczona ogólnymi zasadami postępowania, wyrażonymi w EKDA. Zarzut jest nietrafny dlatego właśnie, że kodeks ten nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego, a więc nie może sam z siebie ograniczać organów. Trzeba też mieć na uwadze kwestię adresata jego norm, którym nie są organy administrujące państw członkowskich, a urzędnicy i pozostali funkcjonariusze Wspólnot. Problem ten zostanie szerzej opisany w dalszej części tekstu.

Ostatnie wyroki z tej grupy pozwolą płynnie przejść do drugiej wyznaczonej kategorii orzeczeń. W pierwszym z nich²² pełnomocnik skarżącego zauważył, że działania organów w sprawie pozostają w sprzeczności z postanowieniami Europejskiego kodeksu dobrej administracji, a w szczególności że uzasadnienie zaskarżonej decyzji było chaotyczne i niespójne. Pozostawało w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa i nie zawierało jakichkolwiek argumentów uzasadniających odmowę przyznania świadczenia. Podobna sytuacja miała miejsce w drugim orzeczeniu²³ – chociaż skarżący powołał się na szereg przepisów, to jednak nie można wskazać konkretnego zarzutu. Podkreślił to też sąd w uzasadnieniu wyroku, uznając takie przywołanie przepisów bez uzasadnienia, co konkretnie zarzuca się organowi, za niewystarczające.

W drugiej kategorii orzeczeń nieco dalej posunął się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 lipca 2007 r.²⁴ stwierdził, że działania organu administracji

²¹ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., I OSK 487/06, Lex nr 292011. Skarga do sądu pierwszej instancji dotyczyła decyzji Ministra Obrony Narodowej w przedmiocie zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. WSA w Warszawie oddalił skargę, podkreślając, że skarga do sądu administracyjnego nie może być wniesiona w sprawach wyznaczenia, przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska służbowego oraz przeniesienia do rezerwy kadrowej lub dyspozycji. Sąd odwoławczy oddalił skargę kasacyjną.

²² Wyrok NSA z dnia 11 października 2006 r., I OSK 246/06, Lex nr 281403. NSA rozpoznawał tu skargę na wyrok WSA w Opolu w sprawie skargi na decyzję dyrektora okręgowego Służby Więziennej w Opolu w przedmiocie dodatku służbowego. Skarga została oddalona.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2007 r., III SA/Wa 912/07, Lex nr 3732616. Skarga dotyczyła decyzji dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług oraz określenia nadwyżki podatku naliczonego w określonych przedziałach czasowych. Sąd oddalił skargę, stwierdzając, że brak jest wystarczających podstaw do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2007 r., VI SA/Wa 10/07, Lex nr 376693. Przedmiotem rozstrzygnięcia sądu była skarga na postanowienie głównego inspektora transportu drogowego w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia oraz innego postanowienia, a także nieważność decyzji Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.

publicznej, będące przedmiotem skargi, narusza zasady dobrej administracji przyjęte w EKDA, po czym przytoczył odpowiednie zasady ogólne wyznaczone przez Kodeks postępowania administracyjnego. W sprawie działania organu wydał on postanowienie o uchybieniu terminu, posiadając wiedzę o wadliwości wydanej decyzji nakładającej karę pieniężną. Podobnie było w kolejnym wyroku we Wrocławiu²⁵, gdzie sąd posłużył się sformułowaniem odpowiadającym dokładnemu tłumaczeniu tytułu Kodeksu, w odniesieniu do niemającego nic wspólnego z zasadami dobrej praktyki administracyjnej zachowania organu administracji publicznej.

Waga zasad ujętych w Europejskim kodeksie dobrej administracji została podkreślona także w wyroku NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2006 r.²⁶ Sąd w niniejszym orzeczeniu wywiódł, że działanie organu, jakie miało miejsce w przedmiotowej sprawie, nie czyniło zadość podstawowym zasadom postępowania, wypracowanym na płaszczyźnie międzynarodowej. Uzasadnił to także stwierdzeniem, że takie postanowienia ujęte są właśnie w omawianym akcie, który statuuje prawo jednostki do wysłuchania i złożenia wyjaśnień. Organ ma również obowiązek zapewnić prawo do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji, a także jego respektowanie. Obowiązkiem jego jest także ustosunkowanie się w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia do wniesionych przez stronę zastrzeżeń, uwag i wniosków.

Na koniec tej grupy orzeczeń należy wskazać też wyrok WSA w Krakowie²⁷. Sąd, w uzasadnieniu wyroku uznającego skargę na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego, wprost stwierdził, że działanie sprzeczne z zasadami EKDA jest naruszeniem powszechnie uznawanych w Unii Europejskiej standardów działania administracji publicznej. Uchwała bowiem rażąco ograniczyła uprawnienia obywateli zamieszkałych na terenach objętych jej regulacją, przy czym żadne uregulowania tego aktu nie wyłączyły tej grupy osób spod jej obowiązywania. Organ stanowiący naruszył tym samym zasadę równości obywateli wobec prawa, a działanie organu nie było więc współmierne do obranego celu.

W opisanych orzeczeniach Europejski kodeks dobrej administracji pojawia się wyraźnie pomocniczo – służy on do opisania szeregu niezgodnych z prawem procesowym zachowań organu administrującego. Można odnieść wrażenie, że to dzięki jego poniekąd opisowej nazwie wygodnie jest powoływać się właśnie

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r., II SA/Wr 266/07, Lex nr 394797. Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie umorzenia postępowania odwoławczego.

²⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2006 r., I OSK 706/06, Lex nr 320829. Sąd oddalił skargę kasacyjną na zarządzenie prezydenta miasta Częstochowy w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, Lex nr 368095. W tej sprawie sąd uchylił zaskarżoną uchwałę w całości. Dotyczyła ona utworzenia parku kulturowego na terenie miasta Krakowa.

na ten akt. Sądy w uzasadnieniach wyroków posłużyły się takimi zwrotami jak: naruszanie zasad dobrej administracji, niemające nic wspólnego z zasadami dobrej praktyki administracyjnej zachowanie, nieczynienie zadość podstawowym zasadom postępowania, wypracowanym na płaszczyźnie międzynarodowej, czy naruszenie powszechnie uznawanych w Unii Europejskiej standardów działania administracji publicznej. Sądy wskazały także w pierwszej kolejności przepisy prawa krajowego, odnosząc się również do zasad ogólnych postępowania administracyjnego, np. art. 8, art. 10, art. 15, art. 29 czy art. 31 k.p.a.²⁸ Ujęcie w jednym, programowo nazwanym, ponadnarodowym akcie, wszystkich elementów budujących określenia „dobra administracja” czy „dobre praktyki administracyjne” sprawiło, że tym organom łatwiej było powołać się na EKDA, niż wyprowadzać z szeregu przepisów poszczególne normy składające się na te pojęcia.

Istnieje w końcu grupa orzeczeń, w których przywoływane są konkretne zasady dobrej administracji. Chronologicznie pierwszym wśród nich jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2005 r.²⁹ Sąd podkreślił tutaj poszczególne zasady wskazujące, jak prawidłowo powinna być wykonywana władza dyskrecyjna. Przykładowo wymienił w tym kontekście także zasady niedyskryminowania, współmierności, obiektywności, uczciwości i zakaz nadużywania uprawnień. Stwierdził ponadto, że wprawdzie kontrola decyzji uznaniowej może opierać się tylko i wyłącznie na kryterium legalności, ale za to uzasadnienie tej decyzji ma wskazywać na motywy potwierdzające zasadność dokonanego przez organ rozstrzygnięcia i nie może opierać się na ogólnych stwierdzeniach. Z tym wyrokiem koreluje wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r.³⁰ Przywołany został w nim bowiem art. 18 ust. 2 EKDA, który nakłada na urzędnika obowiązek odstąpienia od wydania decyzji, która opierałaby się na niewystarczających lub niepewnych podstawach i która nie zawierałaby indywidualnej argumentacji. Kolejne dwa orzeczenia³¹ wskazują na, już wcześniej omawiany, art. 17 EKDA.

²⁸ Wyrażają one kolejno: zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa, zasadę wpływu wychowawczego na obywateli, zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, zasadę dwuinstancyjności postępowania, określenie podmiotów, które mogą występować jako strona postępowania administracyjnego, warunki udziału organizacji społecznej w postępowaniu.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2005 r., I SA/Wa 1553/04, Lex nr 192950. Skarga skierowana została na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydanej w przedmiocie zasiłku celowego. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję, a także decyzję organu pierwszej instancji. Skarżący kwestionował tutaj zbyt niską wysokość przyznanego zasiłku. Sąd w uzasadnieniu stwierdził, że kwota ta powinna uwzględniać nie tylko możliwości finansowe organu, ale również sytuację osoby ubiegającej się o dane świadczenie.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., VI SA/Wa 62/07, Lex nr 329705. Skarga dotyczyła rozstrzygnięcia głównego inspektora transportu drogowego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia. Decyzja została uchylona.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1559/06, Lex nr 303941 oraz wyrok NSA z dnia 25 lipca 2007 r., II OSK 1424/06, Lex nr 364683. Sąd rozstrzygał skargę na postanowienie głównego inspektora nadzoru budowlanego w przedmiocie nałożenia kary pie-

Ostatnie orzeczenie z tej grupy, zawierające w swoim uzasadnieniu konkretną zasadę ustanowioną w tym Kodeksie, czyli obowiązek uzasadniania decyzji (art. 18), to wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2007 r.³²

Najistotniejszym z punktu widzenia całego funkcjonowania Europejskiego kodeksu dobrej administracji w orzeczeniach sądów administracyjnych wydaje się być wyrok NSA w Warszawie³³, gdzie w tezie Sąd podniósł, że „takie właśnie postępowanie organu odwoławczego świadczyłoby o poszanowaniu zasad dobrej administracji przewidzianych w uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji”³⁴. Wpływ tego orzeczenia widać w wielu następujących po nim rozstrzygnięciach, które były już omawiane. Sądy administracyjne, opisując zachowanie organów administracji publicznej, nieraz powoływały się na zasady dobrej administracji czy dobrych praktyk administracyjnych, określonych w Kodeksie. Kodeks istnieje faktycznie w obrocie prawnym, mimo braku mocy powszechnie obowiązującej i zdaje się, że ma się całkiem dobrze. Wskazuje na to pewien trend – początkowo na zasady w nim ustanowione powoływał się NSA oraz WSA w Warszawie, lecz w ostatnim czasie pojawiły się też orzeczenia WSA w Krakowie oraz we Wrocławiu, w których również te zasady znajdują uznanie.

Przed końcowymi wnioskami należy zastanowić się nad miejscem tych orzeczeń wśród innych. W. Chróścielewski i Z. Kmiecik wskazują na kilka nurtów wykładni w orzecznictwie NSA, które z powodzeniem można także odnieść do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. W pierwszej kolejności wymieniają oni wykładnię korygującą, która prowadzi do usuwania oczywistych kolizji i wypełniania luk w systemie prawa w sposób umożliwiający realizację celów regulacji prawnej. W kolejny nurt wpisuje się wykładnia porządkująca, którą należy łączyć z procesem zmiany ideologii i mechanizmu stosowania prawa przez administrację po 1980 r. Wykładnia prowolnościowa zaś utożsamia ideę umocowania władzy publicznej w przepisach rangi co najmniej ustawowej. Ostatnim

nieżnej za przekroczenie terminu przy wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Skarga została oddalona.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2007 r., III SA/Wa 1737/07, Lex nr 340479. Skarga dotyczyła postanowienia dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie odmowy pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego. Sąd uchylił zaskarżone postanowienie. Kwestią kluczową dla sprawy okazała się interpretacja pojęcia prawo podatkowe, za które sąd uznał ogół przepisów regulujących zasady powstawania, ustalania oraz wygasania zobowiązań podatkowych oraz obowiązki inkasentów poszczególnych podatków. Na tej podstawie sąd uznał, że organ niesłusznie odmówił skarżącej interpretacji przepisów.

³³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2006 r., II OSK 50/05, Lex nr 220815. NSA oddalił skargę kasacyjną na postanowienie SKO w przedmiocie uchybienia terminu do wniesienia odwołania.

³⁴ Dokładny opis pożądanego zachowania określony jest w pozostałej części tezy.

rodzajem wykładni jest wykładnia proeuropejska, której główne założenia można streścić w stwierdzeniu, że w procesie stosowania prawa należy tak interpretować normy prawa polskiego, będące podstawą rozstrzygnięcia, aby odpowiadały unormowaniom prawa wspólnotowego oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³⁵. Na pierwszy rzut oka zaprezentowane powyżej orzecznictwu najbliższe jest ostatniej kategorii wykładni. Należy tutaj jednak poczynić jedno zastrzeżenie. W przeważającej większości wyroków przepisy EKDA nie były podstawą rozstrzygnięcia, a jedynie przywoływano je pomocniczo w uzasadnieniach wyroków. Wyjściem mogłoby być więc uznanie, że istnieje wykładnia proeuropejska *sensu stricto* i *sensu largo*. Ta pierwsza została wskazana przez autorów, a drugą będzie taka, gdzie przepisy prawa wspólnotowego nie są podstawą orzekania, ale stanowią istotną część uzasadnienia i są swoistego rodzaju „wsparcie” dla przepisów krajowych. Wyroki te spełniają jednak również warunki, by uznać ich przynależność do innych kategorii, w szczególności wykładni korygującej.

Trzeba poczynić jeszcze jedną uwagę. Faktem jest, że Europejski Kodeks Dobrej Administracji jest rezolucją Parlamentu Europejskiego, a więc aktem należącym do kategorii *soft law*, który nie stanowi podstawy orzekania, czy to przez organy administracji publicznej, czy przez sądy, choć – jak wykazano – tak się dzieje. W literaturze wskazuje się, że *soft law* to prawo niewiążące formalnie, lecz mające praktyczne znaczenie, adresaci zaś takich aktów stosują to prawo mając na względzie pozycję i prestiż instytucji wspólnotowych³⁶. Może to prowadzić do swoistego rodzaju implementacji niejako „tylnymi drzwiami” przepisów Kodeksu do polskiego systemu prawnego. Jest to znane w prawie wspólnotowym przekształcanie się *soft law* w *hard law* poprzez decyzje odpowiednich organów lub orzeczenia sądowe³⁷. Można domniemywać, że to właściwie już powoli się dzieje, na co wskazują przedstawione orzeczenia, w których to skarżący powoływali się na kodeksowe przepisy. Odnosząc się jednak do pierwszej kategorii przedstawionych orzeczeń, może to być przykład rosnącej świadomości skarżących co do przysługujących praw i obowiązywania wspólnotowych przepisów w krajowym porządku prawnym. Chociaż EKDA skierowany jest do organów administracji unijnej, o czym szerzej w kolejnym punkcie, nie można zapominać jednak o roli, jaką pełni on dla obywatela, który w prostej i przejrzystej formie dostaje

³⁵ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, pod red. J. Górala, R. Hausnera, J. Trzcinińskiego, Warszawa 2005, s. 75–87.

³⁶ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2007, s. 206.

³⁷ Por. A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 111 n.

wprost do ręki esencjonalną (ale i wzbogaconą³⁸) treść swoich praw w sytuacjach tam opisanych. Na uwagę zasługuje także sama nazwa – Europejski kodeks dobrej administracji, czy dokładniej: dobrej praktyki administracyjnej – która zdaje się być skierowana wyraźnie do obywatela. Założenie to potwierdzają skargi składane do sądów administracyjnych, w których skarżący przywołują odpowiednie zapisy Kodeksu. Jeszcze jednym argumentem przemawiającym za tym, że EKDA, dzięki swojej formie, ma za zadanie edukację obywateli w zakresie przysługujących im praw jest fakt, że został on opracowany przez unijnego Rzecznika Praw Obywatelskich i to ombudsman prowadzi działania, mające na celu propagowanie kodeksowych treści. W Polsce w całą sprawę zaangażował się przecież krajowy Rzecznik Praw Obywatelskich, a działania zmierzające do realizacji prawa do dobrej administracji zajmują znaczącą część jego działalności w ogóle³⁹.

UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując, od przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej wydano ponad 30 orzeczeń sądów administracyjnych, w których bądź to skarżący, bądź sąd w sentencji, ale przede wszystkim w uzasadnieniu przywoływał Europejski kodeks dobrej administracji. Przytoczone orzecznictwo zdaje się potwierdzać wszystkie możliwe do udowodnienia za jego pomocą tezy, przemawiające za zasadnością stosowania tego Kodeksu. Po pierwsze, istnieje grupa spraw podatkowych, gdzie prawa strony w procesie są niewystarczająco chronione, lub takie odczucie wzbudzają, i z tego względu podnoszone są zapisy z EKDA. Dotyczy to zwłaszcza podstawowych obowiązków administracji, takich jak załatwianie spraw w określonym terminie. Po drugie, Kodeks ten pomocniczo służy tam, gdzie strona miała wątpliwości co do nadużycia dyskrecyjnych uprawnień organów. Po trzecie, sądy kilkakrotnie wskazywały, że określone działania administracji nie są zgodne z ogólnymi standardami postępowania przyjętymi w Unii Europejskiej. Po czwarte, dzięki tym uregulowaniom do pojęć, jakimi operuje się w orzecznictwie, wszedł termin dobrych praktyk administracyjnych (czy dobrej administracji), kojarzony właśnie z tym aktem, który obejmuje więcej zachowań, jakich obywatel może domagać się od organu. Po piąte, nie można pominąć także roli, jaką EKDA pełni dla obywateli, a co zostało już wcześniej omówione.

Nie można jednak przemilczeć argumentów przeciwników EKDA. Po pierwsze, w polskim systemie prawnym funkcjonują analogiczne regulacje, lecz od razu trzeba zaznaczyć, że brak jest tutaj jednego aktu, który podejmowałby taką tematykę. Odpowiednie przepisy można jednak znaleźć już na szczeblu konsty-

³⁸ Por. J. Boć, *op. cit.* Autor wskazuje, że tworzenie takiego typu uregulowań jest bezcelowe, pisze jednak że „prawie wszystkie” artykuły EKDA „stanowią powtórzenie lub rozwinięcie uregulowań”.

³⁹ Zob. strona internetowa rzecznika praw obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl>.

tucyjnym. Rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych jest celem Konstytucji, wyrażonym w preambule. Kolejno wskazać można np. art. 2⁴⁰, art. 74¹, art. 32⁴², art. 37⁴³, art. 45⁴⁴, art. 51⁴⁵, art. 69⁴⁶, art. 77⁴⁷, czy art. 78⁴⁸, art. 79⁴⁹ i art. 80⁵⁰. Niebagatelną rolę tym zakresie ma także szereg ustaw ustanawiających poszczególne pragmatyki służbowe. Wskazać można ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej⁵¹ czy ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁵², a także ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach

⁴⁰ „Art. 2 Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

⁴¹ „Art. 7 Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁴² „Art. 32 ust. 1 Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ust. 2 Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

⁴³ „Art. 37 ust. 1 Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Ust. 2 Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”.

⁴⁴ „Art. 45 ust. 1 Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ust. 2 Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”.

⁴⁵ „Art. 51 ust. 1 Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Ust. 2 Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ust. 3 Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Ust. 4 Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Ust. 5 Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”.

⁴⁶ „Art. 69 Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”.

⁴⁷ „Art. 77 ust. 1 Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ust. 2 Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

⁴⁸ „Art. 78 Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa”.

⁴⁹ „Art. 79 ust. 1 Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Ust. 2 Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56”.

⁵⁰ „Art. 80 Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”.

⁵¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2006 r. Nr 170, poz. 1218).

⁵² Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

urzędów państwowych⁵³. Należy też powiedzieć, że pracownicy służby cywilnej zobligowani są do przestrzegania Kodeksu etyki służby cywilnej stanowiącego załącznik do zarządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. Wskazać trzeba w końcu zasady ogólne postępowania administracyjnego ustanowione w art. 6–16 k.p.a.⁵⁴ Faktem jednak jest, że przeciętnemu obywatelowi łatwiej jest sięgnąć po programowo nazwany akt, niż doszukiwać się i odkodowywać z treści artykułów poszczególne uprawnienia. W omawianym problemie nie to jednak powinno być przesądzającym argumentem. Europejski kodeks dobrej administracji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jak wskazano powyżej, jest on rezolucją Parlamentu Europejskiego, przez co należy do kategorii *soft law*. Nie nadano mu także rangi ustawy w krajowym porządku prawnym, a tylko to mogłoby skutkować uznaniem tego aktu za prawo powszechnie obowiązujące. Art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowi zaś, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W literaturze wskazuje się, że przepis ten nakłada na sędziów obowiązek przestrzegania i stosowania tylko Konstytucji, ustaw i umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a po wejściu Polski do Unii Europejskiej także źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wydawanych przez organy tej organizacji⁵⁵. Nie ma więc na tej podstawie przesłanek do tego, aby uznawać

⁵³ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jednolity: Dz.U. 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.).

⁵⁴ Tych jedenaście artykułów tworzy czternaście (w zależności od autora – ich liczba ulega modyfikacji) zasad postępowania administracyjnego, podzielonych na grupy: idei stosowania prawa (pierwotne i pochodne), kultury administrowania i techniczno-procesowe. Wśród pierwotnych zasad stosowania prawa należy wyróżnić następujące: praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron, prawdy obiektywnej, uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki, czynnego udziału stron w postępowaniu. Do pochodnych zaś należą zasady: pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, dwuinstancyjności postępowania, trwałości decyzji administracyjnej, sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Jeśli chodzi z kolei o zasady kultury administrowania, to mamy tu do czynienia z zasadami: wpływu wychowawczego na obywateli, przekonywania, udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom oraz niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania, ugodowego załatwiania spraw o spornych interesach stron. Zasady techniczno-procesowe obejmują: szybkość i prostotę postępowania, a także pisemność. B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 32–33.

⁵⁵ Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) Unia Europejska posiada swój własny porządek prawny, który z chwilą przystąpienia państwa do organizacji staje się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich i który sądy tych państw zobowiązane są stosować. Nie jest to więc prawo międzynarodowe w klasycznym znaczeniu. Nie stało się także prawem państwa typu federalnego, a także nie przekształciło się w prawo wewnętrzne państw członkowskich. Z momentem akcesji całe prawo wspólnotowe staje się jednak częścią krajowego porządku, jednocześnie pozostając autonomiczne w stosunku do prawa wewnętrznego. Co więcej, ETS sformułował zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem państw członkowskich. Zasada ta ma wobec prawa krajowego nieograniczony zasięg. Z pierwszeństwa korzystają wszystkie normy prawa wspólnotowego zawarte zarówno w prawie pierwotnym, jak i w aktach prawa pochodnego. Konsekwencje takiej zależności obejmują wszystkie normy prawa krajowego.

zasady dobrych praktyk administracyjnych, sformułowanych w EKDA, za podstawę orzekania o prawach i obowiązkach obywateli. Co więcej, R. Hausner i J. Trzcíński jasno wskazują, że w zgodzie z tym przepisem ustawy zasadniczej, sąd musi ustalić przepis, który stanowił będzie podstawę prawną orzeczenia, a w tym celu powinien dokonać wykładni odpowiedniego przepisu ustawy⁵⁶.

Sam Kodeks ma również w miarę jasno określony krąg adresatów. Art. 1 stanowi, że w swoich kontaktach z jednostką instytucje i ich urzędnicy przestrzegają będą zasad zapisanych w EKDA, a art. 2 z kolei, że Kodeks obowiązuje wszystkich urzędników oraz innych pracowników objętych statusem urzędnika w zakresie ich kontaktów z jednostkami. Instytucje i ich administracje zobligowano zaś do podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia stosowania przepisów EKDA również przez osoby działające na ich rzecz. Należy tu zauważyć, że przez pojęcie instytucji należy rozumieć instytucje lub organy Wspólnot, zaś pojęcie urzędnika obejmuje urzędników lub pozostałych funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich. Kodeks nie obowiązuje zatem w stosunkach wewnętrznych między organami, instytucjami, urzędnikami i funkcjonariuszami Wspólnot⁵⁷, a jego adresatami nie są organy administrujące państw członkowskich. Parlament Europejski zlecił tylko stosowanie kodeksu jako zbioru reguł, ogólnoprzyjętych zasad postępowania. Pojawia się więc tutaj, wskazywana już, kwestia prestiżu organu, od którego *soft law* pochodzi. W tym kontekście ciekawie rysuje się projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego (POPA), który wywodzi się od rzecznika praw obywatelskich. Jak wynika z uzasadnienia projektu, ustawa ma mieć znaczenie jako podstawa porządkowania zamierzeń prawodawcy przy tworzeniu kolejnych aktów prawnych dotyczących działania administracji publicznej. Akt ma więc stanowić zbiór reguł mających zastosowanie we wszystkich obszarach regulacji szeroko pojmowanego prawa administracyjnego. Projekt przewiduje siedem rozdziałów, a w rozdz. 4 znajdują się regulacje dotyczące załatwiania spraw przez administrację. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu, przepisy tego rozdziału mają zapewnić prawidłowe zakończenie postępowania w sprawach i uzyskanie zgodnego z prawem finalnego efektu. To właśnie w tej części zawierać się mają uregulowania z EKDA, a przy tym także zasady wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy czy Naczelny Sąd Administracyjny. Wprowadza się tutaj m.in. pojęcie sprawy administracyjnej, które swym zakresem obejmuje nie tylko sprawy indywidualne, załatwiane na drodze decyzji administracyjnej.

Żaden kraj nie może się więc powoływać na jakiegokolwiek normy swojego porządku prawnego, które miałyby na celu obejście zasady pierwszeństwa. Zasada ta rozciąga się także na normy konstytucyjne poszczególnych państw członkowskich. Zob. szerzej: K. Wójtowicz, *Pozycja ustawy w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, pod red. B. Banaszaka, Wrocław 2004, s. 53–65.

⁵⁶ R. Hausner, J. Trzcíński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2008, z. 2, Lex nr 88563/2.

⁵⁷ J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 13.

Rozciąga się ono na cały obszar właściwości i kompetencji organów stosujących prawo administracyjne oraz na wszystkie prawne formy działania administracji⁵⁸. Oczywiście przyjęcie takiej ustawy nie spowodowałoby, że EKDA nabrałby mocy powszechnie obowiązującej w Polsce, lecz wprowadzono by w ten sposób kilka uregulowań znanych z tego aktu, w tym kluczowe – rozszerzenie stosowania na wszystkie formy działania administracji.

Jak wynika z przedstawionego powyżej stanu faktycznego, istnieje szereg powodów, dla których Europejski kodeks dobrej administracji ma rację bytu w polskim porządku prawnym. Mocniejsze argumenty znajdują się jednak po stronie przeciwnego stanowiska, co weryfikuje zaprezentowany na początku pracy pogląd. Dziwi zatem tak chętne stosowanie EKDA dla uzasadniania wyroków sądowych, w czym tkwić może kilka przyczyn. Analizując chronologicznie najwcześniejsze wyroki, należy dojść do wniosku, że sądy nie do końca jeszcze orientowały się, co do mocy obowiązującej Kodeksu, przypisując mu nawet walor powszechnego obowiązywania. Z czasem jednak, zgodnie z nurtem wykładni proeuropejskiej, zaczęły się posługiwać pojęciami ogólnych zasad dobrej administracji czy zasadami dobrej praktyki administracyjnej, które zostały wyrażone w EKDA. Wyraża się w ten sposób chęć dostosowania polskich procedur do unijnych standardów, które nie są ustalone w żadnym wspólnotowym akcie powszechnie obowiązującym. Sytuację taką dobrze zdaje się potwierdzać pogląd A. Jasudowicza, powtórzony przez L. Kieresa, że *soft law* „nie jest to prawo tak zupełnie „miękkie”, słabe i bezwartościowe, a państwa członkowskie starają się nadawać tak przyjętym unormowaniom wcale nie gorszą skuteczność”⁵⁹.

⁵⁸ Zob. szerzej: Uzasadnienie projektu ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12118865350.pdf>, s. 19–27.

⁵⁹ L. Kieres, *op. cit.*, s. 19.