



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 21 października 2002 r.

35778

RPO-421791-V/02

Pan
Leszek MILLER
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

W dniu 6 września 2001 r. Parlament Europejski uchwalił akt o dużej doniosłości prawnej i społecznej - Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, zwany obiegowo w skrócie „Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji” (EKDA). Kodeks obowiązuje wprawdzie formalnie organy i instytucje Unii Europejskiej, jednakże jest intencją jego twórców, oraz jego autora Ombudsmana (Rzecznika Praw Obywatelskich) Unii p. Jacoba Sodermana, aby zalecenia Kodeksu były stosowane na zasadzie dobrowolności także w stosunkach wewnątrzpaństwowych przez państwa członkowskie Unii i aplikujące do niej, a nawet przez państwa Rady Europy.

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).

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

- w 1997 r. nastąpiła dekodyfikacja polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) przez wyłączenie jego stosowania w sprawach danin

publicznych, oraz w tych w których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej. Także przepisy niektórych innych ustaw ograniczają jego stosowanie. Te odrębne regulacje pomijają postępowe unormowania części ogólnej KPA - co było przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2001 r.),

- polski KPA stosuje się tylko do dwóch prawnych form działania administracji: decyzji i postanowień (pomijam tu świadomie zaświadczenia, gdyż odmowa ich wydania lub wydania o określonej treści następuje również w formie postanowienia). Organy administracji działają natomiast w różnych prawnych formach, przy czym w działaniach szeregu organów decyzje i postanowienia mają charakter sporadyczny (administracja świadcząca). Organy administracji publicznej realizują swoje zadania nie tylko w formach władczych ale także poprzez działania cywilnoprawne - poprzedzone czynnościami typu administracyjnego, subwencje, oraz działania organizacyjno-techniczne paraprawne. Do tych czynności również nie stosuje się przepisów KPA - z wyjątkiem działu VIII - Skargi i wnioski, który normuje wyłącznie właściwość organów i postępowanie skargowe, a nie ich załatwianie - co do istoty.

EKDA - w przeciwieństwie do tego - ograniczeń takich nie zawiera, normując „całokształt kontaktów” organów administracji i instytucji z jednostką, z wyłączeniem oczywiście relacji służbowych pomiędzy organami a zatrudnionymi w nich pracownikami - co jest zrozumiałe (art. 3).

- Obowiązujące procedury administracyjne mają bardzo ograniczony wpływ na treść tych załatwianych (rozstrzyganych) spraw, w których organy administrujące działają w granicach pozostawionych im przez prawo tzw. luzów decyzyjnych (uznania) oraz zawartych w przepisach wyrażen niedookreślonych - zwanych też nieostrymi. W zakresie w jakim działa polski KPA, i tylko takim, pewne wskazówki zawiera art. 7 - in fine tego Kodeksu i postępowe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (obowiązek załatwienia sprawy zgodnie ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny i nie przekracza to uprawnień organu administracyjnego i przyznanych mu środków - co organ powinien wykazać). Wytyczne zawarte w EKDA zawierają natomiast szereg bardziej szczegółowych wskazań od zawartych w art. 7 polskiego KPA, a nadto stosuje się we wszystkich rodzajach spraw, w których ma on zastosowanie, o czym była mowa.

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). Jego stosowanie mogłoby przyczynić się w sposób istotny do kształtowania zaufania i przyjaznych relacji pomiędzy obywatelem (i innymi podmiotami) - a administracją publiczną.

Informuję równocześnie Pana Premiera, że przetłumaczony na język polski przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i wydany, wraz z komentarzem, tekst EKDA, którego 3 egzemplarze pozwałam sobie przekazać w załączeniu, został rozprowadzony w nakładzie 2 tys. egzemplarzy i spotkał się z dużym zainteresowaniem parlamentarzystów, a także obywateli (w tym interesantów w Biurze RPO). Został przedrukowany też przez dwa czasopisma („Gazetę Samorządu i Administracji” oraz „Gazetę Prawną”). Był prezentowany na konferencji w Biurze RPO. Spotkał się również z bardzo żywym i pozytywnym odzewem na Ogólnopolskim Zjeździe Katedr Prawa Administracyjnego w Dębem, w dniach 23-25 września br., a także był przedmiotem seminarium delegacji ombudsmanów Polski i Litwy w Wilnie w dniu 28 sierpnia br.

W związku z niniejszym przedstawieniem pragnę poddać uprzejmie pod rozwagę Pana Premiera rozważenie celowości wydawania przez Niego w odpowiedniej formie polecenia stosowania przez podległy Mu bezpośrednio oraz pośrednio aparat administracji rządowej, oraz zalecenia organom samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego, stosowania przepisów EKDA. Zdaję sobie sprawę, że akt Pana Premiera oraz stosowane w jego następstwie przepisy EKDA nie miałyby w świetle Konstytucji RP charakteru przepisów powszechnie obowiązujących. Wiązałyby jednak podległe Rządowi jednostki organizacyjne i stanowiły podstawę ocen ich działalności (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Sądzę, że taki akt przyczyniłby się nie tylko do polepszenia pracy szeroko rozumianej administracji publicznej i klimatu zaufania pomiędzy nią a obywatelami (i innymi podmiotami) ale zostałyby też odnotowane bardzo pozytywnie w gremiach Unii Europejskiej.

Z uwagi na to, że zgodnie z art. 27 Kodeksu, okres wrzesień 2001 - wrzesień 2003 ma służyć analizie jego stosowania i przekazaniu uwag Ombudsmanowi Unii Europejskiej, jak można przypuszczać w celu doskonalenia jego przepisów i stosowania, deklaruje, w razie uwzględnienia mojej propozycji przez Pana Premiera, gotowość czynnego włączenia się do monitorowania tego przedsięwzięcia Unii w naszym państwie.

Będę zobowiązany Panu Premierowi za powiadomienie mnie o zajęтым stanowisku.

Załączniki: 3 egzemplarze
III uzupełnionego wydania EKDA

Z wyrazami szacunku

/-/