

Mariusz Opaliński

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Europejskie standardy dobrej administracji

Streszczenie. Prawo do dobrej administracji stanowi jeden z zasadniczych postulatów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, wpisujący się w klimat trwającego od ponad dwudziestu lat procesu budowy ponadnarodowych standardów pragmatyki urzędniczej. Ich efektem jest powstanie Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, bazującego na wymierzonym w praktyki korupcyjne kodeksie Nolana. W polskich warunkach wyrazem instytucjonalizacji infrastruktury etycznej w administracji jest Kodeks etyki służby cywilnej oraz Zasady etyki poselskiej, uzupełnione przez liczne przepisy aktów prawnych różnej rangi, odwołujące się do słusznych interesów obywateli oraz zasad współżycia społecznego. Własne kodeksy mają również urzędy administracji samorządowej.

Słowa kluczowe: etyka w administracji publicznej, zasady Nolana, Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej

Wstęp

Prawo do dobrej administracji w nieco zaskakujący sposób znalazło się pośród zapisów przyjętej 7 grudnia 2000 r. w Nicei Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹, sygnalizując, z jednej strony, nieustanny wzrost wpływu wywieranego przez biurokratyzujące się struktury wspólnotowe na życie przeciętnego obywatela w najdalszym zakątku jednoczącego się kontynentu, z drugiej natomiast – stanowiąc sygnał, że w dziedzinie zarządzania publicznego nie

¹ A. Szejna, A. Kosicki, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy*, www.kartaprawpodstawowych.org.pl, s. 6 [26.10.2010].

dzieje się najlepiej. Wszak już Cynceron zauważył, że to złe praktyki poprzedzają dobre ustawodawstwo, a transpozycją tego twierdzenia do rzeczywistości współczesnej praktyki administracyjnej jest eufemistyczne spostrzeżenie zastępcy rzecznika praw obywatelskich jednej z poprzednich kadencji, iż „na tym polu mamy nieco do zrobienia”².

Europejskie standardy dobrej administracji od kilkunastu lat niezmiennie wyznaczane są przez pionierskie postanowienia zasad Nolana oraz – stanowiący ich rozwinięcie – Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, których omówienie stanowi zasadniczą tematykę artykułu. Jego ostatnią część poświęcono kodyfikacji etyki urzędniczej w polskiej praktyce administracyjnej, gdyż – jak słusznie zauważa cytowany już autor – nic nie stoi na przeszkodzie, by dokonać chociażby częściowej inkorporacji wysokich standardów europejskich do krajowych pragmatyk urzędniczych w celu nieustannego przypominania administracji jej służebnych w swym charakterze obowiązków, natomiast obywatelom – przysługujących im praw³.

1. Zasady Nolana

Będący efektem prac Komisji ds. Norm w Życiu Publicznym, obradującej pod przewodnictwem lorda Nolana, powołanej w 1994 r. z inicjatywy premiera Johna Majora, kodeks etyczny stanowił próbę wyeliminowania praktyk korupcyjnych w brytyjskiej administracji⁴. Zespół ten znany jest do dziś jako Komisja Nolana, a efektem jego prac jest siedem zasad transparentności działań administracyjnych w życiu publicznym. Zostały one zaprezentowane na rysunku 1.

Wyrazem bezinteresowności jest postulat kierowania się przez urzędników wyłącznie dobrem publicznym w procesie podejmowania decyzji.

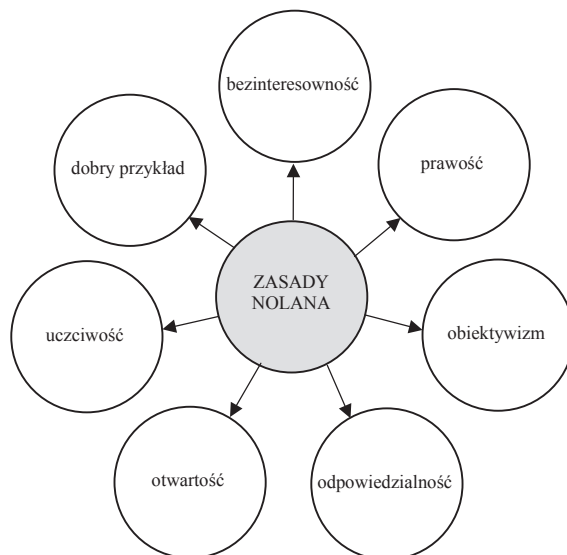
Prawość – określana również mianem rzetelności oraz integralności⁵ – przejawia się przede wszystkim w unikaniu konfliktów interesów, mogących powstać w związku z zaciągnięciem różnego rodzaju zobowiązań finansowych względem osób i instytucji, które mogłyby wywierać wpływ na bezstronność podejmowanych rozstrzygnięć. W zasadzie tej ujawnia się więc pewnego

² J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007, s. 5.

³ Ibidem.

⁴ M. Golec, *Kodeks etyki Lorda Nolana i jego adaptacje w polskich systemach etyczno-prawnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu w Tarnowie”, www.creatiff.com.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=45 [23.12.2010].

⁵ J. Szczot, *Pozycja urzędnika współczesnej administracji*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 54.



Rys. 1. Zasady Nolana

Źródło: opracowanie własne.

rodzaju „ostrożność lobbingowa”, co wydaje się naturalne w ojczyźnie rzecznictwa interesów. Wywieranie tego rodzaju wpływu na działalność należącą do domeny publicznej zawsze budzi sporo kontrowersji, wynikających z zakulisowego charakteru wielu uzgodnień z zakresu lobbingu oraz prowadzenia tych działań w półjawnej i zawołowanej postaci, rodzącej podejrzenia o wpływianie na bezstronność procesu legislacyjnego oraz indywidualnych rozstrzygnięć wydawanych w poszczególnych sprawach.

Obowiązki publiczne powinny być wykonywane obiektywnie, co w praktyce oznacza kierowanie się wyłącznie kryteriami natury merytorycznej. W postulacie tym wyraźnie widoczne jest odwołanie do drugiej zasady sprawiedliwości Johna Rawlsa, mówiącej o niwelowaniu nierówności społecznych przez tworzenie systemu równych szans dostępu do atrakcyjnych pozycji społecznych⁶. Obiektywność w tym wymiarze to zatem nie tylko jego negatywna forma w postaci braku stronniczości podejmowanych rozstrzygnięć, lecz również bezstronność procesu rekrutacyjnego oraz akcji awansowych, które nie powinny być fikcją postępowań *pro forma*, prowadzonych wyłącznie w zakłętym kręgu „kapitału relacyjnego”. Zasada ta dotyczy również wynagradzania i przyznawania nagród, udzielania zamówień publicznych itp.

⁶ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, A. Romaniuk, WN PWN, Warszawa 1994, s. 414-416.

Zasada odpowiedzialności wykracza poza jej klasyczne kryteria w wymiarze cywilnym, karnym oraz dyscyplinarnym, obejmując mechanizmy kontroli społecznej. Ze względu na charakter pełnionej funkcji urzędnik musi się liczyć z koniecznością poniesienia specyficznego rodzaju odpowiedzialności wobec opinii społecznej, udzielającej – bądź nie – legitymizacji jego działaniom. W tym wymiarze ujawnia się specyficzny konflikt pozycji stron w sprawach publicznych, gdy każda z nich występuje niejako w podwójnej roli. Urzędnik sprawuje wprawdzie wynikające z charakteru władztwa administracyjnego funkcje związane z wydawaniem rozstrzygnięć opatrzonej klauzulą wykonalności, jednak dzieje się to na mocy mandatu udzielonego przez społeczeństwo w wyniku zastosowania demokratycznych reguł sprawowania władzy, wynikających z zasad umowy społecznej. Petent natomiast zobowiązany jest do podporządkowania się decyzjom legalnej władzy, jednak występuje jednocześnie w roli suwerena, będąc przedstawicielem narodu, do którego w większości współczesnych systemów demokratycznych należy zwierzchnia władza. Zasada odpowiedzialności zapewnia pewnego rodzaju równowagę między władztwem a jego z natury rzeczy służebnym charakterem, wynikającym z etymologicznego znaczenia terminu (*ad*)*ministrare*, który można rozumieć jako służebne powiernictwo interesu publicznego⁷.

Kryterium jawności podejmowanych decyzji, obejmujące również konieczność ich uzasadniania przez osoby, które sprawują funkcje publiczne, statuuje zasada otwartości urzędowej. Jej wyrazem jest m.in. możliwość osobistego udziału w toczącym się postępowaniu, w którym obywatel występować może zarówno jako strona, bezpośrednio zainteresowana w wydaniu rozstrzygnięcia, jak i w roli podmiotu, na który w wyniku postępowania mogą zostać nałożone pewne obowiązki bądź zakaz określonego sposobu zachowania lub postępowania.

Innego rodzaju jawność wiąże się z zagadnieniem transparentności podejmowanych działań, których uczciwość poddawana jest ocenie z punktu widzenia tak istniejących, jak i potencjalnych konfliktów interesów. Z tego powodu urzędnik powinien się liczyć z obniżeniem standardów prywatności w życiu osobistym, których naruszenie uzasadnione jest przez pełnienie funkcji wykonywanej z poruczenia publicznego. Ograniczenie to dotyczy również swobody w zakresie prawa do pracy w postaci możliwości oferowania posiadanych kwalifikacji innym pracodawcom niż urząd, który o podjęciu dodatkowego zatrudnienia powinien nie tylko wiedzieć, lecz w niektórych przypadkach, mogących stanowić ognisko zjawiska znanego jako konflikt podwójnej lojalności, także wyrazić na to zgodę. Te same obostrzenia mają zastosowanie do prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej.

⁷ J. Filek, *Co to jest dobra administracja?*, w: *Etos urzędnika...*, op. cit., s. 18.

Przestrzeganie powyższych sześciu zasad powinno być wspierane daniem dobrego przykładu, szczególnie ze strony wyższego kierownictwa danego urzędu. Postulat ten jest warunkiem powodzenia stosowania wszelkiego rodzaju kodeksów etycznych, których wprowadzanie w życie ma sens jedynie przy założeniu, że będą w tym samym stopniu dotyczyły dyrektora generalnego urzędu, co portiera⁸. W przeciwnym wypadku dokument stanie się fikcją, przyczyniając się nie tyle do łagodzenia różnego rodzaju napięć i konfliktów społecznych, co naruszenia powagi urzędu, wprowadzającego w życie normy, których nikt nie traktuje poważnie.

2. Prawo do dobrej administracji

Artykuł 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej bardzo wysoko sytuuje prawo do dobrej administracji, lokując je pośród praw obywatelskich już na trzecim miejscu, tuż po czynnym i biernym prawie wyborczym do Parlamentu Europejskiego oraz lokalnych struktur władzy. Autorzy dokumentu definiują je jako prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia sprawy w rozsądnym terminie, zapis ten odnosząc do instytucji wspólnotowych. W wymiarze materialnym deklaracja zostaje rozwinięta do postaci trzech punktów, które obejmują:

- prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację,
- prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji⁹.

Pierwsza z wymienionych zasad ustanawia indywidualność postępowania, obejmującą możliwość zaprezentowania swoich racji w jego toku, zwłaszcza w sytuacji, gdy podejmowane rozstrzygnięcie miałoby negatywne skutki dla obywatela. Jest to zatem zasada szacunku dla podmiotowości obywateli, korespondująca z postulatem kantowskiej zasady celu samego w sobie, jakim w jednym z ujęć imperatywu kategorycznego jest człowieczeństwo, które nigdy nie powinno podlegać instrumentalizacji z jakiegokolwiek powodu¹⁰. W przypadku administracji jest to reguła niezwykle doniosła, gdyż pozwala uniknąć sytuacji

⁸ W. Gasparski, *Wykłady z etyki biznesu*, Wyd. WSZiP im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007, s. 288.

⁹ Art. 42 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

¹⁰ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, tłum. M. Wartenberg, PWN, Warszawa 1953, s. 50-62.

biernego zarządzania anonimowymi zasobami ludzkimi, pozwalając wsłuchać się w głos obywatela, zwykle znacznie lepiej wiedzącego, co leży w jego interesie, niż są to w stanie ocenić opierający się wyłącznie na przypuszczeniach lub kalkulacjach urzędnicy. Zasada ta wyklucza zarazem wszelkiego rodzaju zaoczność postępowania, co pośrednio – gdyż status oskarżonego jest charakterystyczny dla postępowania karnego – wynika również z ustanowionego w art. 48 domniemania niewinności oraz prawa do obrony.

Prawo dostępu stron do akt sprawy koresponduje z nolanowską zasadą jawności postępowania, jednocześnie zapewniając zainteresowanym możliwość zapoznania się z materiałem, który może mieć istotny wpływ na konstrukcję linii obrony własnych interesów, zagwarantowaną przez postanowienia art. 47 Karty, dotyczącego prawa do skutecznego środka prawnego, czego fundamentalną podstawą jest zapoznanie się z racjami strony przeciwnej toczącego się postępowania. Jednocześnie uprawnienie to powinno chronić strony przed nieuzasadnionym donosicielstwem oraz budować zaufanie do struktur urzędowych Unii Europejskiej, przyczyniając się do ukształtowania stosunków opartych na nolanowskim kryterium otwartości zarówno w działaniu, jak i kreowaniu długofalowej polityki wyczulenia na autentyczne potrzeby interesantów.

Obowiązek uzasadniania decyzji stanowi z kolei gwarancję, że nie będą one podejmowane w sposób nieprzemyślany i przypadkowy. Często to właśnie konieczność sformułowania uzasadnienia prowadzi do wyartykułowania wątpliwości związanych z wydaniem rozstrzygnięcia w określonej sprawie, powstających na gruncie naturalnego niedopasowania uogólnionych norm o charakterze prawnym do jednostkowości konkretnego problemu, który powstaje w danej sytuacji.

Z punktu widzenia odpowiedzialności najbardziej istotne jest prawo do zadośćuczynienia w przypadku wyrządzenia szkody w wyniku działań administracji wspólnotowej¹¹. Jest to zapis o tyle doniosły, że otwiera drogę roszczenia z tytułu sprawiedliwości restytucyjnej w sytuacji, gdy coraz większa część prawodawstwa krajowego podlega unifikacji. Należy rozważyć, czy dzięki temu przepisowi potencjalnie poszkodowany obywatel może sformułować na gruncie prawa cywilnego roszczenie regresowe pod adresem instytucji wspólnotowych, powołując się na powstanie konkretnych szkód w wyniku modyfikacji dotychczasowego prawa krajowego pod kątem wytycznych zawartych w dyrektywach unijnych.

Niewłaściwe wykonywanie unijnego władztwa administracyjnego stanowi przesłankę oraz obywatelskie uprawnienie do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii. Uprawnienie to nie dotyczy działalności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz wykonującego swe funkcje sądu pierwszej

¹¹ Art. 42 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

instancji¹². Możliwość wyartykułowania własnych interesów dodatkowo wzmacnia uprawnienie do kierowania petycji obywatelskich pod adresem Parlamentu Europejskiego, które mogą wnosić zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, mające miejsce zamieszkania lub stałą siedzibę na terenie Unii Europejskiej¹³.

3. Europejski kodeks dobrej administracji

Rozwinięciem praw obywatelskich zapisanych w Karcie praw podstawowych UE jest powstały niemal rok po jej uchwaleniu Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, zwany też Europejskim kodeksem dobrej administracji (EKDA). Opracowany przez Jacoba Södermanna, ombudsmána UE, a wcześniej rzecznika praw obywatelskich Finlandii, od września 2001 r. na mocy zalecenia Parlamentu Europejskiego obowiązuje we wszystkich instytucjach administracji wspólnotowej.

Kodeks dobrej administracji zaliczany jest do grupy tzw. miękkiego prawa unijnego (*soft-law*), w związku z czym jego postanowienia nie mają rangi norm bezwzględnie obowiązujących, będąc zaleceniami w dziedzinie pragmatyki urzędniczej, stosowanej w zakresie spraw rozpatrywanych przez instytucje wspólnotowe. Ich podstawowym celem jest uzyskanie sprawności administracyjnej oraz pogłębianie zaufania obywateli i innych podmiotów do organów unijnych, a przez to budowanie atmosfery opartej na wzajemnym zrozumieniu oraz współpracy między poszczególnymi krajami jednoczącego się kontynentu. Przepisy kodeksu określają jednocześnie jednolite standardy praworządności, których przestrzeganie jest zaleceniem dla wszystkich państw członkowskich, stanowiąc zarazem wyraz ogólnej tendencji do tworzenia modelu przyjaznej jednostce administracji publicznej, poddanej szerokiej kontroli społecznej¹⁴.

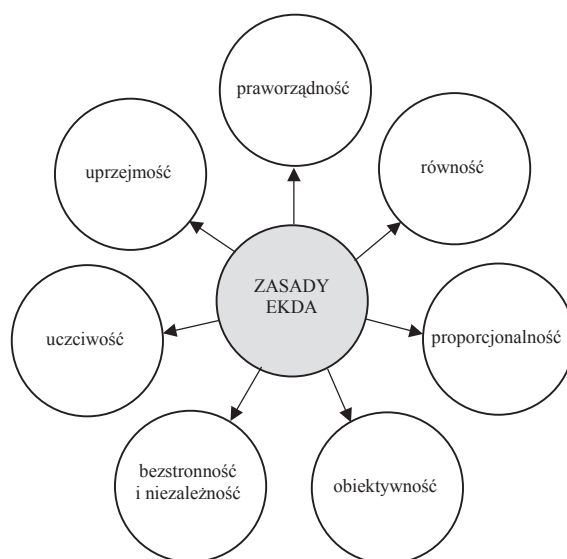
Postanowienia EKDA można uszeregować w trzech grupach. Pierwsze trzy artykuły normują zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania kodeksu, artykuły 4-10 dotyczą zasad rozstrzygania spraw, natomiast pozostałych 16 artykułów określa reguły prowadzenia postępowania.

Podobnie jak w przypadku zasad Nolana, w strukturze EKDA wyróżnić można grupę siedmiu elementarnych zasad, istotnych z punktu widzenia etosu nowoczesnego urzędnika, uzupełnionych przez zasadę odpowiadania w języku interesanta oraz zakaz nadużywania uprawnień. Reguły te przedstawione są na rysunku 2.

¹² Art. 43 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

¹³ Art. 44 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

¹⁴ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 258.



Rys. 2. Podstawowe zasady Europejskiego kodeksu dobrej administracji

Źródło: opracowanie własne.

Zasada praworządności zobowiązuje urzędnika do działania na podstawie i w granicach prawa, co stanowi klauzulę generalną w działalności administracji, jednocześnie będąc pokusą do etycznego redukcjonizmu, na mocy którego dopuszczalne miałyby być wszystko, co tylko zgodne jest z literą prawa. Przepis ten koresponduje z podobnymi uregulowaniami w polskich aktach prawnych, wyrażonych przede wszystkim w art. 7 Konstytucji RP, ale także w art. 6 kpa oraz art. 120 ordynacji podatkowej.

Praworządność działań administracyjnych stanowi elementarne kryterium oceny ich słuszności i właściwości, gdyż trudno sobie wyobrazić dobrą praktykę administracyjną mającą polegać na naruszaniu obowiązujących przepisów bądź poszukiwaniu dróg ich ewentualnego obejścia. Z drugiej strony, do najczęstszych pokus urzędniczych należy skłonność do kategoryzowania spraw, prowadząca do lekceważenia znaczenia ich indywidualnych różnic, co z kolei budzi sprzeciw interesantów, słusznie domagających się należytej oceny osobliwości ich sytuacji. Poważnym utrudnieniem w zmianie tego stanu rzeczy jest postrzeżenie odstąpienia od urzędniczej depersonalizacji jako przejawu nieuzasadnionych preferencji jednej ze stron postępowania. Wskazane wątpliwości obrazują trudności w poszukiwaniu satysfakcjonującego obie strony, optymalnego rozwiązania¹⁵.

¹⁵ M. Ossowska, *Socjologia moralności*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 64-65.

Kodeksowy zakaz dyskryminacji obejmuje konieczność zapewnienia równego traktowania wszystkich petentów, a zasadniczym kryterium jest w tym przypadku jeśli nie identyczność, to przynajmniej podobieństwo okoliczności, w jakich rozpatrywane są porównywalne sprawy¹⁶. Wszelkiego rodzaju odmienność podejścia do interesantów może wynikać jedynie z uzasadnionych różnic o charakterze obiektywnych, istotnych właściwości danej sprawy¹⁷. Przykładowe wyliczenie praktyk dyskryminacyjnych obejmuje: narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadana własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną¹⁸. Nie wymieniono tu oczywiście wszystkich form dyskryminacji – niedopuszczalne jest też np. różnicowanie petentów ze względu na poziom ich wykształcenia czy pozycję zawodową.

Zakaz dyskryminacji koresponduje z konstytucyjnym zapisem dotyczącym zasady równości obywateli wobec prawa, z którego wynika prawo obywateli do „oczekiwania, że w takich samych sytuacjach prawnych i faktycznych mogą oczekiwać od organów administracji takich samych rozstrzygnięć”¹⁹. Również podane wyliczenie kryteriów potencjalnej deprecjacji interesantów urzędu ma swoje odpowiedniki na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego.

Zasada proporcjonalności – obecna także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁰ – nakłada na urzędników obowiązek współmierności podejmowanych środków z zakresu władztwa administracyjnego do obranego celu, wynikający z podstawy normatywnej, jaką jest art. 5 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²¹. Zapis ten rozumieć należy jako unikanie sytuacji, w której mogłoby dojść do bezzasadnego ograniczenia wolności obywatela lub nakładania nań pozbawionych podstaw obciążeń. Istotny jest przy tym również wybór środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego, np. w trakcie postępowania egzekucyjnego w administracji²². Kodeks niestety nie precyzuje kryteriów oceny zasadności działań zmierzających do takich praktyk, w konsekwencji pozostawiając konieczność ich zastosowania indywidualnej ocenie urzędnika w kontekście rozpatrywanej sprawy²³.

¹⁶ Art. 5 ust. 1 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

¹⁷ Art. 5 ust. 2 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

¹⁸ Art. 5 ust. 3 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

¹⁹ Wyrok NSA nr II SA 1161/8414.

²⁰ K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako warunek konstytucyjności norm*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006.

²¹ Przepis ten głosi, iż „żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów, określonych w niniejszym Traktacie”.

²² E. Ura, E. Ura, op. cit., s. 85.

²³ Ciekawą tezę wyprowadza z tego zapisu Rzecznik Praw Obywatelskich RP, dopuszczając jego zastosowanie nie tylko w odniesieniu do osób fizycznych, lecz także w stosunku do korpora-

Zakazem nadużywania uprawnień objęte są wszelkie działania podejmowane w celu odmiennym od tego, w jaki zostały urzędnikowi przyznane na mocy odpowiednich przepisów, szczególnie pozbawione podstawy prawnej oraz racji uzasadnionych przez interes publiczny²⁴. Z przepisu tego wynika odpowiedzialność urzędnika za działania, które zostały podjęte bez uzasadniającej je podstawy prawnej, z której powinien wynikać cel, do jakiego dąży się z użyciem środków administracyjnych. Specyficzną formą nadużycia uprawnień może być pominięcie kryterium stopniowości podejmowanych środków działania, nieproporcjonalnych lub wręcz sprzecznych z celem sprawowania władztwa administracyjnego.

Działaniem bezstronnym i niezależnym jest w świetle EKDA nie tylko unikanie arbitralności o negatywnym wpływie na sytuację jednostki, ale także działanie uwzględniające zakaz stosowania jakichkolwiek preferencji²⁵. Zapis zwraca przy tym uwagę na motywy postępowania urzędnika, który nie powinien kierować się zarówno takimi kryteriami, jak współczucie, litość czy zrozumienie dla indywidualnej, szczególnej sytuacji interesanta, jak i interesem osobistym czy koneksjami rodzinnymi oraz ulegać presji pokusy preferencji narodowych lub politycznych. Jako normę bezwzględną ustanowiono jednocześnie konieczność wyłączenia z postępowania, dla którego przebiegu istotny jest interes finansowy urzędnika bądź osoby mu bliskiej²⁶.

Bezstronność podejmowanych działań często mylona jest z ich neutralnością, gdyż pierwsze z przywołanych pojęć utożsamiane jest z powstrzymaniem się od uwzględnienia racji przemawiających za wydaniem określonego rozstrzygnięcia, mogących nosić znamiona stronniczości. W znaczeniu ścisłym neutralność oznacza jednak pozostawienie stron w położeniu pierwotnym, co z kolei w pewnych przypadkach oznaczać może właśnie przejaw naruszenia zasady bezstronności, gdyż polepsza sytuację tej ze stron, przeciwko której prowadzone jest postępowanie, bądź oznacza powstrzymanie się od działań mogących pociągać za sobą jej straty, co stanowi wyraz sprzecznej z zasadą braku dyskryminacji preferencji²⁷.

Zasada obiektywizmu nakłada na urzędnika obowiązek rozpatrzenia wszelkiego rodzaju racji, które mogą mieć istotny wpływ na wydane rozstrzygnięcie, prowadzących do uzyskania w toku postępowania obrazu zgodnego ze stanem

cyjnego obywatelstwa osób prawnych. Wyraźne odniesienie zapisów poprzedzających do podmiotów indywidualnych budzi jednak wątpliwości co do stosowalności omawianego przepisu w relacjach między instytucjami, na co pośrednio wskazują obecne w tłumaczeniach kodeksu określenia tego rodzaju, jak niemieckie „der Bürger” czy angielskie „citizen”. J. Świątkiewicz, op. cit., s. 23.

²⁴ Art. 7 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

²⁵ Art. 8 ust. 1 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

²⁶ Art. 8 ust. 2 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

²⁷ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 226-227.

faktycznym²⁸. W wersji negatywnej przestrzeganie tej zasady oznacza zignorowanie okoliczności, które dla sprawy nie mają żadnego znaczenia, jak stan cywilny, rodzinny, majątkowy petenta itd. Celem wprowadzenia tej zasady jest wyeliminowanie argumentów *ad hominem*, mogących wywierać istotny wpływ na rozstrzygnięcie, szczególnie w sytuacjach wątpliwych, w których istnieje pokusa poszukiwania zewnętrznego kryterium przeważającego na rzecz jednego z dostępnych wariantów rozstrzygnięcia²⁹.

Formułując zasadę uczciwości³⁰, autorzy EKDA raz jeszcze podkreślili konieczność kierowania się kryterium bezstronności, uczciwości oraz rozsądku. Przez uczciwość można w tym przypadku rozumieć zarówno nieuleganie praktykom takim, jak nepotyzm czy korupcja, lecz także, w szerszym znaczeniu, ogólną prawość charakteru oraz przestrzeganie powszechnie uznanych norm moralnych, rzetelność w wypełnianiu podjętych zobowiązań, zarówno w formie pisemnej, jak i ustnie. Jest to zatem kryterium w znaczeniu węższym określające konkretne postępowanie w danych okolicznościach, natomiast w szerszym rozumieniu oznaczające trwałą dyspozycję charakteru i osobowości. Uczciwość wyznacza zarazem minimalne standardy zaufania, którego budowanie w odniesieniu do państwa i jego struktur stanowi jeden z fundamentów działalności administracji. Przy braku zaufania nie jest możliwe jakiegokolwiek współdziałanie, niezależnie od tego, czy dotyczy ono sfery władztwa administracyjnego, czy jakiegokolwiek innej. Wszak już Platon zauważył, że pewna miara zaufania musi istnieć nawet wśród złodziei³¹.

Najwyraźniej bolączką nie tylko polskiej administracji jest funkcjonowanie na zasadach podyktowanych przez postępowanie zrutyinizowane, wpisujące się w powiedzenie: „tu nie ma kultury, tutaj są procedury”, jakie można by umieścić jako filozofię kultury organizacyjnej niejednego urzędu, skoro autorzy EKDA zdecydowali się odrębnie wyartykułować zasadę uprzejmości w kontaktach z jednostką³². Zakres owej urzędowej kurtuazji zostaje w tym przypadku rozszerzony na takie kwestie, jak wyczerpujący i dokładny charakter odpowiedzi udzielanych na zapytania interesanta. Jednocześnie twórcy kodeksu starają się wyeliminować stanowiące powszechne doświadczenie odsyłanie petenta od drzwi do drzwi, nakładając na urzędnika obowiązek ustalenia instytucjonalnej

²⁸ E. Ura, E. Ura, op. cit., s. 85.

²⁹ Zachowanie obiektywizmu zyskało rangę normy ustawowej na gruncie wielu regulacji prawnych, do których należy ustawa o służbie cywilnej oraz ustawa o pracownikach samorządowych. Jej naruszenie prowadzić może do pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w przypadkach szczególnie rażących, wypełniających znamiona przestępstwa urzędniczego, także do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 231 Kodeksu karnego.

³⁰ Art. 11 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

³¹ Platon, *Państwo*, tłum. T. Witwicki, Antyk, Kęty 2003.

³² Art. 12 Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

właściwości w danej sprawie. Wynika to z jego o wiele większej biegłości w poruszaniu się w strukturach funkcjonowania urzędu, będącego dla urzędnika – w przeciwieństwie do większości petentów – naturalnym środowiskiem zawodowym. Z tego powodu za zachowanie niedopuszczalne w świetle EKDA należy uznać sytuację, w której urzędnik ogranicza się do stwierdzenia, iż przedstawiana mu sprawa nie należy do jego kompetencji, i nie podejmuje dalszego działania na rzecz ustalenia, kto faktycznie powinien się nią zająć.

Warunkiem jakiegokolwiek załatwienia sprawy petenta jest zasługujący na odrębne potraktowanie postulat dostępności urzędnika odpowiedzialnego za jej rozpatrzenie, niezależnie od rangi zajmowanego stanowiska. W praktyce nie bywa z tym najlepiej. W jednym z dużych polskich miast spotkanie z prezydentem musi być poprzedzone przedstawieniem swojej sprawy w formie listu motywacyjnego jednemu z sekretarzy, który dokonuje oceny doniosłości powodów ubiegania się o takie spotkanie – które właściwiej byłoby określić mianem posłuchania – a następnie podejmuje decyzję nie tylko o jego terminie, lecz przede wszystkim o tym, czy w ogóle do niego dojdzie. Ta skomplikowana procedura w sposób co najmniej niezwykle kontrastuje z demonstracyjną otwartością większości urzędników wyższego szczebla w okresie kampanii wyborczej, podczas której zdolni są przesiąść się ze służbowej, klimatyzowanej limuzyny do pociągu regionalnego, odwożącego do domu pracowników w godzinach szczytu, bądź w towarzystwie kamer odwiedzić schronisko dla bezdomnych. Przywołany przykład wskazuje, że na co dzień z dostępnością urzędników zwykle nie jest najlepiej, a najlepszym być może komentarzem do tej sytuacji jest anegdota, zapisana na kartach jednego z antycznych cykli biograficznych, której bohaterem jest panujący w II w. cesarz Hadrian. Gdy nagabywany przez natrętną interesantkę próbował zasłonić się brakiem czasu na rozpatrzenie jej sprawy, w odpowiedzi usłyszał, że jeśli nie ma czasu być cezarem, nie powinien pełnić tej najwyższej funkcji publicznej³³.

Oprócz wymienionych zasad moralnych EKDA zawiera wiele regulacji natury formalnej, sprecyzowanych w art. 15-26. Do grupy tej zaliczyć należy obowiązek potwierdzenia otrzymania wniosku obywatela wraz z podaniem nazwiska i danych kontaktowych urzędnika zajmującego się sprawą oraz konieczność udzielenia odpowiedzi w języku, w jakim zostało sformułowane pismo wyjściowe. Interesującym rozwiązaniem, wskazującym na nadmierną ilość kwalifikujących się do tego rodzaju przypadków sytuacji, jest brak konieczności przekazywania potwierdzenia odbioru oraz udzielania odpowiedzi w przypadkach, w których pisma lub zażalenia spełniają znamiona nadużycia ze względu na ich nadmierną liczbę, ciągle powtarzanie lub bezsensowny charakter.

³³ *Scriptores Historiae Augustae*, tłum. H. Szelest, Warszawa 1966, s. 238-239.

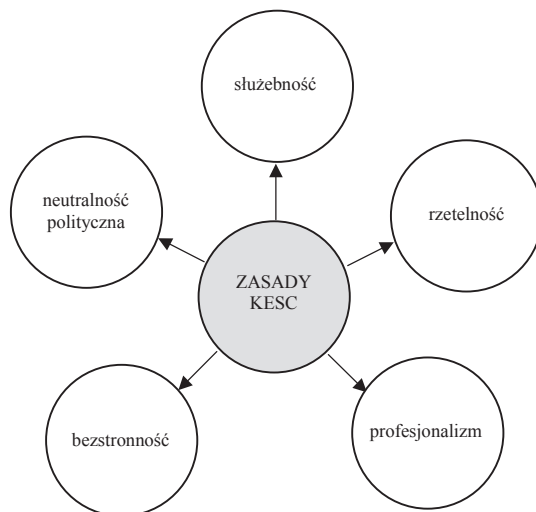
Obowiązkiem urzędnika jest również czuwanie nad wydaniem decyzji w stosownym terminie, nieprzekraczającym dwóch miesięcy od daty wpływu wniosku lub zażalenia. Decyzja powinna zawierać uzasadnienie formalne oraz faktyczne, a jeśli podstawa jest niepewna lub niewystarczająca, należy odstąpić od jej wydania. Rozstrzygnięcie musi zawierać informację na temat drogi odwoławczej w postaci wszczęcia procedur sądownoadministracyjnych lub możliwości zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Na urzędniku spoczywa także obowiązek dopilnowania niezwłocznego doręczenia wydanej decyzji zainteresowanym stronom danej sprawy.

4. Krajowe standardy dobrej praktyki administracyjnej

Zasady polskiej pragmatyki urzędniczej uregulowane zostały przede wszystkim unormowaniami zawartymi w Kodeksie etyki służby cywilnej, mającym – w związku z zaleceniem sumiennego stosowania zawartych w nim zapisów – rangę obowiązującego aktu prawa wewnętrznego, co wynika z jego wprowadzenia na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów³⁴. Kodeks stanowi odpowiedź na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/10 z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej, a jego wprowadzenie nastąpiło na wniosek szefa Służby Cywilnej po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej. Dzięki temu powstał cenny dokument, instytucjonalizujący podstawowe zasady etyki urzędniczej, wyznaczone przez standardy sumienności, bezstronności, życzliwego i uprzejmego stosunku do petentów oraz ogólnego postulatów zachowania, które nie narusza godności reprezentowanego urzędu³⁵. Nastąpiła również konsolidacja różnego rodzaju norm postępowania urzędniczego, dotychczas w dość nieuporządkowany sposób umiejscowionych w aktach prawnych różnej rangi, począwszy od przepisów ustrojowych, zawartych w Konstytucji RP, poprzez regulacje zawarte w ustawie o służbie cywilnej, Kodeksie cywilnym oraz kpa, aż po różnego rodzaju akty prawa wewnętrznego o indywidualnym zakresie obowiązywania. Podstawowe zasady KESC przedstawia rysunek 3.

³⁴ Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M.P. nr 46, poz. 683.

³⁵ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, op. cit., s. 136.



Rys. 3. Zasady etyki w służbie cywilnej

Źródło: opracowanie własne.

Odzwiedcieniem europejskiego modelu dobrej administracji jest jej zdefiniowanie przez kodeks w kategoriach służby publicznej, pełnionej wobec ogółu obywateli oraz obowiązujących regulacji prawnych, co statuuje zasadę służebności oraz praworządności. W myśl kodeksu podstawową funkcją sprawowania władzy jest ochrona standardów demokratycznego państwa prawa oraz uzasadnionego interesu jego obywateli. W praktyce działania urzędnika powinny być prowadzone w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji, w związku z czym urzędnik powinien być wzorem praworządności, połączonej z umiejętnością przedkładania interesu publicznego nad preferencje własne i środowiskowe. Wymóg ten w myśl norm kodeksu rozciąga się również na życie osobiste urzędnika, który powinien rozumieć, iż pełnienie służby publicznej jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na ograniczenie prawa do prywatności³⁶.

Standardy rzetelności są w KESC utożsamione z sumiennością, której wyrazem jest wnikliwość administracyjna, mająca na celu możliwie najbardziej wszechstronne rozpatrzenie sprawy, prowadzące do najlepszych rezultatów w postaci jej rozstrzygnięcia. Urzędnik nie powinien być jedynie skłonny do wspomnianego wcześniej szufladkowania spraw ślepyim narzędziem systemu prawa administracyjnego, dlatego ciąży na nim zobowiązanie do twórczego rozwiązywania problemów, pozostającego w zgodzie nie tylko z literą prawa, lecz

³⁶ § 2 pkt 9 Kodeksu etyki służby cywilnej.

także z jego duchem. Postulat ten często wymaga działania w warunkach nie-standardowych, oznaczającego konieczność podejmowania trudnych rozstrzygnięć, wymagających zdecydowanego i skutecznego działania.

W praktyce decyzyjna optymalizacja powinna prowadzić do wyważenia interesu publicznego oraz prywatnego interesu strony, zwłaszcza w sytuacji kolizji. Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego można wywnioskować, że interes ogólny nie jest jedynym poddawany ocenie w toku postępowania kryterium, na podstawie którego należy wydać rozstrzygnięcie. Przepisy prawa powinny być stosowane w stopniu możliwie jak najmniej uciążliwym dla obywateli, natomiast interes ogólny nie może być rozumiany jako utylitarystycznie nadrzędny nad wszystkimi innymi uwarunkowaniami w danej sprawie³⁷. Przez analogię rozstrzygnięcie to można rozumieć również jako zakaz preferencji interesów jednych obywateli oraz przyznawania im pierwszeństwa przed słusznym interesem innych zainteresowanych stron, co stanowiłoby zawołowaną formę dyskryminacji.

Wyrazem konstruktywności pragmatyki urzędniczej jest dążenie do eliminowania sytuacji potencjalnego naruszenia prawa lub popełnienia pomyłki, stanowiących wyznaczone przez kodeks granice lojalności członka korpusu służby cywilnej wobec zatrudniającej go instytucji, w warunkach normalnych obejmującej zakaz niepochlebnego wypowiedzania się na temat pracy własnego urzędu oraz innych organów administracji państwowej. Wymóg ten zdaje się wyraźnie ograniczać prawo do zachowań określanych mianem *whistleblowingu*, oznaczających otwarte i proporcjonalne do zaistniałych okoliczności ujawnienie nieprawidłowości, których rozwiązanie w ramach systemu nie prowadzi do zadowalających rezultatów³⁸. W tym zakresie kierunek regulacji kodeksowej jest wyraźnie przeciwny do zasad obowiązujących w rozwiniętych systemach demokratycznych, nie tylko tego rodzaju działania traktujących jako normalny element kontroli społecznej nad działalnością administracji i biznesu – pod warunkiem ich rzeczywistej legitymacji koniecznością ochrony wyższego dobra społecznego³⁹ – lecz także gwarantujących alarمیście ochronę prawną trwałości stosunku pracy⁴⁰.

Wyrazem profesjonalizmu jest wymóg podnoszenia kwalifikacji zawodowych, połączony z dążeniem do posiadania możliwie najlepszej wiedzy na temat istniejącego stanu prawnego w zakresie obejmującym prace danego urzędu.

³⁷ Wyrok NSA z 10 września 2002 r. nr IV S.A. 1141/02.

³⁸ W. Gasparski, *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*, Wyd. WSZiP im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003, s. 105-108.

³⁹ E. Sternberg, *Czysty biznes. Etyka biznesu w działaniu*, tłum. P. Łuków, WN PWN, Warszawa 1998, s. 230.

⁴⁰ W polskim systemie prawnym tego rodzaju regulacje są niestety nieobecne, mimo że od ponad dwóch lat trwa proces legislacyjny nad projektem ustawy w tym zakresie, zgłoszonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Istotną regulację stanowi kodeksowy obowiązek podejmowania kooperacji zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym, obejmujący także korzystanie w miarę potrzeb z wiedzy ekspertów, niekoniecznie wyłącznie z zakresu prawa administracyjnego. Tego rodzaju podejście – w połączeniu z postulowaną przez kodeks uprzejmością, życzliwością oraz ogólną dbałością o jakość stosunków międzyludzkich – powinno zapewnić wszechstronne i kompleksowe rozpoznanie prowadzonych przez urząd spraw, wspierając zarazem od strony merytorycznej administracyjną rzetelność wydawanych decyzji i postanowień⁴¹.

Stosunkowo powszechne utożsamienie profesjonalizmu z podejściem skrajnie legalistycznym w wielu przypadkach uniemożliwia włączenie w administracyjny obszar decyzyjny elementu ludzkiego, unieruchomionego przez poczucie bezwzględnej konieczności ścisłego przestrzegania przepisów. Niekiedy zdarza się, że stosowanie się do reguł praworządności bywa sprzeczne z zasadami współżycia społecznego w rozumieniu art. 5 Kodeksu cywilnego, stanowiącymi kryterium spójności aksjologicznej systemu prawnego⁴². Przynależność tego przepisu do systemu prawa cywilnego przesądza jednak o braku możliwości jego stosowania na gruncie prawa administracyjnego⁴³. Abstrakcyjne rozumienie zasad współżycia społecznego uniemożliwia jednocześnie powoływanie się na nie w oderwaniu od treści konkretnego przepisu, ustanawiającego reguły przyznawania uprawnień, bądź nakładania obowiązków w toku postępowania administracyjnego⁴⁴.

Na gruncie prawa administracyjnego regule tej do pewnego stopnia odpowiada przepis art. 7 kpa, na mocy którego rozpatrujący sprawę organ ma obowiązek uwzględnienia słusznego interesu obywatela, jeśli tylko na przeszkodzie nie stoi ważny interes społeczny, co zostało poparte przez orzecznictwo sądów administracyjnych⁴⁵. Uwzględnienie nie jest jednak równoznaczne z preferencją indywidualnego interesu strony, przez co często dochodzi do braku możliwości praktycznego zastosowania tej reguły wobec nadmiernej ilości szczegółowych przepisów prawnych, eliminujących w większości przypadków niezbędny margines uznaniowości.

Wyjścia z tej patowej sytuacji może dostarczyć instytucja mediacji, stanowiąca alternatywę dla postępowania sądowoadministracyjnego, która ze względu

⁴¹ § 3 Kodeksu etyki służby cywilnej.

⁴² Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 38.

⁴³ E. Ura, E. Ura, op. cit., s. 80-81.

⁴⁴ Wyrok NSA z 28 grudnia 1984 r., SA/Wr 728, ONSA 1984, nr 2, poz. 126.

⁴⁵ Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r. nr SA 820/81 (ONSA 1981, nr 1, poz. 57, OSPiKA 1982, nr 1, poz. 22), 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 i nie przekracza to możliwości organu wynikających z przyznaných mu uprawnień i środków.

na ogólność przepisu art. 115 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁶ może mieć zastosowanie w każdej sprawie administracyjno-sądowej⁴⁷. Istotą mediacji jest dążenie do łagodzenia konfliktów między stronami przez zachowującą bezstronność i neutralność osobę trzecią, która – odwołując się do interesu własnego stron – powinna zachęcać do budowania kompromisu⁴⁸. Charakterystyczny jest w tym przypadku brak uprawnień władczych samego mediatora, który nie dysponuje władzą podejmowania decyzji merytorycznych⁴⁹. Interesujący jest przy tym opór, z jakim instytucja mediacji spotkała się w doktrynie prawa administracyjnego, postrzegana jako wyraz przesadnej ostrożności, wynikającej z braku spójnej koncepcji modelu kontroli administracji⁵⁰. Zwraca się przy tym uwagę, że charakter mediacji uniemożliwia jej praktyczne wykorzystanie jako samodzielnej podstawy prawnej do uchylecia lub zmiany zaskarżonej decyzji oraz podjęcia innych czynności przez organ administracji publicznej, co jej rolę redukuje do poziomu instrumentu autoweryfikacji wydanego przez organ aktu⁵¹. W praktyce tę samą rolę pełni jednak możliwość wnoszenia odwołania za pośrednictwem organu wydającego decyzję, co w założeniu ma mu dać możliwość pewnego rodzaju autokorekty, co stanowi normalną praktykę pragmatyki urzędniczej. Nie brak również głosów, iż mediacja stoi w sprzeczności z zasadą praworządności, gdyż negocjowanie zakresu stosowania prawa przez organ zobowiązany do działania na jego podstawie oraz w wyznaczonych przez nie granicach uznać należy za niedopuszczalne⁵². Z punktu widzenia etyki umowy społecznej dążenie do porozumienia w każdej sytuacji będzie jednak pożądaną alternatywą dla rozwiązań władczych, szczególnie takich, których zastosowanie pociąga za sobą ryzyko wydania rozstrzygnięcia sprzecznego z zasadami współżycia społecznego.

Na pierwszym miejscu wśród warunków gwarancji bezstronności urzędniczej kodeks wymienia przeciwdziałanie powstawaniu mechanizmów nie tylko *stricte*

⁴⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

⁴⁷ A.G. Harla, *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2005, nr 1-2, s. 23.

⁴⁸ A. Kalisz, *Praktyka mediacji w polskim porządku prawnym na tle rozwiązań amerykańskich*, „Studia Iuridica Lubliensia” 2003, nr 1, s. 86.

⁴⁹ H. Duszka-Jakimko, *Bezstronność jako zasada działań mediatora*, w: *Etos urzędnika...*, op. cit., s. 222.

⁵⁰ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 154.

⁵¹ B. Dauter i in., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2005.

⁵² T. Woś, *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, red. T. Woś, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 448.

korupcyjnych, lecz również samych podejrzeń o jakiegokolwiek związku mogące potencjalnie zachodzić między interesem publicznym a prywatnym. Jest to zatem cenne uzupełnienie przepisów kpa, przewidujących wyłączenie urzędnika z prowadzenia sprawy pod warunkiem faktycznego zaistnienia ściśle określonych okoliczności, związanych z powstaniem konfliktu interesów. Za przesłankę obligatoryjną uważany jest w tym przypadku – obok bycia stroną postępowania bądź wydawania rozstrzygnięcia w sprawie, w której rolę tę spełnia osoba bliska – także udział w rozstrzygnięciu niższej instancji, pełnienie w sprawie roli świadka lub biegłego oraz rozstrzyganie w sprawie, z powodu której wszczęto postępowanie służbowe, dyscyplinarne lub karne. Zakazany jest również udział w postępowaniu, w którym stroną jest zwierzchnik służbowy⁵³. Podobne regulacje przewidziano także w odniesieniu do wyłączenia organu jako całości oraz dla postępowania prowadzonego na podstawie ordynacji podatkowej⁵⁴.

W rozumieniu kodeksowym bezstronność oznacza także zakaz przyjmowania jakichkolwiek korzyści z tytułu wystąpień publicznych bezpośrednio związanych z pełnioną funkcją, oraz podejmowania zatrudnienia, którego formy mogą kolidować z obowiązkami służbowymi. Standardowe kryteria bezstronności, znane z kodeksu Nolana oraz EKDA, to przede wszystkim obowiązek równego traktowania wszystkich stron postępowania w porównywalnych okolicznościach, obejmujący zakaz zarówno dyskryminacji, jak i preferencji jakichkolwiek grup interesu, a także demonstracyjnego okazywania zażyłości z osobami zaangażowanymi w działalność publiczną, niezależnie od jej płaszczyzny. Bezstronność pragmatyki urzędniczej podlega elementarnej kontroli społecznej przez strony postępowania, mające w myśl kodeksu prawo do informacji na temat toczącego się postępowania⁵⁵.

Za niezbyt fortunne uznać natomiast należy sformułowanie zabraniające przyjmowania wszelkiego rodzaju korzyści od stron toczącego się postępowania, skąd można wyprowadzić wniosek o dopuszczalności takich praktyk w odniesieniu do innych podmiotów, na wszelki wypadek skłonnych do zapewnienia sobie urzędowej życzliwości na przyszłość, lub przekazujących „dowody wdzięczności” już po zakończeniu postępowania. Pod tym względem kodeks wprowadza jedynie ograniczenie możliwości podjęcia pracy u osób – jak można wnioskować, zarówno fizycznych, jak i prawnych – które były lub są stronami spraw prowadzonych przez urząd.

Interesujące jest odrębne podkreślenie należącej do standardów rzetelności i profesjonalizmu konieczności zachowania neutralności politycznej w pracy

⁵³ Art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁵⁴ Szczegółowe zasady wyłączenia urzędnika oraz organu podatkowego z postępowania skarbowego określa rozdział 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm.

⁵⁵ § 4 Kodeksu etyki służby cywilnej.

urzędniczej, wynikającej z zasadniczego postulatu apolityczności służby cywilnej⁵⁶. Stanowi ona jedno z kryteriów profesjonalizmu, wolnego od skłonności do ulegania działaniom ze strony grup nacisku politycznego, zainteresowanych uzyskaniem określonego kształtu rozstrzygnięcia. Wyrazem neutralności jest nie tylko formalny zakaz tworzenia i przynależności do organizacji politycznych, lecz także angażowania się w inicjatywy mogące służyć doraźnym celom partyjnym. Obowiązkiem członka korpusu służby cywilnej jest skrupulatna realizacja bieżącej strategii państwa, wolna od zabarwienia osobistymi sympatiami politycznymi, połączona z wymogiem obiektywnego i bezstronnego formułowania propozycji najlepszych rozwiązań, które mają zostać wdrożone przez aktualną administrację rządową. Oznacza to zarazem gotowość do wspierania także tych działań, które mogą być niezgodne z subiektywnym systemem wartości poszczególnych urzędników.

Na innym poziomie konieczność bezstronności została przez twórców kodeksu podkreślona w dziedzinie kształtowania samego korpusu służby cywilnej, w ramach którego należy wyeliminować wpływy polityczne na proces rekrutacji zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Odrębne podkreślenie tego wymogu wskazuje na istniejące problemy w tym zakresie, w przeciwnym wypadku wspomniana apolityczność służby cywilnej, w połączeniu z otwartością i konkurencyjnością naboru⁵⁷, nie wymagałaby dodatkowego wzmocnienia przez normę kodeksową. Konsekwencją służebnego charakteru służby publicznej jest ograniczenie uprawnień pracowniczych w dziedzinie prawa do strajku oraz organizowania akcji protestacyjnych mogących mieć wpływ na normalne funkcjonowanie urzędu⁵⁸.

Kodeks etyki służby cywilnej należy do kategorii kodeksów humanistycznych o dużym stopniu ogólności⁵⁹. Zwraca uwagę brak jakichkolwiek sankcji mogących wynikać z jego nieprzestrzegania, a nieostrość kryterium sumiennego przestrzegania stwarza znaczny margines dowolności w interpretacji jego zapisów, co budzi uzasadnione wątpliwości na temat jego stosowania w praktyce⁶⁰.

⁵⁶ Zawartego w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

⁵⁷ Art. 6 ustawy o służbie cywilnej.

⁵⁸ § 4 Kodeksu etyki służby cywilnej.

⁵⁹ Ogólność tę może ograniczyć Projekt Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej z dnia 20 września 2010 r. Równoległe toczą się prace nad wprowadzeniem nowego, bardziej szczegółowego kodeksu etyki, rozwijającego obowiązujące obecnie regulacje. <http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=182> [26.11.2010].

⁶⁰ Wyrażone np. w obszernych uwagach do kodeksu, zgłoszonych przez prof. M. Kosewskiego, podkreślającego brak konsultacji społecznych wśród samych urzędników na etapie jego tworzenia, a po wprowadzeniu w życie – treningów wrażliwości etycznej, wyjaśniających cel wprowadzenia KESC oraz sposób posługiwania się nim w praktyce. <http://dsc.kprm.gov.pl/userfiles/6zestawienieuwag.doc> [28.11.2010].

Autorzy dokumentu nie wskazali również organu odpowiedzialnego za nadzorowanie funkcjonowania kodeksu oraz upoważnionego do rozstrzygania potencjalnych wątpliwości. Pośrednio z treści wprowadzającego kodeks w życie rozporządzenia można wyprowadzić wniosek, że funkcję tę sprawuje Szef Służby Cywilnej oraz jej Rada, jednak brak tych instytucji w latach 2006-2008, wynikający z obowiązujących w tym czasie regulacji prawnych, reformujących korpus służby cywilnej, nie spowodował powołania w ich miejsce komisji etyki lub innego ciała mogącego przejąć tę rolę⁶¹.

Niestety, w omawianej sprawie nie dokonano inkorporacji rozwiązania znanego z EKDA, którego autorzy nadzór nad przestrzeganiem kodeksu złożyli w ręce Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Za tego rodzaju regulacją przemawia historyczny rozwój tej instytucji kontroli administracji sprawowanej przez państwo, od dwustu lat powoływanej przez kolejne kraje w wyniku narastania liczby konfliktów między obywatelami a aparatem administracyjnym, będących efektem coraz bardziej powszechnej bezradności wobec ogromu przepisów oraz swobody ich interpretowania przez urzędników, np. na gruncie aktów prawa wewnętrznego⁶². Określone w ten sposób cele wypełniać może jedynie osoba legitymująca się zarówno wysokimi kwalifikacjami w dziedzinie znajomości prawa i jego pragmatyki, jak i budząca zaufanie, wynikające z nieposzlakowanej opinii oraz posiadanego autorytetu natury moralnej, wynikającego z wrażliwości na sprawy społeczne⁶³. Mimo niewskazania Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu nadzorującego przestrzeganie KESC, jego uprawnienia w tym zakresie można wyprowadzić z ustawowego zapisu, mówiącego nie tylko o badaniu naruszenia prawa oraz wolności obywatelskich, lecz także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej⁶⁴.

Warto również zwrócić uwagę na niezwykle ograniczony zakres stosowności kodeksu, obejmującego swymi regulacjami korpus służby cywilnej, w skład którego wchodzi wyłącznie urzędnicy zatrudnieni na podstawie mianowania w ściśle określonych urzędach administracji państwowej oraz jednostkach organizacyjnych, stanowiących aparat wspomagający kierowników zespolonych służb, związanych z rejestracją produktów medycznych, nasiennictwem i powiatowymi oraz granicznymi służbami weterynaryjnymi⁶⁵. Ograniczenie to wyłącza spod jego rygorów niezwykle istotną z punktu widzenia obywateli część

⁶¹ Za organ nadzorujący przestrzeganie KESC można uważać także premiera, z mocy ustawy będącego zwierzchnikiem służbowym korpusu służby cywilnej, co wynika z faktu wprowadzenia kodeksu w życie w trybie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

⁶² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 435.

⁶³ Art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 z późn. zm.

⁶⁴ Art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

⁶⁵ E. Ura, E. Ura, op. cit., s. 240-241.

administracji samorządowej oraz tych urzędników, którzy nie są zatrudnieni na podstawie mianowania przez Szefa Służby Cywilnej. Lukę tę do pewnego stopnia uzupełniają indywidualne kodeksy etyki lub zasady dobrych praktyk urzędniczych, wprowadzane w ponad 800 instytucjach samorządu terytorialnego za sprawą prowadzonej od 2004 r. z inicjatywy „Gazety Wyborczej” – wspieranej przez krajowe i międzynarodowe organizacje pożytku publicznego – akcji Przejrzysta Polska⁶⁶. Oprócz popularyzacji idei kodyfikacji etyki urzędniczej, realizacja postawionych przed uczestnikami projektu kolejnych zadań przyczyniła się do profesjonalizacji polskich urzędów oraz zdecydowanej poprawy ich wizerunku w odbiorze społecznym⁶⁷.

Pewnego rodzaju dysonans powstaje także w związku z wynikającym z praktyki powyborczych rozsad kadrowych obsadzaniem naczelnich stanowisk kierowniczych w urzędach przez przedstawicieli aktualnie sprawującego władzę ugrupowania politycznego lub koalicji rządzącej, czego konsekwencją jest wyłączenie spod norm kodeksu istotnej dla jego prawidłowego funkcjonowania kadry kierowniczej, zwykle nienależącej do korpusu służby cywilnej. Prowadzi to do niezdrowej z punktu widzenia spójności infrastruktury etycznej sytuacji, w której regulacje KESC obowiązują wszystkich z wyjątkiem organów decyzyjnych, co w praktyce może skutkować ich wyparciem przez wymóg skrupulatnego wykonywania obowiązków, wynikających ze stosunków podległości służbowej. Problemowi temu do pewnego stopnia starał się wyjść naprzeciw projekt Kodeksu prezydenckiego postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów z 2005 r., który jednak – jako propozycja konkurencyjnego w ówczesnym układzie sił politycznych ugrupowania – nie spotkał się z uznaniem ze strony zainteresowanych, podobnie jak propozycja wprowadzenia Kodeksu dobrego polityka⁶⁸.

Zachowania szczególnej grupy zawodowej, działającej na podstawie mandatu uzyskanego w drodze demokratycznych wyborów, unormowane zostały przez Zasady etyki poselskiej, obowiązujące na mocy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r.⁶⁹. Ten niewielki, zawierający zaledwie osiem artykułów dokument opiera się na pięciu podstawowych zasadach, przedstawionych na rysunku 4.

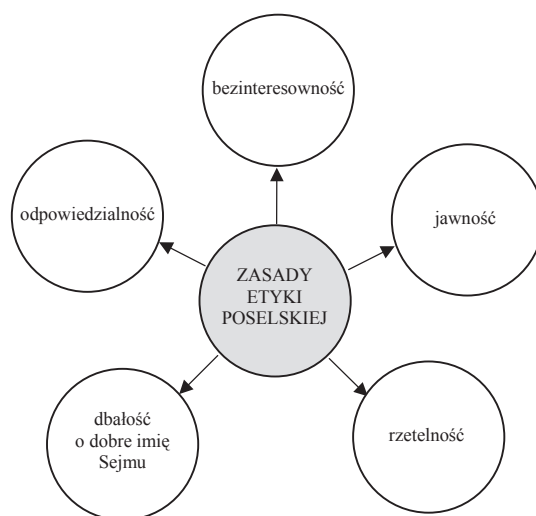
Zasada poselskiej bezinteresowności odwołuje się do idei służby publicznej, w każdych okolicznościach urzeczywistnianej przez prymat interesu publicznego nad prywatnym, czego wyrazem powinno być działanie w taki sposób, by nie wykorzystywać pełnionej funkcji do zrealizowania korzyści osobistych lub na

⁶⁶ M. Bąk, *Stosowanie kodeksów etycznych w „Gminach fair play”*, w: *Etos urzędnika...*, op. cit., s. 189.

⁶⁷ www.przejrzystapolska.pl/strona.php?p=7 [22.12.2010].

⁶⁸ G. Sołtysiak, *Kodeksy etyczne w Polsce. Wybór i opracowanie*, Almamer, Warszawa 2006.

⁶⁹ M.P. z 1998 r., nr 24, poz. 338.



Rys. 4. Zasady etyki poselskiej

Źródło: opracowanie własne.

rzecz osób bliskich⁷⁰. Tego rodzaju kodeksowe sformułowanie po raz kolejny nasuwa wątpliwości, związane z zawężeniem kryterium oceny bezinteresowności wyłącznie do grona osób bliskich, szczególnie w obliczu działania różnego rodzaju grup lobbingowych w otoczeniu parlamentarzystów, ze swej istoty dążących do zaspokojenia interesu reprezentowanych środowisk.

Wyrazem jawności działania posła jest jego dostępność dla jak najszerszej pojętej opinii publicznej, połączona z koniecznością udzielenia informacji na temat osobistych motywów podejmowanych decyzji⁷¹. Ten ostatni zapis zdaje się zatem klócić ze sformułowaną w poprzednim artykule kodeksu zasadą bezinteresowności, faktycznie ograniczając jej rolę do przypadków, w których nie zostaną podane do publicznej wiadomości okoliczności wydania poszczególnych decyzji, w których powzięciu poseł uczestniczy.

Kryterium rzetelności poselskiej jest obowiązek należytego wykonywania obowiązków parlamentarzysty⁷². W praktyce autorzy kodeksu rozwijają to zobowiązanie przez jego utożsamienie z merytorycznością działania, z której wyprowadzić można zakaz jakichkolwiek preferencji oraz dyskryminacji, wpływających na obiektywność prowadzonej działalności. Zasady etyki poselskiej nie promują jednak wymienionych postaw wprost.

⁷⁰ Art. 3 Zasad etyki poselskiej.

⁷¹ Art. 4 Zasad etyki poselskiej.

⁷² Art. 5 Zasad etyki poselskiej.

Przejawem dbałości o dobre imię Sejmu jest powstrzymanie się od zachowań mogących naruszać godność reprezentowanego organu władzy ustawodawczej. W związku z wynikającym z pełnionej funkcji istotnym ograniczeniem prawa do prywatności zapis ten należałoby rozciągnąć również na życie osobiste parlamentarzystów, nadmiernie często w praktyce zasłaniających się swym prawem do prywatności w okolicznościach różnego rodzaju skandali z ich udziałem. W kodeksie zagadnienie to nie zostało jasno doprecyzowane. Interesującym uzupełnieniem tego samego punktu jest natomiast podkreślenie konieczności okazywania szacunku dla godności innych osób. Nic nie wskazuje na to, by obowiązek ten miał dotyczyć jedynie innych parlamentarzystów, w związku z czym można sądzić, iż obowiązkiem posła jest wykazywanie szczególnej dbałości o jakość wszelkich relacji międzyludzkich, w jakie może zostać zaangażowany w związku z pełnioną działalnością⁷³.

Odpowiedzialność poselska została przez kodeks ograniczona do konieczności przestrzegania obowiązujących procedur oraz poddawania się parlamentarnym mechanizmom kontrolnym⁷⁴. Na gruncie etyki zakres ten uznać należy za zdecydowanie zbyt wąski, gdyż sfera odpowiedzialności moralnej wykracza daleko poza obszar przekroczenia norm natury prawnej, w istocie nieregulujących wielu przypadków zachowań naganych z punktu widzenia obyczajowości⁷⁵.

Zasady etyki poselskiej mają jeszcze bardziej ogólny charakter niż Kodeks etyki służby cywilnej, nie mogąc przez to stanowić skutecznego instrumentu do walki z działaniami budzącymi wątpliwości natury moralnej, szczególnie w dziedzinie korupcji oraz zachowań społecznie nieakceptowanych. Wprawdzie w wymiarze ogólnym posłowie ponoszą odpowiedzialność wynikającą z przepisów Regulaminu Sejmu, jednak potencjalne sankcje w związku ze stwierdzonym przez Komisję Etyki Poselskiej naruszeniem zasad trudno uznać za szczególnie dotkliwe, skoro obejmują jedynie zwrócenie posłowi uwagi na nieetyczność zachowania, udzielenie upomnienia lub nagany⁷⁶.

Podsumowanie

Charakterystyczną cechą europejskich regulacji standaryzujących praktykę administracyjną w instytucjach wspólnotowych jest wyraźna rezygnacja z modelu sprawnego zarządzania państwem, stanowiącego praktyczną realizację interesu

⁷³ Art. 6 Zasad etyki poselskiej.

⁷⁴ Art. 7 Zasad etyki poselskiej.

⁷⁵ A. Filipowicz, *Podstawy prawa dla ekonomistów. Podręcznik dla studentów ekonomii i zarządzania*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 19-20.

⁷⁶ M. Golec, op. cit.

politycznego, na rzecz podkreślenia służebnej roli administracji w życiu publicznym. Bez wątplenia kierunek tych zmian ma bezpośredni związek ze źródłem ich pochodzenia, jakim są tradycje zdecentralizowanego parlamentaryzmu brytyjskiego, na gruncie których opracowane zostały zasady lorda Nolana, stanowiące opozycję dla sterowanej centralnie urzędniczej pragmatyki francuskiej, zwyczajowo będącej terenowym przedłużeniem silnych rządów sprawowanych nad Sekwaną.

O fundamentalnym znaczeniu inicjatywnym zasad Nolana świadczy ich przeniesienie niemal w całości do treści Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, którego powstanie poprzedzone zostało przez uznanie prawa do dobrej administracji za wchodzące w skład pakietu praw podstawowych obywateli państw Wspólnoty Europejskiej. W stworzony w ten sposób kontekst etyczny wpisują się również polskie regulacje postępowania urzędniczego, zawarte w Kodeksie etyki służby cywilnej, Zasadach etyki poselskiej oraz licznych innych unormowaniach tego rodzaju funkcjonujących w instytucjach samorządowych.

Nie można jednak zapominać, że o dobrej administracji można mówić jedynie w warunkach wykonywania przez wchodzących w jej skład urzędników dobrego prawa, gdyż tylko prawidłowo funkcjonujące procedury, które zaspokajają społeczne oczekiwania, są w stanie w każdym przypadku prowadzić do akceptowalnych rezultatów, dla których normy zachowań typu zasad Nolana i EKDA stanowią jedynie zestaw uwarunkowań zewnętrznych. Bez tego warunku *sine qua non* wynikająca z zasady praworządności konieczność legalności podejmowanych działań jest w stanie skutecznie sparaliżować nawet najlepsze chęci służebnego wypełniania urzędniczej misji w interesie społeczeństwa jako całości oraz indywidualnie wchodzących w jego skład obywateli.

Niezależnie od omówionych regulacji kodeksowych, wiele norm natury moralnej znalazło wyraz w standardach ustawodawczych nowoczesnych państw demokratycznych, regulujących nie tylko stosunki prawne w sensie ścisłym, lecz także zasady współżycia społecznego, ze słynnym sformułowaniem polskiego Kodeksu cywilnego na czele. Wyrazem warunkującego charakteru etyki względem prawa jest częste odwoływanie się w ocenach prawnych do takich kryteriów, jak zasady słuszności, porządek publiczny, ważne powody, niskie pobudki, okoliczności łagodzące, dobre obyczaje, godziwość celów, względy przyzwoitości czy uczciwość. Moralność zatem w wielu miejscach przenika prawo, również w sytuacjach, gdy obie dziedziny zdają się być od siebie jak najdalsze. Ponad najbardziej nawet techniczną częścią prawa – także administracyjnego – powinno stać prawo moralne⁷⁷.

⁷⁷ M. Ossowska, op. cit., s. 100.

Literatura

- Bąk M., *Stosowanie kodeksów etycznych w „Gminach fair play”*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 187-192.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Dauter B. i in., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2005.
- Duszka-Jakimko H., *Bezstronność jako zasada działań mediatora*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 220-230.
- Filipowicz A., *Podstawy prawa dla ekonomistów. Podręcznik dla studentów ekonomii i zarządzania*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Filek J., *Co to jest dobra administracja?*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 13-25.
- Gasparski W., *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*, Wyd. WSZiP im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003.
- Gasparski W., *Wykłady z etyki biznesu*, Wyd. WSZiP im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.
- Golec M., *Kodeks etyki Lorda Nolana i jego adaptacje w polskich systemach etyczno-prawnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu w Tarnowie”, www.creatiff.com.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=45 [23.12.2010].
- Harla A.G., *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2005, nr 1-2, s. 21-24.
- Kalisz A., *Praktyka mediacji w polskim porządku prawnym na tle rozwiązań amerykańskich*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2003, nr 1, s. 85-95.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, tłum. M. Wartenberg, PWN, Warszawa 1953.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora, Toruń 2006.
- Ossowska M., *Socjologia moralności*, WN PWN, Warszawa 2005.
- Projekt Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej z dnia 20 września 2010 r.*, [http://dsc.kp-rm.gov.pl/userfiles/Projekt\(2\).doc](http://dsc.kp-rm.gov.pl/userfiles/Projekt(2).doc) [26.11.2010].
- Platon, *Państwo*, tłum. T. Witwicki, Antyk, Kęty 2003.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, A. Romaniuk, WN PWN, Warszawa 1994.
- Scriptores Historiae Augustae*, tłum. H. Szelest, Warszawa 1966.
- Sołtysiak G., *Kodeksy etyczne w Polsce. Wybór i opracowanie*, Almamater, Warszawa 2006.
- Sternberg E., *Czysty biznes. Etyka biznesu w działaniu*, tłum. P. Łuków, WN PWN, Warszawa 1998.
- Szczot J., *Pozycja urzędnika współczesnej administracji*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 43-57.
- Szejna A., Kosicki A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy*, www.kartaprawpodstawowych.org.pl [26.10.2010].
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Woś T., *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, red. T. Woś, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 432-451.
- Wójtowicz K., *Zasada proporcjonalności jako warunek konstytucyjności norm*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 265-280.
- Zestawienie uwag w sprawie Kodeksu Etyki z 2002 r.*, <http://dsc.kprm.gov.pl/userfiles/6zestawienie-uwag.doc> [28.11.2010].