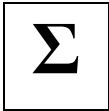


Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OWGR)



**SIGMA – WSPÓLNA INICJATYWA OWGR I UNII EUROPEJSKIEJ,  
FINANSOWANA GŁÓWNIEM PRZEZ PROGRAM UNII EUROPEJSKIEJ PHARE**

**EUROPEJSKIE ZASADY DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**DOKUMENTY SIGMY: Nr 27**

OECD nie bierze odpowiedzialności za jakość niniejszego tłumaczenia i zgodność z oryginałem

## PROGRAM SIGMA

SIGMA – Wsparcie Usprawnień Kierowania i Zarządzania Krajami Europy Środkowej i Wschodniej – jest inicjatywą podjętą wspólnie przez OWGR i Unię Europejską. Inicjatywa wspiera wysiłki reform administracji publicznej w trzynastu krajach będących w okresie zmian i jest głównie finansowana przez Program Unii Europejskiej Phare.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OWGR) jest międzyrządową organizacją 29 krajów demokratycznych z rozwiniętą gospodarką rynkową. Jej Centrum Współpracy z Nie-Członkami prowadzi porady i pomoc Organizacji, obejmującą szeroki zakres kwestii ekonomicznych, dla reformujących się krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz byłego Związku Radzieckiego. Phare zapewnia finansowanie w postaci dotacji dla jej krajów partnerskich z Europy Środkowej i Wschodniej, aż do momentu sprostania wymaganiom członkowskim Unii Europejskiej.

Phare i SIGMA obejmują te same kraje: Albanie, Bośnię-Hercegowinę, Bułgarię, Republikę Czeską, Estonię, byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii, Węgry, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację i Słowenię.

Utworzona w 1992 roku SIGMA działa pod Kierownictwem Zarządzania Państwowego OWGR, które dostarcza jednostkom ustalającym przepisy, informacji i analiz dokonywanych przez ekspertów, dotyczących zarządzania państwowego (*public management*), oraz ułatwia kontakt i wymianę doświadczeń pomiędzy sterującym sektorem publicznym. SIGMA oferuje krajom-beneficjentom dostęp do sieci doświadczonych administratorów publicznych, porównywalnych informacji i wiedzy technicznej związanej z Kierownictwem Zarządzania Państwowego (*Public Management Directorate*).

SIGMA dąży do:

- pomocy krajom-beneficjentom w wyborze dobrego systemu kierowania, pozwalającego zwiększyć efektywność administracji, promującego spójność pracowników sektora publicznego z demokratycznymi wartościami, etyką oraz przestrzeganiem prawa;
- pomocy w poszerzeniu pierwotnych kompetencji na szczeblu władz centralnych, w celu stawienia czoła wyzwaniom internacjonalizacji i planom integracji Unii Europejskiej; oraz
- wspierania inicjatyw Unii Europejskiej i innych fundatorów udzielającym pomocy krajom-beneficjentom w przeprowadzaniu reformy administracji publicznej i przyczynianiu się do koordynacji działalności fundatorów.

W całej swej pracy, inicjatywa kładzie wielki nacisk na ułatwianie współpracy pomiędzy rządami. Działalność ta obejmuje udzielanie wsparcia logistycznego formacji sieci adwokatów administracji publicznej Europy Środkowej i Wschodniej, a także pomiędzy tymi adwokatami oraz ich odpowiednikami w innych krajach demokratycznych.

SIGMA zajmuje się pięcioma technicznymi zakresami: Strategia Rozwoju Administracji Publicznej; Ustanawianie Przepisów, Koordynacja i Przepisy; Wydatkowanie i Pozyskiwanie Środków; Zarządzanie Usługami Publicznymi; Kontrola Księgowa i Finansowa. Dodatkowo, Oddział Usług Informacyjnych rozpowszechnia już publikowane oraz nowe materiały dotyczące kwestii zarządzania publicznego.

### **Prawa autorskie OWGR, 1998**

**Podania o pozwolenie na odtwarzanie lub tłumaczenie całości lub części niniejszego materiału powinny być kierowane do: Szef Usług Wydawniczych (Head of Publication Service), OWGR (OECD), 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

**Poglądy wyrażone w niniejszej publikacji nie koniecznie przedstawiają oficjalne poglądy Komisji, krajów członkowskich OWGR lub krajów Środkowej i Wschodniej Europy, biorących udział w Programie.**

## PRZEDMOWA

Niniejszy dokument ma na celu określenie standardów, do których kraje kandydujące do UE powinny się dostosować w celu zrównania ich administracji publicznej z tymi, jakie istnieją w krajach członkowskich Unii. Pochodzący z prac SIGMY nad reformą administracji publicznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w szczególności rozwój służby cywilnej i kontroli administracyjnej, dokument określa istotną część podstaw metodologii SIGMY dotyczącą oceny możliwości administracji publicznej krajów kandydujących.

Wcześniejsza wersja tego dokumentu została poprawiona na pierwszym spotkaniu Szefów Służb Cywilnych w dziesięciu krajach kandydujących do wejścia do Unii Europejskiej, które odbyło się we Wiedniu w listopadzie 1998 roku. Spotkanie zapoczątkowało projekt SIGMA, dążący do oszacowania możliwości administracji publicznej krajów, a w szczególności postępy w rozwoju służb cywilnych. Poprzedzającą publikację, ostateczna wersja dokumentu została poprawiona przez uczestników 10-tego Spotkania Grupy Współpracy SIGMY w Pradze, w dniach 15-16 listopada 1999 roku.

Przygotowany przez Sekretariat SIGMY, z panem Francisco Cardona, Doradcą Zarządu Służb Cywilnych, jako jej głównym autorem, dokument również wiele zyskał dzięki wkładowi niezależnych ekspertów. SIGMA pragnie podziękować Prof. Denisowi Galligan, Dyr. Centrum Studiów Socjologiczno-Prawnych, Wolfson College, Uniwersytet Oxford, Wielka Brytania, Prof. Jacques Ziller Wydziału Prawa przy Instytucie Uniwersytetu Europejskiego we Florencji, Włochy, Prof. Jürgen Schwarze, Dyrektorowi Instytutu Prawa Publicznego przy Uniwersytecie Alberta-Ludwiga we Frieburgu, Niemcy, oraz panu Jacques Fournier, byłemu członkowi *Conseil d'Etat* i obecnemu członkowi *Conseil supérieur de la Magistrature*, Francja - za ich cenny wkład. SIGMA chciałaby również wyrazić uznanie Dr Helmutowi Kitschenberg, byłemu Dyrektorowi Federalnej Akademii Administracji Publicznej, Niemcy oraz Dr Wolfgangowi Rusch, Wykładowcy Prawa Konstytucyjnego przy Instytucie Administracji Publicznej w Stanie Północny Ren Westfalia, Niemcy - za ich pomocne uwagi.

Dokument jest wydany za zgodą Sekretarza Generalnego OWGR.

### SIGMA-OECD

2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tel. (33.1)45.24.79.00; Fax (33.1)45.24.13.00

e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

## SPIS TREŚCI

PROGRAM SIGMA.....	2
PRZEDMOWA.....	3
PODSUMOWANIE DZIAŁALNOŚCI.....	5
WPROWADZENIE.....	6
<b>CZEŚĆ I. ZASADY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I EUROPEJSKA</b>	
<b>STREFA ADMINISTRACYJNA.....</b>	<b>8</b>
1. Zasady Prawa Administracyjnego.....	8
Solidność i Możliwość Przewidywania.....	9
Dostępność i przejrzystość.....	11
Odpowiedzialność.....	12
Sprawność i Efektywność.....	13
2. Europejska Strefa Administracyjna .....	14
Pojęcie Europejskiej Strefy Administracyjnej.....	15
Spójność działania.....	16
Rola Europejskiego Sądu Sprawiedliwości w przypadku pojawienia się	
Wspólnej Europejskiej Strefy Administracyjnej.....	18
Poziom Ujednolicenia Systemów Administracyjnych.....	18
<b>CZEŚĆ II: ZASADY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I STANDARDY SŁUŻB</b>	
<b>CYWILNYCH.....</b>	<b>20</b>
1. Struktury Prawne Profesjonalnych Służb Cywilnych: Pracownicy Państwowi czy	
Urzędnicy Służby Cywilnej?.....	20
Podobne Standardy i Warunki, jednak inne Modele Zawodowych Służb	
Cywilnych.....	21
2. Zarządzanie Służbami Cywilnymi w Kontekście “Administracji przez Prawo”.....	24
Profesjonalni Szefowie Administracji Publicznej.....	24
Pojęcie “Administracji przez Prawo”.....	25
Jednolity Zarząd Służb Cywilnych.....	25
<b>WNIOSKI.....</b>	<b>27</b>
Wartości Służb Cywilnych Prawnie Łączą Zasady.....	27
Urzędnicy Służby Cywilnej nie są Przypadkowymi Urzędnikami Państwowymi.....	27
Zasady Prawa Administracyjnego Kreują Wzory Postępowania Służb	
Cywilnych.....	28
Zasady Prawa Administracyjnego Pomagają w Tworzeniu Europejskiej Strefy	
Administracyjnej.....	28

## PODSUMOWANIE DZIAŁALNOŚCI

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej potrzebują reformy administracji publicznej, aby sprostać kryteriom członkostwa ustalonym w Kopenhadze i Madrycie. Większość dziedzin rządowych jest objętych całkowicie, lub chociaż pod wpływem *acquis communautaire* (tzn. całego organu legislacyjnego Wspólnoty Europejskiej). W różnorodnych domenach *acquis*, cele i zawartość reform są właściwie jasne. Kraje kandydujące powinny przetransponować ustawodawstwo Unii Europejskiej w rodzime przepisy prawne, a wtedy wdrażać i umacniać je. Trudności i opóźnienia często łączą się z procesem i tempem wdrażania, a spowodowane są brakiem kompetencji.

Nie istnieje żaden *acquis communautaire* dla ustalenia standardów poziomych (*horizontal*) systemów kierownictwa narodowej administracji publicznej. Cele i podejście do reformy administracji publicznej w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej stają się mniej odrębne. Jednakże, wielokrotnie generalny konsensus kluczowych elementów dobrego kierownictwa, pojawiał się w krajach demokratycznych. Elementy te stosują się do zasad prawnych solidności, przewidywalności, odpowiedzialności i szczerości, zawierają techniczne i kierownicze kompetencje, zdolności organizacyjne, a ważne jest również uczestnictwo obywateli. Pomimo braku *acquis communautaire* zgodność taka ma określone zasady dotyczące administracji publicznej, jak to się ma w krajach Unii Europejskiej, jednak z odmiennymi tradycjami prawnymi i innymi systemami zarządzania. Z biegiem czasu owe zasady były określane i udoskonalane przez prawoznawstwo sądów narodowych a później przez prawoznawstwo Europejskiego Sądu Sprawiedliwości.

Wspólne zasady administracji publicznej w krajach członkowskich UE stanowią warunki "Europejskiej Strefy Administracyjnej" (ESA). ESA zawiera zestaw wspólnych standardów do wdrożenia w ramach administracji publicznej, określonych prawnie i wprowadzonych w życie poprzez procedury oraz mechanizmy odpowiedzialności. Kraje ubiegające się o członkostwo w UE powinny wziąć pod uwagę w/w standardy rozwijając własną administrację publiczną. Chociaż ESA nie stanowi ustalonej części *acquis communautaire*, jednak powinna nadawać kierunek reformom administracji publicznej krajów kandydujących. W krajach członkowskich Unii te standardy, wspólnie z zasadami określonymi przez konstytucję, są zwykle przekazywane przez zespół praw administracyjnych lub w nich zakorzenione, a są to przepisy dotyczące procedur administracyjnych, procesu administracyjnego, wolności informacji oraz praw służb cywilnych.

Stopień, do jakiego dane państwo kandydujące podziela owe zasady administracji publicznej i stosuje się do standardów ESA, daje narodowy wskaźnik możliwości administracji publicznej tego kraju, wobec efektywnego wdrożenia *acquis communautaire*, w porównaniu z kryteriami jasno określonymi przez Radę Europy w Kopenhadze i Madrycie. Oznacza to, że dokument formułuje jego główny wniosek.

W drugiej części dokumentu, służba cywilna ujęta jest w szerszym kontekście. Ta część dokumentu ma na celu umożliwienie lepszego zrozumienia powiązań pomiędzy osiągnięciami i zarządzaniem służbami cywilnymi z jednej strony, a z drugiej strony, przedstawienie głównych zasad dobrego zarządzania i standardów administracyjnych stanowiących ESA. Wśród wyciągniętych wniosków znajduje się przekonanie, iż pracownicy służb cywilnych nie są przypadkowymi pracownikami państwowymi, ale odgrywają rolę konstytucyjną. Jest zatem niewłaściwe regulowanie stosunków pomiędzy państwem lub instytucją państwową, a pracownikami służb cywilnych w całości przez prawo pracy.

## WPROWADZENIE

Członkostwo w Unii Europejskiej wymaga, aby każda jednostka administracyjna i sektor przemysłowy kraju członkowskiego kierowały się *acquis communautaire*. Na przykład, jeśli krajowy przemysł mleczarski kraju kandydującego ma przetrwać dzień przystąpienia do Unii, musi spełniać wszystkie wymagania *acquis*. Jeśli nie, przemysł nie będzie mógł eksportować swych produktów do innych krajów członkowskich. Właściwie nie będzie nawet mógł handlować w ramach rynku wewnętrznego własnego kraju.

Instytucje narodowej administracji publicznej krajów członkowskich Unii, wdrażają i egzekwują *acquis communautaire*. Aby być w stanie efektywnie robić to samo, administracja publiczna kraju kandydującego musi dostosować się do generalnych zasad dobrego kierownictwa i sprostać standardom administracyjnym określonym przez Unię. Wdrażanie *acquis* w dziedzinie administracji zależy oczywiście od możliwości i środków, jakimi dysponuje dany sektor – jednak nie tylko od tego. Całe poziome systemy (*horizontal systems*) kierownictwa kraju kandydującego muszą także spełniać wymagania Unii, jako że są one podstawą niezawodnego funkcjonowania całej administracji, w tym i sfery *acquis*. Pomyślnie wdrożenie i działanie wyraźnie zależy od struktur i poziomych (*horizontal*)systemów kierownictwa, takich jak procedury działalności administracyjnej i mechanizmy zapewniające stan służb cywilnych zgodny ze standardami Unii Europejskiej.

Brak generalnego ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej (WE), odpowiedniego dla dziedzin administracji publicznej i prawa administracyjnego, stanowi problem dla krajów kandydujących. Od tych krajów wymaga się posiadania systemów administracji i instytucji administracji publicznej, będących w stanie przetransponować, wdrożyć i egzekwować *acquis* zgodnie z zasadą “koniecznych rezultatów” (“*obligation de résultat*”). Kraje kandydujące muszą spełnić kryteria wymagane przy Członkostwie Unii Europejskiej, przyjęte przez Radę Europy w Kopenhadze, Madrycie i Luksemburgu. Dodatkowo, postęp krajów kandydujących będzie oceniany według tych kryteriów, tj. w sformułowaniu Raportów Zwykłych Komisji Europejskiej, pod względem ich “administracyjnej i sądowniczej możliwości zastosowania *acquis*”, co w rzeczywistości daje do zrozumienia, że ich postęp będzie szacowany według standardów administracji europejskiej.

Wynika z tego, że niniejszy dokument określa Strefę Administracji Europejskiej (SAE), jako specyficzną część prawa WE. SAE jest przenosią z praktycznymi wskazówkami dla krajów członkowskich i traktującą, *inter alia*, zasady prawa administracyjnego za zestaw kryteriów do spełnienia przez państwa kandydujące, w swoich wysiłkach dążące do osiągnięcia wymaganych zdolności administracyjnych, potrzebnych przy przystępowaniu do Unii. SAE reprezentuje ewoluujący proces rosnącego uosabiania się porządków prawnych administracji krajowych z działalnością administracyjną krajów członkowskich. Na to uosabianie się ma wpływ kilka sił napędowych, takich jak presja ekonomiczna ze strony firm i osób fizycznych, regularne i stałe kontakty pomiędzy urzędnikami państwowymi krajów członkowskich oraz ostatecznie i w szczególności, prawoznawstwo Europejskiego Sądu Sprawiedliwości.

Chociaż konstytucje, a później ustawodawstwo przekazuje generalne zasady prawne i określa standardy działalności administracji, to właśnie sądy udoskonalają te standardy, określają więc poziom możliwości przyjęcia działań administracji publicznej, kierując się ogólnie przyjętymi zasadami. Tradycyjnie, standardy stanu administracji były określane i udoskonalane w granicach każdego suwerennego państwa. Były one efektami narodowych przygotowań konstytucji, działalności tworzenia prawa przez parlamenty narodowe, decyzjami władz administracji państwowych i orzeczeniami sądów państwowych. W Unii Europejskiej ten proces staje się coraz częściej ponadnarodowy i, z powodu członkostwa, istnieje możliwość zażądania wspólnie obowiązujących standardów administracyjnych, jak określił Europejski Sąd Sprawiedliwości na zasięg europejski, a w ten sposób na kraje członkowskie.

Jednakże, podkreślając określony potencjał standardów administracji publicznej nie można powiedzieć, że jednostki administracyjne powinny być tworzone jednorodnie we wszystkich krajach członkowskich Unii. Ważną informacją jest to, że niezależnie od przygotowań instytucjonalnych, krajowe administracje publiczne muszą poznać zasady i dostosować się do standardów, wspólnych dla wszystkich krajów członkowskich UE.

Niniejszy dokument ukazuje zasady prawa administracyjnego ustalone przez Europejski Sąd Sprawiedliwości, który to w rzeczywistości określa standardy administracji publicznej. Jego cel jest trójstronny: po pierwsze, dąży do określenia i dostarczenia kryteriów, aby nadać kierunek reformom administracji publicznej w krajach kandydujących; po drugie, dostarcza kryteriów, według których postęp może być szacowany; po trzecie, ostatecznym celem dokumentu jest pomoc krajom kandydującym w uzyskaniu kopenhadzkich i madryckich kryteriów administracji publicznej, potrzebnych do przystąpienia do Unii.

## CZĘŚĆ I. ZASADY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I EUROPEJSKA STREFA ADMINISTRACYJNA

### 1. Zasady Prawa Administracyjnego

Chociaż pojęcie i koncepcja prawa administracyjnego (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) nie jest identyczna we wszystkich systemach narodowych, istnieje możliwość wspólnego określenia prawa administracyjnego, będącego zbiorem zasad i przepisów dotyczących organizacji i zarządzania administracją publiczną oraz do stosunków pomiędzy administracją a obywatelami<sup>1</sup>.

Zasady prawa administracyjnego, ustalając standardy i inspirując postępowanie pracowników służb cywilnych, zwykle okazują się rozsięte po różnych częściach ustawodawstwa, od konstytucji począwszy, po szereg aktów prawnych Parlamentu, a także specyficzne fragmenty pełnomocnego ustawodawstwa, jak i sprawy prawne sądów zajmujących się sporami dotyczącymi administracji publicznej. Taka sytuacja dotyczy m. in. takich krajów jak: Belgia, Francja, Grecja, Irlandia i Wielka Brytania. Inne kraje zastosowały generalną kodyfikację procedur administracyjnych, która zbiera i próbuje usystematyzować wiele z tych zasad. Tak jest w Austrii (od 1925), Bułgarii (1979), Danii (1985), Niemczech (1976), Węgrzech (1957), Holandii (1994), Polsce (1960), Portugalii (1991) i Hiszpanii (1958).

Niniejsze zasady administracyjne nie są jedynie ideami, opartymi na dobrej woli; zakorzenione są w instytucjach i procedurach administracyjnych wszystkich szczebli. Reprezentanci sfery publicznej są prawnie zobowiązani do przestrzegania tych zasad prawnych, które muszą być pilnowane przez niezależne organy kontrolne, systemy sprawiedliwości i sądowe egzekutywy, parlamentarne analizy, a także przez zapewnienie możliwości wysłuchania i zadośćuczynienia osobom fizycznym i prawnym.

W dziedzinie Prawa Wspólnoty Europejskiej, Europejski Sąd Sprawiedliwości określił wiele zasad prawa administracyjnego, poprzez stworzenie odnośników do ogólnych przepisów prawnych prawa administracyjnego, wspólnych dla krajów członkowskich, uczestniczących w toczącym się procesie. Wyjątkowo ważnymi zasadami przedłożonymi prawoznawstwu Europejskiego Sądu Sprawiedliwości, które po kolei muszą być wewnętrznie stosowane przez wszystkie kraje członkowskie, stosujące prawo WE, są m. in.: *zasada administracji przez prawo; zasada proporcjonalności, niezawodność prawna, obrona uzasadnionych racji, niedyskryminowanie, prawo zabrania głosu w procedurach podejmowania decyzji, doraźna pomoc, sprawiedliwe warunki wstępu osób fizycznych do sądów administracyjnych, niekwestionowana odpowiedzialność administracji publicznej*<sup>2</sup>.

Jeśli spróbujemy usystematyzować główne zasady prawa administracyjnego wspólne dla krajów Europy Zachodniej, będziemy mogli wyróżnić następujące grupy: 1) solidność i zdolność przewidywania (pewność prawna); 2) otwartość i szczerłość; 3) odpowiedzialność i 4) sprawność i efektywność.

---

<sup>1</sup> Patrz: J. Ziller, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993. Patrz również: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988.

<sup>2</sup> Patrz: J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Wersja Angielska: *Europejskie Prawo Administracyjne*, Londyn, 1992.



Inne zasady można zaczerpnąć z poniższego źródła<sup>3</sup>.

Zasady prawa administracyjnego i służb cywilnych, są niekiedy trudne do zdefiniowania. Często wydają się zaprzeczać sobie nawzajem w określonych sytuacjach. Sprawność wydaje się być w sprzeczności z należyтым procesem; zawodowa lojalność wobec rządu wydaje się przeczyć profesjonalnej prawości i politycznej neutralności; wolność podejmowania decyzji może wyglądać na działanie wbrew prawu itd.

Ten nieuchwytny charakter zasad prawa administracyjnego jest jedną z przyczyn, dlaczego “puste pojęcia”<sup>4</sup> są tak popularne w przepisach prawa administracyjnego i służb cywilnych. Jest to również jeden z powodów, dlaczego sądy narodowe, jak również i Europejski Sąd Sprawiedliwości, są tak często powoływane do rozwiązywania konfliktów i do nieustannego poprawiania tych sformułowań w konstrukcji doktrynalnej, nowelizowanej z biegiem czasu.

Być może jest bezużyteczne, a czasami nawet może przynosić odwrotne skutki, dążenie do jasnego zdefiniowania zakresu zasad prawa administracyjnego. W warunkach tworzenia prawa, kiedy czyni się powyższe starania, zwykle w postaci bardzo precyzyjnych, kazuistycznych różnic, rezultat końcowy jest często bardziej zawiły. Zawiłość w tej dziedzinie łatwo prowadzi do niesprawiedliwości. Usilne próby upewnienia się w szczegółach podczas wyjaśniania takich nieprecyzyjnych kwestii, prowadzą zazwyczaj do niekonsekwencji i sprzeczności. Sprzeczność i rozbieżność również powodują problemy w uaktualnianiu tych przepisów, niekorzystnie wpływając na przestrzeganie prawa. Z perspektywy tworzenia prawa, prawdopodobnie mądrze jest uciekać się do “pustych pojęć”, z powodu ich plastyczności, dopasowującej się do każdej sytuacji. Z punktu widzenia postępowania pracowników służb cywilnych i władz publicznych, kierowanie się zdrowym rozsądkiem i szukanie inspiracji w skonsolidowanych sprawach doktryn prawnych, byłoby wskazane.

### ***Solidność i Możliwość Przewidywania***

Szereg zasad i mechanizmów prawa administracyjnego działa na korzyść solidności i możliwości przewidywania, określanych również jako pewniki prawne lub bezpieczeństwo prawne działań i decyzji administracji publicznej. Wszystkie te zasady usiłują wyeliminować przypadkowość prowadzenia spraw publicznych.

*Litera prawa (Rechtsstaat, État de droit)* jest wielostronnym mechanizmem solidności i możliwości przewidywania. Podsumowuje ona zasadę “administracja przez prawo”. W skrócie: działanie zgodne z prawem, oznacza to, że administracja publiczna powinna wypełniać swe zadania w zgodzie z prawem. Administracja publiczna podejmuje decyzje, postępując zgodnie z ogólnymi zasadami i przepisami stosowanymi bezstronnie wobec każdego, kto przyjdzie ze stosownym problemem. Nacisk kładziony jest na neutralność i generalizowanie takiej sprawy (zasada nie dyskryminowania). Administracja publiczna powinna podejmować decyzje zgodne z ustanowionymi przepisami i kryteriami interpretacji, wydawanymi przez sądy, nie zważając na żadne inne okoliczności. Działanie zgodne z prawem przeciwstawia się przypadkowej władzy, protekcji i innym uchybieniom. Kierowanie się prawem wymaga ścisłej hierarchii przepisów prawnych wdrażanych przez niezależne sądy, jak również zasady, która mówi, że administracja

---

<sup>3</sup> Patrz: Dokumenty SIGMY nr 26, *Trwałe Instytucje Członkostwa w Unii Europejskiej*, OWGR (OECD), Paryż, 1998, str. 10.

<sup>4</sup> Doktryna prawna określa “puste pojęcia” jako często nieuchwytny koncepcje zawierające ogólniki, lub nawet niejasności, zasady, które powinny być indywidualnie uzupełnione i poprawione przez sądy i inne legislacyjne jednostki administracji publicznej. Owa ulotność staje się przedmiotem wielu dysput prawnych przedstawianych sądom, które muszą dopasować swe własne poprzednie definicje do społecznych wartości i opinii zmieniających się z biegiem czasu. Dlatego, ramowa koncepcja takich zasad pozostaje ciągle niejasna. Puste pojęcia dotyczą np.: prawdziwej wiary, rozsądku, dobra powszechnego, lojalności. Praktycznie wszystkie zasady prawne mogą być uważane za puste pojęcia. Pomimo swej ulotności, puste pojęcia są niezwykle ważne dla tworzenia prawa i egzekwowania go.

państwowa, właściwie, nie ma mocy kwestionowania przepisów, które zostały ogólnie ustanowione i ogłoszone w specyficznej decyzji prawnej<sup>5</sup>.

Podobne zastosowanie jak kierowanie się prawem ma pogląd *kompetencji prawnych*. Administracja państwowa może jedynie decydować w sprawach, do których jest uprawniona. Kompetencje w tym pojęciu oznaczają jasno i legalnie nadane uprawnienia do decydowania o konkretnych przypadkach czy zagadnieniach interesu publicznego, które prawnie umożliwiają administracji publicznej, nie tylko podejmowanie decyzji w danych sprawach, ale także zobowiązują ją do odpowiedzialności. Kompetentna administracja państwowa nie może się zrzec tej odpowiedzialności. W tym pojęciu jurysdykcja (czy kompetencja) znaczy to samo co odpowiedzialność. Pojęcie kompetencji jest ściśle przestrzegane, więc decyzja podjęta przez administrację bez prawnych kompetencji jest nieważna i będzie uważana za nieważną również przez sądy.

Solidność i możliwość przewidywania administracji publicznej nie koniecznie kłóć się z administracyjną swobodą (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Swoboda i samowola nie oznaczają tego samego. Prawo samodzielnego podejmowania decyzji (swoboda) nadane zostało organom administracyjnym z wielu powodów. Swoboda nie oznacza bezprawia. Samodzielne decyzje są niezbędne, jako że prawo nie jest w stanie przewidzieć każdej okoliczności, jaka może się zdarzyć w przyszłych sytuacjach. Władze administracyjne mogą więc być upoważnione do podejmowania samodzielnych decyzji. Sądy opracowały doktrynę prawną dotyczącą samodzielności administracyjnej, która zawiera różne zasady kierujące i ograniczające samodzielność. Między tymi zasadami znajdują się te, które zmuszają administrację do działania w dobrej wierze, realizowania interesów publicznych w sposób rozsądny, przestrzegania sprawiedliwych procedur, trzymania się zasady równego traktowania i respektowania zasady proporcji. Inaczej mówiąc, legalna samodzielność nie może działać bez generalnych zasad prawa administracyjnego, jako że zasady te tworzą coś w rodzaju przeciwwagi *vis à vis* uprawnienia do samodzielności przypisanej administracji publicznej<sup>6</sup>.

Inną zasadą przemawiającą za solidnością i możliwością przewidywania jest zasada prawna *proporcjonalności*. Oznacza ona, że działania administracji powinny być proporcjonalne do efektu wymaganego przez prawo, bez stosowania większych restrykcji wobec obywateli, niż niezbędnie konieczne do osiągnięcia owego zakończenia. Proporcjonalność jest związana z rozsądkiem. Oznacza to również, że niezgodne z prawem jest, ściśle stosowanie prawa w przypadku, kiedy przez stosowanie go, może wyniknąć rezultat nie zamierzony przez prawo. Może to stanowić nadużycie władzy administracyjnej. Proporcjonalność jest szczególnie istotna w sprawach przymusowego przejęcia (lub konfiskaty), przez które osoby są pozbawiane stosownych praw na rzecz interesu publicznego. Pojęcie proporcjonalności zostało szczególnie rozwinięte przez Europejski Sąd Sprawiedliwości, na podstawie wersów przyjętych wcześniej przez prawo niemieckie, a trafiła do większości europejskich systemów prawa administracyjnego przez kanał prawa Wspólnoty Europejskiej<sup>7</sup>.

Jedną z zasad przychyłających się do "administracji przez prawo", jest zasada sprawiedliwości proceduralnej<sup>8</sup>. Oznacza to procedury zabezpieczające dokładne i bezstronne przestrzeganie prawa, zwrócenie uwagi na wartości społeczne, takie jak poważanie dla obywateli i ochrona ich godności. Zastosowanie sprawiedliwości proceduralnej jest zasadą prawną, według której nikt nie zostanie skrzywdzony w swoich prawach i interesach, bez zapoznawania się z faktami i kwestiami wchodzącymi w grę i przeprowadzenia odpowiednich procedur. Powiadamianie zainteresowanych stron o działaniach administracyjnych jest również nieodłącznym elementem sprawiedliwości.

---

<sup>5</sup> *Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique*, tak to brzmi po francusku. Doktryna ta uważana jest za francuski oryginał.

<sup>6</sup> Patrz: Europejski Sąd Sprawiedliwości, Case Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.

<sup>7</sup> Patrz: J. Ziller, "Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire", w *Actualite juridique, droit administratif*, numer specjalny, lipiec 1996, str. 185-188.

<sup>8</sup> Ta zasada jest honorowana przez prawo Wspólnoty Europejskiej. Dalszych szczegółów szukaj w: J. Schwarze, "Gwarancje proceduralne w ostatnich sprawach prawnych Europejskiego Sądu Sprawiedliwości", w *Esejach na cześć G. Schremers*, Tom II, Dordrecht, Boston, Londyn, 1994, str. 487 ff.

*Dotrzymywanie terminów* w działaniu administracji publicznej silnie wspiera zasady: możliwości przewidywania i odpowiedzialności. Opóźnienie administracji publicznej w podejmowaniu decyzji i działań, może powodować frustracje, niesprawiedliwość i ciężko godzić zarówno w interesy publiczne, jak i prywatne. Opóźnienie może być wynikiem stosowania nieodpowiednich środków lub braku rozwiązań politycznych. Jednak często towarzyszy mu nieudolność i niekompetencja pracowników służb cywilnych. Przepisy prawne mogą pomóc złagodzić problem poprzez wyznaczenie jasnych limitów czasowych, w których określone czynności muszą być zrobione. Z drugiej strony, służby cywilne poprzez planowy nabór, oparty na kompetencjach i prowadzenie regularnych ćwiczeń, mogą zredukować niekompetencje w administracji publicznej i działać na rzecz solidności.

*Profesjonalizm i integralność* zawodowa w służbach cywilnych jasno wspiera przymiot solidności i łatwości przewidywania administracji publicznej. *Profesjonalna integralność* służb cywilnych opiera się na pojęciu bezstronności i profesjonalnej niezależności. Bezstronność odnosi się do braku uprzedzeń. W ramach domeny administracji publicznej, uprzedzenie oznacza posiadanie skłonności faworyzowania konkretnego wyniku danej sytuacji, powodując w konsekwencji niesprawiedliwą lub bezpodstawną szkodę dla ogólnego interesu, lub dla praw innych zainteresowanych stron. Ma to często silniejszy wymiar uprzedzenia lub wyroku z niesłusznym powodów. Warunki prawne, zabraniające pracownikom służb cywilnych włączanie się w sprawy wpływające na decyzje, w których mogą mieć osobistą lub materialną korzyść, mają na celu wzmocnienie znaczenia bezstronności.

Brak profesjonalnej niezależności sugeruje, że mamy do czynienia z urzędnikiem, który nie praktykuje niezależności myśli i orzeczeń i blokuje odpowiednie okoliczności sprawy świadczące na jej korzyść. Korupcja, przymus, niekontrolowane ambicje polityczne i niepohamowane pragnienie awansu, są częstymi przyczynami braku integralności. Przekupstwo jest wynikiem utraty niezależności dla bezprawnych zysków. Przymus przynosi utratę niezależności ze strachu. Ambicje polityczne lub zachłanność zawodowa, mogą prowadzić pracowników służb cywilnych do ulegania pochlebstwom i do ślepego podporządkowania się opiniom swych własnych przełożonych lub z góry nadmiernego hamowania swoich własnych poglądów .

W służbie cywilnej, do której nabór i system awansu jest ogólnie oparty na protekcji politycznej i poplecznictwie, jest większe prawdopodobieństwo blokowania integralności zawodowej, niż w systemie bazującym na zasługach. System służby cywilnej, w której pracownicy mają określony statut, ustalający ich prawa do budowania kariery, precyzujący ich prawa i obowiązki, zapewniający uczciwy i proporcjonalny poziom zarobków, jawny i właściwie zarządzany oraz solidne warunki dyscyplinarne, prowadzi do mniejszej podatności pracowników służby cywilnej na korupcję, przymus i pochlebstwo, a w konsekwencji przyczynia się stanowczo do wartości niezależności zawodowej. Jak już powiedziano, zawodowa niezależność przyczynia się do solidności, zdolności przewidywania przez administrację publiczną. Jednak trzeba powiedzieć, że niezależność służb cywilnych nie oznacza absolutnego prawa do dowolności orzeczeń i opinii. Istnieją profesjonalne standardy i zasady prawne, do których się trzeba stosować. Konieczne jest znalezienie proporcji pomiędzy znaczeniem niezależności i lojalności wobec prawnie rządzącej władzy.

### ***Dostępność i przejrzystość***

Otwartość , oznacza że administracja jest ogólnie dostępna, podczas gdy przejrzystość, to, przy wnikliwym badaniu, możliwość “przejrzenia na wskroś” dla celów poznawczych i nadzorczych. Jawność i przejrzystość pozwalają z jednej strony, każdemu związanemu z procesem administracyjnym znać jego podstawy, z drugiej zaś strony, ułatwiają zewnętrzną analizę działań administracji przez instytucje nadzorujące. Jawność i przejrzystość są również niezbędnymi instrumentami praworządności, równoznacznymi przed prawem oraz odpowiedzialności.

Według generalnej zasady, działanie administracji publicznej powinno być przejrzyste i otwarte. Jedynie w wyjątkowych przypadkach sprawy powinny być tajne lub poufne, tak jak te, które dotyczą bezpieczeństwa

narodowego lub podobnych kwestii. Również dane personalne nie powinny być udostępniane osobom trzecim.

W rzeczywistości, jedynie kilka specyficznych kwestii ma wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Jednak władze publiczne mają tendencje do utajniania spraw częściej, niż to jest naprawdę konieczne. Warto w tym miejscu wspomnieć, że za wyjątkiem Szwecji, od końca osiemnastego wieku, tradycyjną normą administracji publicznej była dowolność i tajemnica. Dopiero od lat 60-tych dwudziestego wieku, znaczenie otwartych władz pojawiło się w innych demokracjach i jest dziś uważane za niezwykle istotną normę dla administracji publicznej. Poprzednio, jedynym zastosowaniem zasady otwartości, w większości zachodnich demokracji, była, z jednej strony, zasada, że przepisy prawne mogą wejść w życie jedynie, kiedy zostaną opublikowane w oficjalnym biuletynie lub dzienniku, a z drugiej strony, że decyzje administracyjne mogą być zastosowane tylko wówczas, gdy zostały oficjalnie i należycie przekazane i otrzymane przez zainteresowanych.

Jawność i przejrzystość w administracji publicznej służy dwu konkretnym celom. Z jednej strony chroni interesu publicznego, jako że redukuje prawdopodobieństwo nieudolnej administracji<sup>9</sup> i korupcji. Z drugiej strony, są niezbędne do ochrony praw obywateli, jako że wpływają na decyzję administracyjną, a w konsekwencji pomagają stronie zainteresowanej wykorzystać prawo zadośćuczynienia poprzez apelację.

Istnieje wiele praktycznych zastosowań tych zasad w prawie administracyjnym. Procesy administracyjne muszą być umotywowane i przedłożone odpowiednim organom władz. Rejestry publiczne muszą być ogólnie dostępne. Przedstawiciele władz zwykle muszą się ujawniać społeczeństwu. Pracownicy służb cywilnych muszą pogodzić się z określonymi restrykcjami dotyczącymi zarobków pochodzących z prywatnych zadań. Muszą one być jawne i za każdym razem zatwierdzone z wyprzedzeniem. Szczególnie istotne przy kierowaniu się zasadą jawności jest zobowiązanie władz publicznych do ujawniania powodów podejmowanych przez siebie decyzji.

Ustawa lub decyzja administracyjna powinna mieć w załączeniu *stwierdzenie powodów*. Owo stwierdzenie ukazuje rozumowanie władz publicznych, jakie towarzyszyło im w ich decyzji i wyjaśnia związek pomiędzy faktami oraz czy te fakty mieszczą się w granicach prawa. W konsekwencji, stwierdzenie powodów powinno zawierać fakty i dowody na nie, jak również zastosowane uzasadnienie prawne. Stwierdzenie powodów ma największe znaczenie, kiedy zeznanie strony zainteresowanej jest odrzucane. W takim przypadku, stwierdzenie powodów powinno dokładnie ukazywać i uzasadniać, dlaczego zeznanie lub dowód dostarczony przez stronę nie został przyjęty.

Co stanowi właściwe powody - to zawsze trudne pytanie w prawie administracyjnym, które jest często przedkładane sądom do rozstrzygnięcia. Ważne jest, aby stwierdzenie powodów zawierało podstawy i wystarczające uzasadnienie do umożliwienia stronie zainteresowanej przygotowanie odwołania od decyzji administracyjnej. Dostarczenie motywu decyzji administracyjnej jest narzędziem jawności, przejrzystości i odpowiedzialności.

### ***Odpowiedzialność***

Generalnie, odpowiedzialność oznacza, że jedna osoba lub urząd musi wyjaśnić i uzasadnić swe postępowanie wobec innych. W prawie administracyjnym oznacza to, że dowolny organ administracyjny musi być w stanie uzasadnić swe postępowanie innym organom administracyjnym, ustawodawczym lub sądowniczym. Odpowiedzialność oznacza również, że żaden organ nie może być zwolniony z badań i kontroli ze strony innych organów. Może to być egzekwowane przez wiele mechanizmów, włączając nadzór sądowy, apelację do organu nadzorczego administracji, dochodzenie prowadzone przez rzecznika praw obywatelskich, inspekcje specjalnych zarządów lub komisji oraz kontrole komisji parlamentarnej i wielu innych. Odpowiedzialność jest podstawą ukazywania, czy zasady, takie jak litera prawa, otwartość, przejrzystość, bezstronność i równość wobec prawa są przestrzegane. Odpowiedzialność jest niezbędna do

---

<sup>9</sup> W Unii Europejskiej, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich ma przeciwdziałać nieudolnej administracji.

zapewnienia takich wartości jak sprawność, efektywność, solidność i przewidywalność administracji publicznej.

Właściwą charakterystyką odpowiedzialności w dziedzinie prawa administracyjnego jest to, że jest ona zapewniona przez złożony wachlarz oficjalnych procedur. To nie abstrakcyjna odpowiedzialność, lecz przez stosowanie specyficznych procedur, może służyć wyjaśnieniu konkretnych, prawnie określonych kwestii spornych. Nie jest dziwne, że sytuacje niejasne mają wiele wspólnego z tym, jak dobrze zasady zakorzenione w prawie administracyjnym, są honorowane przez pracowników służb cywilnych i administrację publiczną z jednej strony, a z drugiej, jak dalece przestrzegane są procedury prawne przy formułowaniu decyzji administracji publicznej.

Nadzór jest potrzebny, aby uczynić administrację publiczną odpowiedzialną, aby upewnić się, że organy administracyjne używają swych kompetencji zgodnie z prawem i przestrzegają ustanowionych procedur. Instytucje i mechanizmy nadzorcze, monitorują i analizują działania urzędników państwowych. Celami nadzorowania są: ocena, czy organy publiczne sprawują swe funkcje efektywnie, sprawnie i na czas, oraz, że zasady i procedury ustanowione, zarówno przez przepisy ogólne, jak i specjalistyczne, są przestrzegane. Innymi słowy, nadzór dąży do zapewnienia zasady administracyjnej "administracja przez prawo", jako że jest to niezbędne do ochrony zarówno interesów publicznych, jak i praw obywatelskich.

Owe instytucje i mechanizmy nadzoru mogą przybierać różne formy: sądów, prokuratorów, rzeczników praw obywatelskich, wewnętrznej i zewnętrznej rewizji, inspektoratów, organów ustalających standardy, komisji parlamentarnych, mediów i in.

W skrócie, wszystkie te mechanizmy i instytucje mają na celu efektywne wzmocnienie zasady prawa, przejrzystości, odpowiedzialności, efektywności i sprawności, jako kluczowych zasad administracji publicznej i służb cywilnych. Innymi słowy, dążą do ochrony praw obywatelskich jak i interesu publicznego, podniesienia jakości podejmowania decyzji oraz wzmocnienie solidności, bezpieczeństwa prawnego i legalności administracji publicznej.

Żaden inny współczesny organ czy instytucja społeczna, nie dysponuje tak wieloma, tak różnorodnymi środkami nadzoru i kontroli, jak to ma miejsce w administracji publicznej. Ten fakt daje pojęcie o wyjątkowości i delikatności roli, jaką przyszło pełnić służbom społecznym w nowoczesnych demokratycznych społeczeństwach.

### ***Sprawność i efektywność***

Jeden ze specyficznych wymiarów odpowiedzialności dotyczy sprawności działań administracji publicznej. Uznanie sprawności za ważny element administracji publicznej i służb cywilnych jest stosunkowo nowe. Dotychczas, jako że państwo stało się "producentem" usług publicznych, pojęcie produktywności wkroczyło do administracji publicznej. Dziś, z powodu ograniczeń podatkowych w wielu krajach, sprawne i efektywne działanie administracji publicznej w świadczeniu usług publicznych dla społeczeństwa jest nieustannie badane. Sprawność jest właściwie nadrzędną wartością zawartą w esencji zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy włożonymi środkami, a osiągniętymi wynikami.

Pokrewną wartością jest efektywność, która właściwie opiera się na zapewnieniu, że działalność administracji publicznej pomyślnie osiąga cele i rozwiązuje problemy społeczne, jakie stwarza im prawo i rząd. Głównie nawołuje ona do analizowania i oceny praw publicznych na miejscu, oraz do szacowania jak są one realizowane przez administrację publiczną i służby cywilne.

W ostatnich zachodnioeuropejskich konstytucjach, takich jak hiszpańska (1978), solidność i efektywność administracji publicznej jest zagwarantowana tak, jak zasady konstytucyjne, w parze z bardziej klasycznymi zasadami, jak: prawość, przejrzystość i bezstronność. Podobnie prawo administracyjne często odwołuje się do ekonomii, solidności i efektywności, obok prawości, jako zasad, które muszą kierować decyzjami i działalnością administracji publicznej i urzędników.

Sprawność, jako nadrzędna wartość, może wydawać się sprzeczna z zasadą prawości i odpowiednią procedurą, jako polityczna/demokratyczna wartość. Szefowie administracji publicznej często widzą procedury prawne, jako restrykcje szkodliwe dla wydajności. Przestrzeganie określonych procedur może sprzeciwiać się ekonomicznemu użyciu środków i może niekorzystnie wpływać na proporcje pomiędzy kosztami a efektami działań administracyjnych.

Ten konflikt porusza wiele kwestii. Szereg instytucjonalnych i prawnych rozwiązań próbuje zajmować się tą sprzecznością. Spośród tych instytucjonalnych, można przytoczyć proces transferu działań produkcyjnych do sektora prywatnego - poprzez wycofywanie się - zachowując dla administracji publicznej rolę ustanawiania przepisów i monitorowania kontraktu. Prawnie, uchwalanie szerokiej i złożonej serii praw zaopatrzenia publicznego, przekształciło się w element prawa administracyjnego. Wytoczne Wspólnoty Europejskiej dotyczące zaopatrzenia publicznego dowiodły, iż są ważnym źródłem ujednolicenia zasad prawnych w Unii Europejskiej.

Prawo Wspólnoty Europejskiej również dąży do sprawnej administracji<sup>10</sup>, szczególnie w odniesieniu do stosowania dyrektyw i przepisów Wspólnoty. Zobowiązało to kilka krajów członkowskich do zmodyfikowania niektórych swych wewnętrznych struktur organizacyjnych i administracyjnych oraz do przygotowań do podejmowania decyzji, aby być w stanie sprawnie i efektywnie wdrożyć prawodawstwo europejskie i, ogólnie mówiąc, zapewnić efektywną współpracę z instytucjami Wspólnoty, o czym będzie mowa w następnej sekcji.

## 2. Europejska Strefa Administracyjna

Zasady wyliczone powyżej można znaleźć w prawie administracyjnym wszystkich krajów Europy. Jednak administracja publiczna w krajach europejskich to stare struktury, nieustannie dostosowywane do nowych warunków, włączając Członkostwo w Unii Europejskiej, które samo ewoluuje. Ciągły kontakt pracowników służb cywilnych krajów członkowskich i Komisji, potrzeba rozwoju i wdrożenia *acquis communautaire* na ekwiwalentnych poziomach solidności w całej Unii, pojawienie się systemu sprawiedliwości administracyjnej obejmującego całą Europę oraz wspólne podstawowe wartości i zasady administracji publicznej, doprowadziły do ujednolicenia narodowych administracji. Opisanie to zostało w "Europejskiej Strefie Administracyjnej"<sup>11</sup>.

Celem tego rozdziału jest zbadanie sił napędzających ową wspólną europejską strefę administracyjną, jak jest tworzona, jakie są standardy administracji publicznej ustanowione przez zbiór wspólnych zasad prawa administracyjnego i, ostatecznie, jak te standardy powinny wyglądać podczas każdej podejmowanej próby budowania instytucji, w krajach dążących do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej.

Systemy prawne krajów członkowskich Unii przechodzą proces nieustannego przybliżania w różnych dziedzinach, będących pod wpływem prawa Wspólnoty, tzn. przez działalność legislacyjną instytucji Wspólnoty i przez prawo zwyczajowe Europejskiego Sądu Sprawiedliwości. Koncepcje prawa Wspólnoty są przedstawiane systemom narodowym poprzez przepisy i dyrektywy przygotowane do bezpośredniego zastosowania, które najpierw muszą być przetransponowane do prawa narodowego. Zarówno przepisy jak i dyrektywy mają bezpośredni wpływ na systemy administracyjne krajów członkowskich i mogą prowadzić do ważnych zmian w zasadach prawnych stosowanych w administracji publicznej w danym specyficznym sektorze politycznym.

Prawo zwyczajowe Europejskiego Sądu Sprawiedliwości może ustanowić zasady natury bardziej generalnej, które można zastosować w kilku niezależnych dziedzinach prawa. Ponadto, w wielu przypadkach, jest to interpretacja istotnych postanowień prawnych WE, dokonanych przez Sąd Europejski,

<sup>10</sup> Patrz: Europejski Sąd Sprawiedliwości, Sprawa 68/81, Komisja v. Belgia (1982), ECR 153.

<sup>11</sup> Patrz: Dokumenty SIGMA, nr 23, *Przygotowanie Administracji Publicznej do Europejskiej Sfery Administracyjnej*, OWGR, Paryż, 1998.

co prowadzi do modyfikacji w sposobie, w jaki zasady prawa administracyjnego są rozumiane przez kraje członkowskie<sup>12</sup>.

To pozwala nam zarejestrować rodzaj europeizacji prawa administracyjnego, jako zaległego elementu ostatnich wydarzeń prawnych.

Wszystko to ukazuje pojawienie się Europejskiej Strefy Administracyjnej, która głównie dotyczy znaczenia podstawowych umów instytucjonalnych, procesów, wspólnych standardów ds. administracji i służb cywilnych. Ta lista jest wyraźnie niekompletna, a pomiędzy Członkami istnieją znaczne różnice poziomu. Rzeczywiście, budowaniu instytucji nadano tak ogromne znaczenie w czasie trwania procesu rozszerzania Unii w kierunku Środkowej i Wschodniej Europy. *Kraje kandydujące będą musiały rozwinąć swą administrację aż do osiągnięcia poziomu solidności Europejskiej Strefy Administracyjnej oraz wystarczającego progu wspólnych zasad, procedur i administracyjnych ustaleń strukturalnych. Wyznaczony jest minimalny próg standardów jakości, jakie kraje kandydujące powinny osiągnąć.*

Trzeba również rozważyć fakt, że integracja UE jest procesem ewoluującym (zasada postępu w konstrukcji UE). Oznacza to, że kraj powinien wykazać się wystarczającym stopniem osiągniętego postępu, aby pomyślnie wypadło porównanie z przeciętnym poziomem krajów członkowskich Unii. Poziom ujednoczenia z 1986 roku (kiedy Portugalia i Hiszpania przystąpiły do Unii) zmienił się w 1995 roku (kiedy Austria, Finlandia i Szwecja przystąpiły), a w przyszłości znowu będzie inny, kiedy kraje kandydujące przystąpią do Unii Europejskiej. Oznacza to, że nie jest wystarczające, aby kraje kandydujące osiągnęły przeciętny poziom administracji publicznej obecnie istniejących krajów członkowskich. Będą musiały osiągnąć przyszły przeciętny poziom krajów członkowskich. Innymi słowy: kraje kandydujące powinny być w stanie zniwelować różnice pomiędzy obecnym poziomem jakości ich administracji publicznej, a ich poziomem w przyszłości, jeśli chcą faktycznie przystąpić do Unii. Nie będzie wystarczające, aby kraj kandydujący porównał się do „najgorszego” kraju, który już jest Członkiem Unii. Porównanie musi być dokonane pomiędzy krajem kandydującym a średnią wszystkich krajów członkowskich.

### **Pojęcie Europejskiej Strefy Administracyjnej**

Pojęcie Europejskiej Strefy Administracyjnej wzięte jest z bardziej popularnych pojęć ekonomicznych i społecznych sfer europejskich, szeroko omawianych podczas negocjacji konstytucjonalnych Unii Europejskiej. Odnosi się również do systemu współpracy sądowniczej panującego w całej Europie, co obejmuje dwustronną pomoc we wprowadzaniu prawa w życie i przybliżaniu w określonej dziedzinie prawa.

Wspólna strefa administracyjna, mówiąc poprawnie, jest możliwa, gdy zbiór zasad administracyjnych, przepisów i uregulowań jest jednolicie wdrażany na danym terytorium objętym konstytucją narodową. Tradycyjnie, terytorium, którego prawo administracyjne dotyczyło, było terytorium suwerennych krajów. Kwestia wspólnego prawa administracyjnego dla wszystkich suwerennych krajów zintegrowanych w Unii Europejskiej było przedmiotem dyskusji, nierzadko intensywnej, od samego początku Wspólnoty Europejskiej. Do tej pory nie ma wspólnego porozumienia.

Oczywiste jest, że główne konstytucjonalne teksty prawne Unii Europejskiej, pod nazwą: Traktat Rzymski (1957), Traktat Maastricht (1992), nie dostarczają modelu administracji publicznej, jaki powinien być wprowadzony przez kraje członkowskie UE. Kiedy demokratyczny charakter ich reżimu politycznego został oszacowany, sprawy rządzenia i administracji publicznej celowo pozostawiono w gestii krajów członkowskich. Stąd, z formalnego punktu widzenia, kraje członkowskie mają mnóstwo autonomii administracyjnej.

---

<sup>12</sup> Patrz: J. Schwarz (ed) *Prawo Administracyjne pod wpływem Europejskim: na drodze ujednoczenia Prawa Administracyjnego Krajów członkowskich UE*, Nomos, Baden-Baden, oraz Sweet i Maxwell, Londyn, 1996.

Dotychczas jedynie niektóre elementy ewentualnego europejskiego prawa administracyjnego zostały ustanowione w podstawowych Traktatach Unii Europejskiej i we wtórnym ustawodawstwie wydane przez Komisję. Istotne zasady prawa administracyjnego są podane w Traktacie Rzymskim, takie jak prawo do sądowej rewizji decyzji administracyjnych podjętych przez instytucje WE (artykuł 173) lub obowiązek podawania motywów decyzji administracyjnych (artykuł 190). Jednak, tylko nieliczne kwestie administracji poziomej (*horizontal*) były przedmiotem działalności legislacyjnej instytucji Europejskich. Sprawy te dotyczą głównie kwestii związanych z zaopatrzeniem publicznym, zapewnieniem wolnej konkurencji firm na terytorium UE i umożliwianiem im licytowania ofert zgłaszanych w którymkolwiek kraju członkowskim Unii oraz spraw związanych z państwową pomocą udzielaną przedsiębiorstwom, które muszą być autoryzowane i dokładnie monitorowane przez instytucje Unii Europejskiej.

Odwrotnie: jest bardzo wiele przepisów dotyczących solidnych zabezpieczeń sektorального prawa administracyjnego, które stanowią to, co jest znane jako *acquis communautaire*. Kiedy kraj członkowski nie wywiąże się z wdrażania prawa WE zawartego w dyrektywach i przepisach, stosuje się poważne konsekwencje prawne. Kraj jest uznawany za podatny na niedotrzymanie warunków umowy, przez swe bezprawne zaniedbanie względem stosowania dyrektyw i przepisów WE. Przygotowuje to odpowiedni grunt dla obywateli do pozwania kraju do sądu po zadośćuczynienie odszkodowań<sup>13</sup>.

Brak formalnego organu prawnego kontrolującego administrację publiczną, jej przepisów proceduralnych i ich umów instytucjonalnych, nie oznacza, że Europejskie ponadnarodowe prawo administracyjne jest mało znaczące lub nieznanie krajom członkowskim Unii. Istnieje wspólny *acquis* składający się z zasad prawa administracyjnego, na które można się powoływać, jako na “nieformalny *acquis communautaire*” w przypadku, którego nie dotyczy żadna prawna konwencja. Może on jednak reprezentować wspólne generalne europejskie prawo administracyjne.

### ***Spójność działania***

Wspólnota Europejska, która początkowo związana była głównie z tworzeniem wspólnego rynku ekonomicznego, rozwinęła się w stronę Unii Europejskiej, co nie jest powodowane tylko interesami ekonomicznymi, a coraz bardziej chęcią tworzenia bliższych więzi socjalnych i ekonomicznych pomiędzy mieszkańcami Europy, jak postanowili sygnatariusze Traktatu Rzymskiego. Unia Europejska już nie oznacza tylko wspólnego rynku towarów i usług.

Cztery rodzaje wolności, zakorzenione w Traktacie Rzymskim, tj. wolność przemieszczania towarów, usług, osób i kapitału oznaczają, że narodowe administracje publiczne krajów członkowskich, jako kluczowe elementy zapewnienia i wdrożenia tych wolności, bezpośrednio wywodzących się z Traktatów, muszą działać w sposób, który czyni efektywnym wdrażanie tych Traktatów pod każdym względem. Traktaty WE i wtórne prawodawstwo Komisji Europejskiej ds. wdrażania ich, są częścią wewnętrznego porządku prawnego krajów członkowskich. Narodowa administracja publiczna i sądy narodowe zobowiązane są do przestrzegania Traktatów, a wtórne prawodawstwo wydane przez Komisję jako “obrońca Traktatów”, z takim samym oddaniem, jakby były prawdziwie narodowe (wewnętrzne).

Rezultat jest taki, że chociaż każdy kraj członkowski ma całkowitą swobodę w sposobie i środkach osiągania rezultatów orzeczonych w Traktatach i wtórnym prawodawstwie WE, rozwinęły się wspólne środki i zasady w Unii. Sytuacja ta jest szczególnie widoczna w dziedzinie zasad prawa administracyjnego. Jednak jest mniej widoczne w dziedzinie ustaleń i struktur administracyjnych i organizacyjnych, z powodu wielkiej różnorodności form i ogromnej decentralizacji w obrębie różnych krajów członkowskich.

Działalność legislacyjna instytucji jest jednak głównym źródłem wspólnego Europejskiego niezależnego prawa administracyjnego, rządzącego krajami członkowskimi Unii, ich administracją publiczną, sądami i obywatelami. To niezależne prawo administracyjne ma głównie właściwości takie, jak prawo okręgowe. W pewnym stopniu wpływa na różne dziedziny polityki, jak wolna konkurencja na rynku wewnętrznym,

<sup>13</sup> Patrz: orzeczenie Europejskiego Sądu Sprawiedliwości w powiązanych sprawach C-6/90 i C-9/90 “A. Francovich” *et al. v. Włochy*, 1991.



telekomunikacja, ochrona środowiska, rolnictwo, polityka gospodarcza, nauka i badawczość, kontrola granic itd. To niezależne prawo administracyjne stanowi *acquis communautaire*, którego poziom zgodności z im odpowiadającymi zasadami krajów kandydujących jest obecnie obserwowany i oceniany przez Komisję Europejską w ramach procesu negocjacyjnego w sprawie przystępowania do Unii.

Innym źródłem ujednoczenia administracji jest nieustanne współdziałanie urzędników krajów członkowskich oraz współpraca między nimi a urzędnikami Komisji Europejskiej. Owe stosunki międzyrządowe, które głównie są relacjami międzyludzkimi, przyczyniają się do rozwoju wzajemnego zrozumienia problemu jak wprowadzać w życie reguły i przepisy WE na poziomie narodowe, oraz do owocnej wymiany najlepszych doświadczeń, przynoszących takie rezultaty, jakie te przepisy powinny osiągnąć. Współpraca między administracjami jest również jedną z koncepcji popieraną i umocnioną przez Traktat Maastricht (artykuł 209 A). Współpraca i wymiana przynosi efekt tworzenia bezpośredniego, równego nacisku na ustanowienie wspólnych standardów, na drodze których narodowe administracje publiczne osiągnęły swe ponadnarodowe zobowiązania oraz zapewnienia osiągnięcia rezultatów politycznych przewidzianych przez podstawowe Traktaty i wtórną legislację WE. Te międzyrządowe stosunki przyczyniają się do rozprzestrzenienia i dzielenia się wspólnymi zasadami administracyjnymi i sposobami zarządzania, które w zamian pomagają ustalić wspólne, idealne wzory zachowań pracowników służb specjalnych całej Unii. Wspomniane efekty takich międzyrządowych relacji są możliwe, w dużym stopniu, dzięki możliwości wypracowania przez urzędników z tym związanych stabilnej kariery zawodowej, w ramach swych własnych krajowych służb cywilnych.

Jednak, to Europejski Sąd Sprawiedliwości odgrywa, ogólnie rzecz biorąc, główną rolę w kształtowaniu ogólnych zasad prawa administracyjnego w Unii Europejskiej. Podczas gdy wtórna legislacja jest niemal wyłącznie sektoralna, przepisy Europejskiego Sądu Sprawiedliwości prowadzą do rozwoju i refleksji nad zasadami administracyjnymi natury bardziej generalnej, nawet jeśli są przedłożone na podstawie ogólnie przyjętych zasad. Faktem jest, że prawoznawstwo Sądu jest głównym źródłem generalnego, tj. niesektoralnego prawa administracyjnego w Unii. Sąd powinien polegać na już ustanowionych, ogólnych zasadach prawa administracyjnego, które zostały stworzone i poprawione przez narodowe sądy administracyjne krajów członkowskich Unii. Sąd, oceniając owe narodowe prawa zwyczajowe, określa i udoskonala ogólne zasady administracyjne, łącząc aktualne kraje członkowskie i ich obywateli poprzez stosowanie prawa WE.

Ostatecznie, zjawisko szerzenia się prawa WE ponad narodowymi porządkami prawnymi jest znane<sup>14</sup>. To zjawisko jest wywołane faktem, że byłoby bardzo trudne stosowanie w tym samym kraju, standardów i praktyk zarówno prawa narodowego, jak i WE, które różnią się od siebie. Stopniowo instytucje narodowe używają tych samych standardów i stosują te same praktyki przy stosowaniu zarówno prawa kraju, jak i Wspólnoty. Ten fakt prowadzi do idei wspólnego prawa administracyjnego, propagowanego wśród krajów członkowskich Unii. Ten rodzaj "zanieczyszczenia" prawa narodowego przez zasady prawa WE również przyczynia się do założenia Europejskiej Strefy Administracyjnej.

### ***Rola Europejskiego Sądu Sprawiedliwości w przypadku pojawienia się Wspólnej Europejskiej Strefy Administracyjnej***

Jak już wspomniano, to Europejski Sąd Sprawiedliwości opracował większość nadrzędnych zasad prawa administracyjnego, co można określić jako wspólne Europejskie prawo administracyjne. Jest to naturalne jedynie z powodu fragmentarycznej natury Europejskiego pisanego prawa administracyjnego. Traktaty zostały stworzone aby służyć jako ramy wymagające nieustannych poprawek. Wiele kwestii zostało wyznaczonych do uregulowania przez wtórną legislację Komisji (dyrektywy i przepisy), co pokrywa

---

<sup>14</sup> Patrz: J. Schwarz (ed) *Prawo Administracyjne pod wpływem Europejskim: na drodze ujednoczenia Prawa Administracyjnego Krajów członkowskich UE*, Nomos, Baden-Baden, oraz Sweet i Maxwell, Londyn, 1996. Patrz również: G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe: pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Paris, 1995.

głównie dziedziny polityki sektorowej, i przez prawo zwyczajowe przekazane jest Europejskiemu Sądowi Sprawiedliwości.

Narodowy wymiar sprawiedliwości w poszczególnych krajach są powoływane do zapewnienia wdrażania Traktatów UE i wtórnej legislacji Komisji. Jako że prawo WE musi być interpretowane w ujednoczony sposób, sądy narodowe są powoływane, kiedy sposób sformułowania fragmentu ustawy mógłby okazać się niejasny, do kierowania sprawy do Europejskiego Sądu Sprawiedliwości do interpretacji (art. 177, Traktat WE). Przyczyniło się to do znaczącej roli, jaką Sąd Europejski odgrywa w rozwijaniu wspólnych zasad, poprzez ustalanie łatwych do interpretacji reguł do stosowania przez sądy narodowe. Można powiedzieć, że dziś istnieje wspólny *acquis* zasad prawnych administracji, opracowany przez Europejski Sąd Sprawiedliwości.

Zasady prawa administracyjnego zostały omówione w poprzedniej sekcji niniejszego dokumentu. W podsumowaniu, wskazaliśmy na główne zasady prawa administracyjnego, wzorowane na modelach narodowego prawa administracyjnego krajów członkowskich UE przez Europejski Sąd Sprawiedliwości.

W początkowych latach, prawo zwyczajowe Europejskiego Sądu Sprawiedliwości było pod wpływem systemów prawnych pierwotnych krajów członkowskich, a w szczególności koncepcji wywodzących się z francuskiego prawa administracyjnego. Dotychczas nigdy nie był to jedynie francuski wpływ na rozwój prawa WE, a wzrost członkostwa prowadził do różnorodności źródeł inspiracji myśli prawnej Europejskiego Sądu Sprawiedliwości. Oznacza to, że orzeczenia Sądu nie odnoszą się wyłącznie do podłoża prawnego określonego kraju, ale że jego prawoznawstwo jest raczej mieszanką wpływów mającą swe źródło u praktycznie wszystkich Członków Unii<sup>15</sup>. Na przykład, zasada “administracji przez prawo” wywodząca się z francuskiej *principe de legalite* jak i z niemieckiej koncepcji *Rechtsstaatlichkeit*, które są mniej lub bardziej zbliżone do brytyjskiej koncepcji *rule of law*. Warto wspomnieć, że chociaż te trzy poglądy mają różne korzenie narodowe, dziś wszystkie prowadzą do podobnych praktycznych efektów<sup>16</sup>. Koncepcja “sprawiedliwych procedur” może pochodzić z brytyjskich i niemieckich tradycji prawnych.

### **Poziom Ujednoczenia Systemów Administracji**

Dany system administracji może być oszacowany przez analizowanie zasięgu, w jakim te zasady są stosowane, zarówno jeśli chodzi o formalne umowy prawne w państwie, jak i codzienne zachowanie pracowników administracji i służb cywilnych. W tym sensie, te generalne zasady prawa administracyjnego służą jako standardy, wg których ma się mierzyć solidność administracji publicznej, stopień odpowiedzialności pracowników służb cywilnych i władz publicznych, słuszność i praktyczność procedur formułowania decyzji administracyjnych i zmiany ich przez apelacje i zadośćuczynienie.

Zasięg, w jakim różne kraje stosują te zasady prawa administracyjnego również daje orientację co do stopnia kompatybilności między ich systemami administracyjnymi. Innymi słowy, służą również, z jednej strony jako warunki wstępne ich integracji, z drugiej zaś, jako ocena zdolności formalnych przygotowań administracji publicznej w danym kraju, w celu wdrożenia sformalizowanego *acquis communautaire*.

Jednym z głównych elementów składowych, obok innych takich jak rzeczywistość odpowiednie i formalne prawa, jest służba cywilna. Formalne i niezależne prawa administracyjne, sformułowane na tle konstytucji narodowych i europejskiego prawa administracyjnego, dostarcza instytucjonalnych podstaw prawnych, zgodnie z którymi administracja publiczna i służby cywilne krajów członkowskich UE muszą postępować.

Jednocześnie wszystkie te elementy, ustalenia prawne i postępowanie przedstawicieli sfery publicznej społeczeństw europejskich kształtują pojawiającą się wspólną europejską strefę administracyjną i polityczną. Przedstawiciele tej dziedziny powinni za pewnik przyjąć zbiór przepisów, które rzadko ukazują

<sup>15</sup> Patrz: J. Schwarze, *Europejskie Prawo Administracyjne*, op. cit.

<sup>16</sup> Patrz: J. Rivero, “Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif”, w M. Capelletti (ed.), *Nowe perspektywy dla wspólnego prawa w Europie*, Publikacje Instytutu Uniwersytetu Europejskiego, Tom 1, Florencja, 1978, str. 389 ff.

się w formie sformalizowanego prawa pisanego lub usystematyzowanego w kodeksie, które jednak wiążą etycznie i prawnie oraz które dotyczą horyzontalnie wszystkich jednostek administracji publicznej. Ten niesformalizowany administracyjny *acquis communautaire* silnie przyczynia się do cementowania pojawiającej się europejskiej strefy administracyjnej i do europeizacji narodowych administracji publicznych i prawa administracyjnego krajów członkowskich UE.

Nasze wnioski, które również kształtują nasze hipotezy robocze, byłyby następujące: po pierwsze, stopień, do jakiego generalne zasady prawa administracyjnego inspirują narodową legislację i są obecne w rzeczywistym postępowaniu osób publicznych, tzn. w poziomie wdrażania niesformalizowanego *acquis communautaire*, wskazuje na, i koreluje z, możliwościami danego państwa efektywnego adoptowania i wdrażania formalnego *acquis communautaire*. Po drugie, wymaga to poświęcenia większej uwagi rozwojowi narodowych służb cywilnych, jako że są to decydujące instrumenty zarówno jeśli chodzi o zapewnienie, jak i utrudnianie przełożenia tych zasad prawa administracyjnego na działalność publiczną i bieżący proces podejmowania decyzji.

Biorąc pod uwagę zasięg niniejszego dokumentu, oczywiste jest, że aktualizacja - w granicach do zaakceptowania – zasad administracyjnych solidności, przewidywalności, odpowiedzialności, wydajności i efektywności jest wymagana, jeśli administracja publiczna kandydatów z Europy Środkowej i Wschodniej ma osiągnąć wymagania akcesji do Unii, a w szczególności te, wymagane przy rzeczywistym stosowaniu *acquis communautaire*. Te zasady nie mogą opierać się wyłącznie na dobrych intencjach, muszą być całkowicie poparte codziennym postępowaniem administracji publicznej środkami niezależnego ustawodawstwa, stosownymi instytucjami administracyjnymi oraz zbiorem wartości prawnych zakorzenionych w służbie cywilnej. Większość krajów członkowskich Unii nie tylko ma specyficzne przepisy dotyczące służby cywilnej, ale ich służby cywilne również związane są z zasadami prawa administracyjnego, wymaganymi do utrzymania solidności administracji publicznej.

## **CZĘŚĆ II: ZASADY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I STANDARDY SŁUŻB CYWILNYCH**

### **1. Struktury Prawne Profesjonalnych Służb Cywilnych: Pracownicy Państwowi czy Urzędnicy Służby Cywilnej?**

Główną rolą nowoczesnego państwa z demokratyczną gospodarką rynkową jest zachowanie sprawiedliwych i równych warunków i standardów, jako podstawy codziennego życia obywateli oraz działalności gospodarczej obywateli i jednostek prawnych. Podstawowym mechanizmem stosowanym przez kraj jest prawo. Wydawanie i wdrażanie aktów prawnych parlamentu, prawomocnych ustaw oraz zarządzeń, monitorowanie ich wyników i udostępnianie mechanizmów odwołania i zadośćuczynienia są ważnymi zadaniami nowoczesnego państwa.

Pierwszorzędną rolą w dziedzinie zatrudnienia jest więc regulowanie podstawowych relacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami. Kraj musi wyznaczyć minimalne warunki, aby zapewnić godziwe warunki pracy wszystkim zatrudnionym, jak również ustalić minimum praw i obowiązków obu stron w warunkach zatrudnienia.

Państwo również pełni rolę pracodawcy. W tej drugiej roli, w przeciwieństwie do pierwszej i podstawowej roli, kraj jest odpowiedzialny za zapewnienie godziwego, profesjonalnego i bezstronnego działania administracji publicznej. Ta odpowiedzialność zarządcza stwarza potrzebę konkretnych uregulowań kierujących urzędnikami państwowymi: zasady regulujące obsadzanie personelem i ich karierę, a także systemy ustalające selekcję, nabór, awans i wynagrodzenie, z których wszystkie prowadzą do zagwarantowania jednolitej, wysokiej jakości personelu i jego działalności we wszystkich branżach i szczeblach władz.

Ściśle wiążące się z rolą pracodawcy, kraj ma również odpowiedzialności (patrz konstytucjonalne) konstytucyjne przy prowadzeniu administracji publicznej zgodnie z zasadami chronionymi przez konstytucję i prawo administracyjne. Ponadto, państwo musi zapewnić funkcjonowanie administracji publicznej w zgodzie z tymi podstawowymi zasadami prawnymi.

Nowoczesna koncepcja administracji publicznej pociąga za sobą pojęcie hierarchicznego dzielenia się odpowiedzialnością władz państwowych z osobami pracującymi w systemie publicznym. Dlatego te osoby, pracownicy służb cywilnych są nierzadko pracownikami państwowymi, jak również, w dużym stopniu, przedstawicielami władz. W związku z tym, muszą oni również zagwarantować, że zasady prawa administracyjnego i konstytucyjne są właściwie stosowane w codziennych działaniach administracji publicznej.

Prawo zwykle reguluje stosunki pomiędzy pracownikami służb cywilnych a krajem. Nawet, jeśli niektóre aspekty tych układów są nadzorowane przez pojedynczą umowę, lub ich zespół, dotyczącą pracy, strony tej umowy nie mogą pogwałcić konstytucyjnych i administracyjnych zasad prawa. Dlatego każde źródło prawne, regulujące stosunki pomiędzy państwem a pracownikami służb cywilnych musi liczyć się z zasadami prawa administracyjnego, w znaczeniu objaśnionym powyżej i egzekwować je od urzędników państwowych. Nowoczesne konstytucje zawierają warunki dotyczące służb cywilnych lub nawet gotowe ogólne modele administracji publicznej. Większość z tych konstytucji wymaga specjalnego organu prawa do regulowania niektórych relacji między pracownikami służb cywilnych a państwem. Na przykład konstytucje Francji, Niemiec, Grecji, Włoch, Portugalii i Hiszpanii zawierają, bezpośrednio lub pośrednio, główne zasady dla służb cywilnych.

### *Podobne Standardy i Warunki, jednak inne Modele Zawodowych Służb Cywilnych*

Nowoczesne, konstytucyjne służby cywilne w warunkach demokracji<sup>17</sup> są uważane za możliwe jedynie, kiedy spełnione są następujące warunki:

- Oddzielenie sfery publicznej od prywatnej.
- Oddzielenie polityki od administracji.
- Rozwój indywidualnej solidności wśród pracowników służb cywilnych, poprzez przewycięzanie dawnych, złożonych procesów podejmowania decyzji. To wymaga wykształconych i wprawnych szefów administracji publicznych.
- Odpowiednia ochrona pracy, stabilności, poziomu zarobków, jasno sprecyzowane prawa i obowiązki pracowników służb cywilnych.
- Nabór i awans oparty na kompetencjach.

Wszystkie te warunki przyczyniają się, w dużym stopniu, do sprecyzowania natury i znaczenia nowoczesnych zawodowych służb cywilnych.

Różnica pomiędzy publiczną a prywatną sferą jest stara jak różnica pomiędzy państwem i społeczeństwem. Pociąga za sobą stwierdzenie, że jest dziedzina, w której interes publiczny musi przeważać i że ten interes publiczny musi być wolny od wpływów ze strony interesów prywatnych. Sugeruje również, że ta dziedzina publiczna musi być określana przez konkretne zasady prawne i że osoby działające w ramach tej państwowej sfery mają same podlegać tym regułom.

Oddzielenie polityki od administracji nasuwa podstawowy wniosek, że w sferze publicznej istnieją dwie główne części, które choć ściśle współzależne, są odmiennej natury, mają różną ukrytą logikę i mają inne źródła uzasadnienia. Polityka opiera się na zaufaniu publicznym, wyrażanym w wolnych wyborach politycznych i uzasadniane po każdej kadencji politycznej. Administracja opiera się na zasługach a kompetencje zawodowe pracowników służb cywilnych są weryfikowane w otwartych konkursach naboru do służb cywilnych, zgodnie z warunkami ustanowionymi przez prawo.

Przedstawianie osobistej, indywidualnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje i przeprowadzone działania, nasuwa potwierdzenie, że zakres obowiązków i kompetencje administracji publicznej są ściśle określone. Ważne pojęcie kompetentnego organu administracyjnego oraz fakt, że każda decyzja administracyjna ma ściśle określone przez prawo władze publiczne, na które może liczyć, są rozwinięciem pojęcia indywidualnej odpowiedzialności.

Sfera administracji jest obsługiwana przez pracowników służb cywilnych (*Beamte, fonctionnaires*). W określaniu działalności swych służb cywilnych, kraje członkowskie UE przyjęły różne drogi, zwykle zakorzenione w historii swego kraju i modyfikowane z biegiem czasu. Szereg krajów, takich jak Francja, Irlandia, Holandia, Hiszpania i Szwecja mają usługi cywilne, które obejmują każdego pracownika cywilnego, jako że uważa się, iż każdy urzędnik państwowy jest częścią mechanizmu kraju (ogólna koncepcja służb cywilnych), podczas gdy inne kraje, jak Austria, Niemcy, Wielka Brytania, a później Dania i Włochy, wprowadziły restrykcje zakresu pojęcia urzędów państwowych do tzw. "sedna administracji państwowej", praktycznie oznaczając te funkcje, które tylko państwo jest upoważnione wykonywać, zgodnie w konwencjonalnym powszechnym znaczeniu politycznym. W tym ostatnim przypadku, jedynie profesjonaliści zarządu publicznego i administracji oraz profesjonaliści posiadający siły państwa (jak policja, służba celna itd.) są urzędnikami państwowymi (zawężone pojęcie zakresu służby państwowej). Spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Węgry i Polska stosują zawężone

---

<sup>17</sup> Patrz: Raadshelders i Rutgers, "Ewolucja Systemów Służby Cywilnej", W Bekke, Perry i Toonem (eds.), *Systemy Służby Cywilnej w Porównywalnej Perspektywie*, Prasa Uniwersytetu Indiana, 1996.

pojęcie zakresu służby państwowej, podczas gdy Litwa przewiduje zatrudnić wg wzorca rozszerzonej koncepcji.

Kiedy koncepcja ma raczej wąski zakres zastosowania, urzędnicy państwowi są przynajmniej tymi, którym powierza się władze państwowe i kompetencje prawne, aby mogli używać sił publicznych, oraz wysuwać propozycje przepisów prawnych i regulujących, lub udzielać porad. Określona w ten sposób administracja jest częścią sił państwa, jest zintegrowana ze sferą publiczną i ukształtowana zgodnie z ustaleniami prawa konstytucyjnego i administracyjnego. We wszystkich krajach członkowskich Unii, nawet w tych, w których panowała zawężona koncepcja urzędów państwowych, niektóre podstawowe zasady prawa konstytucyjnego i administracyjnego były stosowane wobec urzędników państwowych, którzy nie byli pracownikami służb cywilnych, jak wymaganie naboru opartego na wartościach. Ma to na celu, *inter alia*, poprawę legalności systemu zatrudnienia publicznego jako całości.

W którymkolwiek przypadku, ale szczególnie jeśli stosuje się zawężoną koncepcję, aby administracja była w stanie podołać swym zadaniom, szereg warunków musi zostać spełnionych. Administracji państwowej musi się nadać kształt instytucji wymagającej od swoich członków określonego stopnia profesjonalizmu i integralności oraz dobrej znajomości prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Urzędnicy państwowi muszą podlegać zbiorowi warunków prawnych, które umożliwiają im efektywne wypełnianie swoich funkcji i kompetencji, w odpowiedni, zgodny z prawem sposób, w całym otoczeniu administracji publicznej. Te warunki prawne głównie odnoszą się do praw i obowiązków, stabilności zawodowej, ochrony przed naruszeniem politycznym i przed ingerencją lobby, odpowiedniego poziomu zarobków, aby zapobiegać podatności na korupcję, warunki dyscyplinarne i dokonywanie selekcji według zalet. Nabór i awans według zasług oznacza wybranie najbardziej odpowiednich kandydatów do urzędów państwowych oraz wykluczenie patronactwa i protekcji przy dobieraniu personelu do administracji publicznej.

Uchwalanie specyficznych przepisów dotyczących urzędów państwowych jest częściej stosowanym sposobem tworzenia tych warunków prawnych dla urzędów państwowych, które przedstawiono powyżej, ponieważ administracja, jako posiadacz sił publicznych (*public powers*), gra wybitną rolę w sferze publicznej. Z tego powodu zwykle uważa się, że potrzebuje ona specjalnej Ustawy Parlamentarnej lub, jak to jest w Wielkiej Brytanii, specjalnej formy przepisu władz wykonawczych (*Civil Service Order in Council*).

Jak już powiedziano, państwo jest odpowiedzialne za profesjonalną, bezstronną i efektywną administrację publiczną, przestrzegającą postanowień prawa. Ta rola nie jest tylko rolą kontrolującą, ale również kierowniczą. Państwo musi zapewnić odpowiednią jakość personelu i taki sam poziom standardów we wszystkich jednostkach administracyjnych. W tym sensie, dobrze zaprojektowany prawnie i dający sobie radę system urzędów państwowych umożliwia państwu osiągnięcie odpowiednich standardów profesjonalizmu, stabilności, ciągłości oraz jakości usług publicznych na wszystkich odcinkach administracji publicznej. Wszystko to również zakłada, że poziom polityczny w państwie jest w pełni świadomy konieczności długoterminowych inwestycji w ludzi mogących prowadzić sprawy publiczne w sposób prawdziwie profesjonalny. Profesjonalizm nie może być oddzielony od długoterminowego prognozowania.

Istnieją kilka powodów, dla których urzędnicy państwowi nie powinni być uważani jedynie za pracowników państwowych. Urzędnicy państwowi muszą osiągnąć szereg celów, z których można wymienić:

- Ustalanie mechanizmów kontroli i odpowiedzialności w celu zapobiegania obraży władz publicznych i złemu zarządzaniu środkami publicznymi.
- Nadanie wiarygodności administracji publicznej w oczach obywateli i podatników w celu budowania zaufania publicznego względem administracji, a w konsekwencji, względem kraju jako całości.
- Oddzielić, na ile to możliwe, publiczną dziedzinę polityki od publicznej dziedziny administracji, jako że podtekst (patrz ukryta logika) każdej dziedziny jest odmienny, a w konsekwencji ich źródła legalności są również różne, jak już wyjaśniono powyżej.

- Zapewnienie profesjonalnej ciągłości w administracji publicznej i kształtowanie pewnego wzorca zachowań na wszystkich szczeblach administracji, czyniąc je przewidywalnymi. Aby to uczynić, zasady prawa administracyjnego opisane wyżej w niniejszym dokumencie odgrywają kluczową rolę.
- Zachęcanie najlepszych dostępnych kandydatów z kraju do przystąpienia do urzędów administracyjnych i zatrzymanie ich odpowiednią perspektywą rozwoju kariery i osobistej samorealizacji.

Powyższe cele są niezbędne prawu dotyczącemu urzędów państwowych. Przegląd status quo w krajach Europy zachodniej nadaje wizję rozwiązań, tzn. innego rodzaju modele, dostosowane do tego, aby sprostać ich oczekiwaniom.

W wielu krajach członkowskich Unii, większość zatrudnionych w sektorze państwowym ma status urzędników państwowych. Oznacza to, że podlegają aktom prawnym i wtórnej legislacji służb administracyjnych, a nie ogólnemu prawu pracy określającemu minimalne standardy stosunków wynikających z umowy pomiędzy pracownikiem a pracodawcą w sektorze prywatnym. Tak jest w Belgii, Francji, Grecji, Irlandii, Holandii, Portugalii i Hiszpanii.

Wielka Brytania jest odrębnym przypadkiem: pracownicy administracji mają określone przepisy nadające im status urzędników państwowych. Zasady konstytucyjne oddają ich jurysdykcję w ręce Gabinetu (*Royal Prerogative*). To, *inter alia*, wyjaśnia dlaczego w tym kraju nie ma ustawy o służbach cywilnych.

W innych krajach jedynie część stałych pracowników administracji rządowej ma status urzędników państwowych. W Niemczech jest wyraźne rozgraniczenie pomiędzy urzędnikami państwowymi, którzy mają w rękach władzę publiczną i siły państwa (około 40 % pracowników administracji), a resztą, którzy podlegają prawu pracy. Powód jest taki, że Konstytucja Niemiecka wybrała taki model, a kryterium według którego rysuje się granica pomiędzy *Beamte* (urzędnik państwowy), a *Angestellte* (pracownik administracji) jest fakt pełnienia funkcji przypominających wykorzystywanie władzy publicznej. Urzędnicy państwowi są uważani za broń wykonawczą kraju, mogące służyć jakimkolwiek aktualnemu rządowi (zasada neutralności politycznej) i odpowiedzialni za swą działalność przed prawem. Koncepcja “wykorzystania prawa” jest ściśle związana z kwestiami dotyczącymi interesu narodowego, prawa i porządku, suwerenności kraju, przestrzegania prawa itd. Jednakże, dwa najwyższe stopnie profesorów uniwersyteckich również zaliczają się do urzędników państwowych, chociaż ze specjalnym statusem. Osoby nie będące urzędnikami państwowymi uważani są po prostu za wykonawców zawodów w sektorze publicznym ekonomii lub urzędzie, opłacanych z budżetu państwa.

Model niemiecki, zbliżony do austriackiego i luksemburskiego, został odwzorowany przez Danię kilka dekad temu, a ostatnio przez Włochy. Główna reforma Włoch miała miejsce w 1993 roku i obecnie jedynie kilka tysięcy wysokich urzędników podlega pod prawo administracyjne, przypomnienie będące podstawą kodeksu pracy i zbiorowych umów pracy.

Kryteria zastosowania warunków Traktatu WE dotyczących wolności przepływu siły roboczej w ramach krajów członkowskich Unii, były również koncepcją władz publicznych lub zabezpieczeniem ogólnych interesów kraju czy władz lokalnych. Odtąd, zatrudnienie w sektorze publicznym musi być otwarte dla każdego obywatela Unii, w którymkolwiek państwie członkowski Unii Europejskiej, z jedynym wyjątkiem – tych stanowisk, które, przez regulamin wewnętrzny służb cywilnych, są zarezerwowane dla obywateli danego kraju. Regulamin ten stosuje się do prawa zwyczajowego Europejskiego Sądu Sprawiedliwości jedynie, kiedy spełniają te podstawowe kryteria. Ogólnie rzecz biorąc, szacuje się, że ok. 60-90% stanowisk usług publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej, jest dziś otwartych dla obywateli wszystkich krajów członkowskich, co oznacza, że jedynie 10-40% ogółu zatrudnienia w usługach publicznych jest zarezerwowanych dla obywateli danego państwa. Innymi słowy, tylko 10-40% stanowisk państwowych ma do czynienia z “korzystaniem z mocy prawa publicznego i obroną ogólnych interesów

państwa”, używając sformułowania Europejskiego Sądu Sprawiedliwości<sup>18</sup>. Dlatego przepisy służb cywilnych w krajów członkowskich są kluczowymi odnośnikami wdrażania tych zasad prawa WE.

## 2. Zarządzanie Służbami Cywilnymi w Kontekście “Administracji przez Prawo”

### *Profesjonalni Szefowie Administracji Publicznej*

Kraje Europy zachodniej, przez dłuższy już czas, uznają fakt, że standardy zarządzania i działalność menażerów publicznych mają krytyczny stosunek do sukcesu zarówno ogólnej działalności administracji publicznej, jak i prób reform administracji publicznej.

Poprawa działalności administracji publicznej oznacza potrzebę lepszych standardów wydajności i efektywności w ramach litery prawa. To zwykle wymaga udzielania pełnomocnictw i decentralizacji odpowiedzialności na rzecz menażerów publicznych, z pomocą mechanizmów kontrolnych *ex ante* i *ex post*. W takiej sytuacji, kwalifikacje menażerów publicznych, którym powierzono władze publiczne stają się najważniejsze. Co więcej, kiedy narodowe ustanawianie przepisów staje się coraz bardziej złożona i coraz bardziej nastawiona na współpracę międzynarodową, jak to ma miejsce we wszystkich krajów członkowskich Unii, zapotrzebowanie na wybitnych menażerów publicznych, z szerokimi perspektywami i umiejętnością koordynacji swej pracy, zarówno w narodowych i międzynarodowych instytucji, staje się jeszcze bardziej oczywiste.

Francja, ze swoim systemem szkolenia zawodowego oraz *corps*, ma ukształtowane przez tradycję grupy wysokich rangą urzędników. Jednostki u szczytu swej kariery w każdej grupie, są centralnie zarządzane i wspomagane w rozwoju kariery poprzez praktyki i mobilizację. Kraj ma do dyspozycji rezerwy osób do wyboru, kiedy wysokie stanowisko jest do obsadzenia. Inne kraje zakładają podobnie ukształtowane grupy czołowych menażerów, którzy są centralnie wybierani, wyznaczani, szkoleni i zarządzani. Holandia, ze swą rozwiniętą administracją, kształci *Senior Public Service* (Wysokiej Rangi Urzędnik Państwowy) z silnym naciskiem na profesjonalny rozwój menażerów i ulepszanie zdolności koordynacji. Jednak ten rodzaj wysokiej administracji państwowej nie istnieje jeszcze w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, niektóre z tych państw stopniowo przedstawiają specjalne kierunki i mechanizmy zarządzania najwyższym urzędnikom państwowym w rządzie. Węgry, Łotwa i Polska są przykładami krajów, które na bieżąco wprowadzają reformy odnoszące się do czołowych menażerów, jednak z zupełnie innym podejściem<sup>19</sup>.

W poprzednich systemach administracyjnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, nie było pojęcia profesji wspólnej administracji państwowej. Każda praca w administracji państwowej była uważana za pracę specjalisty w instytucji zatrudniającej z ograniczonymi pomostami kariery do pracy w innych instytucjach, i bez jasnych kryteriów zawodowych również ważnych w innej pracy w administracji państwowej. Mobilność pomiędzy różnymi instytucjami nie była popierana i była rzadka.

Z drugiej strony, fakt że koordynacja poglądów, a także instytucji dokonana była w obrębie struktur partii politycznej wskazuje na to, że nie było potrzeby specjalistów ogólnych ani menażerów z szerszymi zakresami umiejętności, jak tylko w swoich technicznych dziedzinach. Rodzaj stałych stanowisk menażerskich, jakie można znaleźć na wyższych poziomach w ramach Zachodnich służb państwowych było, i wciąż jest, w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej, przywilejem klasy politycznej. Menażerowie wybierani niepolitycznie byli, i w wielu przypadkach wciąż są, kompetentnymi specjalistami w swojej dziedzinie, wprowadzając wkład techniczny, ale rzadko zapewniając zarządzanie i koordynację.

Reformy administracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej powinny również dążyć do ustanowienia zawodu menażera publicznego w administracji. Pociąga to za sobą działanie w kilku dziedzinach: szkolenie menażerów; ustanawianie przepisów określających obowiązki, odpowiedzialności i

<sup>18</sup> Europejski Sąd Sprawiedliwości, Sprawa 149/1979, Komisja v. Belgia.

<sup>19</sup> Patrz: Dokumenty SIGMY, nr 1, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, OECD, Paris, 1995.



określone prawa personelu, jak w regulaminie dotyczącym administracji; udoskonalenie zarządzania personelem i standardów zarządzania; i, przede wszystkim stworzenie pojęcia administracyjnego, według którego urzędnicy i menażerowie publiczni będą mogli wypełniać swoje obowiązki w profesjonalny, bezstronny, przejrzysty i kontrolowany sposób.

### **Pojęcie „Administracji przez Prawo”**

To pojęcie administracyjne składa się z kilku czynników, z których najważniejsze to:

- *Jakość niezależnego prawa regulaminowego:* Prawo regulaminowe dostarcza podstaw podejmowania decyzji w danej dziedzinie (np. planowaniu przestrzennym lub kwestii środowiska). Innymi słowy, stanowi narzędzie dla urzędników i źródło informacji i prognoz dla społeczeństwa.
- *Jakość administracyjnego prawa proceduralnego:* Proceduralne prawo administracyjne dostarcza należytych procedur do podejmowania decyzji administracyjnych, do koordynacji i do wyważenia sił, do stosunków urzędników i komunikacji ze społeczeństwem oraz do umożliwienia każdej zainteresowanej stronie bycie wysłuchanym i apelację.
- *Jakość finansowej i administracyjnej odpowiedzialności i mechanizmów kontrolnych:* Niniejsze przyczyniają się do przejrzystości, zapewniają kontrolę podejmowania decyzji finansowych i administracyjnych oraz środki umożliwiające poprawki, wniesienie oskarżenia i zadośćuczynienie.

Jednocześnie, te trzy powyższe czynniki ukazują prawne wartości i zasady, które stanowią przyczyniają się do kształtowania poglądów i zachowania menażerów publicznych i reszty urzędników działających w ramach tego pojęcia administracyjnego. Te zasady prawne będą niezbędne jako wiodące zasady podejmowania decyzji i zachowania; zmniejszą one prawdopodobieństwo przypadkowych decyzji, przez dopuszczenie dobrowolnego podejmowania decyzji w ramach prawnych administracyjnych struktur. W końcu, zasady prawa administracyjnego znacznie przyczynią się do tworzenia podstaw profesjonalnej administracji publicznej.

Profesjonalizacja administracji publicznej jest przecież o wiele szerszym zadaniem niż wdrażanie przepisów służby państwowej i przedstawianie udoskonalień w zarządzaniu personelem. Jeśli pojęcie administracji, w ramach którego urzędnicy muszą pracować również nie ulegnie poprawie, mogą oni wciąż podejmować przypadkowe decyzje, przy niewystarczającym komunikowaniu się ze społeczeństwem i niewystarczającą koordynacją z innymi instytucjami, nawet, jeśli są w sytuacji, gdzie byli wybrani za zasługi i są poddawani systematycznym szkoleniom.

### **Jednolity Zarząd Służb Cywilnych**

Jednym problemem odziedziczonym po dawnych strukturach administracyjnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, jest brak koordynacji i jednakowych standardów dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ta fragmentaryczność powinna być scalona a zarządzanie personelem powinno być zharmonizowane w ramach administracji publicznej, aby zapewnić osiągnięcie i przegląd poziomu akceptacji wspólnego prawa administracyjnego i standardów urzędów państwowych.

Aby to uczynić, trzeba wziąć pod uwagę inne pojęcie urzędów państwowych. Administracja państwowa powinna być uważana za wspólną funkcję zarządzania w obrębie administracji publicznej. Owa wspólna funkcja dąży do zapewnienia, że zasady prawa administracyjnego, jak te wymienione wyżej i podstawowe warunki prawa, takie jak nabór i awans oparty na zasługach, sprawiedliwe przyznawanie wynagrodzenia oraz równe prawa i obowiązki, są jednolicie rozpowszechniane, rozumiane i przestrzegane przez całą

administrację publiczną jako całość. Ta wspólna funkcja wzywa do swego rodzaju centrale uprawnień zarządu administracji państwowej.

W szeregu krajów Europy Zachodniej, takich jak Francja, Portugalia i Hiszpania, odrębne ministerstwo administracji publicznej lub usług publicznych jest odpowiedzialne za generalne aspekty zarządu urzędów państwowych. Zwykle polega to na przygotowywaniu projektów ustaw i przepisów dla urzędów państwowych, organizacji i monitorowaniu naboru, koordynacji zarządzania zasobami ludzkimi, negocjowaniu ze związkami administracji w imieniu rządu oraz organizowaniu i kierowaniu ogólnymi lub specjalistycznymi szkoleniami poprzez celowo utworzone organy, takie jak szkoły czy instytucje administracji publicznej.

W innych państwach, takich jak Austria, Belgia, Niemcy, Irlandia i Holandia, Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych sprawuje tę rolę kierowania administracją państwową.

We Włoszech i Szwecji, została powołana odrębna agencja ds. negocjacji ze związkami administracji w imieniu rządu państwowego i agencji, jak również władz lokalnych.

Odpowiedzialności i instytucjonalny charakter takich kompetencji kierowania urzędami państwowymi również powinien być określony ustawą o służbach cywilnych. Może to być jednostka przygotowująca decyzje dla Premiera lub dla Rady Ministrów. Może to być specjalne ministerstwo lub oddzielna instytucja podległa Premierowi. Możliwych jest wiele rodzajów rozwiązań instytucjonalnych. Ważne jest to, że owe centralne kompetencje powinny być powierzone właściwym siłom, które efektywnie skoordynowałyby administrację publiczną.

## WNIOSKI

Dokument ten próbuje być refleksją nad tym, jak splatają się zasady prawa administracyjnego ze standardami służb cywilnych. Jednocześnie ma na celu ukazanie, jak standardy i zasady wpływają na wzajemne zrozumienie, które jest rozpowszechnione w powstającej europejskiej strefie administracyjnej, głównie z racji Europejskiego Sądu Sprawiedliwości. Prawo administracyjne ma swoje źródło w ustaleniach konstytucyjnych, które są głęboko zakorzenione w kulturowych, społecznych i politycznych wartościach jednoczących się wokół zasad demokracji. Służby cywilne są głównym elementem administracji państwowej; ale, jako że jest to tak ważny element, administracja państwowa i służby cywilne często uważane są za równoznacznik.

Prowadzi to do trzech głównych uwag końcowych: po pierwsze, wartości służb cywilnych scalają prawnie; po drugie, kontrolne służby cywilne sięgają poza wyłączność regulowania stosunków prawnych pomiędzy państwem a jego pracownikami – dotyczy nadzorowania jednej z sił państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Po trzecie, zasady prawa administracyjnego inspirują podejmowanie decyzji przez szefów administracji publicznej i ustalają zasady postępowania służb cywilnych jako całości. Podobnie, te zasady stanowią kryteria lub punkty odniesienia, do których dostosowuje się możliwe do przyjęcia standardy dla służb cywilnych i administracji publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej, jak również instytucji UE.

### **Wartości Służb Cywilnych Prawnie Łączą Zasady**

Służby cywilne są obwarowane zasadami chroniącymi je zarówno w postanowieniach konstytucyjnych, jak i w prawie administracyjnym. Z tego punktu widzenia, można powiedzieć, że wartości służb cywilnych są wartościami prawnymi. Wartości prawne nie są tym samym co zasady etyczne, nawet jeśli w dużym stopniu się pokrywają. Wartości etyczne są wskazówkami podczas działań, a ich pogwałcenie zasługuje na społeczne odrzucenie. Wartości prawne, kiedy są łamane, mają konsekwencje prawne w postaci dyscyplinarnych warunków prawnych. Pracownicy służb cywilnych są ograniczeni przez zasady administracyjne ustanowione w ustawie.

### **Urzednicy Służby Cywilnej nie są Przypadkowymi Urzednikami Państwowymi**

Służby Cywilne są podmiotem zasad prawnych i obowiązujących przepisów, co spowodowane jest ich specyficznym położeniem w hierarchicznej strukturze kraju. Ta pozycja kształtuje profesję, która pilnuje fundamentalnych praw współobywateli. Przepisy o służbach cywilnych nie tylko regulują stosunki pracy pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, jak to czyni prawo pracy. Przepisy służb cywilnych, z jednej strony, mają na celu ochronę służb cywilnych w wypełnianiu swej bardzo ważnej funkcji społecznej w demokratycznych społeczeństwach, z drugiej zaś strony, zaostrenie profesjonalnych standardów z racji delikatności spraw, z którymi pracownicy służb cywilnych muszą mieć do czynienia. Pracownicy służb cywilnych są jednostkami sfery publicznej społeczeństwa, sfery która zawiera się w dziedzinie prawa publicznego.

W rezultacie, jest to prawo publiczne - nie zwykłe prawo pracy - które powinno regulować rozdzielanie praw podejmowania decyzji w imieniu państwa, odpowiedzialność profesjonalnych urzędników państwowych i mechanizmy kontrolujące sprawowanie władzy publicznej. Z tego powodu jest to jeden główny powód posiadania aktu prawnego ds. specjalnych służb cywilnych, będącego częścią prawa administracyjnego. W przeciwieństwie do warunków pracy, te sprawy nie mogą być ustalane na indywidualnych zasadach wynikających z umowy.

### **Zasady Prawa Administracyjnego Kreują Wzory Postępowania Służb Cywilnych**

Jednak system służb cywilnych, regulowany przez ustawę o służbach cywilnych nie wystarcza, aby uczynić administrację publiczną profesjonalną, sprawną, bezstronną, działającą zgodnie z prawem i będącą w dobrym stanie. Niezbędne jest również posiadanie niezależnego i formalnego ustawodawstwa administracyjnego o odpowiedniej jakości. Ustawodawstwo to, nie tylko dostarczy służbom cywilnym ważnego narzędzia do wypełniania obowiązków i do realizacji zasad prawa publicznego opisanych wyżej, ale również jasnych procedur pomagających im w pracy i czyniących ich działania i decyzje przewidywalnymi.

Dodatkowe formalne i niezależne ustawodawstwo jest również potrzebne do zapewnienia wystarczającej wewnętrznej i zewnętrznej kontroli administracji publicznej i służb cywilnych, zwłaszcza pod względem finansów publicznych, kontroli jakości, nadzoru proceduralnego i przede wszystkim, aby zapewnić niezależny, dobrze funkcjonujący system sądownictwa, zdolny do efektywnej poprawy działań i decyzji administracyjnych drogą apelacji. To wymaganie nie jest tylko dla pewności prawnej i odpowiedzialności administracji publicznej, ale również dla zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej praw obywateli i spełnienia oczekiwań.

### **Zasady Prawa Administracyjnego Pomagają w Tworzeniu Europejskiej Strefy Administracyjnej**

Na zakończenie, zasięg do jakiego całe pojęcie administracji, włączając służby cywilne, w danym kraju, osiąga powszechnie akceptowane standardy, które są skonstruowane na podstawie i wyważone w porównaniu ze wspólnymi zasadami prawa administracyjnego, będzie pierwszorzędnej ważności dla krajów kandydujących do osiągnięcia celu, jakim jest przystąpienie do Unii Europejskiej lub, innymi słowy, do ich pełnego uczestnictwa w Europejskiej Strefie Administracyjnej.