

MARCIN PRINC

Komentarz do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej

Od wielu lat badacze różnych dyscyplin naukowych formułowali wskazania pod kierunkiem administracji, w szczególności administracji publicznej. Co jakiś czas można było również usłyszeć głosy, że na temat dobrej administracji, modelu i wzorców funkcjonowania władzy publicznej powiedziano już wszystko. Prawdą jest, iż obecne rozwiązania prawne są zdeterminowane dorobkiem wielu pokoleń badaczy. Wielką niesprawiedliwością byłoby więc formułowanie tezy, że dopiero dzisiaj jesteśmy świadkami istotnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej. Warunki się jednak zmieniają, zmienia się także zakres spraw, którymi zajmuje się szeroko pojęta administracja publiczna. Nieustannie zatem należy podejmować prace zmierzające do odpowiedniego „dostrojenia” środowiska pracy związanego z sektorem publicznym. Jednym ze sposobów służących osiągnięciu tego celu jest wszczęcie procedury prowadzącej do uchwalenia wspólnego kodeksu postępowania dla wszystkich organów i instytucji europejskich.

Choć zamysł przyjęcia aktu prawnego, który przewidywałby główne zasady funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej, zrodził się już wcześniej, to formalnie datą rozpoczęcia prac stał się 23 marca 2010 r. W tym dniu Komisja Prawna Parlamentu Europejskiego ustanowiła

grupę roboczą do spraw prawa administracyjnego w Unii Europejskiej. Na początku głównym celem miało być dokonanie przeglądu istniejącego prawodawstwa, a następnie zaproponowanie działań uznanych za stosowne. Obszar przygotowań obejmował analizę takich działań, jak: struktury, formy działania, procedury, ogólne zasady prawa administracyjnego, nadzór i mechanizmy kontrolne¹. Należy odnotować, że asumpt do podjęcia prac nad kodyfikacją dały również wystąpienia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który nawoływał do uregulowania kwestii postępowania administracyjnego w formie rozporządzenia².

Efektom prac stał się zbiór zaleceń, które przybrały formę Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej³. W ten sposób ma dojść do urzeczywistnienia postulatu zawartego w art. 298 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej⁴.

Głównym celem rozporządzenia, w myśl przyjętych zaleceń, powinno stać się zagwarantowanie prawa do dobrej administracji za pomocą otwartej, efektywnej i niezależnej administracji opartej na europejskim prawodawstwie dotyczącym postępowania administracyjnego. W tym też kontekście projekt zawierający zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej należy umiejscowić w ramach działań firmowanych pod hasłem „dobra administracja”. Należy przypomnieć, że obecnie w Europie można wyróżnić dwa główne ośrodki formułujące wymagania względem administracji publicznej: Radę Europy oraz Unię Europejską. Twórcy projektu rezolucji zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii

¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 202.

² J. Mendes, *Good Administration in EU Law and European Code of Good Administrative Behaviour*, „European University Institute Working Papers” 2009, no. 9, Florence, s. 2.

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 I 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, P7_TA(2013)0004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//PL> (dostęp: 10 X 2013).

⁴ Por. wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2010, C 83/47).

Europejskiej mieli pełną tego świadomość. Przyjęte rozwiązania nawiązały bowiem do wcześniejszego dorobku, do którego przede wszystkim należy zaliczyć: art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych⁵, rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁶, rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r. w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w następstwie badania, podjętego z własnej inicjatywy, na temat istnienia i powszechnej dostępności, w poszczególnych instytucjach i organach wspólnotowych, Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego⁷ (znanego w Polsce jako Europejski Kodeks Dobrej Administracji), a ponadto uwzględnić rekomendację CM/Rec(2007)7 z dnia 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Wpływ na kształt rezolucji miał również dorobek Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a także wyniki badań zleconych przez rząd Szwecji Szwedzkiej Agencji Zarządzania Publicznego w sprawie zasad dobrej administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto twórcy zaleceń odwołali się do bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym uznano zestaw ogólnych zasad prawa administracyjnego opartych na tradycjach konstytucjonalnych państw członkowskich. Bezpośrednio świadczą o tym słowa: „mając na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracowano ugruntowane zasady postępowania, które mają zastosowanie do postępowań państw członkowskich w sprawach wspólnotowych i które powinny tym bardziej stosować się do bezpośredniej administracji Unii”. Na marginesie warto dodać, że początkowo zasady te były przez orzecznictwo europejskie podnoszone osobno⁸. Natomiast od roku 2002 skryształizowała się odrębna, złożona zasada – dobrej

⁵ Dz. Urz. UE 2001, L 8, s. 1.

⁶ Dz. Urz. UE 2001, L 145, s. 43.

⁷ Dz. Urz. UE 2002, C 72 E, s. 331, dalej „EKDA”.

⁸ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 67-77.

administracji⁹, której siła została wzmocniona na skutek przyjęcia założenia, że każda zasada sprecyzowana w Karcie praw podstawowych UE posiada walor ogólnej zasady prawa UE. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu z Lizbony, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską¹⁰, podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu. Szczególne więc znaczenie nadano zagwarantowaniu prawa do dobrej administracji w Unii Europejskiej, zwłaszcza, jak podkreślają autorzy, „mając na uwadze, że podstawowe prawo do dobrej administracji określone w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stało się prawnie wiążące jako prawo pierwotne”. W tym też kontekście należy uznać, iż jest to jednak swoisty „krok naprzód”. Rozwój taki jest związany z wiążącym charakterem Karty Praw Podstawowych UE włączonej do innych postanowień traktatowych (Lizbona), dających grunt do stworzenia otwartej, niezależnej i skutecznej administracji europejskiej¹¹.

Ważnym uzasadnieniem dla podjęcia stosownych prac jest także to, że wraz z rozwojem kompetencji Unii Europejskiej jej obywatele coraz częściej bezpośrednio stykają się z administracją Unii. Przy czym mankamentem jest fakt, że nie mają oni przy tym zawsze odpowiednich praw procesowych, które mogliby wykorzystać, gdyby okazało się to konieczne. Brak wspólnego aktu prawnego dodatkowo utrudnia obywatelom Unii Europejskiej zrozumienie prawa administracyjnego.

Twórcy rezolucji na skutek przeprowadzonej analizy obecnego stanu prawnego doszli do wniosku, że „obecne zasady Unii w sprawie dobrej administracji są rozproszone i znajdują się w wielu różnych źródłach: prawie pierwotnym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawodawstwie wtórnym, prawie miękkim oraz jednostronnych zobowiązaniach instytucji unijnych [...] i że istniejące wewnętrzne kodeksy postępowania różnych instytucji mają ograniczony

⁹ Ibidem, s. 77. Zob. również Judgment of the Court of First Instance (First Chamber) of 27 IX 2002, T-211/02, *Tideland Signal Ltd v. Commission of the European Communities*, T-211/02, „Reports of Cases” 2002 II-3781/3785, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&jur=C,T,F&num=211/02#> (dostęp: 12 X 2013).

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 XII 2007 r. (Dz. Urz. UE 2007, C 306, s. 1).

¹¹ Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne...*, s. 201.

zakres, różnią się od siebie i nie są prawnie wiążące”¹². Z tego też względu rozporządzenie powinno mieć charakter spajający. Świadczą o tym słowa zamieszczone w zaleceniu drugim: „Rozporządzenie powinno zawierać uniwersalny zbiór zasad i określać procedurę stosowaną jako zasadę *de minimis*, gdy nie istnieje *lex specialis*. Gwarancje przyznane obywatelom w ramach instrumentów sektorowych nie mogą zapewniać mniejszej ochrony niż gwarancje przewidziane w rozporządzeniu”¹³. Przyjęcie wspólnych rozwiązań ma pozwolić na uniknięcie zamieszania wynikającego z równoległego istnienia różnych kodeksów dla większości instytucji i organów Unii. Stąd też projektowane przepisy powinny mieć charakter ramowy. Powyższy postulat manifestują postanowienia przyjęte przez Parlament Europejski.

W treści załącznika zawierającego szczegółowe zalecenie dotyczące treści projektowanego aktu prawnego znalazło się sześć zbiorów głównych zaleceń dotyczących: celu i zakresu rozporządzenia, związku między rozporządzeniem a instrumentami sektorowymi, ogólnych zasad odnoszących się do administracji, zasad regulujących decyzje administracyjne, przeglądu i zmiany własnych decyzji, formy i jawności rozporządzenia.

Na największą uwagę zasługuje przedstawienie dziewięciu zasad ogólnych odnoszących się do administracji. Wśród nich znalazły się takie, jak:

- zasada praworządności, zgodnie z którą administracja unijna powinna działać w zgodzie z prawem i stosować zasady i procedury określone w prawodawstwie Unii. Zasada ta nakazuje jednocześnie, by uprawnienia administracyjne były oparte na prawie, a ich treść musi być z nim zgodna. Ponadto wszelkie podejmowane decyzje i przyjmowane środki nigdy nie powinny być arbitralne ani wynikać z celów, które nie są oparte na prawie lub motywowane interesem publicznym;
- zasada niedyskryminacji i równego traktowania, która nakazuje, by administracja unijna unikała nieuzasadnionej dyskryminacji osób ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub jakiegokolwiek inne opinie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Nadto wskazuje się, by osoby, które znajdują się w podobnej

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 I 2013 r., zawierająca zalecenia dla Komisji...

¹³ Ibidem.

- sytuacji, były traktowane jednakowo, a różnice w traktowaniu były usprawiedliwione jedynie obiektywnymi aspektami danej sprawy;
- zasada proporcjonalności, która na administrację unijną nakłada obowiązek podejmowania decyzji dotyczących praw i interesów osób tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym dla osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada ta nakazuje również zachowanie równowagi między interesami osób prywatnych a interesem publicznym. Powyższa uwaga w szczególności odnosi się do nakładania obciążeń administracyjnych lub ekonomicznych, które mogą być nadmierne w stosunku do oczekiwanych korzyści;
 - zasada bezstronności, nakazująca, by administracja unijna była bezstronna i niezależna. Urzędnik powinien dodatkowo powstrzymać się od wszelkich arbitralnych działań niekorzystnych dla osób oraz od preferencyjnego traktowania, bez względu na motyw. Nadto w ramach tego wymogu administracja unijna powinna działać zawsze w interesie Unii i dla dobra publicznego, w szczególności żadne działanie nie powinno opierać się na interesie osobistym (w tym finansowym), rodzinnym ani narodowym, ani też podlegać presji politycznej. Przy czym jednocześnie nakłada się obowiązek polegający na zagwarantowaniu odpowiedniej równowagi między poszczególnymi rodzajami interesów obywateli (przedsiębiorców, konsumentów i innych);
 - zasada spójności i uzasadnionych oczekiwań, zgodnie z którą administracja unijna powinna wykazywać konsekwencję we własnych działaniach i działać zgodnie z normalnymi praktykami administracyjnymi, które zostaną podane do publicznej wiadomości. W przypadku uzasadnionych podstaw do odstąpienia od takiej normalnej praktyki administracyjnej w indywidualnych przypadkach należy podać ważne uzasadnienie takiego odstępstwa;
 - zasada poszanowania prywatności – mieści w sobie nakaz poszanowania prywatności osób, a także wymóg, by administracja unijna unikała przetwarzania danych osobowych w celach prawnie niedozwolonych oraz przekazywania tych danych osobom trzecim;
 - zasada uczciwości, która winna być traktowana jako podstawowa zasada prawa, niezbędna do utworzenia klimatu zaufania i przewidywalności w stosunkach między obywatelami a administracją;
 - zasada przejrzystości, mająca na celu wykreowanie otwartej administracji unijnej. Postępowanie administracyjne prowadzone przez organ powinno być odzwierciedlone w prowadzonej dokumentacji. W szczególności powinno się prowadzić odpowiednie zapisy korespon-

- dencji przychodzącej i wychodzącej, otrzymanych dokumentów oraz podjętych decyzji i przyjętych środków. Otwartość zakłada również, że wszystkie wkłady pochodzące od organów doradczych i zainteresowanych stron powinny być udostępniane publicznie, a wnioski o dostęp do dokumentów powinny być rozpatrywane zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001¹⁴.
- zasada efektywności i użyteczności, która zakłada, że działania ze strony administracji unijnej powinny podlegać kryteriom efektywności i użyteczności publicznej. Na członków personelu został w szczególności nałożony obowiązek informowania opinii publicznej na temat sposobu, w jaki rozpatrywana jest sprawa leżąca w ich kompetencjach. W przypadku otrzymania wniosku w sprawie, która nie znajduje się w zakresie ich kompetencji, kierują osobę składającą wniosek do właściwego punktu obsługi.

Oprócz dziewięciu zasad zaprezentowanych powyżej, w komentowanej rezolucji znalazły się postanowienia nawiązujące do wydawanych decyzji administracyjnych. Dotyczą one: wszczęcia postępowania administracyjnego, potwierdzenia odbioru, bezstronności decyzji administracyjnych, prawa do bycia wysłuchanym, prawa dostępu do akt sprawy, terminów, formy decyzji administracyjnych, obowiązku podania przyczyny konkretnego rozstrzygnięcia, powiadomienia w sprawie decyzji administracyjnych oraz wskazania środków odwoławczych.

Oceniając redakcję i kształt przyjętej rezolucji w perspektywie późniejszego przyjęcia rozporządzenia, należy podkreślić, że katalog zasad przypomina te zapisane w zaleceniu CM/Rec(2007)7 z dnia 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji. Zarówno w jednym, jak i w drugim akcie przyjęto dziewięć zasad odnoszących się do administracji. Tutaj przypomnieć trzeba, że w zaleceniu z 20 czerwca 2007 r. znalazły się następujące zasady: praworządności, równości, bezstronności, proporcjonalności, pewności prawnej, podejmowania działań we właściwym czasie, partycypacji, poszanowania prywatności oraz przejrzystości. Natomiast w zaleceniach dla Komisji można odnaleźć zasady: praworządności, niedyskryminacji i równego traktowania, proporcjonalności, bezstronności, spójności i uzasadnionych oczekiwań, poszanowania prywatności, uczciwości, przejrzystości, efektywności oraz użyteczności.

¹⁴ Rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 V 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. WE 2001, L 145/43).

Podobnie w zaleceniu z 2007 r. osobno skatalogowano zasady dotyczące decyzji administracyjnych i zasady dotyczące odwołań. Stąd też pod względem treści komentowany akt prawny nie stanowi żadnego *novum*. Sami twórcy zaleceń zwracają bowiem uwagę, że podstawowy zestaw zasad dobrej administracji jest obecnie powszechnie akceptowany wśród państw członkowskich. Potwierdzają to także badania przeprowadzone przez szwedzki zespół naukowców¹⁵.

Warta uwagi, w ocenie przyjętej w niniejszym komentarzu, jest zasada użyteczności. Zgodnie z jej treścią administracja powinna służyć obywatelom, oferować im wskazówki, pomoc i wsparcie, działać z odpowiednią uprzejmością, a tym samym unikać nazbyt skomplikowanych i długotrwałych procedur, oszczędzając w ten sposób czas i wysiłek obywateli oraz urzędników. W konsekwencji przyjęcie tej zasady pomogłoby spełnić uzasadnione oczekiwania obywateli i przyniosłoby korzyści zarówno obywatelom, jak i administracji dzięki poprawie jakości usług, a także coraz większej skuteczności; przy czym niezbędne jest podkreślenie, że należy zwiększyć prawo obywateli UE do dobrej administracji, w tym za pośrednictwem odpowiednich służb i sieci informacyjnych Komisji. Można sądzić, że obok zasady praworządności, zasada użyteczności jest zasadniczym ogniwem zrozumienia relacji pomiędzy administracją a jednostką. Jej istotę zgodnie podkreśliły Komisja Spraw Konstytucyjnych i Komisja Petycji. Chodzi tu bowiem o stworzenie „ducha służenia obywatelom”. Na marginesie dodajmy, że od wielu lat w polskiej doktrynie prawa administracyjnego mówiono o służebnej roli administracji publicznej. Czasami obowiązek służby był akcentowany w różnorodnych ślubowaniach, np. w Kodeksie powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1984 r.¹⁶ Zasada służebnej roli administracji publicznej *expressis verbis* nie została ujęta ani w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷, ani w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁸.

¹⁵ Statskontoret, *Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union*, 2005, s. 11, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (dostęp: 21 X 2010).

¹⁶ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 VII 1984 r. w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. Nr 20, poz. 135).

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267), dalej „k.p.a.”.

Niewątpliwie w związku z inicjacją procesu powstania unijnego kodeksu postępowania administracyjnego można sądzić, że jest ona wynikiem postępującego procesu europeizacji. Szerokie rozumienie tego pojęcia może się sprowadzać do odkrywania wspólnego mianownika dla wartości przyjętych w danej cywilizacji, np. kulturze europejskiej¹⁹. Wąskie pojmowanie tego terminu może się natomiast wiązać z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i obowiązkiem bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego oraz wdrażania rozwiązań przyjętych na tym poziomie współpracy²⁰. Johan P. Olsen²¹ wyróżnia aż pięć potencjalnych możliwości pojmowania europeizacji; można ją mianowicie rozumieć jako: konsekwencję rozszerzania granic i nowej rzeczywistości z tym związanej (szczególnie w perspektywie współpracy wewnątrz UE), rozwój instytucji na europejskim poziomie, centralny wpływ narodowego systemu rządzenia, eksport form organizacji politycznej albo projekt politycznej standaryzacji (unifikacji).

Lektura komentowanej rezolucji pozwala na potwierdzenie, że mamy do czynienia z poszukiwaniem wspólnego mianownika w kontekście przyszłych perspektyw rozwoju europejskiego prawa administracyjnego. Wydaje się, iż proces europeizacji trzeba uznać za nieuchronny. W ślad za rozbudową norm materialnoprawnych powinno zmierzać prawodawstwo dotyczące reguł postępowania. Trafnie zatem kilka lat temu sytuację ocenił A. Błaś, twierdząc, że „[n]iejunikniona jest [...] unifikacja podstawowych urzędzeń administracji publicznej, pojmowana jako przyjmowanie jednolitych standardów administracji publicznej we wszystkich państwach globalizującego się świata. [...] Konieczna unifikacja obejmie także przyjęcie jednolitych standardów tworzenia struktur organizacyjnych administracji publicznej (administracji rządowej i administracji lokalnej: regionalnej i samorządowej), przyjęcie ujednoczonych procedur administracyjnych. Ujednoczeniu ulegną także metody i formy działania administracji, z widoczną wyraźną już dziś tendencją do odchodzenia od klasycznych i do tej pory dominujących form i metod zwanych władczymi, na rzecz mediacji,

¹⁹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 17 i n.

²⁰ Zob. M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 11, s. 18.

²¹ J.P. Olsen, *Europe in Search of Political Order. An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic/Historical Drift, and the Co-existence of Orders*, Oxford 2007, s. 70 i n.

negocjacji, rokowań i działania w formach przede wszystkim prawa cywilnego²².

Zasygnalizowany powyżej proces europeizacji nie przebiega jednak w sposób bezwzględnie swobodny. Za przykład swoistego ograniczenia, mającego na celu zabezpieczenie interesów państw członkowskich, oprócz zasady subsydiarności należy uznać zasadę autonomii procesowej. Powinno się więc zbadać, czy projektowane rozporządzenie nie zburzy jednego z fundamentalnych filarów Unii Europejskiej.

W pierwotnym brzmieniu zasada autonomii procesowej została spreycyzowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w 1976 r.²³ i oznacza „kompetencję państwa członkowskiego do uregulowania właściwości sądów i procedur (sądowych) służących rozpoznawaniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym (ochronie praw wynikających z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego)”²⁴. Zasada wyznacza w ten sposób relację pomiędzy prawem unijnym a krajowym²⁵. Chodzi tu zatem o wpływ prawa unijnego na uregulowania państw członkowskich, który może opierać się na trzech modelach: integracyjnym, harmonizacyjnym i autonomicznym²⁶. Pierwszy z nich zakłada, że „prawo unijne reguluje przepisami bezpośrednio skutecznymi zasady i tryb postępowania administracyjnego przed krajowymi organami administracji publicznej w określonych kategoriach spraw unijnych”²⁷. Drugi model oznacza, że „prawo unijne określa cele i zasady regulacji prawnej postępowania administracyjnego przed krajowymi organami administracji publicznej w określonych kategoriach spraw administracyjnych”²⁸. Trzeci zaś wskazuje, że „prawo unijne nie reguluje zasad i trybu postępowania administracyjnego przed krajowymi

²² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 45.

²³ Wyrok z 16 XII 1976 r. w sprawie *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, „European Court Reports” 1976, s. 01989; wyrok z 16 XII 1976 r. w sprawie *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen*, 45/76, „European Court Reports” 1976, s. 02043.

²⁴ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie unii europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 35.

²⁵ *Ibidem*, s. 36.

²⁶ A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Europeizacja prawa administracyjnego*, pod red. I. Rzucidło, Lublin 2011, s. 26.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

organami administracji publicznej”²⁹. W ostatnim przypadku brakuje zatem proceduralnych przepisów unijnych. Model autonomiczny może dodatkowo przybrać dwie postacie: czystą i proceduralnie autonomiczną³⁰. W pierwszej nie ma powiązania z prawem unijnym, nie istnieją przepisy proceduralne oraz brak jest szerokiego kontekstu unijnego³¹. Natomiast w modelu proceduralnie autonomicznym występuje kontekst unijny, ale istnieje relacja prawo procesowe unijne – prawo proceduralne krajowe³².

Całościowej oceny wpływu prawa europejskiego na polski Kodeks postępowania administracyjnego w 2005 r. dokonał A. Wróbel. Z obserwacji tego autora wynika, że dotychczasowy wpływ prawa europejskiego na postanowienia k.p.a. należy zakwalifikować do modelu autonomicznego³³. Wprowadzane zmiany nie były bezpośrednio wynikiem transpozycji prawa wspólnotowego. Z drugiej strony można wskazać, iż choć nie w stosunku do k.p.a., to do ustawy o cudzoziemcach³⁴, zawierającej również normy proceduralne, taki wpływ jednak istnieje. Dowodzi to tezy, że rozleglejszy wpływ należy zaobserwować w stosunku do prawa administracyjnego materialnego³⁵, gdzie mamy raczej do czynienia z modelem harmonizacyjnym³⁶.

Sytuacja ciągle jednak ulega zmianie. Przykładem mogą być postanowienia Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁷. Omawiana regulacja wpłynęła także na kształt postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego, którego treść art. 145b § 1 przewiduje możliwość żądania wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z komentowaną ustawą, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną. W tym kontekście należy zgodzić się z uwagami Wróbla, że skutkiem nasilenia się tendencji harmonizacyjnych i integracyjnych jest pośrednia dekodyfikacja k.p.a., a wskazane powyżej dwie tendencje w naturalny

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, s. 27.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ibidem, s. 30.

³⁴ Ustawa z dnia 12 XII 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 2013, poz. 1650).

³⁵ A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa...*, s. 35.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Dz. U. Nr 254, poz. 1700.

sposób zmniejszając autonomię proceduralną państw członkowskich³⁸. Z drugiej strony, czy tego chcemy, czy nie, wpływ prawa wspólnotowego ujawnia się stopniowo już od dawna przez oddziaływanie Trybunału Sprawiedliwości, którego orzecznictwo nawiązuje do zasady jednolitego i efektywnego stosowania prawa unijnego³⁹.

Należy więc zadać pytanie, czy postanowienia rezolucji wpłyną na prawo wewnętrzne państw członkowskich. Bezpośrednio nie powinny wpływać. Dowodzi tego redakcja zalecenia 1, zgodnie z którym rozporządzenie powinno mieć zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii („administracja unijna”) w ich kontaktach ze społeczeństwem, a zakres rozporządzenia powinien być ograniczony do administracji bezpośredniej. Rozporządzenie powinno określać podstawowe zasady dobrej administracji i regulować procedury stosowane przez administrację unijną w przypadku postępowań, w których stroną jest osoba fizyczna lub prawna, lub w innych sytuacjach, w których jednostka ma bezpośredni lub osobisty kontakt z administracją unijną.

Pośrednio należy jednak uznać, że rozporządzenie będzie wpływało na prawo polskie. Przyjmuje się bowiem, że akt ten powinien zawierać uniwersalny zbiór zasad i określać procedurę stosowaną jako zasadę *de minimis*, gdy nie istnieje *lex specialis*. Powyższą regułę dopełnia fakt, iż gwarancje przyznane obywatelom w ramach instrumentów sektorowych nie mogą zapewniać mniejszej ochrony niż gwarancje przewidziane w rozporządzeniu. Z tego też względu w konsekwencji zmian regulacji sektorowych projektowane rozporządzenie wpłynie pośrednio na prawo państw członkowskich. W przypadku przyjęcia stosownej rezolucji, zasady tam sprecyzowane na pewno będą odgrywały, podobnie jak Europejski Kodeks Dobrej Administracji czy zalecenie R(2007)7 z dnia 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji, „rolę argumentów interpretacyjnych, zwykle uzupełniających w stosunku do argumentów płynących z wykładni przepisów krajowych, zawsze wskazujących na konotację aksjologiczną”⁴⁰. Swoistą tarczą ochronną w stosunku do państw członkowskich może stać się zasada subsydiarności⁴¹. Innym dowodem możliwości pośredniego oddziaływania jest wskazówka ujęta w punkcie G,

³⁸ A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa...*, s. 36.

³⁹ *Ibidem*, s. 31.

⁴⁰ L. Leszczyński, *Europejski kodeks dobrej administracji a zasady polskiej procedury administracyjnej*, w: *Europeizacja...*, pod red. I. Rzucidło, s. 23.

⁴¹ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 36.

zamieszczona w Opinii Komisji Spraw Konstytucyjnych sporządzonej 10 października 2012 r. Zgodnie z tym punktem „rozporządzenie w sprawie europejskiego prawa administracyjnego może zmierzać w kierunku uzyskania zbieżności krajowych przepisów prawa administracyjnego w zakresie, w jakim dotyczy to zasad ogólnych odnoszących się do obywateli, i może ono pomóc we wzmacnianiu procesu integracji w tej dziedzinie”⁴². Nie ulega wątpliwości, że współpraca będzie dotyczyć wymiany dobrych praktyk pomiędzy administracją poszczególnych państw członkowskich a administracją Unii Europejskiej. Taki zaś rodzaj współpracy również dotychczas istniał.

Reasumując, powstanie Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej jest dowodem na to, że temat dobrej administracji nie został zapomniany. Wręcz przeciwnie, należy się spodziewać dalszych kroków na płaszczyźnie prawa europejskiego. Trzeba się zgodzić ze stwierdzeniem, iż kodyfikacja ta będzie musiała się charakteryzować dużym stopniem ogólności⁴³. Wyzwaniem stanie się obowiązek wyważenia różnych tradycji prawnych, a także odmienności w ujmowaniu zagadnienia dobrej administracji⁴⁴. Należy jednak dopilnować, by polskie doświadczenia również wpłynęły na kształt projektowanego aktu prawnego. Stąd apel do przedstawicieli rodzimej nauki oraz praktyki.

Przyjęte rozwiązania, choć bezpośrednio nie wpłyną na prawo krajowe, staną się kolejnym zbiorem standardów europejskich będących swoistym wzorcem dla prawodawcy krajowego. Wnioski płynące z lektury rezolucji są zbieżne z wcześniej wysnutymi przez A. Gilla, który nie dostrzegł potrzeby zmiany polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego w kontekście Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Należy potwierdzić, że k.p.a. w dostatecznym stopniu pełni rolę gwaranta zrównoważenia różnorodnych interesów indywidualnych, grupowych czy ogólnych⁴⁵, a jego treść jest jeszcze bardziej drobiazgową

⁴² Sprawozdanie zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024 (INI)), A7-00369/2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0369&language=PL#title4> (dostęp: 10 X 2013).

⁴³ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne...*, s. 203.

⁴⁴ Statskontoret, *Principles of Good Administration...*, s. 78.

⁴⁵ A. Gill, *O potrzebie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w świetle „Right to good administration” oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, w: *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, pod red. P. Wilińskiego, O. Krajniak, B. Guzika, Poznań 2006, s. 285.

niż postanowienia EKDA⁴⁶. Powyższa uwaga dotyczy także komentowanej rezolucji. W polskich warunkach przeobrażania może wymagać cały system prawa administracyjnego. Korzystając z doświadczeń europejskich mających na celu skonsolidowanie różnych rozwiązań prawnych, powinniśmy sfinalizować prace w zakresie przygotowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego, którego istotną częścią byłby katalog zasad regulujących relację pomiędzy administracją publiczną a jednostką, niezależnie od form i metod jej działania. Na marginesie, ostatni projekt zasad ogólnych prawa administracyjnego nie doczekał się uchwalenia⁴⁷, pomimo istnienia głosów doktryny nawołujących do uporządkowania tej gałęzi prawa⁴⁸.

⁴⁶ A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 354.

⁴⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, Druk sejmowy nr 3942, Warszawa, 29 XII 2010.

⁴⁸ D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, „Biuletyn RPO – Materiały” 2008, nr 60.