

KSIĘGA I

Przepisy ogólne

Zespół redakcyjny:

*Paul Craig, Deirdre Curtin, Giacinto della Cananea,
Herwig C.H. Hofmann, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider,
Marek Wierzbowski, Jacques Ziller*

A. WPROWADZENIE DO RENEUAL MODEL KODEKSU

Streszczenie wprowadzenia

- (1) Celem projektu Grupy Naukowo-Badawczej ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego (ReNEUAL) opracowującej Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej jest określenie w jaki sposób konstytucyjne wartości Unii mogą zostać wpisane w zasady postępowania administracyjnego regulujące „nieustawodawcze” wdrażanie prawa i polityk UE. Odpowiednio sformułowane zasady wprowadzania w życie prawa oraz polityk Unii Europejskiej mogą poprawić jakość europejskiego systemu prawnego. Zasady te mogą przyczynić się do lepszego przestrzegania ogólnych zasad prawa europejskiego, pomóc w uproszczeniu europejskiego systemu prawnego, zwiększyć pewność prawa oraz wypełnić luki w europejskim systemie prawnym.
- (2) ReNEUAL Model Kodeksu składa się z sześciu ksiąg. Ich zawartość ma służyć umocnieniu ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej oraz przedstawić najlepsze praktyki ukształtowane w oparciu o badania porównawcze, sprawdzające się w różnych obszarach działalności Unii Europejskiej. Proces opracowywania Modelu kodeksu był złożony i przebiegał w kilku etapach. W pierwszej kolejności dokonano porównano obszary działalności Unii Europejskiej oraz krajowe porządki prawne. Następnie stworzono wstępny projekt zidentyfikowanych zasad postępowania i uzupełniono go wyjaśnieniami, co do dokonanego wyboru przyjętych rozwiązań i wykorzystanych źródeł. Tak opracowany projekt ReNEUAL Model kodeksu stał się przedmiotem dyskusji i recenzji w drodze wielokrotnych konsultacji przeprowadzonych w szerokim gronie pracowników naukowych oraz praktyków.
- (3) ReNEUAL Model kodeksu jest zbudowany tak, aby umożliwić ewentualne jego przekształcenie w rozporządzenie Unii Europejskiej – mające swą pod-

stawę prawną w obecnie obowiązującym prawie (*de lege lata*) bądź w prawie ustanowionym w przyszłości (*de lege ferenda*). Niemniej samo pojęcie „Model kodeksu” podkreśla naukowy charakter projektu ReNEUAL.

- (4) ReNEUAL Model kodeksu jest przykładem innowacyjnej kodyfikacji. Polega ona na zebraniu w nowym akcie prawnym wszystkich istniejących zasad, rozproszonych w licznych kodeksach, regulacjach prawnych oraz orzecznictwie sądowym. Innowacyjność kodyfikacji polega również na modyfikowaniu istniejących zasad i reguł, jeśli istnieje taka potrzeba, oraz na dodaniu nowych.
- (5) Przepisy i zasady prawa administracyjnego UE są na ogół produktem stopniowego wprowadzania przepisów regulujących konkretne obszary działalności UE, z których niektóre mogą mieć charakter eksperymentalny. Prawo administracyjne UE charakteryzuje zatem znaczne rozdrobnienie. Jest ono złożonym zbiorem reguł i zasad, często pokrywających się ze sobą, stworzonych na potrzeby konkretnych sektorów czy konkretnych zagadnień z zakresu administracji. W tak funkcjonującym zbiorze występują jednak równocześnie liczne luki regulacyjne.
- (6) Prawo UE wykorzystuje różne narzędzia w zależności od konkretnych i zmieniających się okoliczności wdrażania prawa i polityk UE. Każde z tych narzędzi – decyzje wydawane w sprawach indywidualnych, akty o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, umowy i porozumienia – ma swoje specyficzne wymagania dla zapewnienia sprawiedliwości proceduralnej. Prawo Unii Europejskiej w zakresie postępowania administracyjnego również charakteryzuje się różnorodnością jurysdykcyjną i pluralizmem podmiotowym.
- (7) Problem z ustanowieniem przepisów regulujących postępowanie administracyjne w Unii Europejskiej nie jest odosobniony. Podobne trudności można dostrzec w systemach wielu innych państw na świecie. Główna trudność sprowadza się do tego, że pomimo iż propozycje rozwiązań w tym zakresie można zaczerpnąć z wielu aktów prawnych Państw Członkowskich dotyczących postępowania administracyjnego, to nie ma wśród nich jednego rozwiązania, które w całości można by zaadoptować na grunt całej UE (wszystkich krajów członkowskich).
- (8) Głównym celem projektu ReNEUAL było wypracowanie rozwiązań mających usprawnić implementację prawa UE jako całości. Od początku projektu rozważano możliwość przekształcenia całości lub części opracowania w projekt regulacji UE. W ramach unijnego systemu przyznania kompetencji przyszedł akt prawny UE w zakresie postępowania administracyjnego wymagałby znalezienia takich przepisów traktatowych, które mogłyby stanowić podstawę prawną do jego przyjęcia. Kwestia podstawy prawnej dla kodyfikacji postępowania administracyjnego dla EU jest delikatna. Grupa ReNEUAL wzięła te trudności pod uwagę.
- (9) Zakres zastosowania poszczególnych ksiąg ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej nie jest tożsamy. Pewne

szczególne względy, które wymagały wzięcia pod uwagę, doprowadziły do zróżnicowania pomiędzy ogólnym zakresem Księgi II–IV, które dotyczą unijnych instytucji, organów, urzędów i agencji, a zakresem Księgi V i VI, które zostały opracowane z myślą o organach administracji UE oraz państwach członkowskich.

- (10) Zgodnie z podejściem tutaj przedstawionym, niniejsze zasady od samego początku były przedmiotem wielokrotnych wewnętrznych i zewnętrznych konsultacji oraz debat, których szczegóły podane są w objaśnieniach do poszczególnych ksiąg.

I. Tło i misja projektu ReNEUAL: Postępowanie administracyjne w UE a zasady konstytucyjne

- (11) Zasady konstytucyjne stanowią decydujący normatywny wyznacznik dla kształtu postępowania administracyjnego w UE. Istnienie czy brak uregulowania prawnego w zakresie postępowania administracyjnego w UE nie jest jedynie pytaniem o charakterze „technicznym” wolnym od rozważań natury konstytucyjnej. Postępowanie administracyjne służące implementacji prawa i polityk UE wiąże się z podejmowaniem do czynności administracyjnych na wszystkich jego etapach. Przepisy dotyczące postępowania administracyjnego muszą być tak skonstruowane, aby w równym stopniu przyczyniały się do realizacji dwóch równoważnych celów prawa publicznego: zapewnienia, że przedmiotowe instrumenty wspierają należyte wywiązywanie się z obowiązków publicznych, a jednocześnie zapewniają ochronę praw jednostek.
- (12) Wartości i zasady konstytucyjne są kluczowymi standardami normatywnymi przesądzającymi o kształcie zasad postępowania w zakresie wdrażania prawa UE. Należą do nich zasada praworządności oraz, będące jej emanacjami, zasada legalności, pewności prawa, proporcjonalności działań publicznych i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Te wartości i zasady obejmują również koncepcję unijnej demokracji opartej na przejrzystym systemie wymagającym nie tylko zdefiniowania i ochrony zasady uczestnictwa stron w postępowaniu i dostępu do informacji, ale również, zgodnie z art. 9 TUE, równości obywateli w ich dostępie do administracji Unii. Artykuł 1 akapit 2 oraz art. 10 ust. 3 TUE głosi, że w Unii, zgodnie z zasadami otwartości i pomocniczości „decyzje podejmowane są w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”.
- (13) Inne indywidualne prawa i obowiązki decydujące o kształcie postępowania wynikają z zasady dobrej administracji, częściowo wyrażonej w art. 41 KPP. Dobra administracja wymaga, aby decyzje były podejmowane zgodnie z zasadami postępowania, które gwarantują sprawiedliwość, bezstronność i terminowość. Dobra administracja obejmuje obowiązek administracji uzasadniania swoich decy-

zji – wymóg wynikający również z prawa do skutecznego środka odwoławczego wyrażonego w art. 47 KPP – oraz prawa domagania się odszkodowania od władz publicznych, które wyrządziły szkodę przy wykonywaniu swoich funkcji. Dobra administracja również wymaga ochrony prawa do obrony, prawa do zwrócenia się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i otrzymania odpowiedzi w tym samym języku oraz generalnie ochronę uczciwego procesu. Ponadto dobra administracja obejmuje prawo do informacji, w tym ochronę prywatności i ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, a także prawo dostępu do informacji.

- (14) Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej opracowany przez grupę ReNEUAL zajmuje się zagadnieniem przeniesienia wartości konstytucyjnych Unii na grunt postępowania administracyjnego regulującego nieustawodawcze metody wdrażania prawa i polityk UE. Autorzy ReNEUAL Model kodeksu są przekonani, że odpowiednio skonstruowane zasady wdrażania prawa i polityk UE mogą poprawić jakość systemu prawnego UE. Takie zasady ReNEUAL Model Kodeksu mogą zapewnić zgodność z ogólnymi zasadami prawa UE. W rezultacie to może przyczynić się nie tylko do zapewnienia jasności w zakresie praw i obowiązków jednostek i organów administracji uczestniczących w postępowaniu, ale także do przejrzystości i skuteczności systemu prawnego jako całości. Kodyfikacja postępowania administracyjnego może doprowadzić do uproszczenia systemu prawnego, zwiększenia pewności prawnej, wypełnienia luk w systemie prawnym, a tym samym do dalszego zwiększania zgodności z zasadą praworządności. Ustanowienie nadających się do wyegzekwowania praw wpływających na pozycje jednostek uczestniczących w postępowaniu administracyjnym przyczynia się do zapewnienia przestrzegania zasad uczciwego procesu i służy sprawiedliwości proceduralnej. Ponadto istnienie jednego zestawu podstawowych zasad rządzących postępowaniem administracyjnym może realnie przyczynić się do zmniejszenia liczby sporów sądowych. Obecnie obowiązujące przepisy i zasady postępowania administracyjnego są rozdrobnione i odnoszą się do konkretnych obszarów polityk UE; ponadto występują w nich luki i nie zawsze możliwa jest jednolita interpretacja zasad, które mają zastosowanie w różnych sektorach, nawet jeśli mają one być podobne. Obecnie obowiązujące przepisy i zasady postępowania administracyjnego często muszą być uzupełniane przepisami proceduralnymi dotyczącymi konkretnych zagadnień procesowych.
- (15) ReNEUAL Model Kodeksu postępowania administracyjnego składa się z sześciu ksiąg. Ich zawartość ma służyć umocnieniu ogólnych zasad prawa UE oraz wskazać – w oparciu o badania porównawcze – najlepsze praktyki stosowane w różnych obszarach działalności UE. Księga I określa ogólny zakres zastosowania Modelu kodeksu, jego stosunek do przepisów właściwych dla danego obszaru działalności UE oraz porządków prawnych państw członkowskich oraz definicje pojęć pojawiających się w księgach. Preambuła Księgi I zawiera

krótki opis zasad rządzących postępowaniem administracyjnym oraz przedstawia sposób interpretacji kolejnych zasad opisanych w Księgach II–VI. Kolejne Księgi przedstawiają szczegółowo konkretne postępowania administracyjne w UE, które mogą bezpośrednio wpływać na interesy i prawa jednostek. Księgi poświęcone są nieustawodawczym metodom wdrażania prawa i polityk UE: wydawaniu przepisów przez organy administracji (Księga II), wydawaniu decyzji w sprawach indywidualnych (Księga III), umowom (Księga IV) i bardzo ważnej z uwagi na złożony charakter administracji w UE, procedurze wzajemnej pomocy (Księga V) i zarządzaniu informacją (Księga VI).

- (16) Zakres zastosowania poszczególnych ksiąg ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej nie jest tożsamy. Postępowanie opisane w Księgach II–IV jest prowadzone przez instytucje, organy, urzędy i agencje UE. Postępowanie opisane w Księdze V i VI dotyczy kwestii, które nie mogą być rozstrzygnięte bez uwzględnienia relacji pomiędzy instytucjami, organami, urzędami i agencjami UE z jednej strony, a organami państw członkowskich z drugiej strony. Biorąc pod uwagę rzeczywistość, w której państwa członkowskie są często zaangażowane we wdrażanie prawa i polityk UE, Księgi V i VI Modelu Kodeksu zostały tak zbudowane, aby mogły być stosowane także w zakresie czynności implementacyjnych państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc ReNEUAL Model kodeksu został opracowany tak, aby był przydatny także dla organów administracji państw członkowskich, które mogą sięgnąć po zawarte w nim zasady wdrażając prawa i polityki UE.
- (17) Proces opracowywania tych modelowych zasad odbywał się najpierw poprzez przejrzanie obszarów działalności UE oraz porównanie krajowych porządków prawnych w celu zidentyfikowania wspólnych problemów oraz zbliżonych lub innowacyjnych sposobów rozwiązywania tych problemów. Różne dziedziny, w tym na przykład pomoc publiczna, ochrona środowiska, telekomunikacja, badania naukowe i innowacja zostały zbadane. Drugi etap prac polegał na wstępnym opracowaniu wyłonionych zasad oraz uzupełnieniu ich wyjaśnieniami co do dokonanego wyboru rozwiązania i wykorzystanych źródeł. Na trzecim etapie ReNEUAL Model kodeksu poddano dyskusjom oraz przeglądowi przez praktyków i naukowców z różnych środowisk¹. Proces ten skutkowało wielokrotnymi zmianami redakcyjnymi dla udoskonalenia tekstu i uczynienia go bardziej klarownym. Zdaniem grupy ReNEUAL, europejski system prawny osiągnął w swym rozwoju punkt, w którym jego kodyfikacja jest nie tylko możliwa, ale również niezbędna dla przyszłego rozwoju UE jako wspólnego systemu prawnego. Członkowie grupy ReNEUAL uznali na wczesnym etapie prac nad projektem, że najlepiej będzie, jeśli Model Kodeksu postępowania administracyjnego dla UE zostanie opracowany zgodnie z ideą „innowacyjnej kodyfikacji”.

¹ Szczegółowe informacje na temat przeprowadzonych konsultacji znajdują się w rozdziale „Uwagi redakcyjne i podziękowania”.

Innowacyjna kodyfikacja ma miejsce, gdy nowe prawo tworzy jedno źródło dla istniejących zasad, które zwykle są rozproszone w różnych ustawach i przepisach wykonawczych oraz w orzecznictwie sądowym i może też modyfikować te istniejące zasady, gdy jest potrzeba, jak też dodawać nowe. Metoda ta pozwala na wyeliminowanie sprzeczności oraz wypełnienie luk jakie istnieją w obowiązujących przepisach. Sprzyja również dalszemu dynamicznemu rozwojowi prawa UE, zwłaszcza biorąc pod uwagę ewolucję orzecznictwa, a także zmieniające się wymagania w zakresie różnych polityk. W odróżnieniu od metody kodyfikacyjnej polegającej na opracowaniu prawnie wiążącej, skonsolidowanej wersji istniejących regulacji, tzw. metoda *codification à droit constant* nie byłaby w stanie sprostać wyzwaniom, które są endemiczne do unijnego systemu.

- (18) ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego został opracowany w takiej formie, która pozwala na jego przekształcenie w rozporządzenie UE – mające swą podstawę prawną w obecnie obowiązującym prawie (*de lege lata*) bądź w prawie ustanowionym w przyszłości (*de lege ferenda*). Niemniej samo pojęcie „Model Kodeksu” podkreśla naukowy charakter projektu ReNEUAL. Model Kodeksu jest podstawą do dyskusji i dalszego rozwoju prawa administracyjnego UE przez doktrynę oraz praktyków. ReNEUAL Model kodeksu ma również na celu przedstawienie organom ustawodawczym oraz sądownictwu rozwiązań prawnych oraz najlepszych praktyk. Należy podkreślić, że kodyfikacja szczegółowo tu omawiana, jest kodyfikacją obowiązującego prawa, jak również zasad prawa miękkiego, które w ten sposób stają się wiążące: co oznacza, że nieprzestrzeganie tych zasad powinno wiązać się z konsekwencjami. Jednak na tym etapie Model Kodeksu ReNEUAL nie ingeruje tak dalece, a jedynie wskazuje na rodzaj skutków nieprzestrzegania zasad. Powody tego są dwojakie: po pierwsze, o ile niektóre krajowe przepisy dotyczące postępowania administracyjnego przewidują sankcje za nieprzestrzeganie przepisów procesowych np. stwierdzenie nieprawidłowości, odszkodowanie czy inne – o tyle inne krajowe porządki prawne takich sankcji nie przewidują, a mimo to ich sądy je stosują w sposób jaki uznają za najbardziej właściwy; po drugie, do tej pory sądy UE doskonale radziły sobie z nakładaniem sankcji za nieprzestrzeganie prawa UE. Rozwiązanie wybrane w niniejszej wersji ReNEUAL Model kodeksu nie stoi na przeszkodzie temu, aby pracując w przyszłości nad kodyfikacją postępowania administracyjnego UE spróbować znaleźć odpowiednie sformułowanie dla sankcji, które miałyby być stosowane w przypadku nieprzestrzegania.

II. Prawo administracyjne UE – jego charakterystyka i wyzwania

- (19) Prawo administracyjne UE regulujące nieustawodawcze metody wprowadzania w życie prawa i polityk UE, nie tylko powinno pozostawać w zgodzie

z konstytucyjnymi wartościami i zasadami, na których opiera się UE; ale również sprościć głównym wyzwaniom wiążącym się z implementacją prawa UE w realnym świecie i być dostosowane do głównych cech, a także ułomności prawa administracyjnego UE w aktualnej postaci.

- (20) Reguły i zasady prawa administracyjnego UE w dużej mierze są wynikiem ewolucyjnego rozwoju i eksperymentalnego charakteru uregulowań odnoszących się do określonych obszarów działalności Unii. W rezultacie zasady te charakteryzuje znaczne rozdrobnienie na zasady postępowania właściwe określonym sektorom czy zagadnieniom. Obecnie to rozdrobnienie prowadzi do przytłaczającej złożoności często nakładających się reguł i zasad. Jeden z przykładów można odnaleźć w kodyfikacji procedur dotyczących stosowania zasad konkurencji, tj. w rozporządzeniu Nr 1/2003² Zgodnie z motywem 23 tego rozporządzenia: „Przedsiębiorstwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania się, że dokonały naruszenia (...)”. Tak sformułowana zasada, oparta na orzecznictwie TSUE, nie została wyrażona w wiążących przepisach tego rozporządzenia. Ponadto, rozporządzenie nie wspomina nic na temat tajemnicy adwokackiej, jaką objęta jest komunikacja pomiędzy adwokatem a klientem, która jest gwarantowana przez orzecznictwo TSUE³, wykwalifikowany prawnik musi zdawać sobie sprawę z istnienia tych gwarancji proceduralnych, których próżno szukać w tym rozporządzeniu, a które są konsekwencją domniemania niewinności i prawa do obrony, gwarantowanych przez art. 48 KPP. W wielu aspektach istnieje rozdzwitek pomiędzy mnożeniem się nowych działań administracyjnych w UE i ich uregulowań z jednej strony, a próbą ich integracji w jeden spójny system ochrony urzeczywistniającej nadrzędne wartości konstytucyjne i zróżnicowane mechanizmy kontroli i umocowania.
- (21) Luki w systemie prawnym wynikają również z faktu, że niektóre elementy proceduralne są częściowo uregulowane w przepisach dotyczących konkretnych obszarów działalności UE, co oznacza, że bliżej nieokreślone ogólne zasady prawa muszą wypełniać tę próżnię. Jednym z przykładów jest prawo do rzetelnego procesu. Zgodnie z orzecznictwem TSUE organ wprowadzający w życie prawo UE może być uznany za działający zgodnie z ogólną zasadą UE prawa do rzetelnego procesu, nawet w przypadkach, gdy akt prawny regulujący zasady postępowania tego organu nie wymaga przeprowadzenia wysłuchania⁴. Fragmentacja często prowadzi do braku przejrzystości, przewidywalności, zrozumienia i zaufania

² Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasad konkurencji ustanowionych w artykułach 81 i 82 Traktatu (Dz.Urz. WE L Nr 1, s. 1 ze zm.) ostatnio zmienione przez rozporządzenie Rady (WE) Nr 487/2009 z 25.5.2009 r. w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu do pewnych kategorii porozumień i uzgodnionych praktyk w sektorze transportu lotniczego (Dz.Urz. UE L Nr 148, s. 1).

³ Sprawa C-155/79 *AM & S Europe Limited v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECR 1982, s. 1575.

⁴ Sprawa C-135/92 *Fiskano AB v. Komisja Wspólnot Europejskich*, ECR 1994, s. I-2885, pkt 39.

do administracyjnych i regulacyjnych procedur UE oraz ich wyniku, zwłaszcza z punktu widzenia obywateli i osób nie będących specjalistami.

- (22) Pomimo faktu, że większość problemów prawnych nie ogranicza się do jednego obszaru polityki administracyjnej, tylko w kilku rodzajach spraw UE prawa postępowania administracyjnego są poddane bardziej systemowemu podejściu, ponad regulację jednego obszaru polityki administracyjnej. Większość zagadnień procesowych takich jak wydanie i wprowadzenie w życie wiążących decyzji, których adresaci są ściśle określone (decyzje w sprawach indywidualnych), wiążące akty ogólnego zastosowania (ang. *rulemaking*), wiążące umowy (ang. *contracts* lub zasady gromadzenia i wykorzystywania informacji jako dane wykorzystywane do podejmowania decyzji nie są regulowane od strony procesowej. Brak systemowego procesowego podejścia jest nie tylko problemem formalnym. Jest to jeden z głównych powodów istnienia luki w systemie ochrony praw proceduralnych. Ogranicza możliwość przechodzenia urzędników UE z jednego organu UE do innego, co stoi w sprzeczności z założeniem modernizacji służby cywilnej UE, wprowadzanym w życie w ciągu ostatnich dziesięcioleci.
- (23) W bardzo ograniczonym zakresie dokonano częściowej kodyfikacji niektórych zasad wyrażonych w art. 41 KPP dotyczących dobrej administracji w odniesieniu do „aktów administracyjnych” wydawanych przez instytucje, organy, urzędy czy agencje UE i mających wpływ na interesy jednostek, grup, przedsiębiorców. Pewne wskazówki zawiera także Kodeks ERPO⁵ oraz wewnętrzne regulacje zasad postępowania określonych instytucji. Z drugiej strony, ogólne zasady prawa administracyjnego UE wypracowane przez TSUE, mają szerszy zakres zastosowania niż takie częściowe kodyfikacje czy kodyfikacje miękkiego prawa. Orzecznictwo powstaje w oparciu o rzeczywiste spory na tle prawa UE i konieczność ochrony praw w tym zakresie. Ogólne zasady prawa mogą w teorii obejmować prawa i obowiązki wynikające ze stanowienia prawa, umów, procedur planowania, systemów wymiany informacji oraz systemu zapewnienia przestrzegania prawa. Jednak w rzeczywistości rozwój ogólnych zasad dotyczących tak wielu kwestii jest utrudniony z uwagi na ograniczone prawa procesowe jednostek, zwłaszcza, gdy chodzi o stanowienie prawa, umowy i działania związane z zarządzaniem informacją.
- (24) Przepisy regulujące postępowanie administracyjne w zakresie wdrażania prawa UE rozwijały się w sposób dynamiczny, a często także eksperymentalny. Przykładem tego są zasady korzystania z sieci informacyjnych jako elastycznego modelu do zapewnienia zdecentralizowanego wdrażania prawa UE, przy jednoczesnym tworzeniu wspólnych zasad jednolitego rynku. ReNEUAL Model Kodeksu nie powinien wpłynąć na zmniejszenie dynamizmu i eksperymentalnego charakteru tego systemu. Przeciwnie, powinien umożliwić zbudowanie

⁵ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich – Europejski kodeks dobrych praktyk administracyjnych.

elementów składowych w postaci standardowych modeli dla procedur regulowania decyzji, bez ograniczania możliwości rozwoju w dalszych latach w niektórych obszarach polityki. Podejście uznające ReNEUAL Model Kodeksu jako *lex generalis* regulujące węzłowe kwestie ochrony praw w procesach decyzyjnych, naszym zdaniem pozwala na prostą, dynamiczną adaptację poszczególnych elementów na poziomie *lex specialis*, które wymagają specyficznych rozwiązań w zależności od zagadnienia jakie obejmują. Świadomi jesteśmy, że takie podejście wymaga ostrożnego przygotowania przepisów określających stosunek między *lex generalis* i *lex specialis*.

- (25) Prawo UE stosuje różnorodne instrumenty dla realizacji celów Unii w szybko zmieniającym się środowisku stosowania prawa europejskiego. Każdy z tych instrumentów i indywidualnych decyzji, akty ogólnego stosowania, porozumienia i umowy mają szczególne wymagania, aby została zapewniona sprawiedliwość procesowa i efektywność. ReNEUAL Model Kodeksu zebrał stosowny zespół zasad dla każdego z tych instrumentów.
- (26) Prawo UE w zakresie postępowania administracyjnego, charakteryzuje również niejednorodność jurysdykcyjna wielu z tych procedur i pluralizacja zaangażowanych podmiotów. Pomimo „europeizacji” obszarów polityk, brak jest w pełni wykształconej administracji unijnej. Wprowadzanie w życie prawa UE w ramach wspólnego obszaru prawnego jest zazwyczaj realizowane przez krajowe organy, które są w niektórych przypadkach wspierane przez agencje UE. Niejednorodność jurysdykcyjna i mnogość podmiotów zaangażowanych w proces implementacji polityk UE utrwała fragmentację procedur specyficznych dla danego sektora. Brak ogólnych zasad postępowania na poziomie instytucji, organów, urzędów i agencji UE nie sprzyja spójności w zakresie podejścia do kwestii proceduralnych prezentowanego przez władze państw członkowskiego. Ponadto stwarza bariery dla administracyjnej koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi.
- (27) W praktyce, niejednorodność jurysdykcyjna i mnogość podmiotów wymaga daleko posuniętej współpracy proceduralnej między podmiotami w wielu obszarach: co jest osiągnięte w ramach postępowania złożonego. Jest to niezależne od tego, czy ostateczna decyzja jest podejmowana przez organ UE czy państwa członkowskiego. Postępowanie złożone wymaga wspólnego zebrania i korzystania z informacji stanowiącej podstawę do podjęcia decyzji. W wielu obszarach polityk, organy administracji UE stworzyły wspólne bazy danych na potrzeby gromadzenia i wymiany informacji w ramach tych procedur. Obecnie o kształcie postępowania złożonego decyduje nadrzędny cel jakim jest osiągnięcie wydajności i optymalne wykorzystanie już istniejących zasobów, jednakże jej niejednorodność jurysdykcyjna może zmniejszyć ochronę praw jednostki i możliwość skutecznej kontroli sądowej. Dlatego też istnienie zasad postępowania administracyjnego jest konieczne dla wyeliminowania sytuacji, w której

prawa i interesy adresatów działań administracyjnych i osób trzecich w zakresie wprowadzania w życie prawa UE są spychane do „czarnej dziury” istniejącej pomiędzy zakresem działania mechanizmów kontroli i odpowiedzialności UE i państw członkowskich. Zagadnienia niejednorodności jurysdykcyjnej i pluralizacji są opisane szerzej w Księdze V i VI ReNEUAL Model Kodeksu.

III. Modele kodyfikacji prawa UE w zakresie postępowania administracyjnego?

- (28) Przepisy dotyczące postępowania administracyjnego w UE nie istnieją w próżni. Systemy prawne na całym świecie borykają się z podobnymi trudnościami w sferze administracyjnego wdrażania prawa. Szczególnie w ostatnim stuleciu wiele systemów prawnych zwróciło się w kierunku kodyfikacji postępowania administracyjnego w myśl rozwijającej się koncepcji państwa administracyjnego (ang. *administrative state*). Dla autorów ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej jest jasne, że wyzwania jakie wiążą się z wdrażaniem prawa i polityk UE w wielu przypadkach charakteryzują się większą złożonością niż problemy, z jakimi borykają się państwa w procesie wdrażania swego prawa krajowego, nawet w przypadku państw posiadających organizację federalną. Pomimo, że doświadczenia państw w zakresie kodyfikacji nie mogą być w całości przeniesione na grunt UE, niemniej jednak warto wziąć pod uwagę cenne przykłady i inspiracje rozważając możliwe rozwiązania w zakresie postępowania administracyjnego w UE.
- (29) Dodatkowa inspiracja dla kodyfikacji na poziomie UE wynika z faktu, że zakres prawa administracyjnego jest nie tylko krajowy i ponadnarodowy, ale także globalny. Uprawnienia prawodawcze coraz częściej są przekazywane organizacjom międzynarodowym na poziomie globalnym. Analiza regulacji procesów decyzyjnych na tym poziomie (czasami określanym jako „globalne prawo administracyjne”) pokazuje, że takie zasady ogólne jak obowiązek konsultacji, prawo do czynnego udziału, prawo dostępu do informacji czy obowiązek podawania uzasadnienia, coraz częściej są uznawane za kluczowe dla legalności działań administracji w skali ponadnarodowej.
- (30) Wiele obecnych państw członkowskich UE skodyfikowało postępowanie administracyjne – po pierwszej próbie w Hiszpanii w 1889 r. – na przestrzeni XX w., począwszy od Austrii w 1925 r. Podobna tendencja jest widoczna poza UE, na przykład w USA na przykładzie Kodeksu postępowania administracyjnego z 1946 r. Ruch kodyfikacyjny nabrał tempa w drugiej połowie XX w. i nadal jest widoczny, na przykład we Francji. Kodyfikacje krajowe różnią się co do ich zakresu i celu. W niektórych krajach prawo regulujące postępowanie administracyjne jest różne dla różnych szczebli władzy publicznej, lub jest zróżnicowane

pod względem terminu wejście w życie. Na przykład w Danii ustawa została wprowadzona w 1986 r. na szczeblu centralnym, a w 1987 r. na szczeblu lokalnym. Ponadto niektóre państwa członkowskie posiadają ośrodki władzy na szczeblu regionalnym posiadające kompetencje prawodawcze (na przykład Austria, Belgia, Niemcy, Włochy i Hiszpania, a także dla niektórych części swojego terytorium, Finlandia, Portugalia i Wielka Brytania), co powoduje, że utrudniona jest dyskusja na temat kodyfikacji postępowania administracyjnego na tych różnych poziomach. Na przykład w Niemczech istnieje równoległe prawo federalne regulujące postępowanie administracyjne obowiązujące władze federalne, a obok niego administracyjne prawo landów obowiązujące urzędujące w nich organy administracji. W Niemczech udało się to osiągnąć w ramach wspólnej i spójnej kultury prawnej i administracyjnej. W Hiszpanii i we Włoszech jest jedno ogólne prawo obowiązujące na wszystkich szczeblach administracji: centralnej, regionalnej i lokalnej, jest jednak również miejsce na ustawodawstwo uzupełniające na szczeblu regionalnych autonomicznych społeczności.

- (31) Krajowe systemy prawne także różnią się zakresem regulacji. O ile niektóre kodyfikacje, jak na przykład prawo regulujące postępowanie administracyjne we Włoszech, są w dużej mierze zbudowane w oparciu o ogólne zasady wspierane przez regulacje szczegółowe, w innych kodyfikacjach krajowych te same zagadnienia regulują szczegółowo przepisy procesowe.
- (32) Ponadto różnice istnieją w zakresie działań administracyjnych poddanych kodyfikacji. Na przykład wiele krajowych aktów proceduralnych stosuje się tylko do tak zwanych decyzji administracyjnych (lub orzecznictwa), czyli do jednostronnych decyzji kształtujących interesy poszczególnych jednostek, grup lub przedsiębiorców, nawet jeżeli czasami zawierają kilka przepisów mających zastosowanie do umów, jak w niemieckiej ustawie z 1976 r. Nieliczne akty prawne regulujące postępowanie administracyjne zawierają także ogólne przepisy dotyczące porozumień i umów między organami administracyjnymi a innymi prywatnymi lub publicznymi organami lub podmiotami prywatnymi; przykładem tego jest portugalska kodyfikacja z 1992 r. w swym początkowym kształcie. W późniejszym czasie te przepisy dotyczące umów zostały wyodrębnione w ramach oddzielnego aktu prawnego w celu zapewnienia ich zgodności z często zmieniającymi się dyrektywami UE w sprawie zamówień publicznych. Jednakże niedawny projekt ustawy proponuje włączyć je ponownie. We Francji umowy i porozumienia zawierane przez administrację publiczną są również uważane za „akty administracyjne” i dlatego do nich również powinno stosować się ogólne przepisy postępowania administracyjnego. Państwa różnią się w sposobie pojmowania stanowienia prawa przez organy administracji publicznej jako aktu administracyjnego. Amerykański KPA⁶ reguluje kwestie „stanowienie prawa”, czyli

⁶ Administrative Procedure Act of 1946, Pub.L 79–404, §§ 500–596, 60 Stat. 237 (1946).

korzystania z kompetencji prawodawczych przez organy administracji federalnej, poprzez stworzenie procedury zwanej *notice and comment* umożliwiającej uczestnictwo w procesie stanowienia prawa wszystkim zainteresowanym podmiotom. W niektórych państwach członkowskich, takich jak Francja, „akty administracyjne” obejmują także akty normatywne (dekrety, rozporządzenia ministerialne itd.), a więc logiczne jest, że kodyfikacja postępowania administracyjnego jest wymagana także w tym zakresie. Ponadto większość państw członkowskich, podobnie jak sama UE, przyjęło przepisy prawne w zakresie ochrony danych oraz dostępu do dokumentów. Jednak tylko nieliczne państwa członkowskie mają bardziej rozbudowane zasady dotyczące zarządzania informacją. Dla wdrożenia prawa UE kwestie zarządzania informacją są kluczowe z uwagi na istnienie rozbudowanej struktury instytucji, organów, urzędów i agencji UE z jednej strony, a organów państw członkowskich z drugiej strony.

- (33) Z tego co dotychczas zostało powiedziane wynika, że o ile możliwe jest zacerpnięcie rozwiązań z aktów prawnych wielu państw członkowskich dotyczących postępowania administracyjnego, o tyle żadne nie nadają się do przyjęcia w całości. Nasz Model kodeksu postępowania administracyjnego dla UE jest tak skonstruowany, aby odpowiadał szczególnemu charakterowi i wymaganiom procesu wdrażania prawa UE. Zasady opisane w kodeksie siłą rzeczy różnią się od zasad jakie można znaleźć w kodeksach państw członkowskich oraz państw spoza UE, niemniej jednak czerpią inspiracje z rozwiązań przyjętych w poszczególnych krajach.

IV. Podstawy prawne europejskiej kodyfikacji

- (34) Głównym celem projektu grupy ReNEUAL w zakresie postępowania administracyjnego w UE było przede wszystkim wypracowania w warunkach akademickich metod usprawnienia procesu wdrażania prawa UE. W konsekwencji grupa ReNEUAL przyjęła założenie, że ramy projektu nie powinny zawęzać się do istniejącego systemu kompetencji prawodawczych. Niemniej jednak możliwość (przyszłego) zaadoptowania całości lub części projektu jako prawa UE była rozważana i uwzględniana od początku projektu. W ramach unijnego systemu przyznania kompetencji, przyszły akt prawny UE w zakresie postępowania administracyjnego wymaga znalezienia takich przepisów traktatowych, które mogłyby stanowić podstawę prawną do przyjęcia takiego aktu. Grupa ReNEUAL jest w pełni świadoma konieczności przyjrzenia się kwestii podstawy prawnej z czterech powodów.
- (35) I) W przypadku braku podstawy prawnej dla kodyfikacji przekształcenie projektu ReNEUAL w akt prawny byłoby uzależnione od generalnej reformy traktatowej. Szanse na przeprowadzenie w najbliższym czasie reformy pole-

gającej na takiej zmianie traktatów, która umożliwiłaby stworzenie podstawy prawnej dla kodyfikacji postępowania administracyjnego są niewielkie.

- (36) II) Zakres i znaczenie wielu zasad jest uzależnione od wybranej podstawy prawnej; nie jest wystarczające odnalezienie podstawy prawnej umożliwiającej taką kodyfikację, niezbędne jest również sprawdzenie istnienia ewentualnych ograniczeń w zakresie zastosowania takiej podstawy prawnej wynikających z innych postanowień traktatowych.
- (37) W praktyce i literaturze naukowej dyskusja na temat podstawy prawnej dla kodyfikacji postępowania administracyjnego UE skupia się głównie na art. 298 TFUE; jednakże inne postanowienia traktatowe także muszą być przeanalizowane. Bez udzielania odpowiedzi na pytanie o istnienie i ograniczenia podstawy prawnej dla kodyfikacji postępowania administracyjnego UE, chcielibyśmy w tym miejscu rzucić światło na główne kwestie i wskazać możliwe opcje. Ustęp 1 art. 298 TFUE stanowi: „wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”. Pojęcia niezależności, otwartości i efektywności przywołane w art. 298 TFUE mają charakter dodatkowy w Unii opartej na zasadzie praworządności, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia zgodności z, wcześniej już omówionymi, nadrzędnymi zasadami konstytucyjnymi. Źródłem sporów w zakresie podstawy prawnej jest sformułowanie „europejska administracja” użyte w ust. 1, jak również treść ust. 2 art. 298 TFUE, który głosi: „Z poszanowaniem regulaminu i warunków przyjętych na podstawie artykułu 336, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, określają stosowne przepisy.” Wśród naukowców i decydentów toczy się ożywiona debata na temat interpretacji i zakresu zastosowania tego drugiego przepisu, ale jak dotąd brak orzecznictwa TSUE, które mogłoby wskazać na kierunki tej interpretacji. Na tym etapie dyskusji możliwe jest jedynie wyeliminowanie najwęższej z możliwych interpretacji art. 298 TFUE, tj. postrzeganie tej podstawy prawnej jako takiej, która pozwala jedynie na regulację wewnętrznych procedur instytucji, organów, urzędów i agencji UE. Taka wąska interpretacja wydaje się być niezgodna z materiałami z prac przygotowawczych do Kongresu Europy w 2002–2003, ani nie nadająca się do utrzymania w świetle *effet utile* art. 298 TFUE. Taka wąska interpretacja tego artykułu zredukowałaby zakres jego zastosowania i sprowadziła jego znaczenie do zapowiedzi uchwalenia regulaminów pracowniczych na mocy art. 336 TFUE lub zwykłego powtórzenia zasady instytucjonalnej samoorganizacji. Zdaniem grupy ReNEUAL art. 298 TFUE stanowi najwłaściwszą podstawę prawną dla kodyfikacji ogólnych reguł i zasad postępowania administracyjnego dla UE.
- (38) Istotne zagadnienie, które nie zostało jeszcze dokładnie omówione w literaturze, dotyczy istnienia szczególnej podstawy prawnej dla pewnych zagadnień proces-

wych. Przykładem tego jest art. 322 TFUE dotyczący przyjęcia w drodze rozporządzenia zasad finansowych, art. 15 TFUE dotyczący wydania przepisów regulujących dostęp do dokumentów oraz art. 16 TFUE o ochronie danych. Pojawia się problem na ile istnienie takich przepisów zablokuje uregulowanie tych zagadnień w ramach ogólnej kodyfikacji, takiej jak zakładamy w niniejszych ReNEUAL Modelu Kodeksu. Grupa ReNEUAL jest świadoma istnienia tego problemu, ale jest też przekonana, że może on być rozwiązany. Jako, że wskazana tu podstawa prawna przewiduje stanowienie w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, powinno być możliwe wykorzystanie jako łącznej podstawy prawnej odpowiednich uregulowań oraz art. 298 TFUE. Takie stanowisko wspiera utrwalone orzecznictwo TSUE.

- (39) Istnieje również inny przepis TFUE do rozważenia: art. 295 regulujący międzyinstytucjonalne porozumienia. Zakres zastosowania tego artykułu ogranicza się do Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej, a w związku z tym, nie może on służyć jako ogólna podstawa dla kodyfikacji postępowania administracyjnego UE, która miałyby zastosowanie do wszystkich instytucji, organów, urzędów i agencji. Wydaje się trudne do uzasadnienia twierdzenie, że art. 295 TFUE wyklucza stosowanie art. 298 TFUE dla wszystkich instytucji UE, w tym do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej. Wręcz przeciwnie, art. 295 TFUE wskazuje, że art. 298 TFUE nie może być ograniczony do wewnętrznych porozumień, w przeciwnym razie powstałby konflikt pomiędzy tymi dwoma artykułami.
- (40) Inny problem wynika z istnienia podstaw prawnych dla regulacji sektorowych, które przewidują stanowienie w drodze specjalnej procedury ustawodawczej. Przykładem tego jest art. 86 TFUE będący podstawą dla ustanowienia Europejskiej Prokuratury w oparciu o Eurojust, art. 87 TFUE o współpracy policji, art. 118 TFUE o ochronie praw własności intelektualnej, art. 182 TFUE w sprawie uchwalenia programów ramowych dla rozwoju naukowego i technologicznego lub art. 192 TFUE dotyczący działań Unii w dziedzinie środowiska. W świetle tego nie jest możliwe zastosowanie łącznej podstawy prawnej z wykorzystaniem art. 298 TFUE. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem TSUE prawodawca musiałby oprzeć się na podstawie prawnej, odnoszącej się do głównych zagadnień, będących przedmiotem stanowionego aktu. Mając na względzie to, że problem ten nie jest łatwy do rozwiązania, prawodawca unijny mógłby przyjąć w drodze zmian legislacyjnych właściwych dla danego sektora, iż zasady ReNEUAL Model kodeksu obowiązują w danym sektorze, dokonując zmian w akcie prawnym regulującym ten sektor. Tenże akt sektorowy może tym samym stać się beneficjentem elastycznego podejścia jaki daje stosunek oparty na relacji pomiędzy *lex generalis* a *lex specialis*.
- (41) Nawet w przypadku, gdy podstawy prawne regulacji sektorowych przewidują użycie zwykłej procedury ustawodawczej, problem może wystąpić, jeśli te pod-

stawy prawne wyznaczają ściśle określone cele – jak na przykład w dziedzinie ochrony konsumentów czy ochrony środowiska. Podobnie jak i poprzednio dostrzegamy istnienie problemu, ale naszym zdaniem nie powinno to powstrzymać nas od podjęcia próby opracowania ogólnie obowiązujących zasad. W każdym razie, przepisy Księgi I określające związek pomiędzy Modelem kodeksu a innymi europejskimi aktami, są skonstruowane z myślą o rozwiązaniu tego problemu, poprzez przyjęcie, w razie konieczności, uzupełniających sektorowych lub alternatywnych przepisów proceduralnych.

- (42) III) Centralnym zagadnieniem politycznym i prawnym jest to, czy w obecnym brzmieniu traktatów istnieje podstawa prawna dla kodyfikacji postępowania administracyjnego, która nie tylko obejmowałaby instytucje, organy, urzędy i agencje UE ale także nakładałaby obowiązki na organy państw członkowskich w taki sam sposób, w jaki czynią to uregulowania sektorowe czy dyrektywy.
- (43) Pojęcie „europejskiej administracji”, które pojawia się jedynie w art. 298 ust. 1 TFUE nie jest zdefiniowane, a w literaturze naukowej niewiele miejsca poświęcono dyskusji na jego temat. Artykuł 298 ust. 1 TFUE zastąpił art. 9 ust. 3 Traktatu amsterdamskiego oraz art. 24 ust. 1 akapit 1 Traktatu fuzyjnego z 1965 r., w których była mowa o „wspólnej” administracji istniejących Wspólnot. W związku z tym można byłoby argumentować, że europejska administracja oznacza administrację unijnych instytucji, organów, urzędów i agencji. Dopuszczalnym jest również argument, że określenie „europejska” nie oznacza „wspólna”, co może wskazywać na szerszy zakres tego pojęcia. Ta ostatnia interpretacja umożliwiłaby wykorzystanie art. 298 TFUE jako podstawy prawnej dla ogólnej kodyfikacji obejmującej swym zakresem organy państw członkowskich w zakresie czynności związanych z wdrażaniem prawa UE. Jeśli interpretacja nie może być przyjęta, art. 298 TFUE musiałby zostać połączony z innymi postanowieniami traktatowymi w celu objęcia organów państw członkowskich zakresem zastosowania Modelu kodeksu. Taka łączna podstawa prawna może być zastosowana tylko w przypadku gdy te postanowienia traktatowe przewidują stanowienie prawa w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, jak na to wskazuje ust. 2 art. 298 TFUE. Pomimo, że stosowanie łącznej podstawy prawnej dla prawodawstwa UE jest praktyką coraz rzadszą, jest ona w pełni akceptowana w orzecznictwie TSUE, zwłaszcza gdy te różne podstawy prawne przewidują tą samą procedurę ustawodawczą. Tak jest w przypadku przepisów umożliwiających przyjęcie „środków” służących harmonizacji przepisów ustawowych i administracyjnych przez państwa członkowskie, służących realizacji celów polityki UE.
- (44) Brak zdefiniowania zakresu pojęcia „europejska administracja” prowadzi do sytuacji, w której możliwe są dwie alternatywne interpretacje art. 298 TFUE, przy czym obie są uzasadnione z czysto prawnego punktu widzenia.

- (45) Jedną z tych interpretacji pozwalałaby na przyjęcie aktu prawnego w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, regulującego wewnętrzną, administracyjną organizację instytucji, organów, urzędów i agencji UE, jak również współpracę pomiędzy tymi jednostkami administracyjnymi. Ponadto jego zakresem objęta byłaby procedura wydawania aktów tych instytucji, organów, urzędów i agencji obowiązujących poza ich organizacją, jak również stosunki z obywatelami oraz prywatnymi i publicznymi adresatami czynności administracyjnych UE. Niniejsza interpretacja stanowi podstawę rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.1.2013 r. zawierającej zalecenie dla Komisji w sprawie prawa postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej. Parlament zapoczątkował debatę na szczeblu politycznym i wprowadził kwestię do legislacyjnego programu na nadchodzące lata. Jego podejście jest jednak ograniczone, gdyż sugeruje, że miałoby ono zastosowanie jedynie w zakresie wdrażania na poziomie UE oraz wydawania decyzji w sprawach indywidualnych, gdzie jedną ze stron postępowania jest obywatel⁷. Poza ramami projektu Parlament Europejski pozostawił takie zagadnienia jak postępowanie złożone, umowy, systemy informacyjne, a nawet stanowienie prawa przez organy administracji⁸. Autorzy ReNEUAL z entuzjazmem przyjęli rezolucję z 15.1.2013 r., uważając jednak, że ograniczone podejście Parlamentu Europejskiego już na tym etapie nie pozwala na pełne wykorzystanie możliwości ustawodawczych w przyszłości. Artykuł 298 TFUE, nawet w jego węższym rozumieniu, pozwala na przyjęcie zasad postępowania regulujących nie tylko wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych, ale także do pewnego stopnia, regulujących postępowanie złożone.
- (46) Możliwa jest również szersza interpretacja ust. 2 art. 298 TFUE. Rozróżnienie pomiędzy „europejską administracją” w art. 298 TFUE a „instytucjami, organami, urzędami i agencjami Unii” w innych postanowieniach traktatowych należy rozpatrywać w kontekście pluralizacji organów administracyjnych zaangażowanych w wdrażanie prawa UE na szczeblu krajowym i unijnym. Pojęcie „administracji europejskiej” w takim rozumieniu obejmuje cały korpus podmiotów administracyjnych wdrażających prawo UE, w tym, z uwagi na zasadę prymatu i bezpośredniej efektywności prawa UE, administrację oraz sądownictwo państw członkowskich. „Instytucje, organy, urzędy i agencje Unii” są natomiast

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.1.2013 r. – Zalecenie dla Komisji w sprawie projektu regulacji postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej (2012/2024(INI)) – Zalecenie 1 Załącznika (Załącznik do rezolucji zawiera sześć „szczegółowych wytycznych co do treści zaleconego projektu regulacji”).

⁸ Parlamentu Europejskiego z 15.1.2013 r. – Zalecenie dla Komisji w sprawie projektu regulacji postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej (2012/2024(INI)) – Zalecenie 3 Załącznika. Wymienia ono zasady zgodności z prawem; zakazu dyskryminacji i równego traktowania; proporcjonalności; bezstronności; spójności i uzasadnionych oczekiwań; poszanowania prywatności; sprawiedliwości; przejrzystości; oraz efektywności i służby publicznej. Zalecenie 4 (dotyczące zasad wydawania decyzji administracyjnych) zawiera wskazania dotyczące: wszczęcia postępowania administracyjnego; potwierdzenia otrzymania; bezstronności decyzji administracyjnych; prawa do bycia wysłuchanym; prawa dostępu do akt; terminów; formy decyzji administracyjnych; obowiązku uzasadnienia; powiadamiania o decyzjach administracyjnych; wskazania dostępnych środków odwoławczych.

podmiotami administracyjnymi zorganizowanymi na szczeblu UE. Ta szersza interpretacja znakomicie przystaje do złożoności wdrażania prawa UE, biorąc pod uwagę znaczenie postępowania złożonego w praktyce administracji UE. Ponadto ta szersza interpretacja pozostaje w zgodzie z orzecznictwem TSUE, które wymaga, aby wszystkie podmioty administracyjne Unii działały zgodnie z prawem UE i, w przypadku gdy jest to konieczne, odstąpiły od stosowania sprzecznego z nim prawa krajowego. Jednakże, jak wskazano we wstępie do Księgi I ReNEUAL Model Kodeksu, ze względów praktycznych autorzy postanowili przyjąć ogólny zakres jego zastosowania, który jednak nie obejmuje organów państw członkowskich we wszystkich księgach.

- (47) IV) Dwa kolejne postanowienia traktatowe o ogólnym zakresie należy rozważyć w poszukiwaniu podstawy prawnej dla ogólnej kodyfikacji prawa administracyjnego.
- (48) Pierwszym z tych postanowień traktatowych jest art. 352 TFUE ustanawiający „klauzulę elastyczności”, który może być postrzegany jako alternatywa dla zastosowania art. 298 TFUE. Artykuł 352 TFUE tylko z tego względu może stanowić alternatywę dla art. 298 TFUE, ponieważ w przeciwieństwie do niego wskazuje na specjalną procedurę ustawodawczą, wymagającą jednomyślności Rady. Problem polega na tym, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, klauzula elastyczności nie może być stosowana dla zastąpienia innej podstawy prawnej, ale jedynie w przypadku braku innej podstawy prawnej do osiągnięcia jednego z celów traktatu. Mając na względzie powyższe, jeśli zostanie dowiedzione, że art. 298 TFUE nie może stanowić podstawy prawnej dla ogólnej kodyfikacji postępowania administracyjnego dla UE, art. 352 TFUE może zostać użyty. Drugi problem związany z art. 352 TFUE polega na tym, że jego ust. 3 zabrania harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w przypadkach, gdy traktaty wykluczają taką harmonizację. W przypadku gdy art. 352 TFUE miałby być wykorzystywany jako podstawa prawna kodyfikacji, której zakres obejmowałby organy państw członkowskich, tak powstały akt prawny nie doprowadziłby do harmonizacji w tych sektorach, w których UE posiada kompetencje do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań. Konieczne jest zbadanie w jakim stopniu to stanowiłoby problem w praktyce.
- (49) Drugim postanowieniem traktatowym, jaki należy wziąć pod uwagę w tym kontekście jest art. 197 TFUE w sprawie współpracy administracyjnej. Artykuł 197 TFUE powinien być rozważony z uwagi na możliwość rozszerzenia zakresu zastosowania Modelu kodeksu do organów państw członkowskich. Jednakże z ust. 2, który podkreśla fakultatywny charakter środków przyjętych na podstawie art. 197 TFUE i wyklucza harmonizację przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jasno wynika, że art. 197 TFUE może stanowić podstawą jedynie dla niewiążących aktów Unii. Odpowiedź na pyta-

nie czy art. 197 TFUE w związku z innym postanowieniem traktatowym, jak art. 298 TFUE, wykluczałby przyjęcie wiążącego aktu można znaleźć w ust. 3, zgodnie z którym art 197 TFUE „nie narusza również pozostałych postanowień Traktatów przewidujących współpracę administracyjną między Państwami Członkowskimi oraz między nimi a Unią”.

- (50) Należy przypomnieć, że niezależnie od interpretacji znaczenia art. 298 TFUE, każdy akt przyjęty na tej czy innej podstawie prawnej będzie dodatkowo oceniany pod kątem zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.
- (51) Ten zarys głównych problemów dotyczących podstawy prawnej kodyfikacji postępowania administracyjnego w UE pokazuje delikatność tej kwestii. Grupa ReNEUAL wzięła pod uwagę te trudności na kilka sposobów: zakres zastosowania Księgi II-IV w zasadzie ogranicza się do unijnych instytucji, organów, urzędów i agencji; pytanie czy ta sama podstawa prawna może być wykorzystywana dla różnych rodzajów działań administracyjnych zostało uwzględnione przy opracowywaniu zasad zawartych w Księdze I; treść Modelu kodeksu została przeanalizowana biorąc pod uwagę ich związek z możliwymi podstawami prawnymi.
- (52) Grupa ReNEUAL stoi na stanowisku, że kwestia rozwiązania problemu właściwej podstawy prawnej zasad postępowania administracyjnego nie powinna być odseparowana od toczącej się aktualnie wśród doktryny debaty, a dyskusja na temat podstaw prawnych nie powinna odzęgnywać się od tematu treści tychże zasad. Dopiero po dokonaniu oceny treści tych zasad może rozpocząć się polityczna dyskusja na temat dalszego postępowania w tym zakresie. Przewidziane są trzy możliwości: I) znalezienie kolejnych argumentów przemawiających za wykorzystaniem istniejących podstaw prawnych, II) umieszczenie sprawy w porządku obrad następnej konferencji rewizyjnej traktatów w celu ustanowienia nowej, pełnoprawnej podstawy lub III) przyjęcie zasad zapisanych w tych sześciu księgach za pośrednictwem różnych instrumentów prawnych, z których każdy opierałby się na istniejącej lub stworzonej w przyszłości odpowiedniej podstawie prawnej. To ostatnie rozwiązanie – choć nieeleganckie i trudne do zastosowania w sposób spójny – nie powinno być uważane za niezgodne z koncepcją jednolitej kodyfikacji. Tak długo, jak Model kodeksu istnieje jako jedna całość, może być zawarty w wielu różnych instrumentach.
- (53) Niezależnie od dyskusji na temat podstawy prawnej, przepisy zawarte w ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego mogą być wykorzystywane jako wzorzec kodyfikacji lub jako szablon uzupełniony aktami prawnymi właściwymi dla danej dziedziny, korzystającymi z jednej podstawy prawnej, tak jak na przykład art. 114 TFUE dotyczący rynku wewnętrznego. Kluczową kwestią w tym zakresie jest związek pomiędzy zasadami modelowymi a innymi normami prawnymi UE, tymi obecnie obowiązującymi jak i przyszłymi. Kwe-