Grzegorz Krawiec

EUROPEJSKIE STANDARDY ZWIĄZANE Z PRZEBIEGIEM POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

I. UWAGI WSTĘPNE

Celem niniejszej pracy jest analiza przepisów tzw. europejskiego prawa administracyjnego w zakresie standardów prowadzenia wyjaśniającego postępowania administracyjnego. Chodzi konkretnie o analizę przepisów tego prawa, skierowanych do państw europejskich, członków organizacji europejskich (organizacje, które te standardy tworzą).

Z powyższego wynika, jak rozumieć można w ogóle pierwotne pojęcie „europejskiego prawa administracyjnego" – pojęcie to jest pierwotne w tym znaczeniu, iż europejskie postępowanie administracyjne jest jego częścią. „Europejskie prawo administracyjne" to zatem normy prawa europejskiego (tworzone przez organy organizacji), zaadresowane do państw członkowskich (Unii Europejskiej lub Rady Europy bądź innej organizacji, np. Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju[1]) i stosowane przez organy administracji publicznej oraz sądy tych państw (poziom narodowy) – drugie znaczenie europejskiego prawa administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że na tym poziomie państwa mogą rozpatrywać sprawy o charakterze wspólnotowym. Unia Europejska lub Rada Europy wpływają jednak na administrację publiczną i prawo administracyjne również w innych sprawach – nie tylko związanych z załatwianiem spraw wspólnotowych – kreują bowiem kanon wspólnych wartości, uznawanych za fundamentalne. Kanon taki winien być przeniesiony na grunt administracji publicznej i prawa administracyjnego danego państwa[2].

Zaznaczyć należy, że jest to jedno ze znaczeń pojęcia „europejskiego prawa administracyjnego", ale jest ono najbardziej istotne z punktu widzenia niniejszej pracy.

Jak wynika z powyższej definicji, prawo to nie ogranicza się jedynie do norm ustanowionych przez organy Unii Europejskiej, ale obejmuje również prawo Rady Europy.

[1] W ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wydano następującą pozycję: *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers 1999, nr 27.

[2] Por. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 15.

Przedmiotem niniejszej pracy są zaś jedynie normy tak rozumianego prawa administracyjnego, związane z samym przebiegiem postępowania administracyjnego. Poza zakresem rozważań pozostają zatem standardy określające wszczęcie postępowania administracyjnego oraz wydanie decyzji administracyjnej. Chodzi o te standardy, które wyznaczają pewne minimalne warunki prowadzenia postępowania wyjaśniającego, a ich adresatem są organy administracji publicznej państw członkowskich. Zasadne również wydaje się przedstawienie rozwiązań prawnych, obowiązujących w wybranych państwach europejskich, a to po to, by porównać, czy odpowiadają one standardom proceduralnym, wyrażonym w prawie europejskim.

II. ŹRÓDŁA PRAWA OKREŚLAJĄCE STANDARDY ZWIĄZANE Z PRZEBIEGIEM POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Badanie wspólnych zasad, które składają się na istotę europejskiego prawa administracyjnego, odbywa się poprzez opisywanie prawa do dobrej administracji. Wskazuje się mianowicie, iż na dobrą administrację składa się wiele różnych zasad – o charakterze materialnym, ustrojowym oraz procesowym. Autorzy powołują się przy tym głównie na Europejski Kodeks Dobrej Administracji oraz Kartę Praw Podstawowych. Podkreślenia wymaga, że obecnie obowiązuje również wydana w ramach Rady Europy Rekomendacja CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów do państw członkowskich dotycząca dobrej administracji[3]. W rekomendacji tej znaleźć można wiele dotychczasowych zasad, są jednak nowe reguły. Podstawową zasadą wyrażoną w Rekomendacji jest zasada praworządności, nakazująca organom administracji publicznej działać zgodnie z prawem. Oznacza ona również, iż administracja nie może podejmować arbitralnych środków nawet wówczas, gdy działa w ramach uznania administracyjnego. Przez prawo rozumieć należy prawo krajowe, prawo międzynarodowe i generalne zasady prawa dotyczące organizacji, funkcjonowania i działalności (art. 2 Rekomendacji). W Rekomendacji (art. 3) wyrażono również zasadę równości, nakazującą, by osoby prywatne znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować identycznie. Nie jest dopuszczalna żadna dyskryminacja ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, wyznanie religijne czy inne. Różne traktowanie powinno być w obiektywny sposób usprawiedliwione. Kolejną zasadą wyrażoną w Rekomendacji (art. 4) jest zasada bezstronności, nakazująca działanie obiektywne, mając na względzie tylko istotne okoliczności. W Rekomendacji znajduje się również zasada proporcjonalności, nakazująca stosowanie środków wpływających na prawa lub interesy osób prywatnych tylko wówczas, gdy jest to niezbędne (art. 5).

[3] Dalej jako: Rekomendacja CM/Rec(2007)7.

Wskazane zasady stanowią „rdzeń" zasad ogólnych i pojawiały się już w orzecznictwie sądowym, a także w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji i w innych dokumentach. Jednocześnie ww. zasady obowiązywać mają we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego, w tym także w postępowaniu wyjaśniającym.

Innym aktem, mającym istotne znaczenie m.in. w zakresie postępowania administracyjnego, jest uchwalony przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., Europejski Kodeks Dobrej Administracji[4]. Dokument ten stosowany być powinien przez urzędników organów i instytucji Unii Europejskiej. Niemniej jednak w literaturze wskazuje się, że „można traktować Kodeks Dobrej Administracji jako zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjonowania administracji. Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej"[5]. Przedstawiciele doktryny dopuszczają zatem możliwość stosowania EKDA do działalności organów administracji publicznej państw członkowskich. Zasady określone w EKDA mają zarówno charakter materialny, jak i procesowy.

Jako źródło prawa wymienić należy także rezolucje i rekomendacje Rady Europy. Będzie o nich mowa niżej.

III. POSZCZEGÓLNE STANDARDY ZWIĄZANE Z PRZEBIEGIEM POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Prawo do wysłuchania

Przepisy Rekomendacji CM/Rec(2007)7 oraz inne dokumenty, przede wszystkim EKDA, zawierają normy odnoszące gwarantujące stronie prawo do wysłuchania.

Prawo to wyrażone jest w Rezolucji (77)31[6], która statuuje prawo do bycia wysłuchanym – jeżeli akt administracyjny wpływałby na prawa, wolności lub interesy strony, wówczas może ona przedstawiać fakty i argumenty, oraz, w odpo-

[4] Dalej jako: EKDA.

[5] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 5.

[6] Rezolucja (77)31 dotycząca ochrony jednostki przed aktami organów administracji (Resolution (77)31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of administrative Authorities), przyjęta przez Komitet Ministrów 28 września 1977 r.; podłożyła ona podwaliny pod system zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego. Była ona odpowiedzią na coraz bardziej widoczny wzrost aktywności administracji publicznej, będący cechą charakterystyczną w rozwoju współczesnego państwa.

wiednich przypadkach, powoływać dowody, które organ administracji publicznej bierze pod uwagę.

Z kolei art. 16 EKDA stanowi, iż w przypadkach dotyczących praw lub interesów jednostek, urzędnik zapewni respektowanie praw do obrony na każdym etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji (ust. 1). Prawo do wysłuchania uznać można za element szerszego prawa do obrony swoich praw i interesów. Uprawnienie określone w art. 16 ust. 1 jest ograniczone do postępowania administracyjnego w art. 16 ust. 2 EKDA, który stanowi, że w przypadkach, w których może być wydana decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, ma ona prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia.

Szczegółowe propozycje dotyczące prawa do wysłuchania, nieznane wcześniejszym dokumentom (aczkolwiek niektóre z nich wynikały z orzecznictwa sądowego), wskazuje również Rekomendacja CM/Rec(2007)7, której art. 14 stanowi, że jeżeli organ administracji publicznej zamierza wydać decyzję indywidualną, która w sposób bezpośredni i negatywny wpłynie na prawa osób prywatnych i spowoduje, że możliwość wyrażenia stanowiska nie została dana, taka osoba powinna, o ile jest to wyraźnie potrzebne (chyba że nie jest to wyraźnie niezbędne), mieć możliwość do wyrażenia swojego stanowiska w rozsądnym czasie, i w sposób wskazany w prawie krajowym, a jeżeli to konieczne – w obecności osoby przez nią wybranej. Przepis ten ogranicza zatem zakres prawa do wysłuchania do postępowań, w których wydaje się decyzję wpływającą bezpośrednio i negatywnie na prawa osób prywatnych; nie odnosi się zatem do każdego postępowania kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej indywidualnej.

Prawo do bycia wysłuchanym jest szeroko rozpowszechnione w prawie krajowym państw europejskich. W Estonii na przykład art. 40 HmS[7] stanowi, iż organ administracji publicznej powinien przed wydaniem decyzji dać uczestnikowi postępowania możliwość wyrażenia swojej opinii i wątpliwości w formie pisemnej, ustnej lub w innej, stosownej formie.

Występują również kraje, które prawo do wysłuchania traktują jako element szerszego procesu komunikacji między uczestnikami postępowania a organem administracji publicznej. Komunikacja taka następować może zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej (Finlandia).

Postępowanie dotyczące większej liczby osób

W przepisach europejskich znajdują się również normy odnoszące się do postępowania dotyczącego większej liczby osób. Przykładem jest Rekomendacja CM/Rec(2007)7, której art. 15 przewiduje, iż jeżeli organ administracji pu-

[7] HmS – Haldusmenetluse seadus – ustawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 6 czerwca 2001 r. (Estonia).

blicznej zamierza podjąć decyzję niereglamentacyjną, która może wpłynąć na nieokreśloną liczbę osób, powinien podjąć taką procedurę, która pozwala na uczestnictwo w procesie wydawania decyzji, jak pisemne uwagi, wysłuchanie, reprezentacja w ciele doradczym stanowiącym element organu, konsultacje oraz publiczna rozprawa. Dokonując wykładu tego artykułu, stwierdzić można, iż przez proces wydawania decyzji należy rozumieć całe postępowanie administracyjne, od jego wszczęcia do chwili zakończenia w formie decyzji administracyjnej niereglamentacyjnej (w rozumieniu wskazanym powyżej).

Przepis ten nie jest jedynym dotyczącym postępowania wpływającego na większą liczbę osób. Problematyka ta zawarta jest również w Rekomendacji nr R(87)16[8]. Rekomendacja dla postępowania, w którym podejmowany jest akt, wpływający na większą liczbę osób, rezerwuje nazwę postępowania partycypacyjnego. W rzeczywistości procedura ta zawiera w sobie szereg zasad wskazanych w tej Rekomendacji. Rekomendacja wyróżnia osoby różnej kategorii, w zależności od tego, czy przedmiot postępowania dotyczy bezpośrednio ich interesu prawnego. Osoby pierwszej kategorii to podmioty w sposób bezpośredni dotknięte postępowaniem. Jeżeli zaś interes ten nie dotyczy bezpośrednio danej osoby, uznać ją można za osobę drugiej lub trzeciej kategorii.

Pierwsza zasada zawarta w tej Rekomendacji przewiduje, iż jeżeli kompetentny organ proponuje wydanie aktu wpływającego na większą liczbę osób, wówczas zainteresowane osoby powinny być poinformowane w taki sposób, jaki może być odpowiedni i takimi środkami, jakie są odpowiednie do oceny przez nie skutków w zakresie ich praw, wolności i interesów. Rekomendacja nie precyzuje, w jaki sposób musi się odbyć poinformowanie. Określa tylko ogólne warunki dotyczące poinformowania, nie wskazuje zaś konkretnych sposobów. W komentarzu do tej zasady podkreślono, że taka informacja powinna umożliwiać takim osobom określenie, czy i w jaki sposób postępowanie może ich dotyczyć. W zależności od zakresu postępowania i liczby osób potencjalnie zainteresowanych, metody, jakich używa się do informowania, mogą mieć charakter indywidualny lub kombinowany, a w szczególności mogą to być: okólnik (*circular letter*), ogłoszenie w ratuszu, ogłoszenie na przyszłej stronie projektu, publiczne ogłoszenie w lokalnej lub regionalnej prasie, wystawa z planami oraz wskazaniem zakresu postępowania itd. Metody te – wskazane w komentarzu – mają jedynie przykładowy charakter; w praktyce mogą wystąpić inne, jak np. ogłoszenie na stronie internetowej (innej niż przyszła strona dotycząca postępowania).

Rekomendacja ta odnosi się również do innych problemów – przy większej liczbie osób może pojawić się problem ich reprezentacji; rekomendacja nie wprowadza tutaj jednolitych rozwiązań. Reprezentacja jest bowiem zależna od przy-

[8] Rekomendacja nr R(87)16 w sprawie postępowań administracyjnych dotyczących większej liczby osób (Recommendation No R(87)16 on administrative procedures affecting a large number of persons), która została przyjęta przez Komitet Ministrów 17 września 1987 r.

należności do danej grupy. Rekomendacja, wprowadzając drugą zasadę, przewiduje, iż biorąc pod uwag przedmiot i skutki przyszłego aktu administracyjnego, zagrożone interesy, stan oraz liczbę zainteresowanych lub potrzebę zapewnienia sprawnej administracji, właściwy organ może zdecydować, że we wszystkich lub niektórych fazach postępowania osoby drugiej kategorii posiadające wspólne interesy powinny powołać jednego lub więcej reprezentantów, a osoby drugiej kategorii powinny być reprezentowane przez związki lub organizacje. W komentarzu do tej zasady podkreślono, iż wprowadzona procedura ma na celu nie tylko gwarancję ochrony indywidualnych czy kolektywnych praw, wolności czy interesów; powinna także zapewnić, by administracja była w pełni informowana, tak by wydać decyzję zgodną z interesem ogólnym. By jednak nie przedłużać postępowania, organ administracji może ograniczyć uprawnienia danej grupy osób poprzez m.in. obowiązek ustanowienia reprezentanta – dotyczyć to może osób z identycznymi interesami indywidualnymi (np. użytkowników transportu publicznego itd.). Prawo krajowe może zaś ustalać kryteria, według jakich ustanawiać można reprezentanta.

W omawianej Rekomendacji zawarto też postanowienia dotyczące wyjaśniającego postępowania wpływającego na większą liczbę osób. Zgodnie z zasadą trzecią, osoby pierwszej kategorii, na ich żądanie oraz osób drugiej kategorii, na ile pozwala im zasada II, powinny mieć dostęp do wszystkich czynników właściwych dla wydania aktu administracyjnego. Tak szerokie zakreślenie tego obowiązku oznacza, iż w jego zakresie przedmiotowym mieszczą się wszystkie czynności, przyczyniające się do zapewnienia podmiotom prawa do informacji; chodzi tu o wszelkie czynności organu, które wpływają na wydanie decyzji – oznacza to, że osoby pierwszej kategorii mają prawo uczestniczyć i wiedzieć dosłownie o wszystkim, co dotyczy wydawanej decyzji wpływającej na większą liczbę osób. Podkreślenia jednak wymaga, że zasada ta nie przewiduje formy, w jakiej informacja ma być udzielona. W komentarzu do tej zasady podano m.in., że gwarancja zawarta w tej zasadzie może być kwalifikowana na dwa sposoby: po pierwsze, osoby drugiej i trzeciej kategorii mogą mieć dostęp do informacji tylko przez swoich reprezentantów; po drugie, ochrona ważnego interesu publicznego (narodowa obrona itd.) lub interesu osób trzecich (tajemnica przedsiębiorstwa itd.) może w pewnych przypadkach usprawiedliwiać wyłączenie pewnych spraw spod ogólnej zasady dostępu do informacji.

W Rekomendacji R(87)16 zawarto również postanowienia dotyczące formy postępowania wyjaśniającego wpływającego na większą liczbę osób. Zasada czwarta przewiduje: mając na uwadze przedmiot i skutki proponowanego aktu administracyjnego, sporne interesy, jakość lub liczbę osób zaangażowanych lub potrzebę zapewnienia sprawnej administracji, kompetentny organ administracji powinien zdecydować, że postępowanie partycypacyjne jest prowadzone zgodnie z jedną z poniższych form:

a) pisemne uwagi;

b) prywatne lub publiczne wysłuchanie;

c) reprezentacja w ciele doradczym stanowiącym element organu.

Jeżeli wybraną formą jest reprezentacja w ciele doradczym stanowiącym element organu, wówczas osoby pierwszej kategorii oraz osoby drugiej kategorii, na ile pozwala im zasada II, powinny mieć prawo do przedstawiania faktów i argumentów, oraz w zależności od przypadku, do przedstawiania dowodów.

Wskazane w tej zasadzie formy uczestnictwa są niezwykle pojemne i mogą obejmować w zależności od narodowych tradycji – różne formy uczestnictwa, np. rozprawę administracyjną. Istotne jest to, by zapewnić podmiotom uczestniczącym prawo do postępowania w jednej z form zawierających w sobie pisemne uwagi, prywatne lub publiczne wysłuchanie oraz reprezentację w ciele doradczym stanowiącym element organu. Jeżeli chodzi o pisemne uwagi, to mogą być one dokonane w różny sposób, np. przesłane przez pocztę lub zgłoszone ustnie do protokołu. Najwięcej wątpliwości budzić może ostatnia forma – reprezentacja w ciele doradczym stanowiącym element organu; chodzi tu o stworzenie przez organ ciała doradczego składającego się z osób reprezentujących różne interesy. W komentarzu do tej zasady podkreśla się, że takie formy uczestnictwa nie wykluczają jednak innych form udziału, także o politycznej naturze, jak np. referendum lub takich form, które są bardziej nakierowane na zarządzanie – jak bezpośrednia reprezentacja interesów stron w procesie podejmowania decyzji przez jednostki wspólnie zarządzane. Zasada ta ponadto różnicuje różne podmioty zaangażowane w postępowanie: osoby dwóch pierwszych grup posiadają dalej idące uprawnienia.

Do postępowania wyjaśniającego dotyczącego większej liczby osób odnosi się również kolejna zasada, która przewiduje, iż właściwy organ powinien brać pod uwagę fakty, argumenty i dowody przedkładane przez osoby zainteresowane w trakcie postępowania partycypacyjnego (zasada piąta). Przewidziano zatem procedurę konsultacyjną. Z zasady tej nie wynika, by organ musiał obowiązkowo brać pod uwagę takie fakty, argumenty i dowody. Należy się jednak do nich odnieść – może to nastąpić w uzasadnieniu decyzji, gdzie powinno się choćby o nich wspomnieć. Jak podkreśla się w komentarzu do tej zasady, ze względu na dużą różnorodność przepisów krajowych nie było możliwe dokładne określenie zakresu tego obowiązku w Rekomendacji. Jednak to prawo krajowe ustalać może zasady, według jakich odbywać się może procedura konsultacyjna.

Rekomendacja R(87)16 w dalszej części wskazuje również na pewne wymogi, jakie musi spełniać akt kończący postępowanie wpływające na większą liczbę osób. Wskazuje się na jego elementy, ale też na problem ogłoszenia (które w przypadku większej liczby osób może być problematyczne, a chodzi przecież o to, by wszyscy zainteresowani dowiedzieli się o treści aktu) oraz kontroli tego

aktu. Zasada VI przewiduje, iż akt administracyjny powinien być ogłoszony publicznie. Ponadto zasada ta określa, że bez szkody dla jakiejkolwiek innej formy komunikacji, publiczne ogłoszenie powinno uszczegóławiać, w jaki sposób osoby zainteresowane mogą uzyskać informacje o:

- zasadniczych wnioskach wynikających z postępowania;
- motywach, na jakich oparty jest akt administracyjny;
- zwyczajnych środkach odwoławczych, jakie przysługują od aktu administracyjnego oraz termin, w jakim można z nich skorzystać.

Zasada ta stanowi również, iż osoby pierwszej kategorii powinny być informowane osobiście o akcie administracyjnym i o motywach, na jakich go oparto. Motywy mogą być zawarte w akcie lub zakomunikowane tej osobie na piśmie, na jej żądanie, w rozsądnym czasie. Należy również poinformować o zwyczajnych środkach prawnych służących na akt, a także o terminie, w jakim można z nich skorzystać.

W komentarzu do tej zasady stwierdzono, iż wszystkie osoby zainteresowane powinny być informowane o wyniku postępowania. Jednakże czynności informowania nie muszą koniecznie przybrać formy indywidualnego zawiadomienia o decyzji. Zawiadomienie może zatem mieć charakter publiczny. W publicznym zawiadomieniu można umieścić sentencję decyzji oraz powody, dla których się ją wydało oraz możliwości wniesienia środków odwoławczych.

Akt administracyjny, wydany w postępowaniu dotyczącym większej liczby osób, powinien być przedmiotem kontroli sprawowanej przez sąd lub inny niezależny organ. Taka kontrola nie wyklucza możliwości przeprowadzenia kontroli wstępnej przez organ administracji publicznej (zasada VII). Zasada ta nakłada obowiązek przeprowadzenia kontroli, określając tylko bardzo ogólnie jej zasady. Jest to spowodowane tym, iż w przepisach prawnych obowiązujących w państwach europejskich istnieją duże różnice w tym zakresie, a dotyczące m.in. zakresu kontroli, suspensywności, zakresu orzekania przez sądy. W komentarzu do tej zasady stwierdza się, iż z tego powodu niezwykle trudno jest dokonać harmonizacji prawa w tym zakresie. Z tego powodu pojęcie kontroli jest bardzo szerokie i obejmować może zarówno kontrolę instancyjną, jak i pozainstancyjną. Zakres kontroli oraz zasady dostępu do sądu lub organu pozwala się określić przez prawo krajowe. Kontrola wstępna zaś może przybierać różne formy, w tym m.in. autokontrolę po wniesieniu odwołania. Kontrola powinna być dokonywana nie tylko przez sąd, ale także przez inny organ, pod warunkiem jednak, że jest on niezależny. Dany organ można uznać za niezależny wtedy, gdy istnieją obiektywne zasady naboru do tego organu, pozwalające na wybór najbardziej fachowej osoby, a członka nie można dowolnie pozbawić funkcji. Niezależność może łączyć się również (ale nie jest to warunek konieczny) z posiadaniem immunitetów.

Zasada VII wskazuje również ogólne warunki prowadzenia postępowania przed sądem lub innym organem, podkreślając, że jeżeli w postępowaniu kontrolnym (a więc już w postępowaniu przed sądem lub tym innym organem) występuje duża liczba osób, wówczas sąd lub inny organ kontroli może, w zgodzie z podstawowymi zasadami i mając na względzie prawa i interesy stron, podjąć różne środki do racjonalizowania procedury, takie jak np. żądanie od uczestników o wspólnych interesach wyznaczenie jednego lub więcej wspólnych przedstawicieli, oraz zawiadomienie w drodze publicznego ogłoszenia. Środki te są jedynie przykładem, a ustawodawstwo krajowe może przewidywać inne środki racjonalizujące procedurę dotyczącą większej liczby osób.

W Polsce kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera ogólnych zasad odnoszących się do postępowania z większą ilością osób. Jedynie w przepisach szczególnych znaleźć można wycinkowe przepisy dotyczące tej problematyki.

Ogólne przepisy dotyczące postępowań interesujących większą liczbę osób, zawarto w austriackiej AVG[9], której § 44a stanowi, iż jeżeli w postępowaniu administracyjnym, albo w innej sprawie rozstrzyganej przez administrację, uczestniczy przypuszczalnie w sumie więcej niż 100 osób, wówczas organ administracji publicznej może załatwić sprawę w drodze edyktu, który powinien zawierać:

1. przedmiot wniosku i opis zamierzenia;
2. termin wynoszący przynajmniej 6 tygodni, w trakcie którego do organu administracji publicznej mogą być składane pisemne zarzuty;
3. wskazówkę co do skutków prawnych – §44b (jeżeli wniosek został załatwiony w drodze edyktu, wówczas ma taki skutek, że osoby tracą swoją pozycję strony, o ile nie złożą we właściwym czasie organowi pisemnych zarzutów);
4. wskazówkę, że obwieszczenia i doręczenia w postępowaniu mogą być przeprowadzone w drodze edyktu.

W toku postępowania, prowadzonego na podstawie AVG w przypadku większej liczby osób, strony mają m.in. następujące uprawnienia:

1. prawo wglądu w akta sprawy;
2. prawo wysłuchania;
3. prawo zadawania pytań świadkom i biegłym w trakcie rozprawy ustnej;
4. prawo żądania wydania decyzji;
5. prawo wnoszenia odwołania.

[9] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym z 1925 r. (Austria), dalej jako: AVG.

Z kolei uczestnicy postępowania (którzy nie mają bezpośredniego interesu prawnego, jak strona), mogą:

1. uczestniczyć w ustnej rozprawie;
2. uczestniczyć w ustalaniu stanu faktycznego;
3. żądać odpisów kopii dokumentów;

Natomiast publiczność ma następujące uprawnienia:

1. prawo wglądu do wniosku;
2. prawo uczestniczenia w publicznej dyskusji;
3. prawo uczestnictwa w publicznej rozprawie ustnej;
4. prawo wglądu w protokół rozprawy;
5. prawo wglądu w decyzję rozstrzygającą sprawę.

Rozsądny czas wydania decyzji

Dokumenty europejskie zajmują się problemem terminów z perspektywy ich obliczania oraz czasu, w jakim ma być wydana decyzja.

W zakresie pierwszej perspektywy, Europejska Konwencja o Obliczaniu Terminów[10] wskazuje zasady, jakie stosować należy przy obliczaniu terminów w sprawach cywilnych, handlowych oraz administracyjnych, przy czym chodzi o terminy ustanowione przez:

- prawo, bądź przez sąd, a także przez organ;
- organ arbitrażowy, gdzie organ taki nie określił sposobu obliczania terminu;
- strony, a metody obliczania terminów nie są określone przez przepisy prawa, ani nie wynikają z praktyki.

Konwencja wprowadza ogólną regułę, zgodnie z którą terminy określone w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach powinny rozpocząć się od terminu początkowego o północy i kończyć się w terminie końcowym o północy.

W artykule 4 Konwencji wskazano sposób liczenia terminów określonych w tygodniach, miesiącach i latach. Jeżeli zaś chodzi o terminy określone w tygodniach, to kończy się on z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu. Jeżeli zaś termin określony jest w miesiącach lub latach, wówczas terminem końcowym powinien być dzień w ostatnim miesiącu lub roku, którego data odpowiada początkowi terminu,

[10] Europejską Konwencję o Obliczaniu Terminów (Bazylea, 16 maja 1972 r., weszła w życie 28 kwietnia 1983 r.), której celem jest harmonizacja europejskich zasad liczenia terminów zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, stosować można do terminów określonych przez prawo, przez organy arbitrażowe, przez strony umowy.

jeżeli zaś nie ma takiej daty, powinien to być ostatni dzień miesiąca.

Artykuł 5 Konwencji odnosi się zaś do wliczania sobót, niedziel i oficjalnych świąt do terminu. Przepis ten wskazuje dwie kwestie:

1. soboty, niedziele oraz oficjalne święta należy wliczać do terminu. Chodzi tu o sytuacje, gdy dni te wypadają w trakcie okresu, w jakim przypada dany termin.
2. jeżeli jednak koniec terminu przypada na sobotę, niedzielę lub oficjalne święta, wówczas termin powinien być przedłużony na pierwszy następny dzień roboczy.

Analiza przepisów krajowych daje podstawę do twierdzenia, iż wyrażone tam zasady są akceptowane w postępowaniu administracyjnym (np. § 33 AVG, który stanowi, że na początek i bieg terminów nie wpływają niedziele i dni świąteczne, jeżeli zaś koniec terminu przypada na sobotę, niedzielę, dzień ustawowo wolny od pracy, albo w piątek wielkanocny, wówczas następujący po nich dzień roboczy jest ostatnim dniem terminu).

Jeżeli zaś chodzi o drugą perspektywę, to dokumenty europejskie odnoszą się zatem do terminu załatwienia sprawy administracyjnej w postępowaniu administracyjnym. Czas wydania decyzji to termin, w którym należy przeprowadzić postępowanie wyjaśniające i wydać decyzję.

Art. 13 ust. 2 Rekomendacji CM/Rec(2007)7 stanowi, że decyzja powinna być podjęta w rozsądnym czasie, zdefiniowanym przez przepisy prawa. Powinny być przewidziane również środki prawne, które można zastosować w sytuacji, gdy w tym czasie decyzja nie została wydana. Podkreślenia wymaga, że przepis ten dotyczy terminów wydawania decyzji administracyjnych, a więc odnosi się do terminu, w którym należy przeprowadzić czynności wyjaśniające, których skutkiem jest wydanie decyzji administracyjnej. Przepis ten nie ma zaś zastosowania do innych postępowań prowadzonych przez administrację, które nie kończą się wydaniem decyzji. Rekomendacja ta nie określa terminu załatwienia sprawy kończącej się decyzją administracyjną w sposób bezwzględny. Posługuje się jedynie względnym pojęciem „rozsądnego czasu", a więc czasu potrzebnego do podjęcia wszelkich koniecznych czynności w sprawie, bez nadmiernego przeciągania postępowania. Jednakże prawo krajowe powinno definiować termin załatwienia sprawy, co oznacza, że w przepisach tych powinien się znaleźć termin bezwzględny załatwienia spraw (np. 1 miesiąc, 2 miesiące, 6 miesięcy itd.). Ta ogólna regulacja Rekomendacji CM/Rec(2007)7 powoduje, że nie jest wykluczone określenie w prawie krajowym różnych terminów załatwienia sprawy, w zależności np. od stopnia skomplikowania sprawy, od instancji (inny termin załatwienia sprawy w pierwszej instancji, inny termin załatwienia sprawy przez organ wyższego stopnia), lub od rodzaju postępowania. Rekomendacja ta nakazuje również, by przepisy krajowe przewidziały środki prawne, jakie można zastosować w przypadku niedochowania terminu załatwienia sprawy; nie pre-

cyzuje jednak, o jakie środki tu chodzi. Państwa członkowskie mają więc w tym zakresie dowolność. Środkiem takim może być np. zażalenie (skarga) do organu nadzoru lub do sądu.

Zasada ta wyrażona jest także w EKDA, którego art. 17 stanowi, iż urzędnik zapewni, by w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia. Takie samo uregulowanie obowiązuje w odniesieniu do odpowiedzi na pisma jednostek i do przekazywania odpowiedzi na informacje administracyjne przekazywane przez urzędnika swoim przełożonym wraz z prośbą o wydanie poleceń w sprawie podjęcia koniecznych decyzji. W przeciwieństwie więc do Rekomendacji CM/Rec(2007)7, EKDA odnosi się więc nie tylko do spraw kończących się decyzją administracyjną.

Analiza przepisów prawa krajowego daje podstawę do stwierdzenia, że w większości państw prawo to zagwarantowane jest w prawie stanowionym, często w kodeksach postępowania administracyjnego lub przepisach ogólnych prawa administracyjnego. I tak np. w Austrii termin ten wynosi 6 miesięcy. Z kolei w Polsce, art. 35 § 3 k.p.a. stanowi, iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Natomiast art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej. Wynika z tego, że przepisy polskie w zakresie terminu załatwienia sprawy są zgodnie z przepisami europejskimi.

Wskazać można również kraje, gdzie zasada wydania decyzji administracyjnej w rozsądnym czasie nie wynika wprost z przepisów prawa (np. Dania, Irlandia, Wielka Brytania), niekiedy określona została przez soft – law (np. Łotwa). Są także państwa, w których nie ma jednego generalnego terminu załatwiania spraw, natomiast termin taki przewidziany jest dla postępowań szczególnych, np. w zakresie finansów lub regulacji Unii Europejskiej (Belgia, Estonia, Szwecja). Wskazać można również państwa, w których nie ma terminu wydawania decyzji administracyjnych, ale jest ogólny termin załatwiania spraw, niezależnie od formy (np. Litwa). Wiele państw przewiduje – podobnie jak w Polsce – rozróżnienie ogólnego terminu załatwiania spraw administracyjnych oraz terminu załatwiania spraw skomplikowanych – na ogół ten pierwszy to 30 dni (lub 1 miesiąc), a ten drugi to 60 dni (lub 2 miesiące). Rozwiązanie takie, poza Polską, spotkać można także w Słowenii oraz w Słowacji.

W wielu państwach europejskich przewidziana jest możliwość wydłużenia pierwotnego terminu załatwienia sprawy; określa się przy tym na ogół maksymalny termin, do którego można wydłużyć postępowanie (Łotwa).

Zasada przejrzystości w postępowaniu administracyjnym

Jedną z wartości wyrażanych w orzecznictwie sądowym jest otwartość administracji. Administracja publiczna, załatwiając sprawy publiczne, nie powinna ich trzymać dla siebie, ale udostępniać – w określonych granicach – podmiotom zainteresowanym. W wielu dokumentach europejskich spotkać można ogólne przepisy statuujące zasadę otwartości jako formę realizacji prawa jednostki do tego, by wiedzieć[11]. Zasada przejrzystości ma swoje odzwierciedlenie również w procedurze administracyjnej; strona ma prawo do tego, by wiedzieć, obejmuje bowiem również prawo dostępu do akt własnej sprawy.

Prawo to – w sposób generalny – wyrażone jest w Rezolucji (77) 31; zasada II przewiduje, że osoba zainteresowana, na żądanie, jest informowana, zanim akt administracyjny zostanie wydany, w odpowiedni sposób, o wszystkich znanych organowi okolicznościach, istotnych dla wydania tego aktu. W komentarzu do tej Rezolucji wskazano, iż zasada ta powiązana jest z zasadą wysłuchania i pozwala ją realizować w efektywny sposób w zależności od wszystkich czynników istotnych dla wydania aktu administracyjnego. Przez znane okoliczności rozumieć należy te okoliczności, które pozostają w dyspozycji organu administracji publicznej w czasie, gdy żądanie jest składane i może być komunikowane osobie zainteresowanej w tej samej formie, w jakiej pojawia się w dokumentach, z wyjątkiem informacji zakodowanych, niedających się bezpośrednio odczytać, a wymagających przekształcenia w formę możliwą do odczytania. Organ powinien przy tym wybrać odpowiednie środki umożliwiające realizację tego prawa, przy czym powinny być one odpowiednie do danej sprawy i zgodne ze stosowną praktyką administracyjną. Informacja zaś powinna być udzielona na wyraźne żądanie osoby zainteresowanej. Nie stoi to jednak na przeszkodzie, by udzielać informacji we wszystkich przypadkach. Prawo do informacji może być co do zasady realizowane w toku postępowania.

Zasada przejrzystości wyraża się również w prawie dostępu do akt sprawy; każda osoba zainteresowana (strona) ma prawo do wglądu do akt swojej sprawy. Prawo to jest w szeroki sposób uregulowane w ustawodawstwie państw europejskich, przede wszystkim w przepisach rangi ustawowej (kodeks postępowania administracyjnego lub przepisy ogólne o administracji publicznej). Wyjątkowo zawarty jest w przepisach rangi konstytucyjnej, jak np. w Hiszpanii: art. 105 hiszpańskiej Konstytucji statuuje dostęp obywateli do dokumentów administra-

[11] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 80.

cyjnych i nagrań, z wyjątkiem sytuacji, które mogą wpływać na bezpieczeństwo i obronność państwa, dochodzenia w sprawie przestępstw lub prywatność osób.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy tego prawa, to w wielu państwach europejskich dotyczy ono strony; przepisy krajowe mogą jednak przewidywać, iż z prawa tego mogą skorzystać również inne osoby, np. te, które wykażą swój interes prawny do przeglądania dokumentów (art. 82 słoweńskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym). Są też i takie państwa, które jako podmiot uprawniony czynią każdą osobę (Estonia).

Zakres przedmiotowy obejmuje możliwość przeglądania akt sprawy, ale przepisy prawne mogą również wyraźnie przewidywać inne formy dostępu do akt, jak np. możliwość sporządzania kopii; przykładem jest Austria: § 17 AVG wskazuje, że organ powinien – jeżeli przepisy administracyjne nie stanowią inaczej – zezwolić na wgląd w akta sprawy lub część akt sprawy, które jej dotyczą: strony mogą na miejscu sporządzać z nich odpisy, albo nakazać sporządzenie na swój koszt kopii tych akt, o ile istnieją do tego odpowiednie możliwości. Przeglądanie akt sprawy możliwe jest również w drodze automatycznie wspieranej transmisji danych, o ile istnieją do tego odpowiednie możliwości.

W ustawodawstwach krajowych przewidziane są również okoliczności wyłączające możliwość skorzystania z prawa dostępu do akt sprawy. Okolicznościami tymi może być wzgląd na bezpieczeństwo narodowe, ochrona tajemnicy prywatnej, duża liczba uczestników postępowania, uczestnik postępowania nie jest znany itd.

Pomoc prawna i pełnomocnictwo

Zasada III Rezolucji (77) 31 stanowi, że osoba zainteresowana może korzystać z pomocy lub pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym. Skorzystanie z pomocy lub pełnomocnika zależy wyłącznie od woli osoby zainteresowanej. Za osobę zainteresowaną w rozumieniu tej zasady uznać należy stronę. Nawet jeżeli osoba taka wyznaczy pełnomocnika, może sama prowadzić postępowanie, jeżeli tego pragnie. Omawiana zasada wprowadza ogólne uprawnienie do skorzystania z pomocy i przedstawicielstwa, nie precyzując szczegółowych warunków w tym zakresie. Nie wskazano zatem, czy chodzi o pomoc organu, czy inną, zewnętrzną pomoc.

Z kolei EKDA stanowi, że w razie potrzeby urzędnik służy jednostce poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy (art. 10 ust. 3 EKDA). Problem doradztwa został tu więc ujęty w inny sposób, jako obowiązek pracownika administracji służenia poradą w zakresie wskazanym w tym przepisie. Nie jest to obowiązek bezwzględny, ale ograniczony oceną pracownika – pomocy udziela się bowiem w razie potrzeby; ale to właśnie urzędnik

decyduje o tym, kiedy taka potrzeba występuje, mając na względzie wszystkie okoliczności sprawy i postawę jednostki. Pojęcie jednostki wydaje się być szerokie i obejmuje nie tylko stronę, ale także inne osoby występujące w postępowaniu, które wedle oceny organu potrzebują porady.

Pomoc prawna jest szeroko określona w przepisach procesowych państw europejskich. I tak np. § 13a austriackiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym stanowi, że organ powinien osobom, które nie są reprezentowane przez zastępcę, dawać konieczne i ustne z reguły wskazówki co do podejmowanych czynności i pouczać je o bezpośrednich skutkach prawnych tych czynności i skutkach ich zaniechania. Z kolei § 17a AVG stanowi, iż uczestnicy postępowania niewidomi i w znacznym stopniu upośledzeni wzrokowo, którzy pozbawieni są przedstawiciela, powinni być na żądanie zaznajomieni – poprzez przeczytanie, albo w inny technicznie możliwy sposób – z treścią akt, albo częścią akt.

W przepisach europejskich zawarto również inne obowiązki organów administracji publicznej. Art. 24 EKDA stanowi o obowiązku prowadzenia stosownych rejestrów poczty wchodzącej i wychodzącej, przekazywanych im dokumentów i podjętych przez nie działań. W innych państwach, np. w Estonii – § 19 HmS, czy Hiszpanii, gdzie art. 38 ust. 3 RJAP[12] stanowi, iż ogólne rejestry oraz podania i komunikaty przesłane przez obywatela czy organy administracji publicznej powinny być przechowywane w bazie komputerowej.

Zauważyć należy, że obowiązek prowadzenia rejestrów nie występuje we wszystkich państwach – brak go np. w Austrii. W wielu krajach jednak obowiązuje zasada pisemności postępowania administracyjnego. W niektórych krajach obowiązek ten wyrażony jest w sposób ogólny, wskazując, że każda informacja wniesiona ustnie, a mogąca mieć wpływ na decyzję administracyjną, powinna zostać zaprotokołowana lub zachowana w innej odpowiedniej formie (np. Finlandia). W innych krajach przepisy dotyczące sporządzania protokołów są szczegółowe; np. w Estonii art. 18 HmS stanowi, iż protokół ustnie wniesionego podania może być sporządzony, jeżeli m.in. uczestnik postępowania złoży uzasadniony wniosek o sporządzenie protokołu, organ administracji publicznej uzna za konieczne sporządzenie protokołu, obowiązek sporządzenia protokołu wynika z Kodeksu lub ustawy. Szczegółowo problem sporządzenia protokołu uregulowany jest w AVG, którego § 14 ust. 1 wyraża ogólną zasadę, iż wnoszone ustnie przez uczestników podania powinny być w swojej zasadniczej części zawarte w protokole. Protokoły dotyczące rozprawy (protokoły rozprawy) powinny być sformułowane w ten sposób, by po pominięciu wszystkiego, co nie należy do sprawy, przedstawiały przebieg i treść rozprawy w sposób prawidłowy i zrozumiały. Dalsza część tego paragrafu reguluje m.in., co powinien zawierać protokół, procedurę oraz sposób sporządzania protokołu.

[12] Ley 30/1992, de Regimen Juridico de las Administraciones Publicas y del Procidimiento Administrativo Comun, z dnia 26 listopada 1992 r. Ustawa o postępowaniu administracyjnym (Hiszpania).

EUROPEJSKIE STANDARDY ZWIĄZANE Z PRZEBIEGIEM POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

W ramach Unii Europejskiej (ani Rady Europy) nie stworzono jednolitego i uniwersalnego systemu administracji publicznej ani prawa administracyjnego; prawo europejskie zawiera jednak tylko pewne ogólne zasady, którym powinna odpowiadać administracja publiczna i prawo administracyjne uregulowane przez legislatywy krajowe państw członkowskich. Dotyczy to również postępowania administracyjnego.

Na szczeblu ponadkrajowym brak zatem jednego uniwersalnego modelu, który byłby narzędziem do ujednolicenia administracji wszystkich krajów członkowskich (Unii Europejskiej lub Rady Europy); uwagi te odnieść należy także do postępowania administracyjnego; nie ma jednego uniwersalnego modelu procedury administracyjnej, a prawo europejskie proponuje co najwyżej ogólne standardy tej procedury. Wynika to m.in. z faktu, iż w poszczególnych krajach istnieją odrębne tradycje prawa administracyjnego, często znacznie się od siebie różniące. I tak np. Polska należy do grupy krajów, w których funkcjonuje skodyfikowane postępowanie administracyjne (podobnie np. Niemcy, Austria, Słowacja i inne). Z kolei np. Litwa jest przykładem kraju, w którym brak odrębnej kodyfikacji postępowania administracyjnego (w tradycyjnym niemieckim czy austriackim ujęciu); obowiązują m.in. przepisy ogólne dotyczące administracji publicznej. Na Litwie uchwalono wprawdzie ustawę o postępowaniu administracyjnym[13], jednak dotyczy ona postępowania przed trybunałami administracyjnymi. W literaturze przedmiotu siłę uwarunkowań narodowych traktuje się jako przyczynę niemożności budowy jednolitego, uniwersalnego europejskiego modelu administracji publicznej[14]. Podkreśla się również, iż sfera administracji i postępowania administracyjnego z tego powodu nie nadaje się do narzucania jakiegokolwiek jednolitego modelu[15].

Samo jednak istnienie standardów jest niezwykle doniosłe w praktyce stosowania prawa (w tym w zakresie stosowania norm procesowych). Europeizacja prawa administracyjnego (także w zakresie procedury administracyjnej) w aktualnym kształcie ma doniosłe znaczenie dla administracji publicznej, i wywołuje trojakie skutki: po pierwsze, następuje unowocześnienie instytucji prawnych, po drugie, dokonuje się wymuszenia pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację i po trzecie, poprawia się i ujednolica status obywatela wobec administracji[16].

I chociaż obecnie wiele regulacji krajowych w zakresie postępowania administracyjnego różni się od siebie, to jednak właśnie europejskie standardy proceduralne służyć mogą jako narzędzie do harmonizacji różnych porządków prawnych oraz mogą eliminować ewentualne napięcia i kolizje pomiędzy nimi[17].

[13] Z dnia 14 stycznia 1999 r., No VIII-1029.

[14] G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna", jesień-zima 2004/2005, nr 9, s. 15.

[15] T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka,* Toruń 1977, s. 77.

[16] I. Lipowicz (w:) Z. Cieslak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 46-47.

[17] Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 16.

EUROPEAN STANDARDS CONNECTED WITH ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

At the supranational level, there is no single universal model, which would be a tool to standardize the administration of all member countries. These remarks should also refer to administrative proceedings. There is no single universal model of administrative procedures, and a European law proposes the most general standards of this procedure.

The purpose of this study is to analyze the rules of European administrative law in the context of standards of administrative procedure. It is the analysis of the provisions of this law, directed to European countries, members of the European Union and European Council. The standards of administrative procedure set some fundamental rights: rights to be heard; right combined with the proceedings of a larger number of people; reasonable time to make a decision, transparency of the administrative procedure; legal assistance.