

---

# Europejskie zasady administracji publicznej; OECD: Wsparcie na rzecz doskonalenia rządu i zarządzania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej Sigma Papers No.27, 1999

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2, 373-390

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **Europejskie zasady administracji publicznej; OECD: Wsparcie na rzecz doskonalenia rządu i zarządzania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej SIGMA Papers No.27, 1999**

Kraje środkowo- i wschodnio-europejskie ubiegające się o członkostwo Unii Europejskiej powinny zreformować swoją administrację publiczną, by sprostać kryteriom przyjęcia z Kopenhagi i Madrytu. Większość obszarów rządowych objętych jest bądź dotkniętych przez *acquis communautaire* (tj. cały zbiór ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej). W różnych dziedzinach *acquis*, zadania i treści reformy jawią się zupełnie jasno. Kraje kandydackie mają transponować ustawodawstwo WE do krajowego porządku prawnego, a następnie zapewnić jego implementację i wykonanie. Trudności i zwłoki wiążą się głównie z procesem i postępowaniem implementacji z uwagi na brak wydolności.

Nie ma żadnego *acquis communautaire* w zakresie ustalania standardów horyzontalnych systemów rządu oraz krajowej administracji publicznej. Zadanie i kierunki reformy administracji publicznej w perspektywie przystąpienia do UE są więc mniej wyraziste. Z biegiem czasu jednak wśród państw demokratycznych ukształtował się generalny *consensus* co do kluczowych składników dobrego rządu. Składniki te obejmują zasady *rule of law*, pewności (*reliability*), przewidywalności (*predictability*), odpowiedzialności (*accountability*) i jawności (*transparency*), ale też kompetencji technicznej i menadżerskiej, wydolności organizacyjnej oraz partycypacji obywatelskiej. Mimo braku *acquis communautaire*, *consensus* ten ukształtował zasady administracji publicznej podzielane przez państwa członkowskie UE o różnych tradycjach prawnych i różnych systemach rządu. Z czasem zasady te zostały zdefiniowane i skonkretyzowane za pośrednictwem orzecznictwa sądów krajowych, a następnie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zasady administracji publicznej podzielane przez państwa członkowskie UE ustalają warunki „Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej” (EAS). EPA obejmuje zbiór wspólnych standardów działania w dziedzinie administracji publicznej, które zostały określone przez prawo i zastosowane w praktyce za pośrednictwem procedur i mechanizmów odpowiedzialności. Kraje ubiegające się o członkostwo UE winny brać te standardy pod uwagę w procesie rozwoju swej administracji publicznej. Aczkolwiek EPA nie stanowi uzgodnionego składnika *acquis communautaire*, powinna tym niemniej służyć w charakterze wskazówki dla reform administracji w krajach kandydackich. W państwach członkowskich UE – wespół z zasadami ucieleśnionymi w konstytucji – zazwyczaj są włączane bądź przekazywane za pośrednictwem zbioru ustaw administracyjnych także akty dotyczące postępowania

administracyjnego, akty dotyczące procesu administracyjnego, akty dotyczące wolności informacji oraz ustawy o służbie cywilnej.

Zakres, w jakim dany kraj kandydacki podziela te zasady administracji publicznej i przyłącza się do standardów EPA, stanowi wskazówkę wydolności jego krajowej administracji publicznej w zakresie skutecznej implementacji *acquis communautaire*, stosownie do kryteriów wyjaśnionych przez Radę Europejską w Kopenhadze i Madrycie(...)

W drugiej części opracowania służba cywilna jest rozważana w szerszym kontekście(...) Wśród wyciągniętych wniosków znajduje się przekonanie, iż pracownicy cywilni są nie tylko pracownikami, ale też odgrywają rolę konstytucyjną. Nie jest zatem stosownym regulować stosunek między państwem bądź instytucją państwową a jej pracownikami cywilnymi wyłącznie za pośrednictwem prawa pracy.

Członkostwo UE wymaga, by każda dziedzina administracji oraz sektor przemysłu państwa członkowskiego przestrzegał *acquis communautaire*. Jeśli np. krajowy przemysł mleczarski w kraju kandydackim ma przetrwać dzień przystąpienia, musi on spełnić wszelkie wymagania *acquis*. Jeśli nie, przemysł nie będzie zdolny do eksportu swych produktów do innych państw członkowskich. Faktycznie, nie będzie on nawet zdolny do handlu w obrębie swego własnego rynku krajowego.

Institucje krajowej administracji publicznej państw członkowskich UE zapewniają implementację i wykonanie *acquis communautaire*. By mieć zdolność skutecznego czynienia tego, administracja publiczna kraju kandydackiego musi przyłączyć się do zasad ogólnych dobrego rządzenia i sprostać standardom administracyjnym określonym w ramach UE. Implementacja *acquis* w dziedzinie administracyjnej jest oczywiście sprawą wydolności i zasobów w odnośnym sektorze – ale nie tylko. Ogólne systemy horyzontalnego rządzenia kraju kandydackiego także muszą odpowiadać wymaganiom UE, ponieważ są one kluczowe dla pewności funkcjonowania administracji jako całości, włączając w to obszary *acquis*. Owocna implementacja i wykonanie w oczywisty sposób zależą od horyzontalnych struktur i systemów rządzenia, jak procedury i mechanizmy działań administracyjnych służące zapewnieniu, by działalność pracowników cywilnych szła po linii standardów UE.

Brak ogólnego ustawodawstwa WE stosującego się w dziedzinach administracji publicznej i prawa administracyjnego stanowi problem dla krajów kandydackich. Wymaga się od krajów kandydackich dysponowania systemami administracji oraz instytucjami administracji publicznej zdolnymi do transponowania, implementowania i wykonywania *acquis* zgodnie z zasadą „obowiązkowego skutku” („zobowiązania rezultatu”). Kraje kandydackie muszą spełnić kryteria wymagane dla członkostwa UE, jak zostały one przyjęte przez Radę Europejską w Kopenhadze, Madrycie i Luksemburgu. Nadto, postęp krajów kandydackich mierzony będzie w świetle tych kryteriów. tj. – wedle sformułowania Regularnych Raportów Komisji Europejskiej – w sensie ich „administracyjnej i sądowej zdolności do stosowania *acquis*”, co

w sposób domniemany oznacza, iż ich postęp będzie oceniany w świetle europejskich standardów administracyjnych.

To w tym kontekście opracowanie niniejsze opisuje Europejską Przestrzeń Administracyjną (EPA) jako specyficzny składnik prawa WE. EPA stanowi metaforę o implikacjach praktycznych dla państw członkowskich i obejmującą w sobie, inter alia, zasady prawa administracyjnego jako zbiór kryteriów stosowanych przez kraje kandydackie w ich wysiłkach na rzecz osiągnięcia wydolności administracyjnej wymaganej dla członkostwa UE. EPA przedstawia sobą rozwijający się proces wzmaganania konwergencji pomiędzy krajowym porządkiem administracyjno-prawnym a praktykami administracyjnymi państw członkowskich. Na konwergencję tę wpływa kilka sił wiodących, jak nacisk ekonomiczny jednostek i firm, regularne i ciągłe kontakty między urzędnikami publicznymi państw członkowskich oraz – na końcu i w sposób szczególny – orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Chociaż konstytucje i późniejsze ustawodawstwo niosą ze sobą ogólne zasady prawne i określają standardy działania administracyjnego, to do sądów – na podstawie orzekania od sprawy do sprawy – należy konkretyzowanie tych standardów, tj. określanie poziomów akceptacji praktyk administracji publicznej. Tradycyjnie standardy działalności administracyjnej były określone i konkretyzowane w obrębie krajowych granic suwerennych państw. Były one produktem krajowych rozwiązań konstytucyjnych, działalności ustawodawczej krajowych parlamentów, decyzji krajowych władz administracyjnych i orzeczeń sądów krajowych. W ramach UE proces ten staje się coraz bardziej ponadnarodowym, a – z punktu widzenia członkostwa – możliwe jest wymaganie podzielanych obowiązkowych standardów administracyjnych, jak zostały one określone na poziomie europejskim, a zatem pośród państw członkowskich, przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Podkreślanie harmonizacji potencjału standardów administracyjnych nie oznacza jednak stwierdzenia, jakoby instytucje administracyjne miały być homogenicznie ustalane pośród państw członkowskich UE. Ważnym przesłaniem jest, że – niezależnie od rozwiązań krajowych – krajowa administracja publiczna musi uznać zasady i przyłączyć się do standardów, które są podzielane przez państwa członkowskie UE.

Opracowanie niniejsze opisuje zasady prawa administracyjnego określone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który faktycznie ustala standardy administracji publicznej. Jego cel jest trojaki: po pierwsze, ma ono na celu określić i zapewnić kryteria dające wskazówkę dla reform administracji publicznej w krajach kandydackich; po drugie, zapewnia ono punkty oparcia, w świetle których można oceniać postęp; po trzecie, ostatecznym celem opracowania jest przyjęcie z pomocą krajom kandydackim w sprostaniu kryteriom administracji publicznej wymaganym dla członkostwa UE, a ustalonym w Kopenhadze i Madrycie.

## **Cz. I: Zasady prawa administracyjnego i Europejska Przestrzeń Administracyjna**

### **1. Zasady prawa administracyjnego**

Aczkolwiek pojęcia i koncepcje prawa administracyjnego w systemach krajowych się różnią, możliwe jest uzgodnienie wspólnej definicji prawa administracyjnego jako zbioru zasad i norm stosujących się do organizacji i zarządzania administracją publiczną oraz stosunków między administracją a obywatelami.

Zasady prawa administracyjnego ustalające standardy oraz inspirujące postępowanie pracowników cywilnych zazwyczaj jawią się jako rozproszone pośród różnych części ustawodawstwa o randze od konstytucji po ustawy parlamentarne, a także specyficzne części ustawodawstwa delegowanego, jak też orzecznictwa sądów zajmującego się sporami dotyczącymi administracji publicznej. Jest tak np. w przypadku takich krajów, jak Belgia, Francja, Grecja, Irlandia i Zjednoczone Królestwo. Inne kraje wprowadziły w życie ogólną kodyfikację procedur administracyjnych, która zbiera i próbuje usystematyzować wiele z tych zasad. Tak jest w przypadku Austrii (od 1925 r.), Bułgarii (1979), Danii (1985), Niemiec (1976), Węgier (1957), Holandii (1994), Polski (1960), Portugalii (1991) i Hiszpanii (1958).

Te zasady administracyjne nie są po prostu opartymi na dobrej woli ideami; są one włączone na wszystkich poziomach do instytucji i procedur administracyjnych. Aktorzy sfery publicznej są prawnie zobowiązani do przestrzegania tych zasad prawnych, które muszą być podtrzymywane przez niezawisłe organy kontrolne, systemy sprawiedliwości i wykonanie sądowe, nadzór parlamentarny, oraz przez zapewnienie sposobności wysłuchania i dochodzenia roszczeń jednostkom i osobom prawnym.

W dziedzinie Europejskiego Prawa Wspólnotowego, Europejski Trybunał Sprawiedliwości określił szereg zasad prawa administracyjnego odwołując się do ogólnych zasad prawnych – w postępującym rozwoju – prawa administracyjnego wspólnych państw członkowskim. Szczególnie istotnymi zasadami ustalonymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które z kolei wszystkie kraje członkowskie muszą stosować w porządku krajowym wykonując Prawo WE, są m.in.: zasada administracji poprzez prawo; zasady proporcjonalności, pewności prawnej, ochrony prawowitych oczekiwań, niedyskryminacji, prawa do wysłuchania w administracyjnych procedurach decyzyjnych, czasowej pomocy, słusznych warunków dostępu jednostki do sądów administracyjnych, odpowiedzialności pozakontraktowej administracji publicznej.

Gdybyśmy próbowali usystematyzować zasady prawa administracyjnego wspólne dla krajów Europy zachodniej, moglibyśmy rozróżnić następujące grupy:

- 1) pewności i przewidywalności (pewności prawnej);
- 2) otwartości i jawności;
- 3) odpowiedzialności, oraz

4) wydolności i skuteczności.

Z tych zasad można wywieść inne jeszcze zasady.

Zasady prawa administracyjnego i służby cywilnej trudno jest czasem określić. Często zdają się one w danej sytuacji przeczyć jedna drugiej. Skuteczność zda się wchodzić w spór z należyłym procesem; lojalność zawodowa wobec rządu zda się przeciwstawiać integralności zawodowej i neutralności politycznej; decyzje dyskrecjonalne mogą się wydawać sprzecznymi z rule of law itd.

Ten zagmatwany charakter zasad prawa administracyjnego stanowi jeden z powodów, dla których „konceptje blankietowe” są tak powszechnymi w unormowaniach prawa administracyjnego i służby cywilnej. Jest to też jeden z powodów, dla których sądy krajowe i Europejski Trybunał Sprawiedliwości również tak często powołane są do rozstrzygania konfliktów i ciągłego konkretyzowania tych definicji w konstrukcji doktrynalnej, adaptowanej do wymagań czasu.

Jest być może bezużytecznym, a czasem niedopuszczalnym, dążyć do jasnego określenia granic zasad prawa administracyjnego. W sensie stanowienia prawa – gdy taką próbę się podejmuje – zwykle w formie bardzo szczegółowych kazuistycznych rozróżnień, rezultatem ostatecznym będzie często zwiększone pomieszanie. Pomieszanie w tej dziedzinie zazwyczaj rodzi niesprawiedliwość. Nadgorliwe próby zapewnienia szczegółu w normowaniu takich zagmatwanych spraw prowadzą do zrodzenia niepewności i sprzeczności. Sprzeczność i rozbieżności powodują również trudności w aktualizacji tych zasad poprzez negatywny wpływ na wykonywanie prawa. Z perspektywy stanowienia prawa prawdopodobnie mądrzejszym jest odwołanie się do „konceptji blankietowych” z racji ich zdolności do sprostania odmiennym sytuacjom. Z perspektywy postępowania pracowników cywilnych i władz publicznych oparcie się na zdrowym rozsądku i poszukiwaniu inspiracji z ukształtowanej doktryny orzecznictwa byłoby bardziej godne zalecenia.

### **Pewność i przewidywalność**

Szereg zasad i mechanizmów prawa administracyjnego działa na rzecz pewności i przewidywalności – określanych także jako pewność prawna czy bezpieczeństwo prawne – działań i decyzji administracji publicznej. Wszystkie te zasady starają się wykorzenić arbitralność z prowadzenia spraw publicznych.

Rule of Law (Rechtsstaat, Etat de droit) jest wielostronnym mechanizmem służącym pewności i przewidywalności. Zakłada on „administrację przez prawo”. W istocie, rule of law oznacza, że administracja publiczna powinna sprawować swoją odpowiedzialność zgodnie z prawem. Władze publiczne podejmują swe decyzje kierując się ogólnymi normami lub zasadami, stosowanymi bezstronnie wobec każdego, kto wkracza w pole ich zastosowania. Akcent pada na neutralność i powszechność takiego stosowania (zasada niedyskryminacji). Administracja publiczna winna podejmować decyzje zgodnie z ustalonym prawem oraz z ukształtowanymi przez sądy regułami inter-

pretacji, niezależnie od jakichkolwiek innych względów. Rule of law przeciwstawia się arbitralnej władzy, układom oraz innym dewiacjom. Rule of law wymaga ścisłej hierarchii norm prawnych realizowanej przez niezawisłe sądy, jak też zasady, że władza publiczna w konkretnej decyzji – normalnie rzecz biorąc – nie jest /// wyposażona w kompetencję przeciwstawiania się normom ogólnym ustalonym i opublikowanym.

Relatywizacją stosowania rule of law jest pojęcie kompetencji prawnej. Władze publiczne mogą podejmować decyzje jedynie w sprawach, w których dysponują one jurysdykcją prawną. Kompetencja oznacza w tym kontekście wyraźnie i na mocy prawa nabytą władzę decydowania w danej sprawie czy zagadnieniu interesu publicznego, która zgodnie z prawem nadaje władzy publicznej zdolność nie tylko podejmowania decyzji w takiej sprawie, ale zobowiązuje też ją do przyjęcia odpowiedzialności. Kompetentna władza publiczna nie może abdykować z takiej odpowiedzialności. W tym sensie, jurysdykcja (czy kompetencja) jest równoznaczna z odpowiedzialnością. Pojęcie kompetencji jest stosowane ściśle, tak by decyzja podejmowana przez władzę bez jurysdykcji prawnej była nieważna oraz by była uznawana za nieważną przez sądy.

Pewność i przewidywalność administracji publicznej niekoniecznie musi się kłócić z dyskrecją administracyjną (*freies Ermessen*, *pouvoir discretionnaire*). Dyskrekcja i arbitralność to nie jedno i to samo. Decyzje dyskrecjonalne odnoszą się do spraw, w których – w ramach prawnych – decydentowi pozostawia się pewien stopień wyboru. Kompetencje dyskrecjonalne są nadawane organom administracyjnym z szeregu powodów. Dyskrekcja nie oznacza bezprawności. Decyzje dyskrecjonalne są konieczne, ponieważ prawo nie może przewidzieć wszelkich okoliczności, jakie mogą się ukształtować w sytuacjach przyszłych. Władze publiczne muszą być wyraźnie upoważnione przez prawo do podejmowania decyzji dyskrecjonalnych. Sądy wypracowały prawną doktrynę dyskrekcji administracyjnej, która obejmuje różne zasady rządzące realizacją dyskrekcji i hamujące ją. Pośród takich zasad znajdują się zasady wymagające od administracji działania w dobrej wierze, kierowania się interesem publicznym w sposób rozsądny, stosowania słusznych procedur, podtrzymywania wymogu równego traktowania, oraz przestrzegania testu proporcjonalności. Innymi słowy, zgodna z prawem dyskrekcja nie może działać bez ogólnych zasad prawa administracyjnego, ponieważ stanowią one pewien rodzaj przeciwwagi *vis-a-vis* kompetencji dyskrecjonalnych przyznanych administracji publicznej.

Inną zasadą działającą na rzecz pewności i przewidywalności jest prawna zasada proporcjonalności. Oznacza ona, że działanie administracyjne powinno być proporcjonalne w stosunku do celu realizowanego przez prawo, nie deprywując obywateli bardziej niż jest to ściśle konieczne dla osiągnięcia tego celu. Proporcjonalność jest upodabniana do rozsądnosci. Oznacza ona również, że byłoby sprzecznym z prawem stosować prawo ściśle tam, gdzie – czyniąc tak – mógłby się pojawić niezamierzony przez prawo rezultat. Może to stanowić nadużycie kompetencji administracyjnych. Proporcjonalność

szczególnie jest istotna w przypadkach przymusowych zarządzeń dotyczących sprzedaży (lub wywłaszczeń), w wyniku których jednostki są pozbawiane praw własnościowych w imię interesu publicznego. Pojęcie proporcjonalności w sposób szczególny było rozwijane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości kierując się linią już ukształtowaną w prawie niemieckim, i wrosło ono w większość europejskich systemów prawa administracyjnego za pośrednictwem prawa WE.

Zasadą działającą na korzyść „administracji przez prawo” jest zasada słuszności proceduralnej. Oznacza ona procedury zabezpieczające akuratne i bezstronne stosowanie prawa, jak też uwagę na wartości społeczne, jak poszanowanie dla osób oraz ochrona ich godności. Konkretnym zastosowaniem słuszności proceduralnej jest zasada prawna, zgodnie z którą nikt nie może być dotknięty w swych prawach i interesach bez zapoznania go z faktami i wchodzącymi w grę zagadnieniami oraz bez wysłuchania w ramach dogodnej po temu procedury. Przynależy również do słuszności powiadomienie zainteresowanych stron o działaniu administracyjnym.

Terminowość w działaniu administracji publicznej silnie wspiera zasady przewidywalności i pewności. Zwłoka administracji publicznej w podejmowaniu decyzji i działań może rodzić frustrację, niesprawiedliwość bądź poważną szkodę, tak dla interesu publicznego, jak i dla interesów prywatnych. Zwłoka wynikać może z nieadekwatnych zasobów bądź z braku rozwiązania politycznego. Często jednak jest ona powiązana z nieskutecznością i niekompetencją pracowników cywilnych. Normy prawne winny wspomagać złagodzenie problemu poprzez ustalenie jasnych terminów, w których należy coś uczynić. Z drugiej strony, służba cywilna – z opartym na względach merytorycznych modelem rekrutacji i zapewnieniem regularnego szkolenia – może zredukować brak kompetencji w ramach administracji publicznej i pracować na rzecz pewności.

Profesjonalizm oraz integralność profesjonalna w służbie cywilnej w jasny sposób służy podporą dla pewności i przewidywalności administracji publicznej. Integralność profesjonalna służby cywilnej opiera się na pojęciach bezstronności i niezawisłości zawodowej. Bezstronność odnosi się do braku stronniczości. W dziedzinie administracji publicznej stronniczość oznacza wykazywanie inklinacji na rzecz danego wyniku w ocenie danej sytuacji, co w konsekwencji powoduje nieusprawiedliwiona bądź niesłuszną szkodę dla interesu powszechnego bądź dla praw innych stron zainteresowanych. Często zawiera ona w sobie najmocniejszy wyraz przesądu czy osądu opartego na złych racjach. Przepisy prawne zakazujące pracownikom cywilnym angażowania się w decyzje dotyczące spraw, w których mają oni osobisty czy nabyty interes, mają na celu wzmocnienie waloru bezstronności.

Utrata niezawisłości zawodowej podsuwa sugestie urzędnikowi, który nie korzysta z niezawisłości w myśleniu i osądzie, blokując właściwe rozważenie sprawy co do meritum. Korupcja, przymus, niekontrolowana ambicja polityczna oraz bezgraniczne pragnienie promocji stanowią częste powody utraty niezawisłości. Korupcja powoduje utratę niezawisłości za cenę bez-



prawnej korzyści. Przymus rodzi utratę niezawisłości za cenę strachu. Ambicja polityczna bądź zachłanność zawodowa może doprowadzić pracowników cywilnych do ulegania pochlebstwom oraz do ślepego spełniania życzeń ich zwierzchników, a nawet do uprzedniego niewłaściwego hamowania ich własnego osądu.

Służba cywilna, której system rekrutacji i promocji oparty jest głównie na patronacie politycznym lub układach bardziej przeszkodzi integralności zawodowej niż system oparty na względach merytorycznych. System służby cywilnej, w którym pracownicy cywilni dysponują specjalnym statutem regulującym ich prawo do postępu kariery, ustalającym w jasny sposób ich prawa i obowiązki, przewidujący słuszny i proporcjonalny, otwarcie ujawniany i należycie uregulowany poziom zarobków, wraz z mądrymi przepisami dyscyplinarnymi, czyni pracowników cywilnych mniej podatnymi na korupcję, przebieg i pochlebstwa, a w konsekwencji przyczynia się w decydujący sposób dla waloru integralności zawodowej. Jak wyżej już stwierdzono, integralność profesjonalna działa na rzecz pewności i przewidywalności administracji publicznej. Należy jednak stwierdzić, że niezawisłość służby cywilnej nie oznacza absolutnego prawa do swobodnego osądu czy opinii. Istnieją standardy zawodowe, których należy przestrzegać oraz normy prawne, którymi trzeba się kierować. Koniecznym jest zapewnienie równowagi między walorem niezawisłości a walorem lojalności wobec kierującego zgodnie z prawem rządu.

### **Otwartość i jawność**

Otwartość sugeruje, że administracja podlega kontroli zewnętrznej, podczas gdy jawność sugeruje, że – badana ściśle – może ona być „prześwietlona” dla celów nadzoru i kontroli. Otwartość i jawność zapewniają, z jednej strony, każdemu dotkniętemu działaniem administracyjnym poznanie jego podstaw, a z drugiej strony, ułatwiają one zewnętrzny nadzór nad działaniem administracyjnym sprawowany przez instytucje kontrolne. Otwartość i jawność są też koniecznymi instrumentami rule of law, równości wobec prawa oraz odpowiedzialności.

Co do zasady, postępowanie administracji publicznej winno być jawne i otwarte. Tylko wyjątkowo sprawy powinny być zachowane w tajemnicy lub poufności, jak sprawy prawdziwie dotyczące bezpieczeństwa narodowego lub temu podobnych zagadnień. Podobnie, dane osobiste nie powinny być ujawniane stronom trzecim.

W rzeczywistości tylko niewiele specyficznych zagadnień dotyczy bezpieczeństwa narodowego. Jednakże władze publiczne wykazują się tendencją do uznawania spraw za poufne częściej niż jest to rzeczywiście konieczne. Warto tu wspomnieć, że – z wyjątkiem Szwecji od końca XVIII wieku – tradycyjnym standardem administracji publicznej była dyskretność i tajemnica. Dopiero od lat sześćdziesiątych naszego stulecia wartość otwartego rządu rozwinęła się w innych demokracjach, i jest ona dziś uznawana za szczególnie ważny standard administracji publicznej. Poprzednio jedynym zastosowa-

niem zasady otwartości w większości demokracji zachodnich była, z jednej s. 19

Zakres, w jakim różne kraje dzielą te zasady prawa administracyjnego, również daje wskazanie co do stopnia kompatybilności między ich systemami administracyjnymi. Innymi słowy, służą one również, z jednej strony, w charakterze przesłanek ściślejszej ich integracji, a z drugiej strony, w charakterze mierników zdolności instytucjonalnych rozwiązań administracji publicznej w danym kraju do implementacji sformalizowanego *acquis communautaire*.

Jednym z głównych elementów składowych administracji publicznej, m.in. właściwych ustaw substancjalnych i proceduralnych, jest służba cywilna. Postępowanie służby cywilnej wzoruje się na tych zasadach prawa administracyjnego jako zasadach kierowniczych i wiążących. Substancjalne i proceduralne ustawy administracyjne, kształtowane według konstytucji krajowych i europejskiego prawa administracyjnego, zapewniają instytucjonalne ramy prawne, w obrębie których władze publiczne i pracownicy cywilni mają postępować w krajach członkowskich UE.

Jednocześnie, wszystkie te elementy, rozwiązania prawne oraz postępowanie aktorów w sferze publicznej społeczeństw europejskich wyznaczają powstającą wspólną europejską przestrzeń administracyjną i polityczną. Zakłada się, że uczestnicy gry w tej dziedzinie przyjmują zbiór zasad, które rzadko mają charakter sformalizowany w ustawach pisanych, nie są usystematyzowane w kodeksie, ale które etycznie i prawnie są wiążące, i które horyzontalnie przenikają wszelkie ustalenia administracji publicznej. Zasady te stanowią to, co nazywamy niesformalizowanym *acquis communautaire*. Ten niesformalizowany administracyjny *acquis communautaire* silnie wpływa na scementowanie powstającej europejskiej przestrzeni administracyjnej oraz na europeizację krajowej administracji publicznej oraz prawa administracyjnego państw członkowskich UE.

### **Odpowiedzialność**

Generalnie rzecz biorąc, odpowiedzialność oznacza, że osoba czy władza musi wyjaśniać i uzasadniać swoje działania drugiemu. Zatem, w prawie administracyjnym oznacza ona, iż każdy organ administracyjny winien być odpowiedzialny za swe działania wobec innych władz administracyjnych, ustawodawczych czy sądowych. Odpowiedzialność wymaga również, by żadna władza nie była wolna od kontroli czy nadzoru ze strony innych władz. Można to osiągnąć wieloma różnorodnymi mechanizmami, włączając w to m.in. nadzór sądowy, apelację do wyższego organu administracyjnego, badanie przez ombudsmana, inspekcję specjalnego organu czy komisji, jak też kontrolę ze strony komisji parlamentarnej. /// Odpowiedzialność służy wykazaniu, czy zasady w rodzaju *rule of law*, otwartości, jawności, bezstronności oraz równości wobec prawa były przestrzegane. Odpowiedzialność jest istotna dla zapewnienia wartości takich, jak wydolność, skuteczność, pewność oraz przewidywalność administracji publicznej.

Szczególną cechą odpowiedzialności w dziedzinie prawa administracyjnego jest to, że jest ona zapewniana przez złożony zbiór sformalizowanych procedur. To nie jest abstrakcyjna odpowiedzialność, lecz bardzo konkretne i prawnie określone sprawy do rozliczenia się za pośrednictwem zbioru bardzo specyficznych procedur. Trudno się dziwić, iż sprawy do rozliczenia się muszą głównie dotyczyć, z jednej strony, tego, na ile zasady ucieleśnione w prawie administracyjnym są honorowane przez pracowników cywilnych i przez władze publiczne, a z drugiej strony, tego, na ile procedury prawne służące kształtowaniu decyzji administracyjnych były przestrzegane.

Dla uczynienia administracji publicznej odpowiedzialną konieczny jest nadzór, by zapewnić, iż organy administracyjne używają swych kompetencji w sposób właściwy, zgodnie z prawem i z zastosowaniem ustalonych procedur. Instytucje i mechanizmy nadzoru służą monitorowaniu i kontrolowaniu działań urzędników publicznych. Celem nadzoru jest ocena, czy organy publiczne wykonują swoje funkcje wydolnie, skutecznie i terminowo, oraz czy zachowane są zasady i procedury ustalane czy to specjalnymi, czy też generalnymi unormowaniami. Innymi słowy, nadzór ma na celu zapewnienie administracyjnej zasady „administracji przez prawo”, ponieważ jest ona istotną dla ochrony tak interesu publicznego, jak też praw jednostek.

Tego rodzaju instytucje i mechanizmy nadzoru mogą przybierać różnorodne formy: sądy, oskarżyciel, ombudsman, rewidenci wewnętrzni i zewnętrzni, inspektoraty, władze ustalające standardy, komisje parlamentarne, media itd.

Krótko mówiąc, wszystkie tego rodzaju mechanizmy i instytucje mają na celu skuteczną realizację rule of law, jawności, odpowiedzialności, wydolności i skuteczności, jako kluczowych w administracji publicznej i służbie cywilnej zasad. Innymi słowy, mają one na celu ochronę praw jednostki, jak również interesu publicznego, poprawiając jakość procesu podejmowania decyzji, a w ostateczności sprzyjając pewności, bezpieczeństwu prawnemu oraz prawowitości administracji publicznej.

Żaden inny współczesny organ czy instytucja społeczna nie ma tak wielu i tak różnorodnych środków nadzoru i kontroli, jak administracja publiczna. Fakt ten jest wyrazem idei szczególnej i delikatnej roli, do odegrania której powołana jest służba cywilna we współczesnych społeczeństwach demokratycznych.

### **Wydolność i skuteczność**

Specyficzny wymiar odpowiedzialności odnosi się do wydolności w sprawowaniu administracji publicznej. Uznanie wydolności za istotną wartość w zakresie administracji publicznej i służby cywilnej jest stosunkowo świeżej daty. W zakresie, w jakim państwo stało się twórcą służb publicznych, pojęcie produktywności wkroczyło do administracji publicznej. Dzisiaj – z racji trudności fiskalnych w wielu państwach – wydolne i skuteczne sprawowanie administracji publicznej w zapewnianiu społeczeństwu służb publicznych podlega coraz intensywniejszym badaniom. Wydolność jest specyficznie me-

nadzierską wartością polegającą w istocie na utrzymywaniu właściwego stosunku między użytymi zasobami a osiąganymi rezultatami.

Zrelatywowaną wartością jest skuteczność, która u swych podstaw polega na zapewnieniu, by sprawowanie administracji publicznej było owocne w zakresie osiągania celów i rozwiązywania problemów publicznych ustalonych dla niej przez prawo i rząd. Wymaga ona głównie analizy i oceny stosowanej polityki publicznej, oraz oceny, jak są one urzeczywistniane przez administrację publiczną i pracowników cywilnych.

W nowszych konstytucjach zachodnio-europejskich, jak konstytucja hiszpańska (1978 r.), wydolność i skuteczność administracji publicznej zostały włączone do zasad konstytucyjnych, równoległe z bardziej klasycznymi zasadami, jak rule of law, jawność i bezstronność. Prawo administracyjne – podobnie – często się odnosi do ekonomii, wydolności i skuteczności (znanych jako „trzy E” – „economy, efficiency and effectiveness” – przyp. tłum.), równoległe z rule of law, jako zasadami, które muszą rządzić działaniami i decyzjami administracji publicznej i pracowników cywilnych.

Wydolność jako wartość menadżerska może zdawać się być w konflikcie z rule of law i należyta procedurą jako wartościami politycznymi/demokratycznymi. Menadżerowie publiczni często postrzegają procedury prawne jako nieprzyjemne wydolności ograniczenia. Kierowanie się ustalonymi procedurami może przeczyć gospodarnemu wykorzystaniu środków i może negatywnie godzić w relację między kosztami a rezultatami działania administracyjnego.

Konflikt ten rodzi szereg zagadnień. Wiele rozwiązań instytucjonalnych i prawnych stara się zaradzić tej sprzeczności. Pośród rozwiązań instytucjonalnych można wymienić proces przekazywania działalności produkcyjnej sektorowi prywatnemu za pośrednictwem contracting-out, z zachowaniem dla administracji publicznej roli w zakresie kształtowania polityki i monitorowania kontraktu. Prawnie rzecz biorąc, wydanie szerokiego i złożonego zbioru praw w sprawie dostaw publicznych rozwinęło się w charakterze składnika prawa administracyjnego. Dyrektywa WE w sprawie dostaw publicznych okazała się ważnym źródłem homogenizacji zasad prawnych w ramach UE.

Prawo Wspólnoty Europejskiej również wymaga wydolnej administracji, zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie dyrektyw i rozporządzeń wspólnotowych. To oznaczało dla kilku krajów członkowskich obowiązek zmodyfikowania części ich krajowych struktur organizacyjnych i administracyjnych oraz sposobów podejmowania decyzji w celu nabrania wydolności i skutecznego wykonywania ustawodawstwa europejskiego oraz – generalnie rzecz biorąc – w celu zapewnienia skutecznego współdziałania z instytucjami Wspólnoty(...).

## **2. Europejska Przestrzeń Administracyjna**

Wyżej wyliczone zasady można znaleźć w prawie administracyjnym wszystkich krajów europejskich. Aczkolwiek administracje publiczne w państwach europejskich są strukturami starymi, podlegały one ciągłemu dostosowywaniu do warunków współczesnych, włączając w to członkostwo UE,

które samo w sobie też podlega rozwojowi. Stały kontakt pomiędzy urzędnikami publicznymi państw członkowskich a Komisją, wymóg rozwijania i implementowania *acquis communautaire* stosownie do ekwiwalentnych standardów pewności w ramach Unii, powstanie w skali europejskiej systemu administracyjnego wymiaru sprawiedliwości, oraz podzielane podstawowe wartości i zasady administracji publicznej – wszystko to prowadziło do pewnej konwergencji administracji krajowych. Opisywano to zjawisko jako „Europejską Przestrzeń Administracyjną”.

Celem niniejszego działu jest wyjaśnienie sił wiodących w kierunku tej wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej, jak jest ona kształtowana, jakie są standardy administracji publicznej ustalane przez zbiór wspólnych zasad prawa administracyjnego, a wreszcie – jak te standardy mają się zawierać w każdej budowie instytucji podejmowanej w krajach ubiegających się o członkostwo Unii Europejskiej.

Systemy prawne państw członkowskich UE podlegały procesom stałego zbliżania w wielu różnorodnych dziedzinach pod wpływem prawa wspólnotowego, tj. poprzez działalność ustawodawczą instytucji wspólnotowych oraz poprzez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Koncepcje prawa wspólnotowego były wprowadzane do systemów krajowych poprzez bezpośrednio zastosowalne rozporządzenia lub dyrektywy, które najpierw muszą być przeniesione do prawa krajowego. Zarówno rozporządzenia, jak i dyrektywy mają bezpośredni wpływ na systemy administracyjne państw członkowskich i mogą prowadzić do istotnych zmian w zasadach prawnych stosujących się do administracji publicznej w danym specyficznym sektorze polityki.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości może ustalać zasady o charakterze bardziej generalnym, które znajdują zastosowanie nie tylko w pojedynczej substancjalnej dziedzinie prawa. Nadto, w wielu przypadkach to interpretacja odnośnych przepisów prawnych WE przez Trybunał Europejski prowadzi do zmian w sposobie rozumienia zasad prawa administracyjnego w państwie członkowskim.

Pozwala to nam na odnotowanie swego rodzaju europeizacji prawa administracyjnego jako znaczącego elementu najnowszego rozwoju prawnego.

Wszystko to wskazuje na powstanie Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej, która dotyczy głównie podstawowych rozwiązań instytucjonalnych, procesów, wspólnych standardów administracyjnych oraz wartości służby cywilnej. Lista ta jest daleka od kompletności, występują też znaczące różnice jakościowe między członkami. Problemy rodzone przez rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi stanowią właśnie jeden z głównych powodów, dla których kształtowaniu instytucji przyznano tak wysoki priorytet w procesie rozszerzania na Europę Środkową i Wschodnią. Kraje kandydackie będą potrzebowały rozwoju swej administracji dla osiągnięcia poziomu pewności Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej i dającego się zaakceptować pułapu podzielanych zasad, procedur oraz administracyjnych rozwiązań strukturalnych. Mieści się w tym minimalny standard jakości i pewności administracji publicznej, jaki kraje kandydackie winny osiągnąć.

Trzeba też rozważyć fakt, że integracja UE stanowi proces ewolucyjny (zasada progresji w kształtowaniu UE). Oznacza to, iż kraj winien wykazać się wystarczającym stopniem postępu dla zadowalającego porównania z przeciętnym poziomem państw członkowskich UE. Poziom konwergencji w 1986 r. (gdy Portugalia i Hiszpania dołączały do UE) zmienił się w 1995 r. (gdy Austria, Finlandia i Szwecja dołączały do Unii), i znów będzie on inny w przyszłości, gdy do Unii będą dołączały kraje kandydackie. Oznacza to, iż nie wystarczy dla krajów kandydackich osiągnięcie bieżącego przeciętnego poziomu administracji publicznej w istniejących państwach członkowskich UE. Koniecznym okaże się dla nich osiągnięcie przyszłego przeciętnego poziomu państw członkowskich. Innymi słowy, kraj kandydacki winien być zdolny do wypełnienia luki pomiędzy bieżącym poziomem jakości swej administracji publicznej a jej poziomem w przyszłości, gdy będzie on rzeczywiście do Unii dołączał. Nie wystarczy dla kraju kandydackiego porównywanie się z „najgorszym” państwem, które już jest członkiem Unii. Porównywanie ma być ustalane pomiędzy krajem kandydackim a przeciętnym ze wszystkich państw członkowskich.

### **Pojęcie Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej**

Pojęcie Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej wzięte jest z bardziej znanych pojęć Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej i Socjalnej, szeroko dyskutowanych w ramach konstytucyjnych negocjacji dotyczących UE. Odnosi się ono również do systemu współdziałania sądowego w skali UE, który obejmuje pomoc wzajemną w wykonywaniu prawa oraz pewne zbliżenie w odnośnych dziedzinach prawa.

Wspólna przestrzeń administracyjna – ściśle mówiąc – możliwa jest wtedy, gdy zbiór zasad, norm i unormowań administracyjnych jest jednolicie wykonywany na danym terytorium objętym konstytucją krajową. Tradycyjnie terytorium, na którym prawo administracyjne było stosowane, obejmowało terytorium suwerennych państw. Zagadnienie wspólnego prawa administracyjnego dla wszystkich państw suwerennych zintegrowanych w Unii Europejskiej stanowiło przedmiot debaty – nie zawsze równie intensywnej – od stworzenia Wspólnoty Europejskiej. Jak dotąd, nie ma żadnego wspólnego porozumienia.

Oczywistym jest, że główne konstytucyjne teksty prawne Unii Europejskiej, a mianowicie Traktat Rzymski (1957 r.) i Traktat z Maastricht (1992 r.). Skoro tylko demokratyczny charakter ich nie zapewniają modelu administracji publicznej, jaki miałyby być urzeczywistniane przez kraje członkowskie UE reżimu politycznego zostaje uznany, sprawy rządzenia i administracji publicznej są celowo pozostawione dyskrekcji krajów członkowskich. Zatem, z formalnoprawnego punktu widzenia, kraje członkowskie korzystają z szerokiego zakresu autonomii administracyjnej.

Jak dotąd tylko pewne elementy ewentualnego europejskiego prawa administracyjnego zostały umocowane w podstawowych traktatach Unii Europejskiej oraz we wtórnym ustawodawstwie tworzonym przez Komisję. Istot-

ne zasady prawa administracyjnego są statuowane w Traktacie Rzymskim, takie jak prawo do nadzoru sądowego decyzji administracyjnych wydawanych przez instytucje WE (art.173) czy obowiązek wyjaśnienia powodów decyzji administracyjnych WE (art.190). Jednakże tylko nieliczne horyzontalne zagadnienia administracyjne stanowiły przedmiot działalności legislacyjnej instytucji europejskich. Sprawy te dotyczyły w głównej mierze zagadnień dotyczących dostaw publicznych, zapewnienia swobodnej konkurencji firm na terytorium UE oraz umożliwienia im składania ofert w którymkolwiek z krajów członkowskich UE, jak też zagadnień dotyczących pomocy państwowej dla przedsiębiorstw, która musi korzystać z upoważnienia i być ściśle monitorowana przez instytucje Unii Europejskiej.

Przeciwnie, jest sporo ustawodawstwa dotyczącego substancjalnych, sektoralnych przepisów prawa administracyjnego, co stanowi to, co jest znane jako *acquis communautaire*. Gdy państwo członkowskie nie przestrzega prawa WE zawartego w dyrektywach i rozporządzeniach, wchodzi w grę istotne konsekwencje prawne. Państwo jest postrzegane jako odpowiedzialne tytułem odpowiedzialności pozakontraktowej za jego bezprawny brak transponowania dyrektywy WE bądź zastosowania rozporządzenia WE. Stanowi to wystarczającą podstawę dla jednostki do pozwania państwa przed sąd celem wynagrodzenia szkody.

Brak formalnego zbioru przepisów regulującego administrację publiczną, jej reguły proceduralne oraz jej rozwiązania instytucjonalne, nie oznacza, iż europejskie ponadnarodowe prawo administracyjne jest bez znaczenia bądź nie jest znane dla państw członkowskich UE. Istnieje wspólny *acquis* kształtowany z zasad prawa administracyjnego, o którym można powiedzieć jako o „niesformalizowanym *acquis communautaire*”, w tym sensie, że nie ma żadnej konwencji formalnej. Może on jednak być wyrazem wspólnego europejskiego ogólnego prawa administracyjnego.

### **Sily wiodące do konwergencji**

Wspólnoty Europejskie, które początkowo obejmowały głównie kształtowanie wspólnego rynku gospodarczego, ewoluowały w kierunku Unii Europejskiej, którą kierują nie tylko interesy gospodarcze, ale coraz bardziej pragnienie zbudowania ściślejszych więzi społecznych i politycznych wśród ludów Europy, jak to było zamiarem sygnatariuszy Traktatu Rzymskiego. Unia Europejska już nie oznacza po prostu wspólnego rynku dóbr i usług.

Cztery wolności ucieleśnione w Traktacie Rzymskim, tj. swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału, oznaczają, że krajowe administracje publiczne państw członkowskich jako elementy kluczowe w zapewnieniu i urzeczywistnianiu tych wolności, bezpośrednio wywodzonych z Traktatów, mają pracować w sposób, który zapewni skuteczność urzeczywistniania tych Traktatów pod każdym ich względem. Traktaty WE oraz wtórne ustawodawstwo Komisji Europejskiej służące ich implementacji stanowią część krajowego porządku prawnego w państwach członkowskich. Krajowe administracje publiczne oraz sądy krajowe zobowiązane są do stosowania Traktatów oraz

ustawodawstwa wtórnego tworzonego przez Komisję jako „strażnika Traktatów” z taką samą troską, jak gdyby były one rzeczywiście krajowymi.

Wynika stąd, że – aczkolwiek każde państwo członkowskie ma całkowitą swobodę w decydowaniu o sposobach i środkach osiągania rezultatów przewidzianych przez Traktaty oraz ustawodawstwo wtórne WE – w ramach Unii rozwinęły się wspólne środki i zasady. Sytuację taką widzi się w szczególności w dziedzinie zasad prawa administracyjnego. Jest ona jednak mniej widoczna w dziedzinie rozwiązań i struktur administracyjnych i organizacyjnych, a to z racji ogromnej różnorodności form i głębi decentralizacji w różnych państwach członkowskich.

Aktywność ustawodawcza instytucji europejskich jest zatem głównym źródłem wspólnego europejskiego substancjalnego prawa administracyjnego rządzącego państwami członkowskimi UE, ich administracją publiczną, ich sądami, oraz ich obywatelami. To substancjalne prawo administracyjne ma cechę bycia głównie prawem sektoralnym. W pewnym stopniu dotyczy ono zróżnicowanego asortymentu dziedzin polityki, jak swobodna konkurencja w ramach rynku wewnętrznego, telekomunikacja, środowisko, rolnictwo, polityka przemysłowa, nauka i badania, kontrola graniczna itd. To substancjalne prawo administracyjne stanowi *acquis communautaire*, którego poziom kompatybilności z odpowiednimi unormowaniami krajów kandydackich podlega obecnie badaniu i ocenie ze strony Komisji Europejskiej w ramach procesu negocjacyjnego w sprawie przystąpienia.

Innym źródłem zbliżenia administracyjnego jest stała interakcja między urzędnikami państw członkowskich oraz między nimi a urzędnikami Komisji Europejskiej. Te relacje międzyrządowe, które w głównej mierze są relacjami między ludźmi, przyczyniają się do przyśpieszenia wspólnego rozumienia tego, jak implementować polityki i rozporządzenia UE na szczeblu krajowym, jak też owocnej wymiany poglądów co do najlepszych praktyk osiągania rezultatów, których osiągnięcie polityki te mają na myśli. Współdziałanie inter-administracyjne jest również jedną z koncepcji wspieranych i wzmacnianych przez Traktat z Maastricht (art.209A). Współdziałanie i wymiana mają za skutek wytworzenie nieformalnej wyrazistej presji w kierunku ukształtowania podzielanych standardów w zakresie sposobu, w jaki krajowa administracja publiczna ma wypełniać swe ponadnarodowe zobowiązania, jak też zapewnienia osiągnięcia rezultatów polityki przewidzianej w Traktatach podstawowych i we wtórnym ustawodawstwie WE. Te relacje międzyrządowe przyczyniają się do przyśpieszenia i podzielenia zbioru wspólnych zasad administracyjnych oraz sposobów zarządzania, co z kolei pomaga do wytworzenia podzielanego idealnego modelu roli w zakresie postępowania pracowników publicznych w skali całej Unii. Wspomniane efekty takich relacji międzyrządowych są w znacznym zakresie możliwe, ponieważ zaangażowani w nie urzędnicy zdolni są do rozwijania raczej stabilnej kariery zawodowej w ramach ich własnej krajowej służby cywilnej.

To jednak Europejski Trybunał Sprawiedliwości odgrywa w największym zakresie główną rolę w kształtowaniu wspólnych zasad prawa administracyj-



nego w ramach Unii Europejskiej. Podczas gdy wtórne ustawodawstwo WE jest prawie wyłącznie sektoralne w swym charakterze, orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości prowadzą do refleksji nad i do rozwoju zasad administracyjnych, które są bardziej ogólne w swym charakterze, choćby nawet były ustalane na podstawie „case-by-case”. Faktycznie orzecznictwo Trybunału stanowi główne źródło powszechnego – tj. nie-sektoralnego – prawa administracyjnego w ramach Unii. Trybunał potrzebuje oparcia się na już ustalonych zasadach ogólnego prawa administracyjnego, które zostały stworzone i skonkretyzowane przez krajowe sądy administracyjne państw członkowskich UE. Trybunał – dokonując inwentaryzacji takiego orzecznictwa krajowego – określa i doskonali ogólne zasady administracyjne wiążące dla wszystkich państw członkowskich jako takich, dla ich obywateli, z zastosowaniem prawa WE.

Wreszcie, odnotowuje się zjawisko przenikania prawa WE do krajowych porządków prawnych. Zjawisko to jest zrodzone przez fakt, że byłoby bardzo trudnym wykorzystywanie w danym państwie różnych standardów i praktyk służących stosowaniu prawa krajowego i prawa WE. Progresywnie, instytucje krajowe stosują takie same standardy i wykorzystują takie same praktyki dla stosowania tak prawa krajowego, jak też prawa WE. Fakt ten odgrywa wiodącą rolę dla idei wspólnego prawa administracyjnego rozwijanego wśród państw członkowskich UE. Ten rodzaj „skażenia” praw krajowych przez zasady prawa WE także przyczynia się do ukształtowania Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej.

### **Rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w utworzeniu Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej**

Jak już wspomniano, to Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypracował najwięcej z zasad prawa administracyjnego rządzących tym, co można określić jako wspólne europejskie prawo administracyjne. Jest to całkiem naturalne z racji fragmentarycznego charakteru pisanego europejskiego prawa administracyjnego. Traktaty miały służyć jako rama wymagająca dalszego i ciągłego rozwoju. Wiele zagadnień miało służyć normowaniu przez ustawodawstwo wtórne Komisji (dyrektywy i rozporządzenia), które obejmuje głównie dziedziny polityki sektoralnej oraz przez orzecznictwo przedkładane Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości.

Sądy krajowe są powołane do zapewnienia implementacji Traktatów UE i wtórnego ustawodawstwa Komisji. Ponieważ prawo WE musi być interpretowane w sposób jednolity, sądy krajowe powinny – gdy sformułowanie fragmentu ustawodawstwa zda się niejasne – skierować zagadnienie dla potrzeb interpretacji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (art. 177 Traktatu WE). Przyczyniło się to do prominentnej roli, jaką Trybunał Europejski odgrywa w rozwijaniu wspólnych zasad, ustalając ramy interpretacyjne, którymi winny się kierować sądy krajowe. Można powiedzieć, że dzisiaj istnieje wspólny *acquis* administracyjnych zasad prawnych rozwiniętych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Zasady prawa administracyjnego omawiano w dziale poprzednim. W skrócie, zidentyfikowaliśmy główne administracyjne zasady prawne, modelowane stosownie do krajowych ustaw administracyjnych krajów członkowskich UE przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

W latach wcześniejszych Europejski Trybunał Sprawiedliwości pozostawał pod wpływem systemów krajowych pierwotnych państw członkowskich, a zwłaszcza koncepcji płynących z francuskiego prawa administracyjnego. Nie było co prawda nigdy wyłącznego francuskiego wpływu na rozwój prawa WE, a rozwój składu członkowskiego prowadził do dywersyfikacji źródeł inspiracji myślenia prawnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Oznacza to, iż orzeczenia Trybunału nie odpowiadały w sposób szczególny danemu krajowemu podłożu prawnemu, lecz że orzecznictwo to stanowiło raczej kompozycję wpływów płynących z potencjalnie wszystkich członków Unii. Tak np. zasada „administracji przez prawo” brała swe początki od francuskiej „*principe de legalite*”, jak też z niemieckiej koncepcji „*Rechtsstaatlichkeit*”, które są mniej lub bardziej bliskie brytyjskiej koncepcji „*rule of law*”. Warto odnotować, że choćby nawet te trzy pojęcia miały różne korzenie krajowe, prowadzą one dzisiaj do podobnych skutków praktycznych. Koncepcja „słusznej procedury” może być wywodzona z brytyjskiej i niemieckiej tradycji prawnej.

### **Poziom konwergencji systemów administracyjnych**

Dany system administracyjny można oceniać poprzez śledzenie zakresu, w jakim zasady te są rzeczywiście stosowane, tak w formalnych rozwiązaniach prawnych w kraju, jak też w codziennym postępowaniu władz publicznych i pracowników cywilnych. W tym sensie, te ogólne zasady prawa administracyjnego służą w charakterze standardów pozwalających mierzyć pewność administracji publicznej, stopień odpowiedzialności pracowników cywilnych i władz publicznych, mądrość i praktyczną użyteczność procedur kształtowania decyzji administracyjnych oraz podważania ich za pośrednictwem apelacji i dochodzenia roszczeń.

#### **s. 19**

Zakres, w jakim różne kraje dzielają te zasady prawa administracyjnego, również daje wskazanie co do stopnia kompatybilności między ich systemami administracyjnymi. Innymi słowy, służą one również, z jednej strony, w charakterze przesłanek ściślejszej ich integracji, a z drugiej strony, w charakterze mierników zdolności instytucjonalnych rozwiązań administracji publicznej w danym kraju do implementacji sformalizowanego *acquis communautaire*.

Jednym z głównych elementów składowych administracji publicznej, m.in. właściwych ustaw substancjalnych i proceduralnych, jest służba cywilna. Postępowanie służby cywilnej wzoruje się na tych zasadach prawa administracyjnego jako zasadach kierowniczych i wiążących. Substancjalne i proceduralne ustawy administracyjne, kształtowane według konstytucji

krajowych i europejskiego prawa administracyjnego, zapewniają instytucjonalne ramy prawne, w obrębie których władze publiczne i pracownicy cywilni mają postępować w krajach członkowskich UE.

Jednocześnie, wszystkie te elementy, rozwiązania prawne oraz postępowanie aktorów w sferze publicznej społeczeństw europejskich wyznaczają powstającą wspólną europejską przestrzeń administracyjną i polityczną. Zakłada się, że uczestnicy gry w tej dziedzinie przyjmują zbiór zasad, które rzadko mają charakter sformalizowany w ustawach pisanych, nie są usystematyzowane w kodeksie, ale które etycznie i prawnie są wiążące, i które horyzontalnie przenikają wszelkie ustalenia administracji publicznej. Zasady te stanowią to, co nazywamy niesformalizowanym *acquis communautaire*. Ten niesformalizowany administracyjny *acquis communautaire* silnie wpływa na scementowanie powstającej europejskiej przestrzeni administracyjnej oraz na europeizację krajowej administracji publicznej oraz prawa administracyjnego państw członkowskich UE.