

Akt administracyjny jako przykład cywilizacji administracji publicznej

Abstrakt

Akt administracyjny jest przykładem cywilizacji administracji, jako że ma swoją genezę w prawie cywilnym, a posługiwanie się nim jest dowodem istnienia cywilizowanej administracji, działającej w granicach prawa i na jego podstawie.

Słowa kluczowe

akt administracyjny, decyzja administracyjna, cywilizowana administracja.

Podstawowa forma działania administracji, jaką jest wciąż akt administracyjny¹, stanowi dobry przykład cywilizacji administracji, jako że ma swoją genezę w prawie cywilnym, a posługiwanie się nim jest dowodem istnienia cywilizowanej administracji działającej w granicach i na podstawie prawa (posługującej się aktami stosowania prawa). Ponieważ Jubilat Profesor Jan Jeżewski zawsze podkreślał potrzebę znajomości obcych rozwiązań dla lepszego rozumienia własnych regulacji², wydaje się rzeczą naturalną i konieczną w dobie europeizacji krajowej administracji publicznej i kształtowania się europejskiej (unijnej) administracji publicznej³ ofiarować mu tekst poświęcony rozumieniu aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej) w prawie Unii Europejskiej. Rozpocząć jednak wypada od kilku uwag ogólniejszych z historii pojęcia aktu administracyjnego.

W Niemczech termin „akt administracyjny” (*Verwaltungsakt*) jest używany od pierwszej połowy XIX wieku, ale dopiero pod koniec tego stulecia Otto Mayer⁴ dokonał systematycznej analizy pojęcia aktu administracyjnego, która okazała się trwała. Autor

¹ Zob. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 151 i n. W pierwszym akapicie opracowania autor wskazuje, że akt administracyjny indywidualny, będąc formą działania „typową dla administracji” i „właściwą wyłącznie dla podmiotów wykonujących administrację publiczną”, stał się „przedmiotem zainteresowań przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w licznych opracowaniach i to od okresu międzywojennego”, *ibidem*, s. 151. Przegląd poglądów doktryny K. Ziemiński rozpoczyna od pracy: K.W. Kumaniecki, *Akt administracyjny. Studya nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego trybunału administracyjnego*, Kraków 1913.

² Zob. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974, *passim*.

³ Zob. J. Supernat, *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 131 i n.

⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.

skupił się na postępowaniu orzeczniczym – pojęcie aktu administracyjnego miało oznaczać specyficzny instrument administracji, wykluczający wszystkie pozostałe, ponieważ tylko kwalifikacja jako akt administracyjny niosła ze sobą ochronę prawną przez sądy administracyjne, które wtedy były postrzegane jako część administracji. Celem takiego ujęcia było wprowadzenie formalizmu prawa cywilnego procesowego do prawa administracyjnego⁵. W konsekwencji akt administracyjny jest wysoce sformalizowaną postacią decyzji administracyjnej. Jest administracyjną formą, która jest przysięgłym wrogiem arbitralności i bliźniaczą siostrą wolności⁶. W postrzeganiu przez O. Mayera aktu administracyjnego jako odpowiednika orzeczenia sądu cywilnego można widzieć podobieństwo z rozwojem angielskiego prawa administracyjnego, w którym stosowanie zasad sprawiedliwości naturalnej (*natural justice*) do instrumentów administracyjnych było uzasadniane przez obowiązek działania sędziowskiego. Sądy w Zjednoczonym Królestwie odwoływały się do prawa naturalnego, aby uzasadnić swoje decyzje w sytuacji braku ustawy lub precedensu, przyporządkowując fundamentalne zasady *audi alteram partem* i *nemo iudex in re sua* do prawa natury⁷. Z kolei w Stanach Zjednoczonych Ameryki ochronie jednostki przed działalnością rządową i proliferacją władzy administracyjnej służyła proceduralna zasada należytego (sprawiedliwego) procesu (*procedural due process*). Ta charakterystyczna dla systemu *common law* zasada została wysoko oceniona przez Timothy’ego Endicotta, który stwierdził, że zasada należytego procesu jest najlepszym wkładem sędziów w prawo administracyjne („The law of due process is the judges’ best contribution to administrative law”)⁸. Warto też odnotować, że pierwszy amerykański podręcznik prawa

⁵ Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące sprawności administracji, L. Kieres pisze: „Zgodność postępowania administracji z właściwymi regulacjami prawnymi oznacza stan określany jako formalizm w działaniach administracji i oznacza pozytywną ich ocenę”, wskazując dalej, że Trybunał Konstytucyjny uznaje rygoryzm proceduralny za właściwy, jako że „[p]rowadzi do pewności prawa i stabilności sytuacji uczestników postępowania prowadzonych przez administrację, co służy ochronie sytuacji strony w postępowaniach administracyjnych”, *idem*, *Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 211.

⁶ Tak R. von Ihering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, Leipzig 1865, [za:] A. Gromitsaris, *Unilateral Single Case Decision Making: Some Comparative Remarks*, [w:] M. Rufert (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016, s. 47.

⁷ Notabene w Anglii twierdzi się, że prawo administracyjne w Zjednoczonym Królestwie istnieje i jest przedmiotem badania od czterystu lat. Zob. P. Craig, *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*, Cambridge 2015 oraz *idem*, *Unilateral Single Case Decisions: A UK Perspective*, [w:] M. Rufert (ed.), *op. cit.*, s. 31 i n. Dokładne początki prawa administracyjnego w Zjednoczonym Królestwie są – rzecz jasna – trudne do uchwycenia. Wystarczy wskazać, że P. Craig w pierwszej ze wskazanych prac osadza je w połowie XVI w. („The foundations of UK administrative law date from the mid-sixteenth century”, *UK, EU and Global...*, s. 5), a w drugiej przesuwają je na koniec XVI wieku („UK administrative law dates from the late 16th century.”, *Unilateral Single Case...*, s. 32). Wśród pionierów tego prawa, którzy stworzyli konstrukcje prawnych ograniczeń nakładanych na administrację, wymieniał takich wielkich sędziów, jak: E. Coke, J. Holt, M. Hale, C. Abbott, W. Blackstone, Lord Mansfield i Lord Kenyon, zob. P. Craig, *Unilateral Single Case Decisions...*, s. 33. Przy czym niektóre z tych konstrukcji prawnych (*prerogative writs*) istniały już wcześniej, ale nie były stosowane do kontroli administracji w sposób, który stał się normą od XVII w.: „The prerogative writs had existed from medieval times, but were not used to control administration in the manner that became the norm from the 17th century onwards”, P. Craig, *ibidem*.

⁸ T. Endicott, *Administrative Law*, Oxford 2009, s. 97.

administracyjnego do trzech fundamentalnych cech dobrej administracji zaliczał, oprócz responsywności politycznej i skuteczności w realizacji zadań, poszanowanie praw przysługujących jednostkom. Stworzenie systemu prawnego, który gwarantuje te trzy, czasami konkurujące, właściwości administracji należało do prawa administracyjnego⁹.

Jest godne odnotowania, że cywilizacja administracji w kontekście aktu administracyjnego i – szerzej – postępowania administracyjnego następuje także w wymiarze leksykalnym, przynosząc język prawny, który jest przyjazny zwykłemu człowiekowi. I tak – tytułem przykładu – kodeks postępowania administracyjnego we Francji, który wszedł w życie 1 stycznia 2016 roku, nosi nazwę *Code des relations entre le public et l'administration* (*Code of the relations between the public and public administration*), czyli Kodeks stosunków między społeczeństwem i administracją publiczną, za czym przemówiły argumenty zrozumiałości i przyjazności dla członków społeczeństwa. W nazwie tego kodeksu nie ma terminu „procedura administracyjna” (*procédure administrative*), ponieważ we Francji tradycyjnie wymaga on dalszego dookreślenia w postaci terminu „niesporna” (*non-contentieuse*), aby uniknąć konfuzji z procedurą sądowno-administracyjną, a termin „Kodeks procedury administracyjnej niespornej” byłby dla zdecydowanej większości społeczeństwa niezrozumiały i nieprzyjazny. Znaczenie perspektywy obywatela i potrzebę stanowienia reguł zrozumiałych, odpowiednio (nie nadmiernie) szczegółowych i nieeliminujących zdrowego sądu i rozsądku, mocno podkreśliła Emily O'Reilly, pozytywnie oceniając z tego punktu widzenia model kodeksu postępowania administracji Unii Europejskiej przygotowany przez sieć ReNEUAL: „The law should not become a shield for the administration to hide behind by saying that a particular action is not expressly allowed or forbidden. It is therefore of fundamental importance that ReNEUAL succeeded in avoiding rules that are excessively detailed. The Model Rules do not invite a box ticking approach, nor do they create an obstacle course that inhibits sound judgment or defies common sense”¹⁰.

Przechodząc do rozumienia aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej) w prawie Unii Europejskiej, wypada rozpocząć od spostrzeżenia, że pojęcie decyzji w prawie UE zgodnie z art. 288 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE), dotyczącym aspektu materialnego decyzji, i art. 263 ust. 4 TFUE, dotyczącym aspektu formalnego (sądowej kontroli) decyzji ma szersze znaczenie niż to przewidziane we wspomnianym wcześniej modelu ReNEUAL dla administracji UE¹¹.

⁹ Zob. F.J. Goodnow, *Comparative Administrative Law*, New York 1897. Na temat przesłanek wyłonienia i kształtowania się prawa administracyjnego w dziewiętnastowiecznych Stanach Zjednoczonych Ameryki zob. J.L. Mashaw, *Explaining administrative law: reflections on federal administrative law in nineteenth century America*, [w:] S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth (eds), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham 2010, s. 37 i n.

¹⁰ E. O'Reilly, *Foreword by the European Ombudsman*, [w:] P. Craig, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (eds), *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford 2017, s. V. Na temat modelu ReNEUAL zob. też: J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

¹¹ Zgodnie z art. III-2 ust. 1 modelu ReNEUAL decyzja jest to: „czynność administracyjna skierowana do jednej lub więcej skonkretyzowanych osób publicznych albo prywatnych, wydana jednostronnie przez organ administracji UE lub organ administracji państwa członkowskiego, w przypadku, gdy art. III-1 ust. 2

Decyzja jako forma aktu prawa UE w art. 288 ust. 4 TFUE oznacza każdy rodzaj działania wykonawczego instytucji UE (akt prawa pochodnego) o mocy wiążącej inny niż rozporządzenie i dyrektywa. Zgodnie z tym przepisem decyzja wiąże w całości – *is binding in its entirety*, a decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Oznacza to, że pojęcie decyzji może także obejmować środek o charakterze generalnym czy ogólnym (*a measure of general application*), ponieważ taki środek ze swojej istoty nie jest skierowany do określonych stron (może być regulacyjnym instrumentem abstrakcyjno-generalnym nieskierowanym do określonych adresatów).

Wbrew relatywnej prostocie terminu „decyzja” i łatwości uchwycenia jego istoty decyzja w prawie UE jest aktem niemającym jednej formy, ale kilka form, i to zróżnicowanych¹². Wystarczy wskazać, że decyzja może dotyczyć zarówno sytuacji opisanych konkretno-indywidualnie (decyzje w sprawach indywidualnych – *decisions in individual cases*), jak i abstrakcyjno-generalnie (czego przykładem są akty prawodawstwa delegowanego w postaci aktów wykonawczych, które mogą być albo aktami stanowienia prawa, albo aktami stosowania prawa). Z kolei Robert Grzeszczak zwraca uwagę, że sam art. 288 TFUE nie daje jeszcze podstaw do przeprowadzenia ścisłego podziału aktów prawnych w nim wymienionych na akty normatywne (akty stanowienia prawa) i akty indywidualne (akty stosowania prawa), ponieważ „już sama decyzja może mieć w niektórych wypadkach charakter «hybrydalny», tzn. może posiadać cechy aktu normatywnego i zarazem cechy aktu indywidualnego”¹³. Jak się wydaje, w prawie UE występuje przynajmniej siedem rodzajów decyzji.

Po pierwsze, decyzja w sprawie indywidualnej (*single case decision*) adresowana do jednej lub więcej jednostek. Takie rozumienie decyzji wymaga uwzględnienia treści art. 263 ust. 4 TFUE, który dotyczy adresatów aktów prawnych, na które można wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE (*a reviewable act*) i stanowi między innymi, że „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść [...] skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie” („any natural or legal person may institute proceedings against an act addressed to that person or which is of direct and individual concern to them”).

Po drugie, decyzja przyjęta w drodze procedury prawodawczej (zwykłej lub specjalnej), będąca aktem ustawodawczym (*legislative act*). Warto tutaj zauważyć, że na mocy traktatu z Lizbony ustanowiono hierarchię w obrębie unijnego prawa pochodnego, wyodrębniając wyraźnie dwie kategorie aktów prawa pochodnego: po pierwsze, akty

znajduje zastosowanie, w celu rozstrzygnięcia w prawnie wiążący sposób jednej lub więcej konkretnych spraw”. Księgę III modelu ReNEUAL, w której zawarta jest przytoczona definicja, stosuje się do procedur administracyjnych, w których decyzje przygotowują i wydają organy UE (art. III-1 ust. 1), a do procedur administracyjnych, w których decyzje przygotowują i wydają organy państw członkowskich, jedynie wtedy, gdy uzna ją za obowiązującą prawo sektorowe UE lub prawo danego państwa członkowskiego (art. III-1 ust. 2), zob. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego UE*, Warszawa 2015.

¹² Zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Turk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 625 i n. Por. B. Kowalczyk, *Jednostronne akty (czynności) indywidualne i konkretne*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 134 i n.

¹³ R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 145.

ustawodawcze i, po drugie, akty nieustawodawcze, obejmujące akty delegowane i akty wykonawcze¹⁴. Akty delegowane i akty wykonawcze mają wspólną cechę, a mianowicie wymagają wyraźnego delegowania uprawnień prawodawczych przez akt ustawodawczy w przypadku aktu delegowanego i „prawnie wiążący akt Unii”¹⁵ w przypadku aktu wykonawczego (z tego punktu widzenia akty wykonawcze są także aktami delegowanymi). W kontekście unijnym delegowanie uprawnień prawodawczych organom administracyjnym odbywa się w szczególnym kontekście orientacji na państwa członkowskie jako właściwe forum przyjmowania środków niezbędnych do implementacji polityk UE. Taka orientacja wynika z zasady pomocniczości (art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej; dalej TUE), zasady szczerzej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) i wyraźnego postanowienia art. 291 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym to państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Notabene wprowadzone zróżnicowanie sprawia, że termin „prawo pochodne” staje się dzisiaj mniej precyzyjny. Jeszcze bardziej nieprecyzyjny staje się równoważny mu termin „prawo wtórne” (*secondary legislation*), jako że akty delegowane i akty wykonawcze to w obecnej sytuacji nie prawo „drugorzędne”, lecz „trzeciorzędne”: *tertiary law*.

Po trzecie, decyzja będąca aktem nieustawodawczym, opartym bezpośrednio na mocy Traktatu o Unii Europejskiej lub aktach ustawodawczych (np. oparta na przepisach Traktatu z uwzględnieniem opinii Parlamentu Europejskiego decyzja Rady o utworzeniu Europolu¹⁶). Na tę postać decyzji w prawie UE zwraca uwagę Agnieszka Skóra, wskazując, że decyzja Rady o utworzeniu Europolu, decyzja Rady o utworzeniu Sądu Pierwszej Instancji czy decyzja Rady w sprawie wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego: „charakteryzują się swoistymi cechami: ujmują adresatów w sposób rodzajowy, generalny; zawierają postanowienia o takich cechach, które pozwalają na kwalifikację decyzji jako aktu w istocie stanowienia prawa”¹⁷.

Po czwarte, decyzja w postaci aktu delegowanego (decyzja delegowana), który jest aktem o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, który uzupełnia lub zmienia (*supplement or amend*) niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego (art. 290 ust. 1 TFUE). Akty delegowane dotyczą zatem materii ustawowej, chociaż są przyjmowane w toku procedury nieustawodawczej. Mogą zatem być traktowane jako akty ustawodawcze materialne (ale nie formalne). Znajduje to potwierdzenie, przynajmniej w części, przez określenie w art. 290 TFUE aktów delegowanych nie jako środków o charakterze indywidualnym, lecz jako aktów o charakterze generalnym (w generalności czy ogólności aktu można widzieć cechę jego prawotwórczości). Swoją drogą, akty delegowane, które są jednoznacznie „nieustawodawcze” i o „charakterze generalnym”, mogą w konkretnym przypadku wymykać się takiej czystej kwalifikacji, jako że akt

¹⁴ Zob. szeroko J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

¹⁵ Zob. art. 291 ust. 2 TFUE.

¹⁶ Decyzja Rady z 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), 2009/371/WSiSW, L 121/37.

¹⁷ A. Skóra, *Europejskie uwarunkowania aktu administracyjnego*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *op. cit.*, s. 56.

uzupełniający lub zmieniający niektóre elementy aktu ustawodawczego może być przecież zarówno abstrakcyjno-generalny, jak i konkretno-indywidualny.

Po piąte, decyzja w postaci aktu wykonawczego (decyzja wykonawcza) (art. 291 TFUE), który jest również aktem o charakterze nieustawodawczym (skoro nie został zaliczony do aktów ustawodawczych), ale – inaczej niż akt delegowany – może być zarówno aktem o zasięgu ogólnym (*of general application*), jak i aktem o charakterze indywidualnym (*with individual character*), czyli decyzją administracyjną. Notabene z szerszej perspektywy – jak już zostało wskazane – akty wykonawcze są *de facto* rodzajem aktów delegowanych. Akty wykonawcze (*implementing acts*) przewiduje art. 291 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym, jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii (*uniform conditions for implementing legally binding Union acts*), akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub – wyjątkowo – Radzie. Należy zauważyć, że postanowienie to nie tylko umożliwia aktom Unii powierzanie uprawnień wykonawczych Komisji, ale we wskazanej sytuacji wyraźnie im to nakazuje. Można też jednak odnotować, że tylko ta wskazana sytuacja daje podstawę powierzenia uprawnień wykonawczych Komisji, ponieważ inne powody nie byłyby zgodne z przedmiotowym postanowieniem traktatu. Akty wykonawcze podejmowane na podstawie uprawnień powierzonych Komisji mogą być wydawane w formie rozporządzeń wykonawczych, dyrektyw wykonawczych i decyzji wykonawczych (art. 288 TFUE), a także w formie aktów niesklasyfikowanych. Powtórzmy jeszcze, że akty wykonawcze, w odróżnieniu od aktów delegowanych, nie muszą być aktami o charakterze generalnym. Mogą nimi być także decyzje o charakterze indywidualnym (*decisions of concrete-individual application*).

Po szóste, decyzja adresowana do jednego, kilku lub wszystkich państw członkowskich (lub ich instytucji). Przykładem takich decyzji jest decyzja Rady z 9 października 2014 roku w sprawie uruchomienia na Malcie zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów¹⁸, czy – rodzajowo – decyzje podejmowane przez Komisję Europejską w kwestii implementacji przepisów art. 107 i art. 108 TFUE, dotyczących kontroli pomocy państwowej. Należy podkreślić, że coraz więcej przepisów prawa wtórnego UE przyznaje uprawnienia do wydawania decyzji wiążących organy krajowe agencjom UE, czego przykładem są przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/202

¹⁸ Decyzja Rady 2014/731/UE, Dz. Urz. 2014 L 302/56. Notabene decyzja ta, a także analogiczne decyzje Rady dotyczące Cypru (Dz. Urz. 2014 L 308/100), Estonii (Dz. Urz. UE 2014 L 308/102) i Łotwy (Dz. Urz. UE 2014 L 360/28) zostały z powodów proceduralnych zakwestionowane przez Parlament Europejski i unieważnione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 22 września 2016 r. Parlament przeciwko Radzie (sprawy połączone: C-14/15 i C-116/15, EU:C:2016:715). W wyroku Trybunał przypomniał, że zgodnie z jego orzecznictwem, podstawy prawne podejmowania decyzji przez instytucje UE są unormowane w traktatach i nie mogą być ustalane ani przez państwa członkowskie, ani przez same instytucje, co oznacza, że tylko traktaty mogą w poszczególnych przypadkach upoważnić instytucję do wprowadzenia poprawki do procedury decyzyjnej przyjętej w traktatach, pkt 47 („According to the Court’s case-law, as the rules regarding the manner in which the EU institutions arrive at their decisions are laid down in the Treaties and are not within the discretion of the Member States or of the institutions themselves, the Treaties alone may, in particular cases, empower an institution to amend a decision-making procedure established by the Treaties”).

z 15 lipca 2014 roku tworzące agencję UE o nazwie Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, wyposażoną w uprawnienia decyzyjne¹⁹. Ogólnie można powiedzieć, że decyzja kierowana do państwa członkowskiego lub grupy państw członkowskich może zawierać środki nadzorcze wobec państw (zob. art. 106 ust. 3 TFUE²⁰) albo dotyczyć przysługujących państwom praw (tak jak jednostkom), albo też państwa mogą być adresatami decyzji jako funkcjonalni aktorzy w administracyjnych strukturach lub procesach (np. w procedurach kompozytowych), kiedy zachodzi potrzeba wskazania im w wiążący sposób możliwych lub koniecznych środków niezbędnych do implementacji polityki UE. Warto dodać, że decyzja skierowana do państwa członkowskiego może mieć wertykalny (ale już nie horyzontalny) skutek bezpośredni (*vertical direct effect*). Oczywiście pod pewnymi warunkami: decyzja musi przyznawać jednostce pewne uprawnienia w sposób jasny i bezwarunkowy.

Wreszcie, po siódme, decyzja adresowana przez instytucję unijną do innej instytucji unijnej, na przykład w ramach sieci administracyjnej (*administrative networks*), które należą w ostatnim czasie do najbardziej charakterystycznych rozwiązań w administracji w UE²¹.

W świetle powyższego jest oczywiste, że decyzja w prawie UE jest nie tylko decyzją w sprawie indywidualnej (aktem administracyjnym *sensu stricto*), ale także jeszcze – na przykład – decyzją (aktem) stanowienia prawa, decyzją (aktem) zawierającą przepisy administracyjne (decyzją delegowaną i decyzją wykonawczą) czy decyzją zawierającą środki nadzorcze wobec państw członkowskich UE. Taka mozaika pojęciowa nie sprzyja jasności w przedmiotowym obszarze²² i w tych okolicznościach zdecydowanie pozytywnie należy ocenić wąskie pojęcie decyzji proponowane w księdze III modelu ReNEUAL. Księga ta, notabene, stała się punktem wyjściowym prób stworzenia na poziomie UE proceduralnego prawa administracyjnego opartego na rządach prawa²³. Najnowszą taką próbą jest projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej, stanowiący załącznik do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 9 czerwca 2016 roku w sprawie otwartej, efektywnej

¹⁹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/214 z 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. Urz. UE 2014 L 225/1).

²⁰ Artykuł ten nakazuje Komisji oceniać specyficzną sytuację w jednym lub więcej państw członkowskich w świetle prawa UE i w miarę potrzeby kierować do nich decyzje (lub dyrektywy).

²¹ Zob. J. Supernat, *Sieci administracyjne*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *op. cit.*, s. 101 i n.

²² D. Dąbek o systemie prawnym UE pisze krytycznie tak: „System prawny Unii Europejskiej, z wielością rodzajów źródeł prawa różnej rangi i z tendencją do wzajemnego nakładania się tych regulacji i wynikających z nich zasad, nie jest przejrzysty i spójny”, *idem*, *Stanowienie prawa przez unijną administrację w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej ReNEUAL – polska perspektywa*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *op. cit.*, s. 170.

²³ Proceduralne prawo administracyjne może być tworzone „w transzach”, na co wskazuje historia utworzenia niderlandzkiej ustawy General Administrative Law Act.

i niezależnej administracji Unii Europejskiej²⁴. Tożsamość czy tylko podobieństwo rozwiązań w księdze III modelu ReNEUAL i projekcie rozporządzenia jest wyraźna²⁵, chociaż w projekcie rozporządzenia dokonano rozróżnienia między działaniem w formie decyzji i działaniem w formie aktu administracyjnego, opierając się na przedmiocie rozstrzygnięcia, czego nie ma w modelu ReNEUAL. W projekcie rozporządzenia decyzja została przewidziana jako forma procesowa wszczęcia postępowania²⁶, a akt administracyjny został przewidziany jako forma zakończenia postępowania administracyjnego²⁷. Czas pokaże, jaki będzie los tego projektu, ale niewątpliwie jest, że proponowane w nim zasady podejmowania decyzji i aktów administracyjnych dobrze służą cywilizacji administracji, uwzględniając zarówno gwarancje procesowe jednostki, jak i wymogi sprawności działania administracji. Taka ucywilizowana administracja jest w dzisiejszej prawniczej i prawnej frazeologii ujmowana jako „dobra administracja”²⁸, a którą to dobrą administrację Trybunał Konstytucyjny zalicza do szczególnej kategorii dobra publicznego²⁹.

Administrative Act as an Example of Civilizing Public Administration

Abstract

Administrative act is an example of civilizing public administration as this act has its genesis in civil law, while its application is an evidence of the existence of civilized public administration functioning on the basis of, and within the limits of, the law.

Key words

administrative act, administrative decision, civilized administration.

²⁴ 2016/2610 (RSP). Należy podkreślić, że celem projektowanego rozporządzenia jest przyjęcie reguł proceduralnych służących zagwarantowaniu – jak mówi tytuł dokumentu – „otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej”, ale także właściwą egzekucję prawa do dobrej administracji, o czym wyraźnie mówi pkt 14 Wprowadzenia: „The purpose of this Regulation is to establish a set of procedural rules which the Union’s administration should comply with when carrying out its administrative activities. These procedural rules aim at assuring both an open, efficient and independent administration and a proper enforcement of the right to good administration”. Przepis art. 1 ust. 2 ujmuje ten podwójny cel jeszcze nieco inaczej, dając pierwszeństwo prawu do dobrej administracji i widząc w otwartej, efektywnej i niezależnej administracji UE środek realizacji tego prawa: „The objective of this Regulation is to guarantee the right to good administration enshrined in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by means of an open, efficient and independent administration”.

²⁵ Zob. B. Adamiak, *Decyzja w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej sieci ReNEUAL i w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej*, [w:] *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, s. 207 i n.

²⁶ Art. 6 pkt 1 zdanie pierwsze projektu stanowi: Administracja Unii może wszcząć postępowanie administracyjne z własnej inicjatywy na podstawie decyzji właściwego organu.

²⁷ Zob. rozdział IV projektu rozporządzenia.

²⁸ Termin „dobra administracja” zrobił dzisiaj niebywałą karierę w tekstach prawnych i o prawie, ale nie oznacza to wcale, że wcześniej nie był używany w interesującym nas obszarze. Wystarczy wskazać, jak cele nauki administracji ujmował F. Longchamps: „opisowe i porównawcze badania administracji publicznej jako faktu społecznego oraz próby jej teoretyzacji i ustalenia podstaw dla dobrej administracji”, *idem*, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 5.

²⁹ Zob. L. Kieres, *op. cit.*, s. 195.

Prof. dr hab. Jerzy Supernat – kierownik Zakładu Porównawczej Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

- Adamiak B., *Decyzja w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej sieci ReNEUAL i w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012
- Craig P., *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*, Cambridge 2015
- Craig P., *Unilateral Single Case Decisions: A UK Perspective*, [w:] M. Ruffert (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016
- Craig P., Hofmann H.C.H., Schneider J.-P., Ziller J. (eds), O'Reilly E., *Foreword by the European Ombudsman*, [w:] *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford 2017
- Dąbek D., *Stanowienie prawa przez unijną administrację w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej ReNEUAL – polska perspektywa*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017
- Endicott T., *Administrative Law*, Oxford 2009
- Goodnow F.J., *Comparative Administrative Law*, New York 1897
- Gromitsaris A., *Unilateral Single Case Decision Making: Some Comparative Remarks*, [w:] M. Ruffert (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
- Hofmann H.C.H., Rowe G.C., Turk A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011
- Ihering R. von, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, Leipzig 1865
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974
- Kieres L., *Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016
- Kowalczyk B., *Jednostronne akty (czynności) indywidualne i konkretne*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016
- Kumaniecki K.W., *Akt administracyjny. Studya nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego trybunału administracyjnego*, Kraków 1913

- Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001
- Mashaw J.L., *Explaining administrative law: reflections on federal administrative law in nineteenth century America*, [w:] S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth (eds), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham 2010
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895
- O'Reilly E., *Foreword by the European Ombudsman*, [w:] P. Craig, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (eds), *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford 2017
- Skóra A., *Europejskie uwarunkowania aktu administracyjnego*, [w:] J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017
- Supernat J., *Sieci administracyjne*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016
- Supernat J., *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak (red.), *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, Warszawa 2017
- Supernat J., Kowalczyk B. (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017
- Wierzbowski M., Hofmann H.C.H., Schneider J.-P., Ziller J (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego UE*, Warszawa 2015
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013