

Anna Tuszyńska, Michał Warzycki\*

## EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA ADMINISTRACYJNA W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – KOLEJNE MARTWE PRZEPISY?

### 1. Wprowadzenie

Począwszy od 1.6.2017 r. w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>1</sup> pojawił się Dział VIIIa pt. „Europejska Współpraca Administracyjna” (art. 260a - art. 260g)<sup>2</sup>. Przez ponad rok obowiązywania przepisów nie pojawiło się w piśmiennictwie wiele publikacji traktujących o Dziale VIIIa k.p.a.<sup>3</sup> Tymczasem przepisy te są warte uwagi. Zasadnym jest przede wszystkim wskazanie powodów wprowadzenia powyższych przepisów, podstaw prawnych współpracy administracyjnej na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej, wzorców, na jakich

---

\* Mgr Anna Tuszyńska, Mgr Michał Warzycki – Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. 2017, poz. 1257 (dalej cyt.: k.p.a. lub Kodeks postępowania administracyjnego).

<sup>2</sup> Przepisy weszły w życie na mocy art. 1 pkt 42 w zw. z art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 935.

<sup>3</sup> Zob. np. M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji KPA*, „Radca Prawny” 2017, nr 2, s. 33-55; J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy postępowania administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 6, s. 4-11.

oparł się polski ustawodawca przy konstruowaniu Działu VIIIa oraz problemów interpretacyjnych, jakie mogą pojawić się w ramach zastosowania przepisów dotyczących europejskiej współpracy administracyjnej. Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, na ile obowiązujące od początku czerwca 2017 r. przepisy Działu VIIIa k.p.a. będą stosowane i czy za zasadną można uznać obawę, że staną się przepisami „martwymi”.

## 2. Podstawy prawne współpracy administracyjnej na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej

Podstaw obowiązku współpracy pomiędzy instytucjami i organami Unii Europejskiej, a krajami członkowskimi doszukiwać się można w ogólnych założeniach związanych z wykonywaniem traktatów w prawie międzynarodowym. W szczególności chodzi o fundamentalną zasadę *pacta sunt servanda*<sup>4</sup>. Jednak jak wskazuje doktryna, „w systemie prawa unijnego, ze względu na jego szczególny charakter, przesłanki współpracy nabierają silniejszej konotacji, stając się podstawą wyraźniej sformalizowanych założeń ujmowanych jako obowiązek „lojalności” państwa członkowskiego wobec Unii i innych państw członkowskich”<sup>5</sup>.

Obowiązek współpracy na poziomie państw członkowskich wynika zarówno z unijnego prawa pierwotnego, jak i z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o prawodawstwo unijne to zacząć należy od wskazania podstaw prawnych współpracy, jakie odnajdujemy w Traktacie o Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Art. 4 ust. 3 TUE stanowi, iż „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”<sup>7</sup>. Zacytowany przepis wyraża fundamentalną dla funkcjonowania Unii Europejskiej zasadę prawną – zasadę lojalnej współpracy (inaczej zwaną zasadą

---

<sup>4</sup> Ciekawie o zasadzie P. Wiązek, *Pacta sunt servanda versus rebus sic stantibus w świetle prawa traktatów* [w:] *Pacta sunt servanda – nierealny projekt czy gwarancja ładu społecznego i prawnego?*, red. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański, Kraków 2015, s. 285-292.

<sup>5</sup> A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 38; podobnie A. Łazowski, *Zasada lojalności* [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. II-84.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13 [dalej cyt.: TUE]

<sup>7</sup> Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. z 2009, Nr 203, poz. 1569, zasada sformułowana była w art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

szczerej współpracy)<sup>8</sup>. Przepis stanowi podstawę dla obowiązków państw członkowskich o charakterze pozytywnym i negatywnym. Obowiązkami pozytywnymi są: wzajemny szacunek, wsparcie w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów czy ułatwianie wypełniania przez Unię Europejską jej zadań. Do obowiązków negatywnych zaliczyć należy powstrzymywanie się od środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Skoro omawiana zasada wskazuje, jako obowiązek krajów członkowskich – ułatwianie wypełniania przez Unię Europejską jej zadań, a jako oczywiste jawi się stwierdzenie, iż nie jest możliwe wykonywanie prawa unijnego bez właściwej współpracy między organami państw członkowskich (płaszczyzna horyzontalna) oraz pomiędzy tymi ostatnimi a organami i instytucjami Unii Europejskiej (płaszczyzna wertykalna), to uznać należy, iż także współpraca administracyjna pomiędzy wymienionymi – jest obowiązkiem. W przeważającej części przypadków wykonywaniem zadań unijnych zajmuje się przecież administracja krajowa, i to bez względu na charakter unijnych kompetencji (wyłącznych, dzielonych, czy koordynujących). Stąd też zrodziła się potrzeba sformalizowania zasad współpracy pomiędzy administracjami w państwach członkowskich a organami czy instytucjami Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

Z traktatowej zasady lojalnej współpracy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez lata wywiódł przede wszystkim szereg obowiązków ciążących na państwach członkowskich w stosunku do organów i instytucji Unii Europejskiej. Znacznie częściej nawiązywał zatem do płaszczyzny wertykalnej zasady, podkreślając tym samym aspekt właściwego wypełniania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z prawa unijnego oraz ułatwiania instytucjom Unii Europejskiej realizacji ich zadań<sup>11</sup>.

Bardziej interesująca, z uwagi na zakres tematu, płaszczyzna współpracy – współpraca pomiędzy państwami członkowskimi (płaszczyzna horyzontalna

---

<sup>8</sup> O systemowej roli samej zasady A. Łazowski, *Zasada lojalności* [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej...*, s. II-84.

<sup>9</sup> M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych w świetle prawa unijnego*, Warszawa 2017, s. 322.

<sup>10</sup> Tak też A. Wilk-Ilewicz, *Art. 90-222* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel A., Warszawa 2012, s. 1406.

<sup>11</sup> Zob. chociażby: wyrok TS z 26.4.2007 r. w sprawie C-135/05, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zbiór Orzeczeń 2007 I-03475, dotyczący obowiązków ułatwiania ogólnych zadań Komisji ciążących na każdym państwie członkowskim; wyrok TS z 1.4.2004 r. w sprawie C-263/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Jego Quere&Cie SA*, Zbiór Orzeczeń 2004 I-03425, dotyczący interpretacji przez sądy krajowe przepisów prawnych w taki sposób, by zapewnić poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej w przedmiocie zastosowania wobec obywatela wspólnotowego aktu o charakterze ogólnym; wyrok TS z 20.10.2005 r. w sprawie C-511/03, *Staat der Nederlanden (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) przeciwko Ten Kate Holding Musselkanaal BV i innym*, Zbiór Orzeczeń 2005 I-08979, uznający, iż naruszenie obowiązku lojalnej współpracy może zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej.

zasady lojalnej współpracy) wybrzmiała chociażby w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości z 1988 r., w którym czytamy, iż „każde państwo członkowskie jest obowiązane ułatwiać stosowanie przepisu prawa wspólnotowego oraz, w tym celu, udzielać pomocy każdemu innemu państwu członkowskiemu, na którym ciążyą obowiązki wynikające z prawa wspólnotowego”<sup>12</sup>. Płaszczyznę poziomą współpracy podkreślił także w swojej opinii z 2005 r. Rzecznik Generalny, L.A. Geelhoed wskazując, że państwa członkowskie są zmuszone by współpracować ze sobą w ramach rozwijającego się prawa żywnościowego z uwagi na istnienie „wzajemnej zależności w kontekście ciągle zwiększających się transgranicznych kanałów dystrybucyjnych i produkcji żywności”<sup>13</sup>.

Nie jest jednoznacznie przesądzone,<sup>14</sup> czy naruszenie zasady lojalnej współpracy może samo z siebie stanowić uchybienie zobowiązaniom traktatowym i stać się przedmiotem postępowania na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>15</sup>. W zakresie tej koncepcji widoczna jest bowiem pewna niespójność w wypowiedziach Trybunału Sprawiedliwości oraz rzeczników generalnych. Rzecznik generalny M. Poiares Maduro stwierdził w jednej ze swych opinii, że art. 10 TWE (obecnie art. 4 ust. 3 TUE) „nie stanowi odizolowanego przepisu i może być stosowany jedynie w ramach zakresu zastosowania innego artykułu traktatu”<sup>16</sup>, podczas gdy w innej sprawie uznał, że państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym wyłącznie z tego przepisu<sup>17</sup>. W ramach skarg o stwierdzenie naruszenia obowiązku lojalnej współpracy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej najczęściej ograniczał się w swoich orzeczeniach do stwierdzenia uchybienia obowiązkowi wynikającym z unijnego prawa wtórnego, nie uznając za zasadne odwoływanie się do zasady lojalnej współpracy. W 2007 r. w jednym z wyroków wyjaśnił, że brak jest podstaw dla stwierdzenia uchybienia ogólnym zobowiązaniom przewidzianym w art. 10 TWE (obecnie art. 4 ust. 3 TUE), o ile uchybienie to nie stanowi odrębnego naruszenia w stosunku do bardziej szczegółowych zobowiązań ciążących na kraju członkowskim – „Co się tyczy art. 10 WE, który również został przywołany przez Komisję, brak jest podstaw dla stwierdzenia uchybienia ogólnym zobowiązaniom przewidzianym w tym artykule, odrębnego od stwierdzonego uchybienia bardziej szczegółowym zobowiązaniom

---

<sup>12</sup> Wyrok TS z 27 września 1988 r. w sprawie C-235/87, *Annunziata Matteucci przeciwko Królestwu Belgii*, <http://eur-lex.europa.eu> (tłumaczenie własne).

<sup>13</sup> Opinia Rzecznika Generalnego L.A. Geelhoeda do sprawy C211/03, *HLH Warenvertriebs GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, <https://curia.europa.eu>.

<sup>14</sup> Zob. np. A. Łazowski, *Zasada lojalności [w:] Zasady ustrojowe Unii Europejskiej...*, s. II-83, II-93-94 czy M. Niedźwiedź, *Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych w świetle prawa unijnego*, Warszawa 2017, s. 324.

<sup>15</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r. s. 47 (dalej cyt.: TFUE).

<sup>16</sup> Opinia Rzecznika Generalnego M. Poiaresa Madura do sprawy C-115/08, *Land Oberösterreich przeciwko ČEZ as.*, <https://curia.europa.eu>.

<sup>17</sup> Opinia Rzecznika Generalnego M. Poiaresa Madura do sprawy C-246/07, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Szwecji*, <https://curia.europa.eu>.

wspólnotowym, które ciążyą na Królestwie Danii w szczególności na podstawie art. 2 i 8 decyzji 94/728<sup>18</sup>. Trybunał Sprawiedliwości zastosował tym samym regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*. W tej materii doktryna wyraża wątpliwość, czy zastosowanie powyższej zasady rozstrzyga zakres stosowania obowiązku lojalnej współpracy, gdyż obowiązek ten stanowi zasadę ogólną, rządzącą sposobem wykonywania zobowiązań, której zobowiązania o charakterze bardziej szczegółowym jej nie wyłączają, a co najwyżej doprecyzowują<sup>19</sup>.

Jeśli chodzi o polskie orzecznictwo, to o samej zasadzie krótko wspomina chociażby Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24.11.2010 r.<sup>20</sup> uznając, iż „istotnym wyznacznikiem kultury integracji europejskiej pozostaje wzajemna lojalność Państw Członkowskich i Unii, którą one tworzą”. Z kolei WSA w Warszawie w jednym z wyroków z 2005 r. odwołał się do zasady lojalnej współpracy przy okazji rozważań na temat niezgodność norm prawa krajowego z prawem wspólnotowym – „W przypadku stwierdzenia niezgodności normy prawa krajowego z normą prawa wspólnotowego sąd krajowy zobowiązany jest do niestosowania sprzecznej ze wspólnotowym porządkiem prawnym normy prawa krajowego. Obowiązek ten dotyczy również innych organów Państwa Członkowskiego, w tym organów administracyjnych. Dokonywanie oceny przepisów prawa krajowego w świetle postanowień prawa wspólnotowego przez organy administracyjne jest ich obowiązkiem, a uchybienie temu obowiązkowi stanowi poważne naruszenie prawa wspólnotowego, traktowane jako działanie sprzeczne z zasadą lojalności wyrażoną w art. 10 TWE i może stanowić przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa”<sup>21</sup>.

Kolejnymi przepisami unijnego prawa pierwotnego, które należy przywołać są: art. 6 TFUE<sup>22</sup> i art. 197 TFUE<sup>23</sup>. Pierwszy ze wskazanych przepisów przesądza, iż współpraca administracyjna stanowi sferę kompetencji koordynujących,

---

<sup>18</sup> Wyrok TS z 18.10.2007 r. w sprawie C-19/05, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zbiór Orzeczeń 2007 I-08597; podobnie TS w wyroku z 8.6.1971 r. w sprawie 78/70, *Deutsche Grammophon przeciwko Metro*, Zbiór Orzeczeń 1971, s. 487 oraz w wyroku z 30.5.2006 r. w sprawie C-459/03, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, Zbiór Orzeczeń 2006 I-04635; winę za naruszenie samej zasady lojalnej współpracy TS przypisał chociażby w wyroku z 19.2.1991 r. w sprawie C-374/89, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zbiór Orzeczeń 1991 I-00367 oraz w wyroku z 13.7.2004 r. w sprawie C-82/03, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zbiór Orzeczeń 2004 I-06635.

<sup>19</sup> A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 42.

<sup>20</sup> Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, pkt 2.2, LEX nr: 621758.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30.5.2005 r., III SA/Wa 492/05, LEX nr: 166679.

<sup>22</sup> „Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą: (...) g) współpraca administracyjna”.

<sup>23</sup> „1. Skuteczne wdrażanie prawa Unii przez Państwa Członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania.

wspierających i uzupełniających. Z kolei art. 197 TFUE, stanowiący odrębny tytuł XXIV nazwany „Współpraca administracyjna” zawęży obowiązek współpracy administracyjnej wyłącznie do obszaru skutecznego wdrażania prawa unijnego przez państwa członkowskie. Ustęp 2 art. 197 wymienia możliwe formy tej współpracy, które mogą być wspierane przez Unię Europejską. Obok wymiany urzędników oraz programów szkoleń pojawia się wymiana informacji. Zdaje się, że właśnie ten aspekt stanowił podstawę dla przyjęcia nowej regulacji w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Próbując scharakteryzować relację pomiędzy art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 197 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy zaznaczyć, że ostatni z nich jest uzupełnieniem pierwszego – „Art. 4 ust. 3 TUE nakłada na państwa członkowskie i instytucje Unii Europejskiej wzajemne obowiązki lojalnej współpracy w celu przestrzegania postanowień prawa unijnego. Artykuł 197 TFUE zawęży to zobowiązanie wyłącznie do współpracy administracyjnej w celu skutecznego wdrażania prawa unijnego przez państwa członkowskie”<sup>24</sup>. Wobec powyższego trzeba stwierdzić, że skoro obowiązki państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczące współpracy administracyjnej wynikają wprost z unijnego prawa pierwotnego ustawiającego kompetencję Unii Europejskiej do działania w danej dziedzinie to, kompetencja Unii Europejskiej do nakładania na państwa członkowskie obowiązków w zakresie współpracy administracyjnej jest ściśle związana z wykonywaniem innych kompetencji<sup>25</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, iż nie ma na poziomie unijnym, ani w sferze prawa międzynarodowego jednego aktu, który regulowałby ogólne ramy współpracy organów administracji państw członkowskich i administracji unijnej<sup>26</sup>. Trzeba podkreślić, iż nie chodzi o poszczególne regulacje sektorowe wskazujące szczegółowe ramy współpracy, tak jak np. dyrektywa z 2011 r. w sprawie współpracy

---

2. Unia może wspierać wysiłki Państw Członkowskich zmierzające do poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii. Działanie to może polegać w szczególności na ułatwianiu wymiany informacji i urzędników oraz wspieraniu programów szkolenia. Żadne Państwo Członkowskie nie jest zobowiązane do korzystania z tego wsparcia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają niezbędne ku temu środki, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.

3. Niniejszy artykuł nie narusza zobowiązań Państw Członkowskich do wdrażania prawa Unii ani prerogatyw i obowiązków Komisji. Nie narusza również pozostałych postanowień Traktatów przewidujących współpracę administracyjną między Państwami Członkowskimi oraz między nimi a Unią”.

<sup>24</sup> A. Wilk-Ilewicz, *Art. 90-222 [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 1405.

<sup>25</sup> I. Kawka, *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim w świetle unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług*, Warszawa 2015, s. 400.

<sup>26</sup> Przepisy regulujące ogólne ramy współpracy organów administracji państw członkowskich i administracji Unii Europejskiej pojawiły się w dwóch księgach projektu ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej. O tej regulacji, która do dziś nie stała się prawem powszechnie obowiązującym będzie mowa poniżej.

administracyjnej w dziedzinie opodatkowania<sup>27</sup>, art. 28 dyrektywy 2006/123/WE<sup>28</sup> czy art. 50 dyrektywy 2013/36/UE<sup>29</sup>. Chodzi o zasady ogólne, którymi mogłyby posługiwać się organy państw członkowskich, czy instytucje Unii Europejskiej w razie braku rozwiązań szczegółowych. Jak wskazuje J. Wegner-Kowalska w nauce prawa europejskiego przeważa stanowisko, zgodnie z którym współcześnie możemy jednak mówić o ukształtowaniu się prawa współpracy administracyjnej (*Kooperationsverwaltungsrecht*), ujmowanego jako trzecia kategoria unijnego prawa administracyjnego – obok administracyjnego prawa unijnego odnoszącego skutek bezpośredni i pośredni<sup>30</sup>. Trzeba przy tym zauważyć, że obok rozważań teoretycznych, pojawiają się w poszczególnych prawodawstwach państw członkowskich Unii Europejskiej, np. Włoch, Niemiec, Portugalii, Hiszpanii czy Węgier<sup>31</sup>, a w końcu i w Polsce, przepisy prawne, które uszczegóławiają i doprecyzowują obowiązek współdziałania między organami administracji państw członkowskich i między nimi a organami administracji unijnej.

### 3. Wzorzec dla wprowadzenia przepisów Działu VIIIa k.p.a. – ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej

Instytucję współpracy między organami administracji w Unii Europejskiej oraz pomiędzy krajami członkowskimi przewiduje także projekt ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej. W ramach projektu, Grupa Naukowo-Badawcza ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego zajęła się stworzeniem modelu kodeksu postępowania administracyjnego dla administracji Unii Europejskiej, który może też służyć jako model kodeksu postępowania administracyjnego dla poszczególnych państw członkowskich. Co więcej, ReNEUAL Model kodeksu zbudowany został tak, aby umożliwić jego ewentualne przekształcenie w rozporządzenie Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15.2.2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG.

<sup>28</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym.

<sup>29</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26.6.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.

<sup>30</sup> J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy postępowania administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 6, s. 5 i wskazana tam literatura.

<sup>31</sup> Szerzej o przykładach z prawodawstw poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej zob. ibidem, s. 5-6.

<sup>32</sup> Więcej na ten temat w *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, J.-B. Auby, P. Craig, D. Curtin,

ReNEUAL Model kodeksu składa się z sześciu ksiąg obejmujących: przepisy ogólne (Księga I), wydanie przepisów przez organy administracji (Księga II), wydanie decyzji w sprawach indywidualnych (Księga III), umowy (Księga IV), wzajemną pomoc (Księga V) oraz administracyjne zarządzanie informacjami (Księga VI). Z uwagi na tematykę tekstu w kręgu naszego zainteresowania pozostają Księgi V i VI, które przewidują dwa rodzaje współpracy.

Księga VI zatytułowana „Administracyjne zarządzanie informacjami” poświęcona została korzystaniu z dostępnych baz danych oraz wymianie informacji między organami administracji z urzędu, bez wystosowywania jakichkolwiek wniosków o udzielenie pomocy prawnej. Jak wskazują projektodawcy kwestia zarządzania informacjami jest „kluczowa z uwagi na wzrastającą liczbę wzajemnych kontaktów, z których korzystają zarówno instytucje organy, urzędy i agencje UE, jak i organy administracji państw członkowskich”<sup>33</sup>. Chodzi zatem o wymianę informacji, zarówno na płaszczyźnie wertykalnej, jak i horyzontalnej. Transfer takich informacji, często będących znaczącą determinantą w procesie decyzyjnym, odbywa się głównie na platformach informatycznych baz danych, dostępnych automatycznie poszczególnym organom unijnym i krajowym.

Więcej refleksji należy poświęcić Księdze V Modelu kodeksu zatytułowanej „Wzajemna pomoc”. W zamiarze autorów projektu przepisy w niej zawarte mają zapewnić spójność i sprostać wymaganiom w zakresie wdrażania prawa i polityk Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Wdrażanie polityk napotyka bowiem na trudności wynikające przede wszystkim z „zasięgu terytorialnego kompetencji organów administracji publicznej, która utrudnia samodzielne wykonywanie zadania”<sup>35</sup> przez dany organ administracji.

Na podstawie art. V-1 zasady dotyczące współpracy zawarte w Księdze V ReNEUAL Model kodeksu mają zastosowanie zarówno do wniosków o pomoc przesyłanych pomiędzy organami administracji państw członkowskich, jak i na płaszczyźnie wertykalnej – pomiędzy krajem członkowskim, a organem administracji Unii Europejskiej – o ile wnioski o pomoc mieszczą się w zakresie prawa unijnego. Projekt wyróżnia dwa warunki, które są niezbędne do zaistnienia wzajemnej pomocy: organ wnioskujący nie może samodzielnie wykonać jednego ze swych zadań, a organ współpracujący z innego państwa członkowskiego lub Unii Europejskiej jest w stanie zaoferować organowi wnioskującemu to, co jest niezbędne dla niego do wykonania tego zadania (art. V-2 pkt 1 modelu kodeksu).

Dokument zakłada różne formy wzajemnej pomocy. Są nimi: przekazanie informacji (które są już w posiadaniu organu współpracującego albo które są zbierane w celu wykonania wniosku o pomoc), przeprowadzenie inspekcji i doręczenie

---

G. della Cananea, D.-U. Galetta, J. Mendes, O. Mir, U. Stelkens, wyd. polskie red. M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, Warszawa 2015, s. 3-8.

<sup>33</sup> *ReNEUAL Model...*, s. 23.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 202.



dokumentu (art. V-1 pkt 2). Współpraca ma mieć miejsce w szczególności w fazie proceduralnej postępowania, która zostanie zakończona wydaniem decyzji administracyjnej. Przepisy omawianej księgi nie znajdują zastosowania do pomocy sądowej oraz wsparcia policyjnego (art. V-1 pkt 4). Projektodawcy zaznaczyli, że udzielona pomoc ma być czymś odmiennym od „delegowania”, w którym dany organ administracji powierza innemu organowi zadania, które w innym przypadku byłyby w całości częścią jego normalnych obowiązków. Pomoc ma mieć zatem charakter „uzupełniający”<sup>36</sup>.

Podczas współpracy obowiązywać ma forma pisemna oraz w miarę możliwości forma komunikacji elektronicznej, a w sytuacjach pilnych – także telefonicznej (art. V-2 pkt 2). W projekcie przewidziano zarówno elementy współpracy leżące po stronie organu wnioskującego (art. V-3), jak i tego, który obowiązany jest udzielić pomocy – organu współpracującego (art. V-4). I tak, do czynności wnioskodawcy zaliczono te, które związane są ze sporządzaniem wniosku (a to podanie podstawy prawnej wniosku i żądania, wskazania celu, dla którego należy udzielić pomocy, podania powodów braku możliwości samodzielnego uzyskania żądanych informacji) oraz wiele innych, dotyczących posługiwania się uzyskanymi materiałami. We wniosku należy podać wszelkie informacje, które umożliwią organowi współpracującemu udzielenie odpowiedzi. Z drugiej strony organ współpracujący będzie zobowiązany do niezwłocznego potwierdzenia otrzymania wniosku i wykonania go tak szybko, jak to możliwe. Jeżeli zaistnieją przeszkody w szybkim załatwieniu wniosku, organ współpracujący ma obowiązek poinformować o tym fakcie organ wnioskujący. W przypadku, gdyby organ współpracujący wiedział, że przekazywane dane są niepoprawne albo że ich przekazanie narusza prawo, będzie zobligowany do powiadomienia wnioskodawcy. Zgodnie z art. V-4 pkt 4 organ współpracujący może odmówić wykonania wniosku wtedy, gdy wniosek nie spełnia wymogów formalnych, wykonanie pomocy doprowadziłoby do ujawnienia jednej ze wskazanych w ppkt b tajemnic, od organu wnioskującego można „racjonalnie oczekiwać” samodzielnego wykonania zadania, wykonanie wniosku stanowiłoby „nieproporcjonalne obciążenie administracyjne”, a także gdy nie pozwala mu na to prawo.

W dokumencie nie zapomniano też o prawach jednostki. ReNEUAL Model kodeksu przewiduje ochronę jednostek, których przekazywane informacje dotyczą. W art. V-5 pkt 1 wskazano, że o zamierzonym przekazaniu danych trzeba zawiadomić osobę zainteresowaną, z wyjątkiem sytuacji, gdy zagrożony byłby cel wystąpienia o udzielenie pomocy.

W omawianym modelu przyjęto regułę wzajemnego zniesienia kosztów czynności podejmowanych przez organy w przedmiocie wnioskowania i udzielania pomocy, choć w sytuacjach wysokiej kosztowności przewidziano także możliwość partycypowania w kosztach przez organy współpracujące (art. V-6).

<sup>36</sup> Ibidem, s. 203.

#### 4. Europejska współpraca administracyjna w polskim postępowaniu administracyjnym

Wskazać należy, że przepisy dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej postanowił wprowadzić również polski ustawodawca. W wielu miejscach rozwiązania przyjęte na gruncie polskiej procedury administracyjnej w dziale VIIIa nawiązują lub są wręcz tożsame z opisanymi w projekcie ReNEUAL.

Pierwszym spostrzeżeniem nasuwającym się po analizie przepisów k.p.a. w zakresie europejskiej współpracy administracyjnej jest to, że przyjęte przez polskiego ustawodawcę w k.p.a. regulacje będą miały w istocie charakter subsydiarny<sup>37</sup> i niesamodzielny<sup>38</sup>. Po pierwsze, współpraca taka będzie mieć miejsce tylko w takim wypadku, gdy przepisy prawa Unii Europejskiej będą ustanawiać taki obowiązek, zaś współpraca odbywać się będzie na zasadach określonych przez przepisy prawa Unii Europejskiej – art. 260a § 1 k.p.a. Co więcej, z treści art. 260g k.p.a. wynika wprost, że przepisy działu VIIIa nie będą znajdować zastosowania w przypadkach, gdy przepisy prawa Unii Europejskiej lub przepisy szczególne będą odmiennie kształtować zasady europejskiej współpracy administracyjnej. W związku z powyższym przyjęta regulacja ustanawia jedynie elementarne zasady współpracy, które nie będą wpływać na stosowanie norm prawa unijnego. Analiza przepisów wskazuje także, że regulacja dotyczy głównie powinności organu w zakresie postępowania z wnioskiem, koncentrując się na aspekcie formalnym współpracy. Intencją ustawodawcy było zatem stworzenie podstawowych ram współpracy w sensie procesowym, gdyż źródło obowiązku ulokowane będzie w przepisach unijnych. Ustawodawca przyznaje w tym zakresie prymat normom prawa Unii Europejskiej<sup>39</sup>. Polskie przepisy nie mogą zatem zastępować, a tym bardziej pozostawać w kolizji z normami prawa Unii Europejskiej, zaś przepisy prawa Unii Europejskiej mogą prowadzić do wyłączenia zastosowania działu VIIIa k.p.a. w całości lub w części, w zależności od zakresu regulacji.

W przypadku, gdy przepisy prawa Unii Europejskiej stanowią o obowiązku udzielenia pomocy, do podjęcia właściwych działań zobowiązane będą polskie organy administracji publicznej. W związku z definicją legalną organu administracji publicznej określoną w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., do udzielenia pomocy zobowiązane będą zarówno organy administracyjne (ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, terenowe organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego), jak też organy administrujące, powołane

---

<sup>37</sup> Ł. Wyszomirski, *Komentarz do art. 260a k.p.a., punkt 3* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis/el. 2017.

<sup>38</sup> R. Kędziora, *Komentarz do art. 260a k.p.a., punkt 2* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2017.

<sup>39</sup> A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, t. IX, Legalis/el. 2017, punkt 39.

z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych.

Przyjęty model współpracy administracyjnej dotyczył będzie współpracy w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym. Pomoc będzie udzielana zatem zarówno innym organom państw członkowskich Unii Europejskiej, jak też organom administracji Unii Europejskiej.

Z wnioskiem o udzielenie pomocy będą mogły zwrócić się także m.in. organy wymiaru sprawiedliwości czy organy ścigania<sup>40</sup>. Co więcej, z uwagi na brzmienie art. 260f k.p.a., przepisy działu VIIIa k.p.a. znajdą zastosowanie poza organami państw członkowskich Unii Europejskiej – wobec organów państw będących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym niebędącymi jednocześnie w Unii Europejskiej (Norwegia, Islandia, Liechtenstein), a także wobec Szwajcarii, pod warunkiem jednakże, że przepisy Unii Europejskiej znajdują zastosowanie względem tych państw (rzecz jasna poza tą przesłanką będzie musiała być również spełniona ogólna przesłanka dotycząca obowiązku współpracy<sup>41</sup>). W związku z powyższym ustawodawca przyjął szeroki krąg podmiotów krajowych, które będą mogły zwrócić się do polskich organów z wnioskiem o udzielenie pomocy.

W kwestii zaś dotyczącej organów administracji Unii Europejskiej, w związku z faktem, że wiele organów Unii Europejskiej posiada szeroki wachlarz uprawnień, łącząc funkcje wykonawcze z innymi, może pojawić się problem z jednoznacznym określeniem podmiotów, którym przysługiwać będzie prawo domagania się pomocy w ramach europejskiej współpracy administracyjnej. Wydaje się, że do podmiotów takich zaliczyć będzie można Komisję Europejską oraz agencje unijne (choćby Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności)<sup>42</sup>. Problem może dotyczyć instytucji, których status nasuwa wątpliwości co do tego, czy mogą być one klasyfikowane jako organy administracji, jak chociażby Europol czy Europejski Bank Centralny<sup>43</sup>. Wydaje się, że w tym zakresie decydujące znaczenie będzie miało to, czy konkretna sprawa dotyczyć będzie sprawy związanej ze sprawowaniem szeroko rozumianej administracji publicznej, a nie faktyczna pozycja ustrojowa organów Unii Europejskiej.

Polski organ administracji publicznej będzie uprawniony, na gruncie przepisów k.p.a., do udzielania pomocy zarówno na wniosek, jak i z urzędu. Z uwagi na charakter instytucji europejskiej współpracy administracyjnej wydaje się, że w praktyce przeważająca liczba działań podejmowanych w tym trybie następować

---

<sup>40</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 260a k.p.a., część II (Zakres podmiotowy i przedmiotowy udzielania pomocy)*, punkt 2 [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el., 2017.

<sup>41</sup> S. Gajewski, *Komentarz do art. 260f k.p.a.* [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Legalis/el./2017.

<sup>42</sup> Ł. Wyszomirski, *Komentarz do art. 260a k.p.a., punkt 6* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis/el., 2017.

<sup>43</sup> Ibidem.

będzie na wniosek właściwego organu państwa członkowskiego lub organu administracji Unii Europejskiej. Podejmowanie czynności z urzędu będzie miało miejsce najprawdopodobniej w wypadku, gdy polski organ zorientuje się, że jest w posiadaniu informacji istotnych dla załatwienia sprawy prowadzonej przez organ innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, co aktualizuje w określonych sytuacjach obowiązek działania<sup>44</sup>. Wydaje się jednak, że w praktyce takie sytuacje będą występować niezwykle rzadko.

Pomoc udzielana organom polegać będzie w szczególności na<sup>45</sup>:

- a. udzielaniu informacji o okolicznościach faktycznych – organ udostępnił będzie informacje o okolicznościach stanu faktycznego istotnych dla załatwienia sprawy, które są mu wiadome;
- b. udzielaniu informacji na temat okoliczności prawnych – informacja ta dotyczyć będzie najprawdopodobniej nie tyle stanu prawnego obowiązującego na terytorium RP, lecz aktów wywierających wpływ na prawa i obowiązki;
- c. wykonywaniu czynności procesowych w ramach pomocy prawnej – czynności te zasadniczo nie będą różniły się od czynności wykonywanych w ramach pomocy prawnej na gruncie polskiego k.p.a. i sprowadzać się będą do przeprowadzenia określonego dowodu z osoby lub dokumentu, czy przeprowadzenia oględzin itd.

W kwestii ustalenia podmiotu właściwego do udzielenia pomocy zastosowanie znajdą krajowe przepisy dotyczące ustalania właściwości miejscowej i rzeczowej, o ile przepisy prawa Unii Europejskiej nie przewidują w tym zakresie innego rozwiązania.

Polski ustawodawca ustanawia również obowiązek zawiadomienia o udzieleniu pomocy podmiot, którego pomoc dotyczy, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Sytuacje te będą się kształtować różnie w zależności od tego, jakiego typu działania będzie podejmował organ. Jeżeli w ramach współpracy organ dokonywał będzie czynności procesowej polegającej np. na przesłuchaniu świadka, organ powinien zawiadomić taką osobę zgodnie z przepisami k.p.a., z jednoczesnym zaznaczeniem, że przeprowadzana czynność dokonywana jest w ramach europejskiej współpracy administracyjnej<sup>46</sup>. W przypadku zaś, gdy czynności polegać będą wyłącznie na przekazaniu informacji będących w dyspozycji organu wydaje się, że wystarczające będzie w tym zakresie następcze poinformowanie podmiotu zainteresowanego, którego pomoc dotyczy, o fakcie udzielenia pomocy. Podmiot

---

<sup>44</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 260a k.p.a., część IV (Właściwość organów udzielenia pomocy. Inicjatywa udzielania pomocy) punkt 2* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*

<sup>45</sup> Eadem, *Komentarz do art. 260a k.p.a., część III (Przedmiot europejskiej współpracy administracyjnej) punkt 2* [w:] ibidem.

<sup>46</sup> Ł. Wyszomirski, *Komentarz do art. 260a k.p.a., punkt 12* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*

taki powinien zostać o tym poinformowany w rozsądnym terminie, aby móc podjąć działania przed właściwym organem za granicą, jeżeli zajdzie taka potrzeba. Z uwagi na fakt, że udzielenie informacji zasadniczo nie powoduje powstania nowej sytuacji prawnej oraz nie oddziałuje na prawa i obowiązki podmiotu, którego pomoc dotyczy, to tego typu czynność nie powinna być poddawana sądowej kontroli<sup>47</sup>, co jest zasadą w stosunku do działań administracji. Wydaje się jednak, że w praktyce wystąpić mogą sytuacje, w których udzielenie informacji nie będzie możliwe, chociażby w przypadku, gdy informacja, która ma być przekazana, objęta jest prawnie chronioną tajemnicą. Wskazać jednak należy, że przepis wprost nie stanowi ani o tym, jakie przesłanki miałyby stanowić o odmowie informowania podmiotu ani też – w przypadku chęci poinformowania podmiotu, którego informacja dotyczy, jaką ścieżkę postępowania powinien przyjąć organ, co dodatkowo może zniechęcać do podejmowania współpracy w tym trybie.

Art. 260b k.p.a. określa wytyczne w zakresie treści wniosku o udzielenie pomocy. Wniosek taki powinien w pierwszej kolejności zawierać uzasadnienie, na które składać powinno się m.in. wskazanie podstaw prawnych będących podstawą wniosku, a także wskazanie okoliczności uzasadniających np. konieczność przeprowadzenia określonych czynności dowodowych przez organ w ramach udzielenia pomocy, czyli wskazujących na niezbędność przeprowadzenia czynności w tym trybie. Dodatkowo, jak się wydaje, wniosek powinien wskazywać również oznaczenie organu wnioskującego, dokładną treść i zakres żądania (czyli oczekiwanej pomocy), a także podmiot, którego żądanie dotyczy. Wniosek powinien być sporządzony w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej.

W przypadku, gdy wniosek zawiera braki formalne, organ administracji publicznej zobowiązany jest do wezwania organu wnioskującego do uzupełnienia braków w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Oznacza to, że organ musi przeprowadzić kontrolę wstępną wniosku z punktu widzenia wymogów formalnych. Z uwagi na realia dotyczące obrotu dokumentów wydaje się, że ustalony przez polskiego ustawodawcę termin na uzupełnienie braków jest relatywnie krótki, co może powodować problemy w zakresie udzielania pomocy prawnej<sup>48</sup>. W przypadku nieuzupełnienia braków formalnych we wskazanym terminie lub stwierdzenia braku podstaw prawnych do udzielenia pomocy, wniosek nie podlega rozpatrzeniu i jest zwracany organowi wnioskującemu. Na uwagę zasługuje fakt, że ustawodawca nie nakłada obowiązku uzasadnienia zwrotu, co może prowadzić do nadużyć zwłaszcza w sytuacji, gdy regulacje prawa Unii Europejskiej nie będą ustanawiać w sposób klarowny zakresu i zasad pomocy, jak również przesądza o obligatoryjnym zwrocie wniosku, bez możliwości uzupełnienia go po przekroczeniu terminu.

<sup>47</sup> Idem, *Komentarz do art. 260a k.p.a., punkt 14* [w:] ibidem.

<sup>48</sup> A. Kraczkowski, *Komentarz do art. 260b k.p.a., punkt 2* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el., 2017.

W kwestii dotyczącej języka, przepis ten stanowi wyjątek od zasady wynikającej z ustawy o języku polskim<sup>49</sup>, która w art. 4 stanowi, że język polski jest językiem urzędowym organów państwowych, co jednakże można uzasadnić z punktu widzenia konieczności zapewnienia efektywności działań podejmowanych przez zagraniczne organy<sup>50</sup>. Co więcej, wskazać należy, że z art. 27 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>51</sup> wynika, że język urzędowy, będący synonimem pojęcia „język urzędowania”<sup>52</sup> odnosi się w głównej mierze do wykonywania działań związanych ze sprawowaniem władzy publicznej<sup>53</sup>, a zatem do relacji pomiędzy organami władzy publicznej a obywatelami. W związku z faktem, że w ramach europejskiej współpracy administracyjnej relacje będą łączyć dwa podmioty znajdujące się w strukturach władzy państw Unii Europejskiej, a element władztwa z uwagi na charakter postępowania będzie wyłączony, wystarczające będzie sporządzenie wniosku w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej<sup>54</sup>. Dla poprawności wniosku wystarczające będzie to, że organ kierujący wniosek sporządzi go w jednym z tych języków, bez konieczności przygotowania i przedłożenia wniosku w języku polskim.

Organ będzie zatem zobowiązany do udzielenia pomocy w wypadku, gdy łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki<sup>55</sup>:

- a. przepis prawa nakłada obowiązek udzielenia pomocy w żądanym zakresie,
- b. wniosek skierował uprawniony do tego organ,
- c. wniosek spełnia wymogi formalne,
- d. wniosek został skierowany w związku z toczącym się postępowaniem,
- e. zakres pomocy ma charakter uzupełniający w stosunku do działań podmiotu prowadzącego postępowanie,
- f. żądana pomoc jest niezbędna dla załatwienia sprawy,
- g. organ prowadzący postępowanie nie może podjąć danej czynności samodzielnie lub jest to w sposób istotny utrudnione.

Organ powinien załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki, o ile przepisy prawa Unii Europejskiej nie ustanawiają w tym zakresie terminu do załatwienia sprawy.

---

<sup>49</sup> Ustawa z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz. U. 2011 r. Nr 3, poz. 224 ze zm.).

<sup>50</sup> S. Gajewski, *Komentarz do art. 260b k.p.a.* [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego...*

<sup>51</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>52</sup> J. Trzeciński, *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 49.

<sup>53</sup> J. Trzeciński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 27 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, LEX nr: 10579.

<sup>54</sup> Regulacja ta jest spójna z art. 2 rozporządzenia nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 6.10.1958 r. (Dz. U. UE. L. 1958.17.358 ze zm.), który pozostawia nadawcy swobodę wyboru języka dokumentu spośród języków urzędowych Unii Europejskiej.

<sup>55</sup> S. Gajewski, *Komentarz do art. 260b k.p.a.* [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego...*

W przypadku braku regulacji na gruncie prawa unijnego, odpowiednie zastosowanie powinien znaleźć art. 35 k.p.a. wskazujący terminy załatwienia sprawy (miesiąc lub dwa miesiące w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej).

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje także sytuację odwrotną, tj. dotyczącą zwrócenia się przez organ administracji publicznej o pomoc do organów innych państw Unii Europejskiej oraz organów administracji Unii Europejskiej na zasadzie wzajemności. Zasadniczo podstawy udzielenia pomocy są regulowane w sposób analogiczny, jednakże odmiennie kształtuje się kwestia dotycząca wymogów wniosku, w szczególności w zakresie języka. W przypadku skierowania wniosku do organów administracji Unii Europejskiej, wystarczającym jest sporządzenie wniosku w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej (zatem wystarczające będzie złożenie wniosku w języku polskim), zaś w sytuacji skierowania wniosku do organu innego państwa Unii Europejskiej, wniosek powinien zostać przetłumaczony na język uzgodniony przez obie strony. W związku z powyższym wydaje się, że wniosek powinien być sporządzony w języku polskim, a następnie przetłumaczony<sup>56</sup> (z uwagi na to, że przepis nie posługuje się zwrotem „sporządza się”, a „tłumaczy się”), zatem nie ma konieczności sporządzania wniosku od razu w języku uzgodnionym przez strony, co może stanowić ułatwienie dla pracowników organu przygotowujących wnioski, których rola może ograniczyć się do sporządzenia wniosku. Przepis nie określa wytycznych w zakresie uzgadniania języka wniosku o udzielenie pomocy.

Z uwagi zapewne na chęć przyspieszenia procedury współpracy, ustawodawca, jako jedną z form komunikacji, wskazuje drogę elektroniczną, co jest uzasadnione ze względu na zasadę szybkości postępowania. Jednakże ze względu na posłużenie się sformułowaniem „w szczególności” dopuszczalne będzie również komunikowanie się w sposób tradycyjny.

Zasady ponoszenia kosztów udzielania pomocy regulują przepisy prawa Unii Europejskiej. W przypadku braku regulacji ustawodawca przyjmuje, że organ ponosi wyłącznie koszty swojego działania. W związku z powyższym, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej nie regulują tej kwestii, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, organ udzielający pomocy nie będzie uprawniony do domagania się zwrotu kosztów poniesionych w trakcie udzielania pomocy prawnej. Do kosztów postępowania będą zaliczać się nakłady i wydatki związane z realizacją żądania określonego we wniosku, a także ewentualne koszty związane z tłumaczeniem wniosku.

---

<sup>56</sup> S. Gajewski, *Komentarz do art. 260c k.p.a.* [w:] *ibidem*.

## 5. Podsumowanie

Po zakończeniu analizy przyjętych rozwiązań zasadnym jest odniesienie się do głównej tezy postawionej we wstępie niniejszego tekstu.

Należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy przepisy o europejskiej współpracy administracyjnej staną się przepisami „martwymi” i nie będą stosowane w praktyce? W ocenie autorów jest to bardzo prawdopodobne, a owo zagrożenie wynika przede wszystkim z:

- a. błędnego założenia o konieczności „sformalizowania nieformalnych działań”,
- b. stosunkowo wąskiego zakresu zastosowania – co wynika z ograniczonej zawartości merytorycznej przepisów działu VIIIa k.p.a. oraz licznych odesłań do innych regulacji implikujących obowiązek „kaskadowego” stosowania przepisów.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że współpraca administracyjna opierająca się na zasadzie lojalnej współpracy odbywała się, do czasu wejścia w życie przepisów działu VIIIa k.p.a., w sposób nieformalny. Wymuszały to względy praktyczne. Częstokroć bowiem prostszym rozwiązaniem jest zwrócenie się do organu, posiadającego wiedzę na temat określonych okoliczności, w sposób nieoficjalny, celem szybszego uzyskania niezbędnych informacji. Zaproponowany przez polskiego ustawodawcę model w opinii autorów nie przystaje do praktyki. Powoduje nadmierny formalizm, w szczególności w zakresie wymogów dotyczących wniosku oraz związaną z tym możliwością pozostawienia wniosku bez rozpoznania w wyniku niezuzupełnienia braków formalnych. W związku z powyższym, organy prawdopodobnie będą unikać stosowania trybu określonego przepisami ustawy, celem przyspieszenia postępowania. Wszystko po to, by ominąć konieczność spełnienia wymogów związanych ze sporządzeniem wniosku oraz niebezpieczeństwo pozostawienia go bez rozpoznania w przypadku niezuzupełnienia braków formalnych. Jeżeli organ innego państwa dotychczas uzyskiwał informację bez konieczności składania wniosku, zaś polski organ administracji publicznej pomocy tej udzielał lub miała miejsce sytuacja odwrotna, nasze organy zwracały się z prośbą o pomoc i ją uzyskiwały. Nagłe pojawienie się dodatkowych wymagań w utartej praktyce współpracy może negatywnie wpłynąć na wymianę informacji między tymi podmiotami.

W zakresie „ładunku merytorycznego” przyjętych rozwiązań należy podkreślić, że w dziale VIIIa k.p.a., z punktu widzenia przebiegu postępowania, samodzielnie regulowane są jedynie: kwestie wniosku (o którym była mowa powyżej) oraz obowiązku informacyjnego (i to w ograniczonym zakresie, gdyż przepisy szczególne mogą ten obowiązek wyłączyć), zaś pozostałe regulacje znajdują zastosowanie co najwyżej posiłkowo. Liczba zawartych w przepisach odesłań świadczy nie tylko o marginalnym znaczeniu samej regulacji, ale także o tym, że zasadniczo ciężko sobie wyobrazić sytuację, w której przepisy k.p.a. w zakresie współpracy



administracyjnej będą stosowane wprost. Należy wskazać, że zgodnie z przyjętą regulacją:

- a. obowiązek i zasady współpracy określać będą przepisy Unii Europejskiej,
- b. w zakresie właściwości pierwszeństwo będą miały przepisy Unii Europejskiej albo zasady ogólne wynikające z innej części kodeksu,
- c. zawiadomienie jest wymagane, o ile przepisy szczególne tego obowiązku nie wyłączają,
- d. termin rozpatrzenia sprawy wynika z przepisów Unii Europejskiej,
- e. żądanie pomocy wypływać musi z prawa Unii Europejskiej,
- f. zasady ponoszenia kosztów regulowane są przepisami unijnymi.

W pozostałym zakresie, zgodnie z art. 260g, przepisy Unii Europejskiej lub przepisy szczególne mogą wyłączać zastosowanie przepisów określonych w dziale VIIIa k.p.a. W istocie zatem pojawiają się wątpliwości co do tego, czy przepisy te będą miały jakiegokolwiek znaczenie praktyczne, skoro większość regulacji stanowią odesłania lub zastrzeżenia o możliwości wyłączenia przez przepis szczególny. Ponadto, skoro np. przepisy Unii Europejskiej przewidywać będą współpracę, to nawet przy przyjęciu, że wyżej wymienione kwestie nie będą regulowane, wątpliwym jest, aby zainteresowane organy, w ramach lojalnej współpracy, chciały stawiać sobie dodatkowe wymogi w zasadę tę godzące, skoro do tej pory nie były one stosowane. Co więcej, polskie organy działając w trybie europejskiej współpracy administracyjnej na zasadach określonych w kodeksie, w pierwszej kolejności musiałyby ustalać w istocie treść prawa unijnego i przepisów szczególnych, a dopiero później stosować odpowiednie przepisy działu VIIIa k.p.a., który w ocenie autorów nie stanowi w pełni samodzielnej instytucji, a jedynie ma za zadanie przysłowiowe „łatanie dziur”, co powinno być raczej pozostawione praktyce organów, niżli stanowić przedmiot ustawowej regulacji. Wątpliwości budzi również to, w jakim zakresie przepisy polskie miałyby wiązać inne organy w procedurze udzielania pomocy, a to z uwagi na brak norm dotyczących jurysdykcji między państwami Unii Europejskiej. Ponadto, ze względu na ogólny charakter regulacji wydaje się, że organy mogą traktować ją bardziej jako wytyczną w zakresie kształtowania współpracy, niż jak ściśle określony sposób postępowania.

Wydaje się więc, że w praktyce organy administracji będą bardzo ostrożnie podchodzić do możliwości zastosowania omawianych przepisów, a w celu przyspieszenia i uproszczenia postępowania, będą nadal starały się wymieniać między sobą informacje wedle dotychczasowych zasad. Skoro współpraca między organami funkcjonowała do tej pory na zasadach ustalonych między nimi, w zakresie nieregulowanym przepisami Unii Europejskiej lub przepisami szczególnymi, skodyfikowanie zasad postępowania (w zakresie głównie działań faktycznych) jawi się jako zbędne i niecelowe.

## Streszczenie

Tekst stanowi o przepisach dotyczących europejskiej współpracy administracyjnej obowiązujących w polskiej procedurze administracyjnej od dnia 1 czerwca 2017 roku. Mowa o Dziale VIIIa pt. „Europejska Współpraca Administracyjna” (art. 260a - art. 260g) wprowadzonym do Kodeksu postępowania administracyjnego. Autorzy tekstu omówili podstawy prawne współpracy administracyjnej na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej oraz powody wprowadzenia przepisów dotyczących współpracy administracyjnej na grunt polskiej procedury administracyjnej. W tekście przeanalizowano również „owoc” projektu ReNEUAL - Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej w zakresie współpracy administracyjnej, który był wzorem, na jakim oparł się polski ustawodawca konstruując Dział VIIIa. Autorzy dokonali także analizy przepisów dotyczących europejskiej współpracy administracyjnej, podkreślając problemy interpretacyjne, na jakie mogą napotkać polskie organy administracyjne stosujące przepisy. W podsumowaniu zwrócono uwagę na powody, które zdaniem autorów, sprawią, że przepisy Działu VIIIa Kodeksu postępowania administracyjnego będą stosowane na tyle sporadycznie, że w niedalekiej przyszłości mogą stać się przepisami „martwymi”.

## Abstract

This article deals with legal regulations relating to European administrative cooperation which was implemented to Polish administrative proceedings on 1st June 2017. This text applies to the Division VIIIa titled “European administrative cooperation”, adopted to The Code of Administrative Proceedings. The authors of the treatise discuss the legal basis of European administrative cooperation in other countries of European Union and the reasons for incorporation new regulation to Polish administrative proceedings. Authors of the article also resolve results of ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure project in the part referring to European administrative cooperation, which was the model for the Polish legislator. Authors also analyze the articles of The Code of Administrative Proceedings concerning European administrative cooperation and emphasize the interpretative problems which may occur in the law application process. In summary, authors discuss the reasons for which legal regulations concern European administrative cooperation may be used occasionally.