

## Informacja w procedurze tworzenia norm przez administrację Unii Europejskiej

### 1. Uwagi ogólne

Zarówno w prawie UE, jak i w prawie krajowym, występują różne uregulowania, zasady i procedury zbierania, oceny oraz wykorzystania informacji w ramach procesu tworzenia norm przez administrację i władzę ustawodawczą. Te uregulowania i zasady należą zazwyczaj do dziedziny prawa proceduralnego. Dzięki swojemu proceduralnemu charakterowi, regulują one opracowywanie informacji, które – według *M. Webera* – stanowią surowiec podejmowanych decyzji<sup>1</sup>.

Uregulowania, zasady oraz procedury unijnego prawa informacyjnego określają, kto zbiera informacje, jakie informacje i przy pomocy jakich środków są one zbierane, kto jest odpowiedzialny za poprawność oraz kompletność informacji i ich wykorzystanie, a także jak będą traktowane informacje i dane po zapadnięciu decyzji<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Inni socjologowie poszli w tym samym kierunku. Warunki generowania, dystrybucji i wykorzystania informacji wewnątrz zintegrowanych struktur administracji UE, w wielu aspektach są podobne do struktur ogólnego społeczeństwa informacyjnego. Dla przykładu zob. najnowsze opisy tego zjawiska: *M. Castells, The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture 2<sup>nd</sup> edition* (Oxford: Blackwell, 2000)

<sup>2</sup> Temat informacji w procedurze tworzenia norm przez administrację przekracza tym samym zakres pojęć tradycyjnemu już związanym z zagadnieniem informacji, tj. prawo „do informacji” i prawo „dotyczące informacji”. Z „prawem do informacji” wiąże się zwykle prawo osób indywidualnych do dostępu do akt i innych dokumentów, które znajdują się w posiadaniu organów państwowych oraz – pod określonymi warunkami – w posiadaniu podmiotów prywatnych. Ponadto z prawnymi i obowiązkami informacyjnymi wiąże się także „prawo dotyczące informacji”. W zakresie tego prawa wchodzi prawo do ochrony danych łączone z roszczeniem do uzyskania informacji o istniejącej informacji, a także prawo do usuwania lub żądania poprawiania istniejącej

Odpowiedzi na powyższe pytania są ważne, gdyż w ramach zorganizowanej, na kształt związku europejskiej współpracy administracji UE informacje nie są zasadniczo zbierane i wykorzystywane w sposób zdecentralizowany, przez wszystkie organy – europejskie i państwowe<sup>3</sup>. Te uregulowania i zasady przenikają określone sformalizowane rozwiązania proceduralne w niektórych dziedzinach. Procedura planowania oraz zasady oceny skutków regulacji (*Impact Assessment*) to dobre przykłady do analizy tego zjawiska. Obok formalnych procedur tworzenia norm przez administrację istnieją również techniki, dzięki którym administracja może wykorzystywać informacje zamiast tworzyć normy. Kwestie te stanowią przedmiot krótkiego przeglądu, który stanowi przedmiot tego opracowania. Warto w tym kontekście podkreślić, że nie zawsze możliwe jest dokładne odróżnienie decyzji konkretnych i indywidualnych od decyzji abstrakcyjnych i generalnych, które posiadają przymiot powszechnego obowiązywania. Przemieszczenia na temat informacji w procedurze tworzenia norm przez administrację, odnoszą się również do szarej sfery leżącej między powyższymi kategoriami, tj. z jednej strony ogólnymi aktami prawnymi, które mogą wywierać konkretne skutki prawne, a z drugiej decyzjami indywidualnymi, które mają determinujący wpływ na szerszą praktykę stosowania prawa. Te ostatnie mogą – poprzez ogólne zasady prawa jak np. zasada równego traktowania lub zasada ochrony uprawnień interesów – wywierać pośrednio wpływ o charakterze abstrakcyjnym i generalnym<sup>4</sup>.

### 2. Uregulowania i zasady dotyczące jakości i ilości zbierania i wykorzystania informacji

Przystępując do tworzenia norm, podmioty administrujące muszą przestrzegać całego katalogu obowiązków związanych z gromadzeniem i wykorzystaniem informacji. W prawie UE są one elementami obowiązku – określanego często jako „zasada staranności” – starannego i bezstronnego zbierania i wykorzystania wszystkich faktów mających znaczenie dla podejmowania decyzji, przed jej podjęciem<sup>5</sup>. Zasada staranności to rozwinięta w orzecznictwie Trybunału

kwestia została ostatnio ponownie poruszona na forum publicznym przykładowo w zakresie przetwarzania danych pasażerów (*Passenger Name Record*), tworzenie zapisów danych telekomunikacyjnych.

<sup>3</sup> Znakomity przegląd cech strukturalnych związku administracji przedstawia np. *E. Schmidt-Assmann, Der Europäische Verwaltungsbund und die Rolle des Verwaltungsrechts*, [w:] *E. Schmidt-Assmann, B. Schönörf-Haubold* (Hrsg.), Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, s. 1–23.

<sup>4</sup> W szarej sferze zastosowanie mają łącznie zarówno regulacje i zasady odnoszące się do informacji, które obowiązujałoby pojedyncze przydatki, np. prawo do wysłuchania, jak też te, które powstały z myślą o abstrakcyjnych i generalnych aktach normotwórczych; Sprawy połączone C-103/05 D. v. R. i C-104/05 Z. v. R.

czas, gdy stanowią element procedury tworzenia norm przez administrację, jak i wtedy gdy zastępują normy prawne. Zbyt różnorodne są interesy i prawa, których może dotyczyć pozyskiwanie i wykorzystywanie informacji w procedurze tworzenia norm przez administrację w prawie UE, by mogły one zostać oddane swobodnej dyspozycji administracji i by ten aspekt wykonywania władzy publicznej nie był określony przez ramy prawne. Zadaniem nauk prawnych jest wykazanie wspólnych cech tychże unormowań i zasady określającej zakres prawa pisanego i niepisanego. Takie uregulowania i zasady określają nie tylko ilość, ale również jakość informacji, które należy zgromadzić, by możliwe było tworzenie norm przez administrację. Celem prawniczej penetracji tej materii musi być również uzyskanie większej przejrzystości sytuacji prawnej, która obecnie może być osiągnięta i sankcjonowania jedynie w drodze dokładnego studium orzecznictwa odnoszącego się do gąszczu różnorodnych konstrukcji pomocniczych. W rzeczywistości pomocne okazały się przy tym – w różnej konstelacji i w różnym wymiarze – obowiązki uzasadniania, zasady kontroli uznania administracyjnego i kontrola przestrzegania zasady proporcjonalności. Nadal pozostaje w tym zakresie dużo do zrobienia dla rozwoju europejskiego prawa administracyjnego.

### Streszczenie

W artykule przedstawiony został przegląd prawa informacyjnego UE w sferze działalności normotwórczej podejmowanej przez administrację publiczną. Normy i zasady unijnego prawa postępowania administracyjnego stanowią, kto w ramach europejskich sieci administracyjnych pozyskuje informacje oraz jakie informacje i przy pomocy jakich środków mogą być pozyskiwane. Prawo to wskazuje także podmioty odpowiedzialne za poprawność i kompletność informacji, a także ustanawia zasady obchodzenia się z informacjami i danymi po wydaniu opartego na nich rozstrzygnięcia. Prawo administracyjne Unii Europejskiej obejmuje swoją regulacją zatem nie tylko zbieranie i wykorzystanie informacji w ramach administracyjnych i legislacyjnych procedur normotwórczych, lecz formułuje także reguły i zasady dotyczące wykorzystywania informacji w celu zastąpienia normy.

### Summary

This chapter outlines EU law on the use of information in administrative rule-making. Rules and principles of EU administrative procedure law establish who in administrative networks within the EU has to generate information, by which means, of which quality, from which source, and how finally, such information is to be used in rule-making procedures and beyond. Also it addresses questions of responsibility for use and correctness of information. Information is not only subject of EU administrative law for its nature as raw material for formal rule-making, it also addresses „regulation

### Zusammenfassung

Dieses Kapitel gibt einen Überblick zum EU Informationsrecht in administrativer Normsetzung. Regeln und Grundsätze des EU Verwaltungswertfahrensrechts etablieren wer in europäischen Verwaltungsnetzwerken welche Informationen mit welchen Mitteln beschafft, wer für die Richtigkeit sowie die Vollständigkeit von Informationen verantwortlich ist und wie die gesammelten Informationen und Daten nach der Entscheidungsfindung behandelt werden. EU Verwaltungsrecht regelt damit nicht nur Informationsammlung und -nutzung in administrativen und legislativen Normsetzungsverfahren sondern stellt auch Regeln und Grundsätze für die Nutzung von Information zur Norm-Ersetzung auf.

# INTERNET

Ochrona wolności,  
własności  
i bezpieczeństwa



Grażyna Szpor (red.)

elektroniczne postępowanie upominawcze  
informacja  
Sieci Peer-to-Peer  
anonimizacja  
znaki towarowe  
infrastruktura informacyjna  
wyszukiwarki internetowe  
informacja  
spam  
cyberprzestrzeń  
Otwarte standardy  
rejestr  
kryptologia  
anonimowość  
znakowanie czasem  
technologie informacyjno komunikacyjne  
cookies  
elektroniczne postępowanie  
elektroniczne usługi publiczne  
ochrona antyspamowa  
informatyka  
cyberprzestępczość  
własność wirtualna

