

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 2 (206) 2016
Warszawa 2016

Przemysław Ostojki ■

SPRAWIEDLIWE PRZYGOTOWANIE DECYZJI WEDŁUG ReNEUAL MODELU KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

I. Uwagi wprowadzające

Urzeczywistnienie sprawiedliwości jest centralnym i najbardziej charakterystycznym zadaniem prawa¹. Gustav Radbruch definiował prawo jako zasady, które są kształtowane w tym celu, by służyły sprawiedliwości². Jednak w toku codziennego stosowania prawa organy władzy publicznej rzadko pojmują sprawiedliwość jako cel ich działań; najczęściej pierwszoplanowe znaczenie nadaje się „właściwemu” zakresowi skodyfikowanych norm prawnych³. Częściej zdarza się, że sprawiedliwość jest przedmiotem nauki, w tym nauki prawa jako dyscypliny badawczej⁴. Taki przypadek miał miejsce przy okazji opracowywania ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej przez Grupę Naukowo-Badawczą ds. Prawa Administracyjnego Unii Europejskiej (*Research Network on EU Administrative Law*)⁵.

¹ A. Stöhr, *Gerechtigkeit als Kriterium der Rechtsanwendung. Versuch einer angewandten Rechtsphilosophie*, „Rechtstheorie” 2014 (45), s. 159.

² G. Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, „Schweizerische Juristen-Zeitung” 1946, s. 105–107.

³ A. Stöhr, *Gerechtigkeit als Kriterium der Rechtsanwendung. Versuch einer angewandten Rechtsphilosophie*, „Rechtstheorie” 2014, nr 45, s. 159.

⁴ J. F. Lindner, *Rechtswissenschaft als Gerechtigkeitswissenschaft*, „Rechtswissenschaft” 2011, s. 1–7.

⁵ Określany dalej w skrócie jako: „ReNEUAL”, „Model” albo „projekt”.

Powyższy projekt jest dziełem wspólnym doktryny prawa administracyjnego państw członkowskich Unii Europejskiej⁶. Stanowi on rezultat dojrzałego dialogu pomiędzy różnymi kulturami prawnymi Europy⁷. W literaturze wskazuje się na znaczenie (istotę) stworzenia Modelu w trzech najważniejszych płaszczyznach: kodyfikacyjnej, legitymującej (do podejmowania działań władczych) oraz kulturowej⁸. W pierwszej z nich projekt gromadzi, systematyzuje i eryguje wspólne zasady prawnych form działania administracji Unii. Innowacyjność kodyfikacji Modelu polega na zebraniu w nowym akcie prawnym wszystkich istniejących zasad i reguł dotyczących wskazanej, złożonej problematyki – rozproszonych w licznych kodeksach, regulacjach prawnych oraz orzecznictwie sądowym, a także na modyfikowaniu istniejących zasad i reguł, jeśli zachodzi taka potrzeba, oraz na dodawaniu nowych⁹. W drugiej płaszczyźnie Model ma uzupełnić (umocnić, utrwalić) legitymację prawną do działania organów unijnych (zwłaszcza różnych agencji unijnych). Wreszcie trzecia płaszczyzna, w obrębie której Model posiada bezprecedensową wartość, dotyczy: wymiany myśli prawno-administracyjnej państw członkowskich, innowacyjności szeregu – zaproponowanych w projekcie – rozwiązań prawnych zakorzenionych w tradycjach prawnych poszczególnych państw, a przez to „dwukierunkowego” rozwoju prawnego – systemów narodowych oraz prawa unijnego – w omawianym obszarze¹⁰. Finalnie w doktrynie mówi się o dalszym kształtowaniu i rozwoju europejskiej kultury prawnej¹¹, której fundament zakłada ochronę podstawowych praw

⁶ Internetowa wersja Modelu w języku angielskim ukazała się w roku 2014 pod adresem: <http://www.reneual.eu>. W latach 2015–2016 zostały opublikowane wersje projektu w językach: rumuńskim, niemieckim, polskim, hiszpańskim i włoskim. Wersja polska ukazała się w wersji drukowanej: M. Wierzbowski, H. C. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, J.-B. Auby, P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, D.-U. Galetta, J. Mendes, O. Mir, U. Stelkens, *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

⁷ Zob. A. Meuwese, Y. Schuurmans, W. Voermans, *Towards a European Administrative Act*, „Review of European Administrative Law” 2009, nr 2, s. 5.

⁸ K. Rennert, *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 2, s. 69–70.

⁹ P. Craig, D. Curtin, G. della Cananea, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, M. Wierzbowski, J. Ziller, [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 4.

¹⁰ K. Rennert, *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 2, s. 70.

¹¹ A. Meuwese, Y. Schuurmans, W. Voermans, *Towards a European Administrative Act*, „Review of European Administrative Law” 2009, nr 2, s. 3 i nast.

jednostki¹². Problematyka ta jest immanentnie związana z pytaniem o standardy sprawiedliwego postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

Przepis art. I–4 ust. 2 ReNEUAL definiuje postępowanie administracyjne jako proces, w którym organ administracji publicznej przygotowuje i formułuje czynność administracyjną w rozumieniu ust. 1 lit. a-c, tzn. prawnie wiążący akt o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym w rozumieniu Księgi II albo decyzję w rozumieniu Księgi III, albo umowę w rozumieniu Księgi IV. Decyzja oznacza natomiast czynność administracyjną skierowaną do jednej lub więcej skonkretyzowanych osób publicznych albo prywatnych, wydana jednostronnie przez organ administracji UE lub organ administracji państwa członkowskiego w celu rozstrzygnięcia w prawnie wiążący sposób jednej lub więcej konkretnych spraw (art. III-2 ust. 1 Księgi III). Dla celu niniejszego opracowania pod pojęciem przygotowania decyzji będę rozumiał proponowane przez Model prawno-procesowe rozwiązania odnoszące się do działań organów administracji publicznej na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego oraz w fazie zbierania informacji. Analizie nie zostanie poddane stadium zakończenia postępowania poprzez wydanie decyzji.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest analiza teoretyczna pojęcia sprawiedliwości odnoszonej do postępowania administracyjnego, jak i analiza dogmatyczna instytucji zawartych w ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej. Celem podjętych rozważań jest weryfikacja tezy, iż ReNEUAL stanowi propozycję postępowania administracyjnego w sprawie m.in. przygotowania decyzji w rozumieniu wskazanym powyżej przez organy UE, w kształcie zapewniającym pełne urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości (proceduralnej). Najpierw analizą zostaną objęte teoretyczne podstawy sprawiedliwości według Modelu, znajdujące wyraz w przyjętych przezeń zasadach prawa. Następnie zostaną przedstawione konkretne instytucje składające się na tok postępowania, wyrażające poszczególne cechy właściwe sprawiedliwemu przygotowaniu decyzji.

II. Sprawiedliwość według ReNEUAL

Nawiązując do teorii sprawiedliwości Arystotelesa, dla którego sprawiedliwość (łac. *iustitia* – ang. *justice*) stanowiła przede wszystkim „pewien umiar”¹³,

¹² S. Walkila, *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*, Groningen 2016, s. 15.

¹³ Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, Warszawa 1956, s. 181. Stagiryta podkreślał przy tym wieloznaczność pojęcia sprawiedliwości – H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii*

najogólniej pojęcie to można zdefiniować – posługując się antonimem – jako przeciwieństwo arbitralności; sprawiedliwość wymaga bowiem, by zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi¹⁴. W państwach *civil law* pojęcie sprawiedliwości pojawia się w szczególnie sposób w kontekście problemu sprawiedliwego prawa, który nie jest bynajmniej obojętny dla sposobu interpretacji rządów prawa również w państwach anglosaskich¹⁵. Konsekwentnie też we wszystkich państwach europejskich pojęcie sprawiedliwości funkcjonuje w odniesieniu do relacji pomiędzy jednostką a organami administracyjnymi. Komitet Ministrów Rady Europy, wskazując w rezolucji nr (77) 31 o ochronie jednostki przed działaniami (aktami) organów administracji¹⁶ na standardy, jakie powinny obowiązywać w tych relacjach, posłużył się słowem *fairness*, obejmującym prawa i obowiązki, które państwa członkowskie powinny gwarantować w krajowych regulacjach postępowania administracyjnego, a które następnie znalazły wyraz w Kodeksie dobrej administracji¹⁷. Z kolei prawodawca unijny posługuje się słowem *fairly*, stanowiąc w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych¹⁸, iż każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego (uczciwego, słusznego¹⁹) rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym

prawa, Warszawa 2008, s. 251; Ch. Rapp, *Aristotelische Grundbegriffe Grundbegriffe in der Theorie der Juridischen Argumentation*, „Rechtstheorie” 2011 (42), s. 383 i nast. Por. S. Jørgensen, *Values in Law. Ideas, principles and rule*, København 1978, *passim*.

¹⁴ Zob. wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5 – cyt. za: H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 251. Ponadto: idem *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 129; Na temat sprawiedliwości w kontekście realizacji prawa unijnego – zob. K. Raes, *Principles of justice and the execution and enforcement of rules. The need for a global assessment of the means of implementation in the policies of the European Union*, [w:] *Principles of Justice and the European Union*, red. U. Bernitz, P. Hallström, Stockholm 1996, s. 131 i nast.

¹⁵ L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 299 – i powołana tam literatura.

¹⁶ Rezolucja (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, Council of Europe, „Information Bulletin on legal activities”, June 1978, s. 45.

¹⁷ Załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration on 20 June 2007 – „Code of good administration”. Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 64 i nast.; G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 32.

¹⁸ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 2007 Nr 303, s. 1. Zob. K. Kowalik-Bańczyk, [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1093 i nast.; M. Niedźwiedz, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 747 i nast.

¹⁹ Nie wdając się w szczegóły, wypadnie jedynie wspomnieć, że „słuszność” (*equi-*

terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Wypowiedź tę powtórzył niemal dosłownie ReNEUAL w art. 3 ust. 1 Księgi III²⁰. Ponadto w preambule zasad modelowych Księgi I wskazano na konieczność uwzględnienia w toku interpretacji tych zasad, w szczególności zasady sprawiedliwości.

Pisząc o sprawiedliwym przygotowywaniu decyzji przez organy administracyjne, należy mieć na myśli zinstytucjonalizowaną postać rozpatrywania spraw administracyjnych, przebiegającą według określonych reguł. W tej perspektywie przedmiotem rozważań powinien stać się nie materialny aspekt sprawiedliwości, odnoszący się do przyjęcia określonej formuły sprawiedliwości związanej z regułami czy zasadami rozdziału dóbr lub ich wymiany, lecz pytanie, w jakiej formie dochodzi do rozstrzygania sprawy. Chodzi zatem o sprawiedliwość proceduralną (*procedural fairness*)²¹, która przejawia się w takiej organizacji procesu gromadzenia informacji, wymiany argumentacji i podejmowania decyzji, która pozwala uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy. Kryterium sprawiedliwości zapadłej decyzji staje się w tym ujęciu sama procedura²².

Powyższe rozważania rzutują na konieczność postawienia pytania, czy sprawiedliwe postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji powinno być utożsamiane z postępowaniem prowadzonym zgodnie z prawem, a więc czy sprawiedliwe działanie organów administracyjnych należy wiązać z tzw. sprawiedliwością ogólną, czyli formalną?²³ Odpowiedź pozytywna – z pozoru oczywista – wymaga jednak uściślenia. Otóż, pytając o sprawiedliwą

ty) w najbardziej ogólnym znaczeniu w anglosaskiej jurysprudencji utożsamiane jest ze sprawiedliwym potraktowaniem danego podmiotu przez instytucje władzy publicznej – zob. R. Scruton, *A Dictionary of Political Thought*, London 1996, s. 153.

²⁰ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tümsmeyer, M. Wierzbowski, [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 78 i 102.

²¹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 175; R. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelna wartość prawa*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 6; M. Taruffo, *General report abuse of procedural rights*, [w:] *Abuse of procedural rights. Comparative standards of procedural fairness*, red. M. Taruffo, Hague-London-Boston 1999, s. 9 i nast.; S. Maren, *Fairness, Eigennutz und die Rolle des Rechts*, [w:] *Recht und Verhalten*, red. Ch. Engel, Tübingen 2007, s. 261 i n.

²² Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 95, [za:] J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford 1971, s. 83. Zob. J. Rawls, *Justice and Fairness: Political not Metaphysical*, „Philosophy and Public Affairs” 1985 (14), s. 223 i n. Według koncepcji tego autora sprawiedliwość odpowiada przede wszystkim obiektywizmowi i bezstronności – zob. idem, *A Theory of Justice*, Oxford 1972, s. 118–129.

²³ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 251; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 2001, s. 98.

procedurę administracyjną zmierzającą do wydania decyzji, należy odwołać się do „wewnętrznych” wartości tej procedury, które są niezbędne do oceny zarówno prawidłowości ustanowionych reguł prawa procesowego, jak i wzorca należytego zachowania przez stosujące je organy²⁴. Obecnie nie powinna już budzić wątpliwości prawdziwość tezy, że prawo nie posiada jedynie formalnej treści, lecz treść rzeczywistą – tzn. zdeterminowaną przez wartości²⁵. Owe wartości podlegają normatywizacji²⁶, wyrażane są poprzez zasady prawa, które podlegają współstosowaniu wraz z regułami prawnymi²⁷. Taką normą-zasadą jest sprawiedliwość, której proceduralna treść kształtuje w postępowaniu administracyjnym podstawowe standardy (gwarancje) odnoszące się przede wszystkim do ochrony praw jednostki w toku przygotowania oraz wydania decyzji²⁸.

Powyższe standardy i leżące u ich podstaw wartości, kojarzone z tworzeniem, stosowaniem lub kontrolą przestrzegania prawa, definiowane są w różnych systemach prawnych w sposób różnorodny. ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego UE nie zawiera definicji pojęcia sprawiedliwości, zawartej w preambule Księgi I oraz w art. 3 ust. 1 Księgi III. W porządkach prawnych państw członkowskich treść pojęcia sprawiedliwości proceduralnej wypełniana jest – zgodnie z tym, na co wskazałem powyżej – poprzez ukształtowanie szeregu zasad i reguł procesowych. W odniesieniu do projektu Kodeksu postępowania administracyjnego UE sprawiedliwość procedury przygotowania decyzji należy rozumieć w pierwszej kolejności jako postępowanie zgodne – w ujęciu generalnym – z zachowaniem: zasady praworządności (*the rule of law*), prawa do dobrej administracji (*the right to good administration*) oraz innych zasad związanych z prawem administracyjnym Unii (preambuła Księgi I). Owe inne zasady

²⁴ Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 75–101. Zob. również: L. L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 33 i nast.

²⁵ R. Summers, *Instrumentalism and American Legal Theory*, Ithaca and London 1982, s. 41: „(...) Rules or other forms of law are not merely formal receptacles but have substantive content (...) its content is necessarily determined by values”. Ponadto zob.: idem, *The Jurisprudence of Law's Form and Substance. Collected Essays in Law*, Hampshire-Vermont 2000, passim; idem, *Form and function in a legal system*, New York 2006, s. 17 i n.; A. Marmor, *Positive Law and Objective Values*, Oxford 2001, s. 160 i n.; M. Martin, *Judging Positivism*, Oxford 2014, passim.

²⁶ J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 19 i nast.

²⁷ Według rozróżnienia norm zaproponowanego przez R. Dworkina – zob. idem, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, passim; *A Matter of Principle*, Cambridge-London 2000, passim; M. Dybowski, *Ronald Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3, s. 99 i n.

²⁸ M. Fromont, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften*, Köln-Berlin-Bonn-München 1967, s. 17.

prawa administracyjnego UE zostały w zasadniczej mierze określone w dalszej części preambuły Księgi I Modelu. Chodzi tu zarówno o: inne ogólne zasady prawa (m.in. zasada proporcjonalności – *proportionality*, zasada ochrony uzasadnionych interesów – *protection of legitimate expectations*), europejskie prawa podstawowe (np. zasada równego traktowania i niedyskryminacji – *equal treatment and non-discrimination*), jak i gwarancje skutecznej ochrony prawnej (*right to an effective judicial remedy*)²⁹. Z kolei wyrażone w art. 41 Karty praw podstawowych UE prawo do dobrej administracji – postrzegane w literaturze jako zbiór zasad specyficzny dla postępowania administracyjnego³⁰ – obejmuje zasady takie jak: prawo do rzetelnego postępowania (*right to due process*), wspomniane już zasady: partycypacji (prawa do bycia wysłuchanym – *right to be heard*)³¹, prawa dostępu do informacji o postępowaniu i dostępu do akt sprawy (*right to access to information about the proceedings and right to access to the file*)³², zasada przejrzystości (transparencji – *the principle of transparency*)³³, wolność od samooskarżania się (*privilege against self-incrimination*)³⁴ oraz obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia (*duty to give reasons*)³⁵. Ponadto, zgodnie z art. 41 ust. 1 Karty praw

²⁹ J. P. Terhechte, [w:] idem, *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, s. 63. Zob. ponadto: H. C. H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, rozdz. 11; J. Schwarze, *Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens*, [w:] idem, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1988, s. 1135 i nast.; S. Kadelbach, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Tübingen 1999, s. 406 i nast.; T. von Danwitz, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübingen 1996, s. 279 i nast.;

³⁰ H. P. Nehl, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger“ Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002, s. 178 i nast.; K. Pfeffer, *Das Recht auf eine gute Verwaltung*, Baden-Baden 2006, s. 113 i nast., 138 i nast.; O. Mader, *Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2006, s. 134 i nast., 264.

³¹ P. Korzeniowski, *Prawne aspekty ochrony środowiska*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 587.

³² Zob. R. Geiger [w:] *European Union Treaties*, red. idem, D.-E. Khan, M. Kotzur, München 2015, s. 43 i nast.

³³ M. Kotzur, *European Union Treaties*, red. R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, München 2015, s. 1091; H.-P. Folz, [w:] *Europäisches Unionsrecht*, red. Ch. Vedder, W. H. von Heinegg, Baden-Baden 2012, s. 1158 i nast.

³⁴ A. von Arnould, [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J. P. Terhecht, Baden-Baden 2011, s. 116. Ponadto zob.: R. Bieber, A. Epiney, M. Haag, *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Baden-Baden 2013, s. 239–240 – i powołana tam literatura; P. Craig, *UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges*, Oxford 2016, s. 156 i nast.

³⁵ Zob. C. Franchini, *European Principles Governing National Administrative*

podstawowych UE, każdy ma prawo do tego, by jego sprawa została rozpoznana w rozsądnym terminie i bez zwłoki (*within a reasonable time and without delay*). Natomiast w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE została ukształtowana i utrwalona zasada obowiązku organów w zakresie prawidłowego i zupełnego dochodzenia faktów relewantnych dla rozstrzygnięcia sprawy³⁶.

Niezależnie od powyższego, w preambule zasad modelowych Księgi I ReNEUAL wskazano, że władze publiczne powinny mieć na względzie skuteczność (*efficiency*), efektywność (*effectiveness*) i zorientowanie na służbę publiczną (*service orientation*). Należy zwrócić uwagę, że obowiązki władz publicznych w tym zakresie mają związek z podwójną funkcją zasad prawa o postępowaniu administracyjnym (*double functional principles*), określanych niekiedy w piśmiennictwie niemieckojęzycznym jako „trzecia grupa zasad europejskiego prawa administracyjnego”³⁷. Otóż zasady te służą zarówno ochronie obywatela, jak i Unii³⁸.

W perspektywie poczynionych wyżej rozważań należy stwierdzić, że sprawiedliwość według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej oznacza takie ukształtowanie zasad i reguł postępowania administracyjnego, które z jednej strony przewiduje funkcjonowanie w tym postępowaniu wskazanych standardów ochrony praw jednostek, z drugiej zaś strony gwarantuje skuteczność, efektywność i zorientowanie na służbę publiczną w zakresie działań organów administracji.

III. Rozwiązania ReNEUAL realizujące zasadę sprawiedliwości

Na etapie wszczęcia postępowania zasada sprawiedliwego przygotowania decyzji administracyjnej ma być realizowana, według Modelu, poprzez zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania z urzędu oraz poprzez zapobieganie nadużywaniu przez strony ich praw procesowych. Pierwsze z tych rozwiązań służy ochronie interesów stron, drugie zaś wspieraniu efektywności działań

Proceedings, „Law and Contemporary Problems” 2004, nr 68, 183–196; M. Ruffert, *Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2007, s. 761 i nast.; M. Klatt, *Europäisches Unionsrecht. Band 1*, red. H. von Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, Baden-Baden 2015, s. 788–789.

³⁶ Zob. S. Wittkopp, *Sachverhaltsermittlung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht. Eine Untersuchung zu den Einflüssen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sachverhaltsermittlung im deutschen Verwaltungsverfahren*, Hamburg 1999, *passim*.

³⁷ A. von Arnould, [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J. P. Terhecht, Baden-Baden 2011, s. 116.

³⁸ A. von Arnould, [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J. P. Terhecht, Baden-Baden 2011, s. 116.

organów administracyjnych. W myśl art. III-5 ReNEUAL, wskazane zawiadomienie powinno zawierać m.in.: informacje o powodach wszczęcia postępowania oraz informacje o głównych etapach postępowania, wskazanie organu właściwego do wydania ostatecznej decyzji, wskazanie terminu wydania decyzji oraz informację o dostępnych środkach odwoławczych. Elementy tego zawiadomienia odpowiadają treści wspomnianej rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji. Szczególne znaczenie posiada wymóg poinformowania stron o dostępnych środkach odwoławczych już na tym wstępnym etapie postępowania. Wymóg ten jest niezależny od tego, czy organ zakończy postępowanie wydaniem decyzji, czy też z powodu określonych przeszkód nie dojdzie do jej wydania. Równie istotne znaczenie ma wymóg poinformowania stron o powodach wszczęcia postępowania, który posiada podstawowe znaczenie dla zagwarantowania stronie prawa do obrony, w tym prawa do wysłuchania osób dotkniętych skutkami negatywnymi w postępowaniu (art. III-23 ust. 3)³⁹.

Z kolei w postępowaniach wszczynanych na wniosek twórcy Modelu przewidzieli mechanizm mający eliminować konieczność wszczynania postępowań wskutek składania wniosków bezcelowych lub oczywiście bezzasadnych. W myśl art. III-6 ust. 3 zd. 4, tego typu wnioski mogą zostać odrzucone jako niedopuszczalne za pomocą krótko uzasadnionego potwierdzenia otrzymania. Natomiast nie wymaga się wysłania potwierdzenia otrzymania w przypadku, gdy kolejne wnioski składane przez tego samego wnioskodawcę są uważane za nadużycie z uwagi na ich powtarzający się charakter.

Podkreślenia wymaga uzupełnienie powyższych rozwiązań związanych ze wszczęciem postępowania, przewidziane w art. III-13 ust. 2, które bez wątpienia służy równocześnie ochronie interesów stron oraz efektywnemu wszczynaniu postępowań administracyjnych. Otóż wskazany przepis przewiduje, iż jeśli wnioskodawca zażąda tego przed złożeniem wniosku, organ administracji publicznej wydaje opinię na temat informacji, które mają być dostarczone przez wnioskodawcę (*opinion on the information to be supplied by the applicant*)⁴⁰. Jeśli prawo UE tego wymaga, przed wydaniem tej opinii, właściwy organ powinien skonsultować się z odpowiednimi organami (art. III-26 i III-27). Wydanie wspomnianej opinii nie eliminuje uprawnienia organu do żądania przedłożenia przez wnioskodawcę innych informacji, aniżeli w niej wskazane.

³⁹ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tünsmeier, M. Wierzbowski, [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 127–128.

⁴⁰ Zob. http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf.

Kluczowe znaczenie dla sposobu ukształtowania podstaw wydania decyzji posiada sprawiedliwe procesowanie organów administracji w fazie postępowania wyjaśniającego. W tradycyjnej nauce europejskiego postępowania administracyjnego wskazuje się, że reguły prawa o postępowaniu administracyjnym dotyczą ukształtowania procesu decyzyjnego, który przybiera postać władczą, tzn. opiera się na publicznoprawnym stosunku pomiędzy obywatelem i organem administracji publicznej. Z tego względu w centrum prawa administracyjnego procesowego stawia się postępowanie rozpoznawcze⁴¹. Przy czym należy zwrócić uwagę, że ReNEUAL nie stanowi – jak to ma miejsce w przypadku tradycyjnych modeli postępowań administracyjnych – o postępowaniu wyjaśniającym czy rozpoznawczym, lecz o gromadzeniu informacji (*gathering of information*)⁴². Według projektu przez pojęcie to trzeba rozumieć zarówno postępowanie dowodowe, jak i inspekcje (kontrole). W ramach przepisów mających regulować tę fazę postępowania zasada sprawiedliwości znajduje urzeczywistnienie zwłaszcza poprzez przyznanie stronom różnorodnych uprawnień składających się na prawo do obrony. Natomiast na wzmocnienie efektywności działań organu w obszarze zbierania informacji istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy mają wpływać instrumenty prawnoprocesowe przyznane organowi oraz obowiązek współpracy stron.

Katalog ogólnych praw stron, które organ powinien respektować w toku postępowania, został zawarty w treści art. III-8 ust. 1. Spośród nich na szczególne uwzględnienie zasługują: uprawnienie stron do otrzymania odpowiedzi na wszelkie pytania związane z postępowaniem w szybki, przejrzysty i zrozumiały sposób oraz bycia powiadomionym o wszelkich czynnościach proceduralnych i decyzjach, prawo do bycia reprezentowanym przez adwokata lub inną wybraną osobę posiadającą zdolność prawną (w świetle prawa krajowego), a także uprawnienie do ponoszenia tylko takich kosztów, które są uzasadnione i proporcjonalne

⁴¹ K. A. Bettermann, *Das Verwaltungsverfahren*, „Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer” 1958, nr 17, s. 121; J. Schwarze, *Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens*, [w:] idem, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1988, s. 1136.

⁴² Zob.: http://www.renewal.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf. Zob. definicję zaproponowaną przez E. Schmidta-Aßmanna, którego zdaniem mianem postępowania administracyjnego należy określić uporządkowany proces gromadzenia informacji (*Informationsgewinnung*) i przetwarzania informacji (*Informationsverarbeitung*), którego przebieg objęty jest odpowiedzialnością nosiciela administracji publicznej – zob. idem, *Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht* [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 463.

do kosztów danego postępowania⁴³. Zabezpieczeniu dochodzenia tych praw ma służyć możliwość złożenia skargi na odpowiedzialnego urzędnika, organ administracji wydający decyzję lub innego urzędnika biorącego udział w postępowaniu (art. III-8 ust. 2).

W ramy powyższych ogólnych uprawnień procesowych wpisują się bardziej szczegółowe prawa i obowiązki stron oraz organu związane z gromadzeniem informacji. Pisząc o tych drugich, należy wskazać, że twórcy ReNEUAL podkreślili konieczność odróżnienia obowiązku przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego od instrumentów administracyjnych stworzonych dla wypełniania tego obowiązku, które wymagają wyraźnego uzasadnienia prawnego; sam obowiązek rzetelnego postępowania dowodowego nie stanowi takiej podstawy prawnej⁴⁴. Wśród instrumentów prawnych przyznanych organowi zbierającemu informacje należy wymienić zwłaszcza: możliwość przesłuchiwania stron, świadków, biegłych oraz odbieranie oświadczeń od stron, biegłych i świadków – w formie pisemnej lub elektronicznej; uzyskiwanie dokumentów i zapisów; dokonywanie inspekcji pomieszczeń – na warunkach określonych w art. III-16. Należy zauważyć, że proponowana regulacja dotycząca inspekcji przewiduje daleko idące uprawnienia organów (m.in. prawo żądania wyjaśnień, pobierania próbek, zajmowania dokumentów, plombowania pomieszczeń), które mają stworzyć realne możliwości skutecznego pozyskiwania informacji przez organy przygotowujące decyzje. Przy tym w projekcie zastrzeżono obowiązek organów zapewnienia działania zgodnie z prawem Unii, a w szczególności z poszanowaniem Karty praw podstawowych oraz norm dotyczących ochrony danych osobowych (art. III-17).

Niezależnie od tego trzeba zwrócić uwagę, iż jeśli szczególny przepis prawa unijnego przewiduje taką możliwość, dopuszczalne jest przesłuchanie osoby niebędącej stroną, o ile wyrazi ona na to zgodę w celu zebrania informacji dotyczących sprawy będącej przedmiotem postępowania (art. III-10 ust. 2 lit. b-d i III-11 ust. 6). Do takich przypadków znajdują odpowiednie zastosowanie postanowienia nakładające na stronę obowiązek poddania się przesłuchaniu oraz obowiązek udzielenia organowi wszelkich niezbędnych i prawdziwych informacji (art. III-11 ust. 1–2). Co więcej, w myśl projektu strony będą obowiązane

⁴³ Zob. też: J.-P. Schneider, *Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 550 i nast.

⁴⁴ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tünsmeier, M. Wierzbowski, [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 113.

pomagać organowi w ustalaniu okoliczności faktycznych sprawy, w szczególności do przedstawiania takich faktów i dowodów, jakie są im znane, albo takich, których przedstawienia można racjonalnie od nich oczekiwać. Jeśli zaś *legis specialis* tego wymagają, na stronach ciąży szerszy od wskazanego obowiązek udzielenia organowi pomocy w ustalaniu stanu faktycznego. Jeżeli wbrew obowiązкови strona nie przedstawi wymaganych faktów, ostateczna decyzja jest wydawana na podstawie dostępnych informacji (art. III-13 ust. 1).

Strony mają prawo proponowania biegłych i świadków, mających złożyć w sprawie opinie lub zeznania. Przy czym wnioski stron nie są wiążące dla organu prowadzącego postępowanie, dla którego właściwym kryterium oceny takich wniosków jest to, czy proponowany biegły lub świadek mogą stanowić źródło informacji istotnych dla zbadania sprawy⁴⁵. Natomiast w sprawach dotyczących wymiarzania sankcji (karno-) administracyjnych, odznaczających się pewną specyfiką, szczególne znaczenie posiadają gwarancje tzw. wolności od samooskarżania się i tajemnicy porady prawnej oraz zakazu wykorzystywania informacji pozyskanych z naruszeniem tych reguł (art. III-14). Choć unormowanie odnoszące się do tej tematyki posiada charakter szcztątkowy, to jednak ma ono szczególne znaczenie dla zapewnienia minimalnego standardu proceduralnego, który – zdaniem autorów Modelu – powinien znaleźć rozwinięcie w działaniach prawodawcy oraz sądów⁴⁶.

Instytucjami odgrywającymi szczególną rolę z punktu widzenia sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy są przepisy gwarantujące prawo stron dostępu do akt postępowania oraz dotyczące prawa do wysłuchania. Chociaż uprawnienia te posiadają istotne znaczenie z punktu widzenia zbierania informacji przez organ, projektodawcy umiejscowili regulacje dotyczące tej problematyki w odrębnym rozdziale⁴⁷. Wyływa to z wagi, jaką od początku kształtowania się procedur administracyjnym na gruncie prawa europejskiego – a także w krajowych porządkach prawnych⁴⁸ – przywiązywano do tych dwóch instytucji. Obok przytoczonych

⁴⁵ Zob. M. Ablers, *Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 118.

⁴⁶ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tünsmeier, M. Wierzbowski [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 118.

⁴⁷ „Charter 4: Right to a Hearing and Inter-administrative consultations”.

⁴⁸ Zob. przykładowo: art. 10 i art. 81 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23; oraz § 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976, in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102.

powyżej uprawnień dotyczących wolności od samooskarżenia oraz tajemnicy porady prawnej, a także prawa do zakończenia postępowania w terminie czy prawa do ochrony prywatnych lokali, uprawnienie dostępu do akt postępowania oraz prawo do wysłuchania zaliczane są do praw związanych z prawem do obrony⁴⁹. Według innego kryterium klasyfikacji, prawo dostępu do akt – obok prawa do informacji o postępowaniu – jest uprawnieniem komplementarnym w stosunku do prawa do wysłuchania⁵⁰. W obecnym stanie prawnym analizowane uprawnienia znajdują wyraz w postanowieniach art. 41 ust. 2 lit. a) i b) Karty praw podstawowych. Brzmienie art. III-22 i art. III-23 Modelu nie tylko odpowiada standardom wpływającym w tym zakresie z obowiązujących aktów prawa unijnego, lecz uwzględnia reguły ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. W zakresie dostępu stron do akt dotyczy to takich gwarancji, jak: możliwości zbadania przez każdą ze stron wszystkich dokumentów w aktach, które mogą być istotne dla jej obrony przed wydaniem decyzji; wyłączenia dostępu do akt w odniesieniu do dokumentacji, która jest bez znaczenia i nie ma związku z twierdzeniami co do stanu faktycznego lub prawnego w konkretnej sprawie; a także reguły, w myśl której zasady dostępu do akt określa organ administracji publicznej oraz mogą one być regulowane prawem UE właściwym dla danego sektora, o ile nie godzi ono w istotę tego prawa (art. III-22 ust. 3–5).

Natomiast w zakresie prawa każdej ze stron do bycia wysłuchaną przez organ przed wydaniem decyzji, która może negatywnie wpłynąć na jej sytuację, odzwierciedleniem istniejącego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE jest treść art. III-23 ust. 3–5, która przyznaje każdej ze stron prawo do zawiadomienia dotyczącego głównych kwestii rozstrzyganych przez organ administracji publicznej i głównych argumentów i ich uzasadnienia, aby strona mogła efektywnie wyrazić swoje stanowisko w sprawie i wykonywać swe prawo do obrony. W zależności od charakteru sprawy, wymóg ten może zostać spełniony poprzez wywiązanie się ze wspomnianego wyżej obowiązku poinformowania stron

⁴⁹ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tünsmeier, M. Wierzbowski, [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 117.

⁵⁰ Zdaniem J. Schwarze, prawo do bycia wysłuchanym (*Recht auf Anhörung*) byłoby niekompletne bez owych komplementarnych praw, które umożliwiają temu uprawnieniu pełną skuteczność – zob. idem, J. Schwarze, *Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens*, [w:] idem, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1988, s. 1219 i nast. Zob. również: E. Schmidt-Aßmann, *Gemeineuropäische Verfahrensprinzipien* [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2008, s. 489–490.

o powodach wszczęcia postępowania z urzędu (art. III-5 ust. 3 lit. b)⁵¹. Każda ze stron musi mieć jednak zapewniony odpowiedni czas na udzielenie odpowiedzi po otrzymaniu zawiadomienia. Organ administracji określa jasne terminy na udzielenie odpowiedzi. Co istotne, organ ma swobodę w zakresie formy i treści wysłuchania; uznanie organu w tym względzie dotyczy wyboru, czy wysłuchanie ma być ustne czy pisemne oraz czy zezwolić na konfrontację (art. III-23 ust. 5).

IV. Podsumowanie

Opublikowanie ReNEUAL jest doskonałą okazją do podsumowania wspólnego dorobku prawnoadministracyjnego państw europejskich. W literaturze niemieckiej wskazuje się – przypominając słowa Otto Mayera – że europejskie prawo administracyjne posiada swoje źródło nie w doskonałych projektach systemowych, lecz w zebraniu regulacji prawnych poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego⁵². Tym większym sukcesem jest zatem projekt ogólnej regulacji dotyczącej głównych prawnych form działania organów Unii Europejskiej, jeśli uwzględni się fakt, że dotąd regulacja ta stanowiła przede wszystkim niechętnie przyjmowany (przez Komisję Europejską) dezyderat⁵³. Zresztą dotychczasowe trudności nie tyle w unifikacji, co nawet w harmonizacji poszczególnych gałęzi czy dziedzin prawa, dotyczyły i nadal dotyczą także prawa cywilnego (prawa umów), nie wspominając już o prawie karnym⁵⁴.

⁵¹ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tünsmeier, M. Wierzbowski, [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 127–128.

⁵² K. Rennert, *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 2, s. 69; M. Ruffert, *Verwaltungsrecht im Europäischen Verwaltungsverbund*, „Die Verwaltung” 2015 (48), nr 4, s. 547 i nast.; A. von Bogdandy, *Verwaltungsrecht im europäischen Rechtsraum* [w:] *Handbuch Ius publicum Europaeum. Band IV. Verwaltungsrecht im Europ. Wissenschaft*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. H. Huber, Heidelberg 2011, s. 23. Ponadto zob.: T. Groß, *Zum Stand der Verwaltungsrechtsvergleichung in Europa: Grundlagen*, „Die Verwaltung” 2012 (45), nr 2, s. 251 i nast.; E. Schmidt-Aßmann, *Zum Stand der Verwaltungsrechtsvergleichung in Europa: Wissenschaft*, „Die Verwaltung” 2012 (45), nr 2, s. 264 i nast.

⁵³ K. Rennert, *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 2, s. 69.

⁵⁴ V. Skouris, *Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 4, s. 201; G. della Cananea, C. Franchini, *I Principi dell'Amministrazione Europea*, Torino 2013, s. 125; G. Hirsch, *Erwartungen der gerichtlichen Praxis an einen Gemeinsamen Referenzrahmen für ein Europäisches Vertragsrecht*, „Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2007, s. 937

Wartością uniwersalną, pozwalającą na syntezę dorobku prawnoprocesowego w dziedzinie administracji publicznej, jest sprawiedliwość (*fairness*) wyrażona w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych i powtórzona w art. 3 ust. 1 Księgi III ReNEUAL. W tej nadrzędnej zasadzie prawa znajdują swoje źródło konkretne reguły Modelu kodeksu postępowania administracyjnego UE. Cała Księga III służy urzeczywistnianiu podstawowego prawa do dobrej administracji w zakresie przygotowania decyzji w sprawach indywidualnych⁵⁵. W rezultacie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że wskazany projekt przewiduje w zakresie postępowania w sprawie wydania decyzji instytucje odzwierciedlające w najwyższym możliwym stopniu zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Przy tym twórcy projektu rozumieją pojęcie sprawiedliwego przygotowania decyzji w postępowaniu ujętym w Księdze III Modelu jako funkcjonowanie w tym postępowaniu – z jednej strony – wysokich standardów ochrony praw jednostek, z drugiej zaś strony – gwarancji skuteczności, efektywności i zorientowania na służbę publiczną w zakresie działań organów administracji.

Należy zwrócić uwagę, że wypływające ze sprawiedliwości proceduralnej zasady prawa, właściwe europejskiej kulturze prawnej, mają swoje źródło w konstytucjach narodowych i prawie o postępowaniu administracyjnym państw członkowskich Unii. Na bazie tych wzorców w przestrzeni prawa europejskiego wypracowanie standardów sprawiedliwości proceduralnej nastąpiło w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Trzecim zaś – obok porządków prawnych państw członkowskich oraz orzecznictwa TS – źródłem zasad modelowych ReNEUAL są regulacje szczegółowe prawa europejskiego. Model nie eliminuje tych *legis specialis*, jednak przewiduje współstosowanie (uwzględnianie) postanowień projektu z owymi szczegółowymi przepisami prawa europejskiego. Twórcy projektu zebrali, usystematyzowali i udoskonalili w projekcie k.p.a. Unii dotychczas wypracowane standardy postępowań administracyjnych państw członkowskich⁵⁶.

Wypadnie wspomnieć, że z perspektywy prawa polskiego Model jest w przypadku wielu rozwiązań innowacyjny. W zakresie instytucji związanych ze wszczęciem postępowania szczególne znaczenie posiadają takie rozwiązania, jak: obowiązek wskazania przez organ – już w zawiadomieniu stron o wszczęciu

i nast.; Ch.U. Schmid, *Die Instrumentalisierung des Privatrecht durch die Europäische Union*, Baden-Baden 2010, s. 831.

⁵⁵ P. Craig, G. della Cananea, O. Mir, J.-P. Schneider, V. M. Tümsmeyer, M. Wierzbowski, [w:] *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H. C. H. Hofmann, O. Mir, J.-P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015, s. 78 i 102.

⁵⁶ J.-P. Schneider, H. C. H. Hofmann, J. Ziller, *Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrenrecht für Europa*, „Juristen Zeitung” 2015, nr 6 (70), s. 265.

postępowania z urzędu – dostępnych środków odwoławczych (art. III-5 ust. 3), a także możliwość wydania przez organ opinii na temat informacji, które mają być dostarczone przez wnioskodawcę (art. III-13 ust. 2). Z punktu widzenia efektywnego wszczynania postępowań administracyjnych nowatorski charakter posiada niewątpliwie dopuszczalność odrzucania bezcelowych lub oczywiście bezzasadnych wniosków (art. III-6 ust. 3). Natomiast w obszarze gromadzenia informacji nowatorskim rozwiązaniem jest przyjęcie w ramach regulacji ogólnej Modelu możliwości przeprowadzania inspekcji (art. III-16 i nast.). Wejście w życie ReNEUAL mogłoby otworzyć drogę do przenikania poszczególnych jego instytucji do krajowych regulacji postępowania zmierzającego do wydania decyzji, zwłaszcza w zakresie jego innowacyjnych rozwiązań.

THE FAIR PREPARATION OF DECISIONS UNDER THE ReNEUAL MODEL CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE EUROPEAN UNION

The subject of the article this paper is the theoretical analysis of the concept of procedural fairness, as well as analysis of the dogmatic institutions contained in ReNEUAL Model Code of Administrative Procedure of the European Union. The aim of the paper is the verification of the thesis that ReNEUAL proposes a procedure which allows to issue a decision which will fulfill of the principles of procedural fairness.

The results of the analysis indicate the given project respects to the greatest possible extent, in the area of issuing the decision, the principle of procedural fairness. The creators of the project – representatives of the doctrine of administrative law of the Member States of the EU – understand the concept of fair preparation of the decision in the proceedings, which is described in the Book III of the Model. on the one hand, as a high standards of protection of individual rights, and on the other, as the guarantee of effectiveness, efficiency and orientation to the public service in the field of administrative bodies. Creators of the project gathered, systematised and perfected in the draft of the Code of Administrative Procedure of the Union previously developed standards of administrative procedures of the Member States. In the case of multiple solutions ReNEUAL is innovative.