

PRZEMYSŁAW OSTOJSKI

## SPRAWIEDLIWOŚĆ PROCEDURALNA WEDŁUG ReNEUAL MODELU KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

### I. PROJEKT ZASAD MODELOWYCH POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, opracowany przez Grupę Naukowo-Badawczą ds. Prawa Administracyjnego Unii Europejskiej (Research Network on EU Administrative Law)<sup>1</sup>, jest dziełem wspólnym doktryny prawa administracyjnego państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Jego celem nie jest ani zastąpienie istniejących szczególnych przepisów regulujących postępowanie administracyjne przed organami Unii, ani zakazanie prawodawcy unijnemu uchwalania nowych szczególnych przepisów regulujących postępowanie administracyjne. Jak zaznaczyli sami twórcy Modelu, projekt ten różni się od koncepcji prezentowanej w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2013 r. – Zaleceniu dla Komisji w sprawie projektu regulacji postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej (2012/2024(INI)) – w tym zakresie, iż Model kodeksu nie został opracowany tylko z myślą o wyznaczeniu minimalnych standardów, lecz ma on na celu przedstawienie najlepszych rozwiązań praktycznych<sup>3</sup>.

Projekt tego aktu jest rezultatem dojrzałego dialogu pomiędzy różnymi kulturami prawnymi Europy<sup>4</sup>. Z idei stworzenia tego kodeksu wypływa również jego potencjał rozwojowy<sup>5</sup>. W literaturze niemieckojęzycznej wskazuje się, że zgodnie z zamysłem prof. dra Otto Mayera – uważanego przez niektórych przedstawicieli doktryny nie tylko za ojca niemieckiej myśli prawoadministracyjnej, lecz także za prekursora prawniczego dialogu między-

---

<sup>1</sup> Dalej jako: „ReNEUAL”, „Model” lub „projekt”.

<sup>2</sup> Internetowa wersja Modelu w języku angielskim ukazała się w rok 2014: <http://www.reneual.eu>. Wersja polska ukazała się w wersji drukowanej: M. Wierzbowski et al., *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

<sup>3</sup> J.-P. Schneider, *The ReNEUAL Codification Project – Book III*, w: M. Ruffert (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016, s. 2 i n.

<sup>4</sup> Zob. A. Meuwese, Y. Schuurmans, W. Voermans, *Towards a European Administrative Act*, „Review of European Administrative Law” 2009, nr 2, s. 5.

<sup>5</sup> Zob. K. Rennert, *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht aus der Sicht des BVerwG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2016, z. 2, s. 69 i powołana tam literatura.

kulturowego – europejskie prawo administracyjne posiada swoje źródło nie w doskonałych projektach systemowych, lecz w zebraniu regulacji prawnych poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego<sup>6</sup>. Tym większym sukcesem jest zatem projekt ogólnej regulacji dotyczącej głównych prawnych form działania organów Unii Europejskiej, jeśli uwzględnimy fakt, że dotąd regulacja ta stanowiła przede wszystkim z konieczności akceptowany (przez Komisję Europejską) dezyderat. Zresztą dotychczasowe trudności nie tyle w unifikacji, ile nawet w harmonizacji poszczególnych gałęzi czy dziedzin prawa, dotyczyły i nadal dotyczą także prawa cywilnego (prawa umów), nie wspominając już o prawie karnym<sup>7</sup>. W tym kontekście wypada jednak wspomnieć, że zabiegi na rzecz stworzenia wspólnego Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej spotkały się z przychylnością i wsparciem praktyki, tzn. sędziów najwyższych sądów unijnych, którzy podjęli się współpracy w tym zakresie z doktryną praw administracyjnego państw członkowskich<sup>8</sup>.

Projekt ReNEUAL składa się z sześciu ksiąg, obejmujących – prócz przepisów ogólnych – wydanie przepisów przez organy administracji, wydanie decyzji w sprawach indywidualnych, umowy, wzajemną pomoc oraz administracyjne zarządzanie informacjami. 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 zaś czynność administracyjną skierowaną do jednej lub więcej skonkretyzowanych osób publicznych albo prywatnych, wydaną 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). Zasady i reguły zawarte w ReNEUAL nie zmierzają do wyeliminowania specyficznych uregulowań sektorowych UE, które posiadałyby – w przypadku przekształcenia projektu w akt powszechnie obowiązujący – charakter *lex specialis*. Przepisy te powinny być interpretowane w świetle zasad modelowych<sup>9</sup>.

Prócz niewątpliwych niedoskonałości projektu, związanych choćby z nierozgraniczeniem w sposób wyraźny prawa o postępowaniu administracyjnym oraz materialnego prawa administracyjnego, w literaturze wskazuje się na znaczenie (istotę) stworzenia Modelu w trzech najważniejszych płaszczyznach: kodyfikacyjnej, legitymującej (do podejmowania działań władczych) oraz

<sup>6</sup> K. Rennert, op. cit., s. 69.

<sup>7</sup> 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 i n.; Ch. U. Schmid, *Die Instrumentalisierung des Privatrecht durch die Europäische Union*, Baden-Baden 2010, s. 831.

<sup>8</sup> V. Skouris, op. cit., s. 201.

<sup>9</sup> P. Craig et al., w: M. Wierzbowski et al. (red.), op. cit., s. 72.

kulturowej<sup>10</sup>. 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 nowych<sup>11</sup>. 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 prawoadministracyjnej 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 obszarze<sup>12</sup>. Finalnie w doktrynie mówi się o dalszym kształtowaniu i rozwoju europejskiej kultury prawnej<sup>13</sup>, której fundament zakłada ochronę podstawowych praw jednostki<sup>14</sup>.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu będzie analiza instytucji procesowych zawartych w księdze III – a w niezbędnym zakresie również w księdze I – ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej. Celem analizy będzie ukazanie, jak projektodawca unijny realizuje ideę sprawiedliwości w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji przez organy Unii, a także jak należy rozumieć samo pojęcie sprawiedliwości w kontekście sposobu przygotowania i wydania decyzji w postępowaniu ujętym w księdze III Modelu.

## II. POJĘCIE SPRAWIEDLIWOŚCI PROCEDURALNEJ

Nawiązując do teorii sprawiedliwości Arystotelesa, dla którego sprawiedliwość (łac. *iustitia* – ang. *justice*) stanowiła przede wszystkim „pewien umiar”<sup>15</sup>, 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 ludzi<sup>16</sup>. W prawie europejskim pojęcie sprawiedliwości funkcjonuje

<sup>10</sup> K. Rennert, op. cit., s. 69-70.

<sup>11</sup> P. Craig et al., op. cit., s. 4.

<sup>12</sup> K. Rennert, op. cit., s. 70.

<sup>13</sup> A. Meuwese, Y. Schuurmans, W. Voermans, op. cit., s. 3 i n.

<sup>14</sup> S. Walkila, *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*, Groningen 2016, s. 15.

<sup>15</sup> Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, Warszawa 1956, s. 181. Stagiryta podkreślał przy tym wieloznaczność pojęcia sprawiedliwości – H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 251. Por. S. Jørgensen, *Values in Law. Ideas, Principles and Rules*, København 1978, passim.

<sup>16</sup> Zob. wyrok TK z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5 – cyt. za: H. Izdebski, op. cit., s. 251. Ponadto: idem, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 129. Na

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 administracji<sup>17</sup> 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 administracji<sup>18</sup>. Z kolei prawodawca unijny posługuje się słowem *fairly*, stanowiąc w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych<sup>19</sup>, iż każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego (uczciwego, słusznego<sup>20</sup>) rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Wypowiedź tę powtórzył niemal dosłownie ReNEUAL w art. 3 ust. 1 księgi III<sup>21</sup>. Ponadto w preambule zasad modelowych księgi I wskazano na konieczność uwzględnienia w toku interpretacji tych zasad, w szczególności zasady sprawiedliwości.

Pisząc o sprawiedliwym przygotowaniu i wydaniu 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<sup>22</sup>, lecz pytanie, w jakiej formie dochodzi do rozstrzygnięcia sprawy. Chodzi zatem – jak wspomniałem powyżej – o sprawiedliwość proceduralną (*procedural fairness*)<sup>23</sup>, która przejawia się w takiej organizacji procesu gromadze-

---

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: U. Bernitz, P. Hallström (eds.), *Principles of Justice and the European Union*, Stockholm 1996, s. 131 i n.

<sup>17</sup> 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” 1978, June, s. 45.

<sup>18</sup> Załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration on 20 Juni 2007 – „Code of good administration”. Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 64 i n.; G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 32.

<sup>19</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 2007 nr 303, s. 1. Zob. K. Kowalik-Bańczyk, w: A. Wróbel (red.), *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 1093 i n.; M. Niedźwiedz, w: *System prawa administracyjnego*, t 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 747 i n.

<sup>20</sup> Nie wdając się w szczegóły, wypada jedynie wspomnieć, że „słuszność” (*equity*) 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.

<sup>21</sup> P. Craig et al., op. cit., s. 78 i 102.

<sup>22</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 10, s. 55 i n.; idem, *Sprawiedliwość proceduralna*, w: Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 179. Ponadto zob.: R. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 6, s. 5 i n.; T. T. Konciewicz, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>23</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 175.

nia informacji, wymiany argumentacji i podejmowania decyzji, która pozwala uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy. Kryterium sprawiedliwości zapadłej decyzji staje się w tym ujęciu sama procedura<sup>24</sup>. Innymi słowy, posługując się – wywodzącą się z nauki austriackiej – alegorią „drogi oraz celu”<sup>25</sup>, sprawiedliwość w ujęciu ReNEUAL należy wiązać z zasadami i regułami określającymi drogę administracyjnego dochodzenia do rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym, nie zaś z celem działania w perspektywie pożądanego rozstrzygnięcia administracyjnego. W literaturze zwracano uwagę, że ściśle rozróżnienie owych kontekstów badawczych utrudniał i nadal utrudnia fakt – z jednej strony – wielość reguł proceduralnych ujętych w unijnym prawie materialnym, z drugiej zaś strony istnienie norm materialnych w unijnych regulacjach typu procesowego<sup>26</sup>. Problemu tego nie rozwiązuje jednolity projekt kodeksu postępowania administracyjnego UE<sup>27</sup>.

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<sup>28</sup>. Odpowiedź pozytywna – z pozoru oczywista – wymaga jednak uściślenia. Otóż, pytając o sprawiedliwą 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 organy<sup>29</sup>. Obecnie nie powinna już budzić wątpliwości prawdziwość tezy, że prawo nie posiada jedynie formalnej treści, lecz treść rzeczywistą – tzn. zdeterminowaną przez wartości<sup>30</sup>. Owe wartości podlegają normatywizacji<sup>31</sup>, wyrażane są poprzez zasady prawa, które podlegają współstosowaniu wraz z regułami prawnymi<sup>32</sup>. Taką normą-zasadą jest

<sup>24</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 95, za: J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford 1971, s. 83.

<sup>25</sup> Odnosnie do definicji „drogi oraz celu” (*Weg – Ziel*) albo „wytwarzania i wytworu” (*Erzeugung – Erzeugnis*) – zob. K. A. Bettermann, *Das Verwaltungsverfahren*, „Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer” 1958, nr 17, s. 121.

<sup>26</sup> J. Schwarze, *Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens*, w: idem, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1988, s. 1135-1136.

<sup>27</sup> K. Rennert, op. cit., s. 69.

<sup>28</sup> H. Izdebski, *Elementy teorii*, s. 251; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 2001, s. 98.

<sup>29</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii*, s. 975-101. Zob. również: L. L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 2004, passim.

<sup>30</sup> R. Summers, *Instrumentalism and American Legal Theory*, Ithaca-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.

<sup>31</sup> J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, w: red. J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 19 i n.

<sup>32</sup> Według rozróżnienia norm zaproponowanego przez R. Dworkina – zob. idem, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, passim; *A Matter of Principle*, Cambridge-London 2000, passim;

sprawiedliwość, której proceduralna treść kształtuje w postępowaniu administracyjnym podstawowe standardy (gwarancje) odnoszące się przede wszystkim do ochrony praw jednostki w toku przygotowania oraz wydania decyzji<sup>33</sup>. Dzięki tym standardom przebieg oraz rezultat postępowania powinny być w odczuciu społecznym odbierane jako sprawiedliwe.

Należy również wskazać, że prócz tych elementowych treściowych instytucji postępowania administracyjnego zasada sprawiedliwości obejmuje równie elementarne – z punktu widzenia praw jednostki – założenie odnoszące się do gwarancji proceduralnych. Otóż, w oczekiwaniach społecznych tkwi wymaganie, by rozstrzygnięcia o tym, czy jakieś działanie było w danej sytuacji sprawiedliwe, były dokonywane w sposób zinstytucjonalizowany, tzn. przez określone podmioty do tego zadania powołane i działające w sposób ujęty w pewne zasady proceduralne. W piśmiennictwie wskazuje się, że jakkolwiek reguły proceduralne rozstrzygania w sposób zinstytucjonalizowany problemów dotyczących sprawiedliwego rozdziału dóbr i wymiany świadczeń mają z założenia tylko doniosłość wtórną i instrumentalną, faktycznie mogą mieć decydującą doniosłość społeczną<sup>34</sup>. Z jednej strony wymóg ten dotyczy zinstytucjonalizowanej formy przygotowywania i wydawania decyzji administracyjnych, z drugiej zaś – odnosi się do konieczności istnienia sądowej kontroli działalności administracji publicznej, która powinna gwarantować badanie nie tyle legalności, ile raczej sprawiedliwego procedowania organów administracyjnych. Sądowa kontrola pozostaje wprawdzie poza projektem jednolitego kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, jednak należy do standardów europejskiej kultury prawnej<sup>35</sup>.

Według Zygmunta Ziemińskiego na instytucjonalizację rozstrzygnięć o sprawiedliwym charakterze składają się przede wszystkim: po pierwsze, reguły wyznaczające czy konstruujące podmioty wyposażone w kompetencję do dokonywania miarodajnych społecznie orzeczeń; po drugie, reguły określające sposób dokładnego ustalania treści przyjmowanej formuły sprawiedliwości oraz dotyczące sposobu ustalania stanu faktycznego czy reguły określające sposób uruchomienia procedur zinstytucjonalizowanego postępowania orzekającego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że ze sprawiedliwością proceduralną w postępowaniu administracyjnym związane są takie zasady prawa europejskiego, jak m.in.: zasada partycypacji, wymóg uzasadniania aktu administracyjnego czy pra-

M. Dybowski, *Ronolda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 63, 2001, z. 3, s. 99 i n.

<sup>33</sup> M. Fromont, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften*, Köln-Berlin-Bonn-München 1967, s. 17.

<sup>34</sup> Z. Ziemiński, op. cit., s. 176-177.

<sup>35</sup> H. C. H. Hofmann, *General principles of EU law and EU administrative law*, w: C. Barnard, S. Peers (eds.), *European Union Law*, Oxford 2014, s. 219; G. della Cananea, C. Franchini, op. cit., s. 299; R. Bieber, F. Maiani, *Précis de droit européen*, Berne 2011, s. 117; A. Skoczyła, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 21 i n.; Z. Kmiecik, *Europejskie standardy prawa do sądu w sprawach z dziedziny administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, s. 398; W. Piątek, P. Ostojński, *Orzeczenie sądu administracyjnego jako podstawa odpowiedzialności administracji publicznej w Polsce i w Niemczech*, w: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 95.

wo do wglądu w akta sprawy administracyjnej<sup>36</sup>. Ponadto w doktrynie prawa wskazuje się na funkcjonowanie takich europejskich standardów proceduralnych, jak: zasada praworządności, zakaz samowoli oraz zasada proporcjonalności, prawo do bezstronnego postępowania, prawo do wydania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie, prawo do wysłuchania przed dokonaniem ingerencji w sferę prawną jednostki, prawo dostępu do dokumentów (swobodny dostęp do informacji), zobowiązanie organu do pisemnego uzasadnienia rozstrzygnięcia, obowiązek pouczenia o środkach zaskarżenia, obowiązek ogłoszenia zainteresowanemu treści rozstrzygnięcia oraz ogólny obowiązek urzędników działania w sposób prawidłowy i odpowiedzialny<sup>37</sup>.

### III. SPRAWIEDLIWOŚĆ PROCEDURALNA WEDŁUG PRZEPISÓW OGÓLNYCH MODELU

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 i wydania 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 (zob. zdanie I preambuły księgi I). Owe inne zasady 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, zasada ochrony uzasadnionych interesów), europejskie prawa podstawowe (np. zasada równego traktowania i niedyskryminacji), jak i gwarancje skutecznej ochrony prawnej<sup>38</sup>. Z kolei wyrażone w art. 41 Karty praw podstawowych UE prawo do dobrej administracji – postrzegane w literaturze jako zbiór zasad specyficzny dla postępowania administracyjnego<sup>39</sup> – obejmuje takie zasady, jak: prawo do rzetelnego postępo-

<sup>36</sup> Zob. analizę orzecznictwa TS UE dokonaną przez J. Schwarzego, op. cit., s. 1146 i n. Ponadto zob.: W. Cremer, *Der Einfluss des Europarechts auf die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens in den Mitgliedstaaten*, w: W. Erbguth, J. Masing (Hrsg.), *Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts*, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Dresden 2006, s. 220.

<sup>37</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Gemeineuropäische Verfahrensprinzipien*, w: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2: *Informationsordnung-Verwaltungsverfahren-Handlungsformen*, München 2008, s. 489-490.

<sup>38</sup> 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, op. cit., s. 1135 i n.; S. Kadelbach, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Tübingen 1999, s. 406 i n.; T. von Danwitz, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, Tübingen 1996, s. 279 i n.

<sup>39</sup> H. P. Nehl, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstu-*

wania, wspomniane już zasady: partycypacji (prawa do bycia wysłuchanym)<sup>40</sup>, prawa dostępu do informacji o postępowaniu i dostępu do akt sprawy<sup>41</sup>, zasada przejrzystości (transparencji)<sup>42</sup>, wolność od samooskarżania się<sup>43</sup> oraz obowiązek uzasadnienia rozstrzygnięcia<sup>44</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych UE, każdy ma prawo do tego, by jego sprawa została rozpoznana w rozsądnym terminie i bez zwłoki. Natomiast w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE została ukształtowana i utrwalona zasada obowiązku organów w zakresie prawidłowego i zupełnego dochodzenia faktów relewantnych dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>45</sup>.

Niezależnie od powyższego w preambule zasad modelowych księgi I RE-NEUAL 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”<sup>46</sup>. Otóż, zasady te służą zarówno ochronie obywatela, jak i Unii<sup>47</sup>. W doktrynie i orzecznictwie zwracano wielokrotnie uwagę, że charakterystyczną cechą prawa unijnego jest to, że w wielorakich kontekstach prawa jednostki podlegają swoistej instrumentalizacji, w celu lepszej realizacji prawa w państwach członkowskich<sup>48</sup>. Przykładowo, zasada transparentności postępowania administracyjnego służy nie tylko interesom

---

figer“ *Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002, s. 178 i n.; K. Pfeffer, *Das Recht auf eine gute Verwaltung*, Baden-Baden 2006, s. 113 i n., 138 i n.; O. Mader, *Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2006, s. 134 i n., 264.

<sup>40</sup> P. Korzeniowski, *Prawne aspekty ochrony środowiska*, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 587.

<sup>41</sup> Zob. R. Geiger, w: idem, D.-E. Khan, M. Kotzur (eds.), *European Union Treaties*, München 2015, s. 43 i n.

<sup>42</sup> M. Kotzur, *European Union Treaties*, red. R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, München 2015, s. 1091; H.-P. Folz, w: Ch. Vedder, W. H. von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden 2012, s. 1158 i n.

<sup>43</sup> A. von Arnould, w: J. P. Terhecht (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 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 n.

<sup>44</sup> Zob. C. Franchini, *European principles governing national administrative 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 n.; M. Klatt, *Europäisches Unionsrecht*, Bd. 1, H. von Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (Hrsg.), Baden-Baden 2015, s. 788-789.

<sup>45</sup> Zob. S. Wittkopp, *Sachverhaltsermittlung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht. Eine Untersuchung zu den Einflüssen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sachverhaltsermittlung im deutschen Verwaltungsverfahren*, Hamburg 1999, passim.

<sup>46</sup> A. von Arnould, w: J. P. Terhecht (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, s. 116.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Zob. A. Hatje, *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Tübingen 2007, s. 52 i n.

jednostki w zakresie bezpieczeństwa prawnego, lecz powinna równocześnie „uruchamiać” jawność jako środek kontroli administracji<sup>49</sup>.

W perspektywie poczynionych wyżej rozważań należy stwierdzić, że sprawiedliwość według przepisów ogólnych ReNEUAL 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 – gwarantuje skuteczność, efektywność i zorientowanie na służbę publiczną w zakresie działań organów administracji. Należy wspomnieć, że dyskusja na temat równoważenia – najogólniej rzecz ujmując – gwarancji procesowych jednostek z wymogami efektywności działania administracji publicznej toczyła się i toczy w dalszym ciągu na gruncie porządków prawnych państw członkowskich Unii.

Wypadnie wspomnieć choćby o szczególnie intensywnej w latach osiemdziesiątych XX w. dyskusji toczącej się w tym względzie w niemieckiej nauce prawa administracyjnego<sup>50</sup> oraz o obecnych współcześnie w polskiej doktrynie prawa dylematach dotyczących zwiększenia efektywności działań administracji publicznej w ramach postępowań administracyjnych – bez konieczności obniżenia standardów ochrony praw podmiotów administrowanych<sup>51</sup>. Z podobnymi dylematami boryka się nauka prawa w państwach o tradycji *common law*, w których postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia o charakterze administracyjnym przebiega według procedur jeszcze bardziej sformalizowanych aniżeli w systemach kontynentalnych, ze względu na wagę przywiązywaną do ochrony praw jednostki (*natural justice*; *due process*).

#### IV. ROZWIĄZANIA PRAWNE ZAWARTE W KSIĘDZE III ReNEUAL

Rozważając problematykę sprawiedliwego przygotowania i wydania decyzji, należy wziąć pod uwagę szereg instytucji prawnych składających się na samo kierowanie postępowaniem, jak i wydanie ostatecznej decyzji. Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiedział się kilkakrotnie, ze względu na ogólne zasady postępowania, przeciwko rozdzielaniu funkcji kierowania postępowaniem i wydania decyzji, nawet w postępowaniach dotyczących kar administracyjnych<sup>52</sup>. Czynił to przede wszystkim w kontekście – wywodzącej się z prawa

<sup>49</sup> A. von Arnould, *Rechtssicherheit: perspektivische Annäherungen an eine idée directrice des Rechts*, Tübingen 2006, s. 460 i n.; idem, w: *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J.P. Terhecht, Baden-Baden 2011, s. 117 – i powołana tam literatura.

<sup>50</sup> R. Wahl, J. Pietzcker, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1983, nr 41, s. 151 i 193; F. Ossenbühl, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzverfahren*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 1982, s. 465.

<sup>51</sup> Z. Kmiecik, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 11, s. 9; idem, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 1, s. 3 i n.

<sup>52</sup> Zob. m.in. wyrok TS UE z 7 czerwca 1983 r. w sprawach połączonych 100/80–103/80 *SA Musique Diffusion Française i inni v. Komisja Europejska Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz.1983, s. 1825 – [http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single\\_CaseDecision-Making\\_individualized\\_final\\_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf).

włoskiego – instytucji odpowiedzialnego urzędnika (zob. art. III-7)<sup>53</sup>. Instytucje gwarantujące realizację zasady sprawiedliwości występują, według ReNEUAL, w trzech głównych fazach postępowania zmierzającego do wydania decyzji: na etapie wszczęcia postępowania, dalej w stadium gromadzenia informacji oraz finalnie w ramach zakończenia postępowania.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego 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 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. Szczególne znaczenie posiada wymóg poinformowania stron o dostępnych środkach odwoławczych już na tym wstępnym etapie postępowania, który jest niezależny od tego, czy organ zakończy postępowaniem wydaniem decyzji, czy też z powodu określonych przeszkód nie dojdzie do jej wydania. Równie istotne znaczenie ma wymóg poinformowania strony o powodach wszczęcia postępowania, który posiada podstawowe znaczenie dla zagwarantowania stronie prawa do obrony (art. III-23 ust. 3)<sup>54</sup>. 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.

Kluczowe znaczenie dla sposobu ukształtowania podstaw wydania decyzji posiada sprawiedliwe procesowanie organów administracji w fazie postępowania wyjaśniającego<sup>55</sup>. Według projektu w stadium tym ma miejsce zarówno postępowanie dowodowe, jak i inspekcja (kontrola). W ramach przepisów mających regulować tę fazę postępowania zasada sprawiedliwości znajduje rzeczywistnienie zwłaszcza poprzez przyznanie stronom różnorodnych uprawnień składających się na prawo do obrony. Wzmocnieniem efektywności działań organu w obszarze zbierania informacji istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy są 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

<sup>53</sup> Zob. art. 14 ust. 2 cytowanej wyżej Legge 7 agosto 1990 n. 241.

<sup>54</sup> P. Craig et al., op. cit., s. 127-128.

<sup>55</sup> A właściwie w fazie gromadzenia informacji – ang. *gathering of informations* – zob.: [http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single\\_CaseDecision-Making\\_individualized\\_fi-nal\\_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_fi-nal_2014-09-03.pdf).

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 do kosztów danego postępowania<sup>56</sup>. W ramy powyższych ogólnych uprawnień procesowych wpisują się bardziej szczegółowe prawa i obowiązki stron oraz organu związane z gromadzeniem informacji. 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).

Instytucjami odgrywającymi szczególną rolę z punktu widzenia sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy są przepisy gwarantujące prawo stron dostępu do akt postępowania oraz dotyczące prawa do wysłuchania. W obowiązującym 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.

Natomiast w stadium wydania decyzji na szczególne podkreślenie, z punktu widzenia zasad sprawiedliwości proceduralnej, zasługuje obowiązek uzasadnienia decyzji, który obok szeregu wspomnianych powyżej reguł należy do standardów związanych z prawem do dobrej administracji (art. 41 ust. 2 lit. c KPP). Z treści art. III-29 ust. 1 wynika, że organ administracji publicznej podaje powody swojej decyzji w sposób jasny, prosty i zrozumiały. Wymogi te powinny umożliwić stronom zrozumienie toku rozumowania organu, który wydał decyzję, właściwemu sądowi zaś powinno dać sposobność kontroli sądowej. Co istotne, projekt nie przewiduje żadnego wyjątku od rygoru uzasadnienia decyzji, a ponadto nakazuje poinformowanie jej adresata nie tylko o możliwości odwołania w trybie administracyjnym, jeśli taka istnieje, ale i o możliwości zaskarżenia decyzji do sądu oraz o ewentualnym środku prawnym kierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. III-30).

## V. PODSUMOWANIE

Sprawiedliwość (*fairness*) jest wartością uniwersalną, pozwalającą na syntezę dorobku prawnoprocesowego w dziedzinie administracji publicznej. Wartość ta, jako zasada prawa, została wyrażona w art. 41 ust. 1 Karty praw

<sup>56</sup> Zob. J.-P. Schneider, *Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren*, w: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), op. cit., s. 550 i n.

podstawowych i powtórzona w art. 3 ust. 1 księgi III ReNEUAL. W tej nadzędnej zasadzie 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 indywidualnych<sup>57</sup>. Sprawiedliwość według ReNEUAL 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 – przewiduje gwarancje skuteczności, efektywności i zorientowania na służbę publiczną w zakresie działań organów administracji.

Należy zwrócić uwagę, że wpływające 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 *leges speciales*, jednak przewiduje współstosowanie (uwzględnianie) postanowień projektu z owymi szczegółowymi przepisami prawa europejskiego<sup>58</sup>.

*dr Przemysław Ostojski*  
*Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu*  
*przemyslaw.ostojski@wszib.com.pl*

#### PROCEDURAL FAIRNESS ACCORDING TO ReNEUAL MODEL RULES ON EU ADMINISTRATIVE PROCEDURE

##### Summary

The subject of this paper is an analysis of the procedures contained in ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, followed by deliberations aimed at establishing how the EU designer understands the concept of procedural fairness, and how the concept of fairness should be understood in the context of the preparation of a decision in the proceedings recognised in Book III of ReNEUAL. It has been found that under ReNEUAL rules, justice means the principles and rules of administrative procedure determined on the basis of how the necessary standards adopted to protect the rights of individuals are secured. On the other hand, however, it is also meant to provide guarantees of the effectiveness and efficiency of the actions taken by administrative bodies and their orientation to public service. The draft of the Model Rules on EU Administrative Procedure of the EU contains standards of administrative procedures developed in individual EU Member States, which the creators of the project have gathered, systematised and perfected.

<sup>57</sup> P. Craig et al., op. cit., s. 78 i 102.

<sup>58</sup> 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; J.-P. Schneider, *The ReNEUAL Codification Project – Book III*, w: M. Ruffert (ed.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016, s. 2 i n.