

## Przedmowa do wydania polskiego

Potrzeba jednolitej procedury administracyjnej dla rozrastającej się administracji Unii Europejskiej oraz znaczące różnice w regulacji tej procedury w państwach członkowskich UE, skłoniły kilkudziesięcioosobową grupę prawników, przede wszystkim profesorów z różnych uniwersytetów europejskich, do stworzenia modelu kodeksu postępowania administracyjnego dla administracji UE, który może też służyć jako model kodeksu postępowania administracyjnego dla państw członkowskich, prowadzący do pewnej unifikacji rozwiązań prawnych z podniesieniem sprawności działania nowoczesnej administracji i zagwarantowaniem praw obywateli, a także przedsiębiorców Unii.

Pewną inspiracją dla projektu były amerykańskie modelowe przepisy stanowe, tzw. Restatements i projekt zwany DCFR (*Draft Common Frame of Reference*) obejmujący Zasady, definicje i modelowe przepisy europejskiego prawa prywatnego, przygotowany przez prawników z UE, przy czynnym dziale szeregu polskich cywilistów.

Przedkładamy czytelnikowi polskiemu unikalną pracę, będącą zbiorowym wysiłkiem grupy ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law* – Grupa Naukowo-Badawcza ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego) obejmującą profesorów z różnych uniwersytetów, z czynnym udziałem praktyków, w tym obecnych i byłych sędziów Trybunału Sprawiedliwości UE, rad stanu i sądów administracyjnych państw członkowskich. Daje to unikalną perspektywę zbiorowego wysiłku i wyboru optymalnych rozwiązań z różnych systemów prawnych, drogą porównania instytucji z różnych krajów.

W prace nad modelem kodeksu włączył się czynnie również ELI – Europejski Instytut Prawa.

Projekt uzyskał silne poparcie za strony kolejnych rzeczników praw obywatelskich europejskich *Emily O'Reilly*, a wcześniej *Nikiforosa Diamanduros*.

Prace nad modelem Kodeksu zbiegają się z pracami podjętymi przez Parlament Europejski nad stworzeniem jednolitej procedury dla administracji UE. W pracach tych aktywnie uczestniczą polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego, wśród nich dzisiejszy Prezydent RP dr *Andrzej Duda*, a także poseł *Tadeusz Zwiefka*. W Komisji Prawnej Parlamentu tym projektem kieruje *Heidi Hautala*.

Każda z ksiąg Kodeksu ma identyczny układ treści. Po wstępie następuje projekt przepisów, po czym zamieszczone zostają obszerne teksty określone jako „Objaśnienia”, wskazujące jakie rozwiązania mają zastosowanie w ramach postępowania administracyjnego różnych państw i dlaczego autorzy opowiadają się za określonymi rozwiązaniami. Faktycznie Objasnienia stanowią najobszerniejszą część pracy.

Jest to najlepszy spośród znanych mi zbiorów informacji o postępowaniu administracyjnym, w skali nie tylko państw europejskich. Trudno sobie wyobrazić prace porównawcze w zakresie postępowania administracyjnego niesięgające do tej kopalni wiedzy.

To właśnie było jedną z motywacji dla wydania modelu kodeksu w języku polskim. Coraz powszechniej mówi się o potrzebie zmian w procedurze administracyjnej. Nasz Kodeks liczy już 55 lat, a w znacznym stopniu powiela rozwiązania z rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., wzorowanym z kolei na dawno uchylonych przepisach austriackich. Prezentowana praca może być przydatna przy przygotowaniu nowych rozwiązań w zakresie polskiej procedury administracyjnej.

Prezentowana praca traktuje postępowanie administracyjnej szeroko, obejmując:

- wydawanie przepisów – w większości krajów organy administracji mają szersze uprawnienia prawodawcze niż to dopuszcza Konstytucja RP;
- wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych, co odpowiada zakresem przedmiotowym zasadniczej części naszego KPA;
- zawieranie umów przez organy administracji, przy czym chodzi o umowy w zakresie zamówień publicznych, umowy zawierane z pracownikami administracji itd.;
- wzajemną pomoc i współpracę między organami;
- administracyjne zarządzanie informacjami, w tym udostępnianie informacji publicznych.

Tak szerokie ujęcie procedury administracyjnej wynika z obejmowania procedurą całej podstawowej działalności administracji, przyjęte w wielu krajach m.in. o francuskiej czy amerykańskiej tradycji prawnej.

Przedstawiając Państwu rezultat prac grupy ReNEUAL mam nadzieję, że praca ta dobrze będzie służyć badaniom i pracom legislacyjnym nad postępowaniem administracyjnym.

*Marek Wierzbowski*

## Słowo wstępne Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich *Emily O'Reilly*

Kiedy w październiku 2013 r. przed objęciem stanowiska Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich złożyłam przysięgę w Trybunale Sprawiedliwości, powiedziałam, że moim celem jest pomóc instytucjom Unii zbliżyć się do możliwego ideału ich funkcjonowania. Leży to w interesie instytucji i ich pracowników. Leży to również w interesie osób, które mają bezpośredni kontakt z instytucjami. Jednak przede wszystkim leży to w interesie obywateli Unii Europejskiej jako ogółu.

Przedmiotem mojego szczególnego zaniepokojenia jako Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich jest przepaść między instytucjami, które kierują Unią Europejską, a jej obywatelami. Ci spośród nas, którzy pracują w instytucjach, muszą zrozumieć, że stoimy w obliczu kryzysu obywatelstwa europejskiego. Jednym z głównych aspektów tego kryzysu jest fakt, że wielu obywateli postrzega UE i jej instytucje jako odległe i obce.

Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej, pomyślnie sporządzony i będący efektem ogromnej pracy Grupy Naukowo-Badawczej do spraw Europejskiego Prawa Administracyjnego (ReNEUAL), ułatwia zrozumienie ram administracyjnych, za pomocą których UE pełni swoje obowiązki, oraz zwiększa ich przejrzystość.

Nie istnieje zbiór norm, który przedstawiałby sposób postępowania we wszystkich możliwych sprawach lub sytuacjach. Stosując się do norm, zawsze trzeba mieć możliwość postąpienia zgodnie ze zdrowym rozsądkiem. Przepisy nie powinny stać się tarczą, którą administracja może się zasłonić, twierdząc, że dane działanie nie jest wyraźnie dozwolone lub zabronione. Z tego względu szczególnie istotne jest, że sieć ReNEUAL zdołała uniknąć zbyt szczegółowego zapisu norm. Wzór zasad nie sprzyja stosowaniu podejścia polegającego na „odhaczaniu kolejnych kratek” ani nie stanowi toru przeszkód, które utrudniałyby rzeczowy osąd lub przeczyły rozsądkowi.

Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej jest uzasadniony zarówno jako podstawa ewentualnego przyszłego prawodawstwa, jak i jako przekonująca synteza norm zapisanych w już obowiązującym prawie. Jestem przekonana, że ten Model kodeksu może mieć znaczący i długoterminowy wpływ na proces zbliżania się instytucji Unii do możliwego ideału ich funkcjonowania. Model kodeksu z pewnością będzie cennym źródłem inspiracji w pełnieniu misji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jaką jest służba demokracji poprzez współpracę z instytucjami Unii Europejskiej w tworzeniu skuteczniejszej, bardziej odpowiedzialnej i przejrzystej administracji przestrzegającej zasad etyki.

*Luty 2015 r.*

*Emily O'Reilly*

Europejski Rzecznik  
Praw Obywatelskich