

Ewa Bonusiak

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI JAKO PRAWO PODSTAWOWE UNII EUROPEJSKIEJ

We współczesnym modelu związków między państwem a jednostką, prawa i wolności wyznaczają zakres swobody działania organów władzy publicznej. Swoboda ta wyznaczona jest przez aktualne rozumienie treści poszczególnych wolności i praw jednostki. Tym samym prawa człowieka zostały obecnie uznane za granice władzy i kryterium jej oceny. Od odpowiedniego ukształtowania tych granic – granic władzy zależy, czy przewagę uzyskuje państwo, mogąc realizować cele publiczne, czy też jednostka korzystająca z przyznanych jej praw, które mogą ograniczać możliwości działania organów władzy publicznej i być przeszkodą w realizacji celów wspólnoty.

Zasady prawne obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, takie jak legalizm, równość, proporcjonalność czy ochrona praw nabytych, znajdują swoje odzwierciedlenie w postępowaniu administracyjnym i stanowią swoistą gwarancję natury proceduralnej, zapewniającą, że będą one realizowane w konkretnych sprawach. W tym znaczeniu są one elementem prawa do dobrej administracji. Jednak należy dodać, że uregulowania procesowe powinny służyć realizacji także innych wartości. Jak stwierdza Z. Kmiecik: „Przyjmuje się powszechnie, iż muszą one zapewnić odpowiednią skuteczność i sprawność działania administracji publicznej”¹. Tak więc administracja publiczna powinna w swoich działaniach z jednej strony kierować się sprawiedliwością, która znajduje odzwierciedlenie w przepisach proceduralnych, z drugiej zaś sprawnością i skutecznością. Wydaje się, że rządy prawa i sprawiedliwa procedura są ograniczeniami na drodze do osiągnięcia określonych wyników i że w celu szybkiej realizacji zadań stawianych przez politykę państwa może dochodzić do naruszenia gwarancji sprawiedliwego traktowania interesów indywidualnych. Jednak obie te grupy wartości wcale nie muszą występować w opozycji do siebie. Mało tego,

¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 26.

z punktu widzenia praw jednostki niezbędne jest nie tylko umieszczenie w porządku prawnym prawa do dobrej administracji, jako gwarancji realizacji zasady sprawiedliwości, ale również skuteczności, sprawności, ekonomii postępowania służących organom administracji, ale przecież także jednostce². Normy takie należy traktować jako instrumenty wspierające prawo do dobrej administracji na płaszczyźnie praktycznej.

Na gruncie europejskim, głównie w orzecznictwie wspólnotowym i działalności europejskiego ombudsmána, pojawiły się próby przeniesienia zasad dobrej administracji, które wyznaczały obowiązki organom administracji, na sytuację prawną jednostki. Zachowania administracji niezgodne ze standardami dobrej administracji (*maladministration* czy *de mauvaise administration*), które powodowały naruszenie praw i wolności jednostki, stały się podstawą dla organów ochrony prawa do ich zakwestionowania. W ten sposób po stronie jednostki pojawiły się prawa do żądania zachowania się administracji zgodnie z określonymi standardami, na straży których stało europejskie sądownictwo. Prawa te, oparte na zasadach dobrej administracji i innych zasadach prawa wspólnotowego, stały się podstawą sformułowania prawa do dobrej administracji. Ponieważ jednak prawo to zostało sformułowane jako prawo podstawowe, dla właściwego zrozumienia jego treści konieczne jest przedstawienie znaczenia praw podstawowych w systemie prawnym Unii Europejskiej.

Pojęcie „praw podstawowych” jest w warstwie semantycznej tożsame z powszechnie stosowanym w innych systemach ochrony i dokumentach międzynarodowych pojęciem „prawa człowieka”. K. Wójtowicz stwierdza, że w zasadzie brak jest merytorycznego uzasadnienia różnic w pojmowaniu tych pojęć. Zauważa jednak, że termin „prawa podstawowe” dominuje w orzecznictwie sądów wspólnotowych, podczas gdy w stosunkach zewnętrznych czy działaniach związanych ze wspólnotową polityką zagraniczną i bezpieczeństwa znacznie częściej pojawia się termin „prawa człowieka”. Obydwa pojęcia pojawiają się natomiast zamiennie w ramach wspólnotowego porządku prawnego³. Wspólnota Europejska ma obowiązek przestrzegania owych praw oraz respektowania ich w działaniach swoich organów i instytucji.

Dla zagadnienia prawa do dobrej administracji w porządku prawnym Unii Europejskiej niezwykle istotny jest proces jego powstawania, który nieodłącznie związany jest z ewolucją, jaką przeszły państwa członkowskie w podejściu do praw podstawowych. W początkowym okresie swego funkcjonowania Wspólno-

² A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 295.

³ K. Wójtowicz, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej* [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 199–200.

ta Europejska nie była zainteresowana problematyką ochrony praw podstawowych. Wynikało to z postrzegania jej przez państwa członkowskie przede wszystkim jako organizacji, której głównym zadaniem miała być integracja ekonomiczna. W związku z tym w żadnym z trzech aktów założycielskich nie znalazło się jakiegokolwiek stwierdzenie odnoszące się do promowania czy przestrzegania praw człowieka⁴. Po raz pierwszy termin prawa podstawowe pojawił się w roku 1969 w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Stauder przeciwko miastu Ulm⁵, w którym padło stwierdzenie, że prawa te stanowią część ogólnych zasad prawa wspólnotowego. W następnych latach Trybunał w swoim orzecznictwie konsekwentnie budował i rozwijał tę koncepcję, określając jej źródła i zakres stosowania. Analizując dorobek ETS, można stwierdzić, że prawa te są kształtowane na podstawie dwu elementów:

- praw wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim⁶,
- umów międzynarodowych, których stroną są państwa członkowskie, a spośród których najważniejsze znaczenie ma Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷.

W latach siedemdziesiątych nastąpiła nie tylko zmiana stanowiska Trybunału w kwestii praw podstawowych, lecz również wzrost zainteresowania tą tematyką innych organów wspólnotowych, przy czym największą aktywność w tym zakresie wykazuje Parlament Europejski. Efektem tych działań jest wspólna Deklaracja Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady Ministerialnej z dnia 5 kwietnia 1977 roku, w której stwierdzono, że poszanowanie praw człowieka ma pierwszorzędne znaczenie w wykonywaniu kompetencji i osiaganiu celów Wspólnoty.

Ochrona praw podstawowych znalazła swoje umocowanie prawne w traktatach, stając się w ten sposób częścią pierwotnego prawa wspólnotowego. Pierwszym z nich jest Jednolity Akt Europejski (JAE)⁸ przyjęty w 1986 roku, w pre-

⁴ Patrz: Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podpisany w Paryżu 18 marca 1951 r., Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r., Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r. Oficjalna strona Unii Europejskiej: http://europa.eu.int/abc/treaties_en.htm429/69, ECR 1969, s. 419.

⁵ 29/69, ECR 1969, s. 419

⁶ ETS odwołuje się do praw wynikających z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, jednak neguje bezpośrednie powoływanie się na prawa zasadnicze będące składową konstytucji państw członkowskich. Zaznacza on, że jego podstawową funkcją jest zapewnienie autonomii systemu prawa wspólnotowego, więc te elementy, które zagrażają integralności tego prawa nie mogą być stosowane. Patrz: wyrok w sprawie L.Hauer przeciwko Krajowi Nadrenia-Palatynat 1979.

⁷ Europejska konwencja o ochronie człowieka i podstawowych wolności z 4 kwietnia 1950 r., Rzym, DzU 1993, nr 61, poz. 284.

⁸ Nowelizacja traktatu rzymskiego uchwalona podczas konferencji rządowej w Luksemburgu i w Brukseli (9 września 1985 – 27 stycznia 1986). Tekst traktatu patrz: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#other>

ambule którego państwa członkowskie podkreśliły konieczność pogłębiania demokracji opartej na prawach podstawowych. Za źródła tych praw uznano konstytucje państw członkowskich, Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz Europejską Kartę Społeczną.

Sformułowania zawarte w JAE oraz późniejsze inicjatywy organów wspólnotowych⁹, w szczególności Parlamentu Europejskiego, przyczyniły się do wprowadzenia praw podstawowych do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w 1992 r. W preambule sygnatariusze dokumentu potwierdzają swoje przywiązanie do zasad wolności, demokracji i poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa. Następnie w art. F pkt. 2 zawarte zostało odwołanie do fundamentalnego dokumentu europejskiego z dziedziny praw człowieka, tj. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które brzmi: „Unia szanuje prawa podstawowe takie, jakie są gwarantowane przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...) oraz takie, jakie wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw-Członków jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”¹⁰. Także ustanowienie obywatelstwa UE świadczy o zmianie podejścia do kwestii ochrony praw podstawowych, ponieważ wiązało się to ustanowieniem nowych praw, w szczególności w odniesieniu do praw wyborczych w wyborach samorządowych i do Parlamentu Europejskiego, jak również w zakresie prawa do przedkładania petycji do PE. Dodatkowo traktat umożliwił obywatelom UE składanie skarg do europejskiego ombudsmansu w sprawach „objętych zakresem działalności Wspólnoty” i „działań instytucji lub organów Wspólnoty”. Należy podkreślić, że traktat z Maastricht, choć stanowi istotny krok w procesie wprowadzania do pierwotnego prawa wspólnotowego praw człowieka, zasad demokracji i praworządności, to nie wprowadził mechanizmu sankcji za ich nieprzestrzeganie przez państwa członkowskie. Próby wprowadzenia takich zapisów spotkały się z niechęcią ze strony sygnatariuszy aktu i zostały z niego usunięte.

Zmiana stanowiska w tym zakresie nastąpiła dopiero w traktacie amsterdamskim¹¹ podpisanym 2 października 1997 roku. W dokumencie tym po raz pierwszy znalazła się możliwość nakładania sankcji na państwa członkowskie, które naruszają „zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka

⁹ Chodzi o dokumenty, które choć nie były wiążące i nie miały charakteru zobowiązań, lecz w znaczącym stopniu wpłynęły na wzrost zainteresowań Wspólnoty problematyką praw podstawowych zarówno ze strony państw członkowskich, jak i organów wspólnotowych. Najważniejsze z nich to: Deklaracja Praw i Wolności Podstawowych z dnia 12 kwietnia 1989 r., Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 9 grudnia 1989 r. oraz Deklaracja o Prawach Człowieka z 29 czerwca 1991 r. Teksty dokumentów patrz: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.

¹⁰ Tekst traktatu o Unii Europejskiej patrz: <http://eur-lex.europa.eu>

¹¹ Tekst traktatu patrz: <http://eur-lex.europa.eu>

oraz praworządności”¹². Traktat ten wprowadził poszerzenie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości przez częściowe rozciągnięcie jego jurysdykcji na III filar UE oraz kontrolę zgodności aktów przyjmowanych przez instytucje wspólnotowe i podjętych na podstawie traktatów z podstawowymi prawami i wolnościami. Ponadto w art. 13 Unia zobowiązała się do zapobiegania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, przekonania religijne, wyznanie, inwalidztwo, wiek oraz orientację seksualną, a także promowania równości szans kobiet i mężczyzn. W traktacie amsterdamskim znalazły się również zagadnienia związane z ochroną danych osobowych i ich wykorzystaniem, także w instytucjach wspólnotowych.

Niezmiernie ważnym wydarzeniem z punktu widzenia ochrony praw podstawowych stało się proklamowanie w 2000 roku Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE)¹³. W dokumencie tym zawarto wszystkie najważniejsze prawa i wolności człowieka, zarówno prawa I (prawa i wolności osobiste i polityczne), II (prawa socjalne, ekonomiczne i kulturalne), jak i III generacji (prawa indywidualne o wymiarze kolektywnym). Należy dodać, że KPPUE nie ma charakteru obowiązującego prawa i została przyjęta tylko i wyłącznie jako zobowiązanie o charakterze politycznym. Ten stan rzeczy uległ jednak zmianie z chwilą ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie podpisanego w 2007 roku traktatu reformującego Unię Europejską (tzw. traktat lizboński). Na mocy art. 6 pkt 1 niniejszego traktatu „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu¹⁴, która ma taką samą moc prawną jak traktaty”¹⁵, co w praktyce oznacza, że postanowienia Karty, z wyłączeniem Polski, Wielkiej

¹² Art. F traktatu amsterdamskiego (obecny art. 6).

¹³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej została ogłoszona na szczycie Unii Europejskiej, który odbył się w dniach 6–8 grudnia 2000 roku w Nicei przez Radę Europejską, Parlament Europejski i Komisję Europejską. Decyzja o rozpoczęciu prac nad tym dokumentem została podjęta przez Radę Europejską w czerwcu 1999 roku podczas szczytu w Kolonii. W październiku w Tempere powołany został konwent, składający się z 62 osób – przedstawicieli głów państw i rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, których zadaniem było opracowanie projektu Karty do grudnia 2000 roku. W charakterze obserwatorów w pracach brali udział reprezentanci Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Trybunału Praw Człowieka Rady Europy. Państwa kandydujące do Unii, m.in. Polska, oraz organizacje pozarządowe podczas prac nad projektem miały możliwość wyrażenia opinii na jej temat.

¹⁴ Do tekstu Karty dodano Wyjaśnienia zawierające uaktualnienia głównie w artykułach dotyczących zakresu stosowania oraz zakresu i wykładni praw i zasad Karty, niemające jednak znaczenia prawnego, ale stanowiące cenne narzędzie wykładni przeznaczone do wyjaśnienia postanowień Karty, (2007/C 303/02), DzU C 303/17, 17 grudnia 2007, <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁵ DzU C 306/50, 17 grudnia 2007, <http://eur-lex.europa.eu>

Brytanii i Czech, stały się prawnie wiążące dla państw członkowskich i zaliczają się do aktów prawa pierwotnego¹⁶.

Pośród praw podstawowych wymienionych w KPPUE znalazło się także prawo do dobrej administracji (*right to good administration*), które właśnie w tym akcie zostało sformułowane *expressis verbis* po raz pierwszy. Należy jednak dodać, że pojawiało się ono w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości już w połowie lat osiemdziesiątych. Zostało ono sformułowane jako prawo podmiotowe i stało się konsekwencją, podobnie jak KPPUE, zmiany podejścia do zagadnienia praw człowieka na arenie międzynarodowej. Jak pisze E. Riedel: „Międzynarodowa ochrona praw człowieka nabiera w końcu XX wieku nowej dynamiki. O ile pierwsza połowa stulecia stała pod hasłem rozwoju państwa narodowego i tylko sporadycznie uznawano jednostkę za adresata nie tylko obowiązków, ale i praw, o tyle po drugiej wojnie światowej wzrosło przekonanie, że państwo narodowe, nie potrafiąc zapobiec dwóm wojnom światowym, zawiodło jako tradycyjny gwarant praw obywatelskich oraz że totalitarne formy rządów przyniosły niewymowne cierpienia milionom ludzi. Powstanie Narodów Zjednoczonych otworzyło możliwości przeniesienia ochrony praw człowieka z płaszczyzny wewnętrznej na płaszczyznę międzynarodową i tym samym międzynarodowej odpowiedzialności państw. Podstawowe przekształcenia prawa międzynarodowego można by w skrócie przedstawić w następujący sposób: na początku stulecia wyłącznym adresatem praw i obowiązków prawnomiędzynarodowych było państwo; od 1945 r. toruje sobie drogę przekonanie, że u podstaw prawa międzynarodowego stoi nie państwo, lecz człowiek”¹⁷. Tak więc zmiany w zakresie praw człowieka ewoluują z ochrony praw państwa w kierunku ochrony praw jednostki. Prawo do dobrej administracji niewątpliwie wpisuje się w ten proces zmian, ponieważ dotyczy ono jednostki i służy wzmocnieniu ochrony jej praw w kontaktach z uprzywilejowaną pozycją administracji publicznej. Trafnie ujmuje to E. Bojanowski, pisząc: „Powszechność i wszechobecność administracji w państwie (w organizacjach międzynarodowych również) sprawia, że nie ma jednostki (obywatela), która mogłaby się czuć «wolna» od kontaktów z administracją publiczną. Stąd i prawa jednostki (obywatela) wobec administracji muszą mieć taki sam, powszechny charakter. Taki też charakter ma prawo do dobrej administracji”¹⁸. Zauważa jednocześnie, że prawo to w znacznym stopniu zależy od realizacji pozostałych praw człowieka oraz że

¹⁶ Do traktatu dołączone zostały protokoły i deklaracje niektórych państw członkowskich; na szczególną uwagę zasługuje wynegocjowany przez Wielką Brytanię tzw. Protokół brytyjski ograniczający stosowanie niektórych zapisów KPPUE w stosunku do tego państwa. Do protokołu tego przystąpiła w październiku 2007 roku Polska.

¹⁷ E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistnienia praw politycznych i społecznych*, (tłum. J. Zajadło), *Ruch Prawniczy, „Ekonomiczny i Socjologiczny”* 1990, z. 3–4, s. 115.

¹⁸ E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Prawa człowieka wczoraj – dziś – jutro”, 2005, t. XIII, s. 168.

o „prawie człowieka do dobrej administracji” można mówić dopiero wówczas, gdy występuje pełne prawne upodmiotowienie osoby ludzkiej¹⁹.

Prawo do dobrej administracji zostało umieszczone w rozdziale V Karty zatytułowanym „Prawa obywateli”. Z takiego usytuowania wynika, że jest to prawo obywatelskie i polityczne wychodzące poza aspekty procesowe. Jednak nie jest to klasyczne prawo obywatelskie, przyznane bowiem zostało każdej osobie niezależnie od jej przynależności państwowej (*every person*) i ukształtowane jako prawo człowieka. Tak więc organy administracyjne Unii mają obowiązek jednakowego traktowania wszystkich osób, które znajdą się pod ich władztwem. Zgodnie z nim każda osoba, niezależnie od jej przynależności państwowej, ma prawo do dobrych praktyk administracyjnych, a więc do rozpatrzenia swojej sprawy „przez organy i instytucje Unii w sposób bezstronny, sprawiedliwy i w odpowiednim terminie”²⁰. Wyraźne jest zatem podobieństwo do mającego już ugruntowaną pozycję w orzecznictwie i doktrynie prawa do sądu²¹. Niewątpliwie takie cechy postępowania, jak: bezstronność, rzetelność i załatwienie sprawy w rozsądnym terminie, są czynnikami, które stanowią pewne minimum mające zapewnić skuteczność postępowania. Cechy te są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ załatwienie spraw w rozsądnym terminie nie jest możliwe wtedy, gdy organ administracyjny nie działa sprawnie i efektywnie.

W artykule 41 ust. 2 EKPP wymieniono następujące uprawnienia składające się na prawo do dobrej administracji:

- prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
- prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

¹⁹*Ibidem*, s. 169.

²⁰ Art. 41 ust. 1, za: S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 28.

²¹ Prawo to zostało unormowane w art. 6 Konwencji Europejskiej i art. 14 Paktu Obywatelskiego i obejmuje: prawo do słusznego i publicznego procesu, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu, a po stronie oskarżonego domniemanie niewinności oraz prawa: do informacji, do przygotowania obrony, do obrony osobiście lub przez obrońcę (także ustanowionego z urzędu), do kontradiktoryjności, do tłumacza. Więcej na ten temat patrz: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 48 i n. Także EKPP normuje prawo do sądu w art. 47, który brzmi: „Każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

Wymienione powyżej uprawnienia są elementami szerszego pojęciowo prawa podstawowego, jakim jest prawo do obrony. Prawo to umożliwia jednostce efektywną ochronę jej interesów i dlatego powinno być przestrzegane we wszystkich rodzajach postępowań prowadzonych przez organy wspólnotowe, w tym również w postępowaniach o charakterze administracyjnym. Z prawa tego wynika, że organy administracji winny starać się przewycięzać wszelkie trudności faktyczne lub prawne, które mogłyby przeszkadzać w pełnym urzeczywistnieniu tego prawa²².

Ważną kwestią w zakresie wymienionych uprawnień jest również umieszczenie w Karcie prawa każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostaną podjęte kroki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację. Uprawnienie to łączy się z obowiązkiem uzasadniania swoich decyzji przez organy unijne, który oznacza, że organ powinien wskazać podstawę prawną i faktyczną wydania aktu. Jeśli tak nie uczyni lub poda jedynie ogólne przyczyny wydania decyzji, może ona zostać uznana za nieważną. Uzasadnienie służy także kontroli działalności administracji, umożliwiając weryfikację zgodności wydawanych aktów z prawem²³. Na treść prawa do wysłuchania składa się przede wszystkim prawo do wypowiedzenia się przez jednostkę na temat prawdziwości, znaczenia i istotności wszelkich faktów, oskarżeń oraz okoliczności, o których wiedzę posiada organ administracji i które staną się podstawą faktyczną rozstrzygnięcia sprawy. Tak więc, wówczas gdy postępowanie dowodowe zostanie zamknięte, należy stworzyć jednostce możliwość wypowiedzenia się co do wszelkich zgromadzonych dowodów, które posłużą za podstawę dla wydawanej decyzji²⁴. Niedopełnienie przez organ powyższego obowiązku powoduje skutek w postaci utraty mocy dowodowej tych pism i dokumentów, co do których strona się nie wypowiedziała, i niemożności użycia ich jako środków dowodowych przeciwko niej²⁵.

Kolejnym elementem prawa do wysłuchania, przysługującym jednostkom na wcześniejszych etapach procedury administracyjnej, jest prawo dostępu do akt sprawy osoby, której ta sprawa dotyczy²⁶. Jednak umieszczono tu pewne zastrzeżenie, mówiące o poszanowaniu „prawnie uzasadnionego interesu poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej”²⁷. Omawiane uprawnienie jest bez wątpienia niezbędną przesłanką efektywnego wykonywania prawa do wysłucha-

²² M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie”, 2004, nr 1 (29), s. 99.

²³ Szerzej na ten temat patrz: A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7 s. 67–77.

²⁴ Orzeczenie SPI w sprawach: T-39/92 i T-40/92 CB i inni przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1994*, s. II-1177; T-450/93 Lisrestal przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1994*, s. II-1177.

²⁵ Orzeczenia SPI w sprawach: T-9/89 Huls AG przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1992*, s. II-629; T-15/89 Chemie Linz AG przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1992*, s. II-1275.

²⁶ Art. 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

²⁷ Art. 41, ust.2 KPPUE.

nia²⁸. Na jego podstawie osoba będąca stroną postępowania, dzięki dokładnej znajomości treści akt, jest w stanie w sposób świadomy i rozważny przedstawić swoje uwagi i spostrzeżenia.

Obowiązek wyrównania szkody spowodowanej działaniem organów Unii lub jej personelu przy wykonywaniu czynności służbowych znajduje się w art. 43 ust. 3 Karty. Prawo to gwarantuje stronie pokrzywdzonej roszczenie w przypadku wystąpienia błędu działania administracji. Trzeba jednak dodać, że odpowiedzialność deliktowa Wspólnoty nie jest absolutna i w judykaturze ETS zostały wskazane konkretne przesłanki tej odpowiedzialności. Pierwszą z nich jest nielegalność (bezprawność) działania organu lub funkcjonariusza UE. Jeżeli związana jest ona z wydawaniem aktów administracyjnych, może polegać na niepełnym zgromadzeniu materiału dowodowego, na wzięciu pod uwagę niewłaściwych czynników przy jej wydawaniu czy na naruszeniu określonych uprawnień proceduralnych jednostek²⁹. Druga z przesłanek dotyczy tego, czy dana osoba wskutek bezprawnego działania organu lub funkcjonariusza musi ponieść szkodę, przy czym szkoda ta powinna być oczywista, wymierna, udowodniona oraz naruszać interesy tej osoby w specjalny i indywidualny sposób³⁰. Ostatnim warunkiem odpowiedzialności deliktowej jest związek przyczynowy między bezprawnym działaniem organu lub funkcjonariusza a szkodą, przy czym musi on być dostatecznie bezpośredni³¹.

Jako ostatnie w art. 41 w ust. 4 KPPUE znalazło swoje miejsce prawo każdej osoby do kierowania wystąpień do instytucji unijnych w jednym z języków traktatowych, co obliguje wspomniane instytucje do formułowania odpowiedzi w tym samym języku.

Umieszczone w art. 42 Karty prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji kształtowało się stopniowo w orzecznictwie ETS i tam właśnie uznano je jako jeden z elementów prawa do dobrej administracji.

W artykule 43 Karty Praw Podstawowych znalazło się prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przysługujące osobom, które spotykają się z nadużyciami ze strony organów i instytucji unijnych w ich

²⁸ K. Lenaerts, J. Vanhamme, *Procedural Right of private parties in the Community administrative process*, „Common Market Law Review”, 1997, nr 3, s. 537.

²⁹ Patrz orzeczenia ETS w sprawach: 19, 20, 25, 30/69 Denise Richez-Parise i inni przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1970*, s. 325; 145/83 Stanley George Adams przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1985*, s. 3539.

³⁰ Patrz orzeczenia ETS w sprawach: 56–60/74 Kampffmeyer przeciwko Komisji i Radzie, *Zbiór orzeczeń 1976*, s. 711; 26/74 Roquette Freres przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1976*, s. 677; orzeczenie SPI w sprawie T-575/93 C Koelman przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1996*, s. II-1.

³¹ Patrz orzeczenia SPI w sprawach: T-175/94 International Procurement Services S.A. przeciwko Komisji, *Zbiór orzeczeń 1996*, s. II-729; T-168/94 Blackspur Diy Ltd., S.Kellar, J.M.A.Glancy i R.Cohen przeciwko Radzie i Komisji, *Zbiór orzeczeń 1995*, s. II-2627.

praktyce administracyjnej. Owe nadużycia obejmują bardzo szeroki zakres działań i są to przykładowo: naruszenia przepisów proceduralnych, nadużycia władzy, dyskryminowanie niektórych podmiotów, opóźnienia i przewlekłość postępowań administracyjnych. Zakres tego prawa jest ograniczony do spraw, które nie podlegają jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji.

Na kanwie rozwiązań przyjętych w Karcie Praw Podstawowych z inicjatywy R. Perry'ego i poparciu ombudsmana Unii Europejskiej J. Södermanna w lipcu 1999 roku ukazał się Europejski Kodeks Dobrej Administracji³². Zebrał on zasady dobrego administrowania obowiązujące w prawie wspólnotowym, orzecznictwie sądów unijnych i w systemach prawnych krajów członkowskich (głównie Francji, Danii, Finlandii i Belgii). Nie miał on charakteru aktu normatywnego, a jedynie miał uświadamiać pełnię praw obywatelom – klientom administracji i wyznaczać standardy działania urzędnikom – usługodawcom. Kodeks ten stał się natomiast inspiracją i podstawą do stworzenia Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, przyjętego przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku. Składa się on z 27 artykułów, zawierających podstawowe zasady dobrego administrowania. Są to: zasada praworządności (art. 4), zasada niedyskryminowania (art. 5), zasada współmierności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zasada bezstronności i niezależności (art. 8), zasada obiektywności (art. 9), zasada uczciwości (art. 11), zasada uprzejmości (art. 12) i zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13).

Prócz wyżej wymienionych zasad kodeks porusza także inne aspekty dobrego administrowania. Są to: potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika (art. 14), zobowiązanie do przekazania sprawy właściwej jednostce organizacyjnej instytucji (art. 15), prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16), przestrzegania stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17), jej uzasadnienia (art. 18) i poinformowania o możliwościach odwołania się od niej (art. 19), przekazania podjętej decyzji zainteresowanym (art. 20), ochrona danych osobowych (art. 21), umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów (art. 23), obowiązek prowadzenia rejestrów wchodzących i wychodzących dokumentów (art. 25) oraz prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku jakichkolwiek zaniedbań co do wykonania zasad EKDA.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji jest swoistą instrukcją wyjaśniającą urzędnikowi, co w praktyce powinno oznaczać prawo do dobrej administracji.

³² *The European Code of the Good Administrative Behaviour* – dosłowne tłumaczenie nazwy dokumentu podkreśla jego proceduralny charakter – Kodeks Dobrego Postępowania Administracji. J. Świątkiewicz wskazuje tłumaczenie Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, jednak dla lepszej komunikatywności w swoim komentarzu używa terminu Kodeks Dobrej Administracji. Patrz: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

Ogólne sformułowania, zawarte chociażby w Karcie Praw Podstawowych, znajdują swoje odzwierciedlenie i rozwinięcie w postaci konkretnych przepisów, które zobowiązują urzędnika do określonego zachowania. Niewątpliwie jego podstawową słabością jest charakter prawny, bowiem omawiany dokument nie jest aktem prawnym obligatoryjnym, choć zasady w nim wymienione są praktycznie stosowane w organach i instytucjach Unii Europejskiej. Nie da się jednak ukryć, że akt ten jest szeroko dyskutowany w krajach członkowskich i niewątpliwie odciska swe piętno na wewnętrznych porządkach prawnych poszczególnych państw. Według A. Jurcewicza, kodeks należy do tzw. *soft law* – „miękkiego prawa”, które w Unii zaczyna odgrywać coraz większe znaczenie. Ma on niewątpliwie ograniczoną „siłę” oddziaływania, jednak przez swój charakter skłania do określonych zachowań, przestrzegania ustalonych standardów, zwłaszcza w obrębie urzędów i instytucji Unii³³. Przyjęte w ten sposób zasady i rozwiązania wyrażają się często w orzecznictwie sądowym oraz aktach prawa wewnętrznego, co prowadzi do przekształcenia się *soft law* w *hard law* („twarde prawo”)³⁴.

Reasumując, prawo do dobrej administracji jest zbiorem konkretnych uprawnień obywatela, którym przyporządkowane są odpowiednie obowiązki po stronie właściwego organu administracyjnego. Jednostka może wymagać stosownego zachowania się organu w danych okolicznościach, mieszczącego się w ramach pojęcia dobrej administracji. W przypadku naruszenia któregośkolwiek z komponentów prawa do dobrej administracji obywatelowi przysługuje roszczenie. W takim rozumieniu prawo do dobrej administracji ma charakter proceduralny i dotyczy tych elementów dobrej administracji, które są związane z relacją między organem administracyjnym a jednostką. Należy jednak dodać, że prawo do dobrej administracji posiada nie tylko aspekt formalny (proceduralny), ale również aspekt materialny, wyrażający się w roszczeniu o to, by organy administracji publicznej działały efektywnie i sprawnie, co jest jednym z elementów szerszego pojęcia, jakim jest dobra administracja³⁵.

³³ A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 113, 118.

³⁴ *Ibidem*, s.114.

³⁵ W doktrynie toczy się dyskusja, czy prawo do dobrej administracji jest jedynie prawem dotyczącym procedury czy publicznym prawem podmiotowym. Pierwsze, wąskie rozumienie tego prawa odpowiadałoby zasadniczo mocno rozwiniętem w polskiej literaturze i orzecznictwie zasadom postępowania administracyjnego. Drugie podejście, szersze, oznaczałoby mieszany charakter tego prawa i jego konsekwencją byłoby nałożenie obowiązku „aktywności i efektywności” na administrację publiczną, a dla obywatela roszczenie z tym związane. Więcej na ten temat patrz: T. Rabska głos w dyskusji [w:] *Prawo do dobrej administracji – Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe, 23–24 IX 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 67–68 oraz T. Rabska, *Poglądy nauki niemieckiej jako przyczynek do dyskusji o prawie do dobrej administracji. Ibidem*, s. 501 i n.

RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AS FUNDAMENTAL RIGHT OF EUROPEAN UNION

Summary

The paper refers to the ongoing discussion on the shape, forms, and methods of public administration activity. It deals with issues related to the place held by the right to good administration in the law system of the EU. The author has presented its creation process, which is inseparably connected with an evolution, which the member-states have undergone in their approach to the fundamental rights. The paper has shown the material and personal right to good administration based on the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Code of Good Administrative Behaviour. The summary has stressed the procedural character of the right, covering direct relations between an administrative agency and an individual.