

Aleksandra Szczerba*

Małgorzata Pierzecka

ORCID: 0000-0001-7857-0554*

Akademia im. Jakuba z Paradyża

w Gorzowie Wielkopolskim

Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między *soft law* a wiążącym standardem normatywnym

Streszczenie

W nowoczesnym systemie władzy opartym na zasadzie praworządności ochrona statusu prawnego jednostki jest istotną determinantą swobody działania organów władzy publicznej. Związane z tym paradygmatem zasady, takie jak zasada niedyskryminacji, legalizmu czy sprawiedliwości w postępowaniu administracyjnym, znajdują swe odzwierciedlenie w prawie do dobrej administracji.

W systemie Unii Europejskiej prawo to wyraża art. 41 Karty praw podstawowych UE. Jego skodyfikowanie w tym najważniejszym unijnym dokumencie ochrony praw człowieka nie tylko poszerzyło katalog źródeł prawa unijnego w przedmiocie prawa do dobrej administracji, obejmującym zarówno źródła o charakterze *hard law*, jak i *soft law*, ale także osadziło je w perspektywie prawnoczułowieczej. Tym samym określone obowiązki organów administracji publicznej skorelowane zostały z prawem podmiotowym jednostki żądania ich realizacji.

Celem artykułu jest analiza prawa do dobrej administracji ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zróżnicowanego katalogu źródeł prawa unijnego w tym przedmiocie na ów standard normatywny. Rozważania oparte zostaną na metodzie teoretyczno- i dogmatyczno-prawnej z incydentalnym zastosowaniem metody historycznej. Duże znaczenie dla prowadzonego wywodu mają odwołania do orzecznictwa TSUE, które odegrało fundamentalną rolę w kształtowaniu składowych prawa do dobrej administracji jako zasad ogólnych prawa Unii, a obecnie – dookreśla prawo do dobrej administracji skodyfikowane w art. 41 KPP UE.

Słowa kluczowe: prawo do dobrej administracji, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej

Wstęp

Prawo do dobrej administracji jest zaliczane do praw podstawowych gwarantowanych w porządku prawnym Unii Europejskiej¹. Zakresem tych praw objęte są prawa człowieka znane innym międzynarodowym systemom ochrony praw człowieka, a także specyficzne uprawnienia jednostki, wykształcone w toku rozwoju procesów integracyjnych w strukturalnych ramach najpierw trzech wspólnot europejskich, a obecnie UE. W procesie kształtowania się tych praw ważną rolę odegrał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ jego orzecznictwo ewoluowało w kierunku rozwijania praw człowieka, jako specyficznego źródła prawa unijnego – ogólnych zasad tego prawa². Za ogólne zasady prawa unijnego TSUE uznał także elementy stanowiące treść normatywną prawa do dobrej administracji³. Wynikają one bezpośrednio z norm prawa UE, a także z tradycji konstytucyjnej poszczególnych państw członkowskich oraz umów międzynarodowych odnoszących się do praw człowieka, których stronami są państwa członkowskie⁴.

Prawo do dobrej administracji zawarte jest w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej w rozdziale V zatytułowanym „Prawa Obywatelskie”. Jednakże stypulujący go art. 41 zawarty w tym rozdziale przyznaje prawo do dobrej administracji każdej osobie bez względu na przynależność państwową. W związku z powyższym prawo do dobrej administracji traktowane jest jako prawo człowieka, zgodnie z założeniem uniwersalizmu podmiotowego, iż każdemu przysługuje równe traktowanie przez organy administracyjne UE⁵.

Celem niniejszego artykułu jest analiza prawa do dobrej administracji ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zróżnicowanego katalogu źródeł prawa unijnego w tym przedmiocie na ów standard normatywny. Rozważania oparte zostaną na metodzie teoretyczno- i dogmatyczno-prawnej z incydentalnym zastosowaniem metody historycznej. Duże znaczenie dla prowadzonego wywodu mają odwołania do orzecznictwa TSUE, które odegrało fundamentalną rolę w kształtowaniu składowych

¹ M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1, s. 87.

² A. Ziółkowska, *Prawo do dobrej administracji w ujęciu Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, red. M. Thorz, Częstochowa 2009, s. 191-192. Na temat rozwoju praw człowieka w UE zob. także A. Szczerba-Zawada, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania*, red. E. Latoszek, M. Proczek, A. Szczerba-Zawada, A. Masłoń-Oracz, K. Zajączkowski, Warszawa 2018, s. 111 i nast.

³ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 57.

⁴ A. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 56.

⁵ A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 57.

prawa do dobrej administracji, jako zasad ogólnych prawa Unii, a obecnie – dookreśla prawo do dobrej administracji skodyfikowane w art. 41 KPP UE.

1. Istota prawa do dobrej administracji

Pojęcie dobrej administracji, wpisane w istotę analizowanego prawa podstawowego, opisuje relację, jaka zachodzi między jednostką a administracją publiczną w jej najbardziej optymalnym wymiarze. Ukształtowana na przestrzeni kilkudziesięciu lat praktyki orzeczniczej TSUE zasada dobrej administracji opiera się na postępowaniu nie tylko sprawnym i prostym, ale również celowym. W orzecznictwie podkreśla się, iż jakość administracji jest uzależniona od poprawnego stosowania zasady dobrej administracji jako gwaranta sprawnego, skutecznego i sprawiedliwego jej działania⁶. W tej perspektywie prawo do dobrej administracji jest podstawą budowania zaufania jednostki do państwa⁷.

Przepis art. 41 KPP UE, normujący prawo do dobrej administracji, zawiera najważniejsze elementy treściowe analizowanego prawa podmiotowego⁸. Nadrzędną zasadą wyrażoną w tym artykule jest prawo jednostki do załatwienia jej sprawy przez unijne organy i instytucje bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Uszczegółowiono uprawnienia jednostek w kontaktach z unijną administracją przez prawo do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek, mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację, prawo dostępu każdej osoby do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów, poufności i tajemnicy zawodowej i handlowej oraz obowiązek uzasadniania przez organy administracji swych decyzji (art. 41 ust. 2 KPP UE). W katalogu praw zaliczonych do dobrej administracji wymieniono również klauzulę odszkodowawczą. Na jej podstawie każda osoba może dochodzić naprawienia wszelkich szkód, wyrządzonych przez unijne podmioty administrujące. Artykuł 41 ust. 4 KPP UE z kolei przyznaje każdemu prawo zwracania się do instytucji unijnych w jednym z języków urzędowych i otrzymania odpowiedzi w tym samym języku.

Analizowany przepis skonstruowany jest w oparciu o tzw. zasadę parasola. Rolę owego „parasola” stanowi samo prawo do dobrej administracji, pod którym

⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 41*, [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 1096-1097.

⁷ Na co uwagę zwracają M. Batalli, A. Fejzullahu, *Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior*, „Pécs Journal of International and European Law” 2018, t. 1, s. 27.

⁸ M. Szydło, *op. cit.*, s. 93.

„chronią się” poszczególne normy i prawa służące jego realizacji. Prawo do dobrej administracji jest więc pewnego rodzaju zbiorem uprawnień jednostek w zetknięciu z administracją UE, a jednocześnie wskazuje obowiązki unijnych organów, instytucji i jednostek organizacyjnych⁹.

Pojawienie się skonkretyzowanych norm odnoszących się do prawa, do dobrej administracji w KPP UE sprawiło, iż po raz pierwszy w historii UE mogą być one egzekwowane wprost od wszystkich organów, jednostek organizacyjnych i instytucji unijnych. Pojęcie dobrej administracji „należy odczytywać jako pojęcie kładące nacisk na obowiązki urzędników, natomiast pojęcie prawa do dobrej administracji to prawo podmiotowe, by się realizacji tych obowiązków od urzędników domagać”¹⁰.

2. Geneza prawa do dobrej administracji

Geneza prawa do dobrej administracji miała istotny wpływ na jego rozwój i związana była ściśle z orzecnictwem TSUE. Orzecznictwo luksemburskie stało się jednym z czynników kształtujących składowe prawa do dobrej administracji¹¹, podobnie jak innych praw podstawowych. Należy zauważyć, że początkowo zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i Sąd często uznawały się za niekompetentne w zakresie ochrony praw podstawowych. W związku z tym, iż traktaty założycielskie nie regulowały praw człowieka, instytucje te odmawiały orzekania w sprawach zgodności prawa wspólnotowego z prawami obywateli państw członkowskich. Przełomem było orzeczenie TS w sprawie Stauder przeciwko miastu Ulm, w którym Trybunał stwierdził, że „prawa człowieka są częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego, stanowiącego podstawę jego orzekania”¹². Orzeczenie stało się przyczynkiem do późniejszego rozszerzania kompetencji TSUE i coraz szerszego wkraczania przez niego w materię zarezerwowaną dotąd dla organów państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypełniał w ten sposób, w znacznym stopniu, luki w dotychczasowych zasadach prawa administracyjnego UE¹³.

Z biegiem procesów integracyjnych, implikującym poszerzenia unijnego władztwa, coraz więcej osób fizycznych i prawnych wchodziło w stosunki z unijnymi

⁹ K. Milecka, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 224-225. Zob. podobnie A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 127-128.

¹⁰ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1097.

¹¹ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 40.

¹² Ibidem, s. 39.

¹³ K. Milecka, op. cit., s. 223.

instytucjami, stając się podmiotem administrowanym, poddanym władztwu organów unijnych, co wywoływało konieczność większej ochrony prawnej ich statusu prawnego¹⁴.

Działalność TSUE spowodowała, że dotychczasowe wskazówki i instrukcje poprawnej praktyki administracyjnej (skupiającej się głównie na obowiązku działania w rozsądnym terminie), zostały uzupełnione i wzbogacone o inne, jak np. uzasadnianie decyzji, staranność, przepraszanie za popełniane błędy i naprawianie ich, wysłuchanie jednostki i udzielenie jej dostępu do informacji, poprawny przepływ informacji pomiędzy administracją a jednostką, prowadzenie spraw przez wykwalifikowanych urzędników, a także staranne i właściwe stosowanie przepisów prawa przez odpowiednie organy unijne¹⁵. Aktywność orzecznicza TSUE miała ogromny wpływ na dookreślenie prawa do dobrej administracji, ponieważ w prawie unijnym nie było żadnych przepisów proceduralnych regulujących postępowania administracyjne przed organami administracji europejskiej¹⁶. Nadanie podmiotom administrowanym¹⁷ konkretnych uprawnień proceduralnych dało im gwarancję stosowania przez organy unijne zasady legalizmu. Natomiast uprawnienia materialne nadane tym podmiotom pozwoliły żądać od administracji unijnej sprawnej i właściwej realizacji przydzielonych im zadań¹⁸.

Powołanie urzędu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na mocy Traktatu z Maastricht było dopełnieniem procesu tworzenia dobrej administracji. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich miał za zadanie między innymi walczyć ze „złą administracją” i jej przejawami. Sam ERPO odniósł się do tego sformułowania, określając jego definicję w ujęciu negatywnym. Złe administrowanie ma więc miejsce w przypadku, gdy „organ władzy publicznej działa sprzecznie z regułą lub zasadą, która jest dlań wiążąca”¹⁹. Rozpatrując skargi dotyczące niewłaściwego administrowania, ERPO określił standardy, jakimi powinna cechować się dobra administracja. Jego działalność w tym zakresie niejako zazębiała się z działalnością TSUE. Po pierwsze, inspirował się orzeczeniami Trybunału, po wtóre sam miał wpływ i niejako wzbogacał o nowe elementy praktykę stosowania zasad dobrej administracji (np. zasadą uprzejmości czy też służebności administracji wobec jednostki). Ważnym aspektem jego działalności w procesie kształtowania prawa do dobrej administracji było postulowanie stworzenia Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Był aktywnym

¹⁴ M. Szydło, op. cit., s. 87.

¹⁵ Tak K. Milecka, op. cit., s. 223.

¹⁶ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1100.

¹⁷ Podmioty administrowane – podmioty poddane władztwu administracyjnemu organów Unii za M. Szydło, op. cit., s. 87.

¹⁸ Jak wyjaśnia K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1100.

¹⁹ Ibidem.

propagatorem kodyfikacji owego prawa i jego wyartykułowania w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej²⁰, co ostatecznie miało miejsce²¹.

Opracowujący treść Karty praw podstawowych Konwent, w tym postulowanego przez ERPO prawa do dobrej administracji, powołany na szczycie UE w Kolonii w czerwcu 1999 r., uznał, że administracja unijna jest administracją „wspólnoty prawa” i zdecydował o umieszczeniu prawa do dobrej administracji w dziale V KPP UE, określającym prawa obywatelskie. Samo zaś wprowadzenie prawa do dobrej administracji do KPP UE miało legitymizować działanie unijnej administracji²².

3. Źródła prawa UE w przedmiocie prawa do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji w przepisach prawa Unii Europejskiej zostało uregulowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej²³. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jest wiążącym źródłem prawa, regulującym między innymi zasady postępowania między unijną administracją a jednostką. EKDDPA natomiast stanowi źródło prawa o charakterze *soft law*²⁴.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej została przyjęta i ogłoszona podczas szczytu w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. Była odpowiedzią na potrzeby coraz bardziej zaawansowanych procesów integracji w Europie i związanych z tym przemianami. Początkowo funkcjonowała jako dokument niewiążący prawnie, swego rodzaju deklaracja polityczna. 13 grudnia 2007 r. podpisano Traktat Lizboński, którego integralną częścią stała się KPP UE²⁵. Moc prawną Karta nabyła z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony, tj. 1 grudnia 2009 r. i tym samym na postawie art. 6 TUE²⁶ stała się źródłem prawa pierwotnego²⁷. Artykuł 6 TUE w wersji postlizbońskiej stanowi, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia

²⁰ Dz. U. C 202 (2016).

²¹ K. Milecka, op. cit., s. 224.

²² K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1098.

²³ <https://europa.eu/!XC79hb> [dostęp: 1.09.2020].

²⁴ A. Krawczyk, *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach unijnych*, [w:] *System Prawa administracyjnego, Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 209-210.

²⁵ A. Gronkiewicz, *Kilka uwag o dobrej administracji w świetle dyskusji na temat Karty praw podstawowych*, [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, red. M. Thorz, Częstochowa 2009, s. 173-175.

²⁶ Traktat o Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana], Dz. U. C 202 (2016).

²⁷ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1101.

2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach²⁸.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, jako źródło prawa pierwotnego, zgodnie z jej art. 51 ust. 1 jest wiążąca dla instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości, jak i dla państw członkowskich, choć wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii²⁹. Trybunał Sprawiedliwości potwierdza powyższe w orzecznictwie: „ponadto należy pamiętać, że wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych w ramach wspólnotowego porządku prawnego są wiążące także dla Państw Członkowskich, gdy wykonują one regulacje wspólnotowe”³⁰.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej składa się z preambuły i 54 artykułów zebranych w 7 rozdziałach o nazwach: I. Godność; II. Wolności; III. Równość; IV. Solidarność; V. Prawa obywatelskie; VI. Wymiar sprawiedliwości; VII. Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania karty. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej odnosi się do praw osobistych i politycznych jednostek, a także społecznych i ekonomicznych, stanowiąc tym samym unikalny dokument, łączący tak różne kwestie. Zawarte tu prawa materialne są realizowane przez określone prawa proceduralne. Wśród nich jest prawo do dobrej administracji, zawarte w artykule 41³¹. Relewantne w zakresie prawa do dobrej administracji poza art. 41 KPP UE są artykuły: 42 – omawiający dostęp do dokumentów, 43 – odnoszący się do ERPO, 44 – dotyczący petycji składanych do Parlamentu Europejskiego, a także 47 – mówiący o prawie do rzetelnego środka prawnego i rzetelnego procesu sądowego. Stanowią one (wspólnie) zbiór kryteriów kontroli działania organów i instytucji UE, między innymi w postępowaniach administracyjnych. Tworzą grupę norm, których zadaniem jest zapewnienie ochrony obywateli Unii w stosunkach z administracją europejską³².

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej wypełniła lukę spowodowaną brakiem jednolitego katalogu praw człowieka w UE. Stanowi niejako kompromis pomiędzy istniejącymi już w społeczeństwie europejskim podejściem do praw człowieka a oczekiwaniami co do konieczności utworzenia jednolitego katalogu praw w formie wiążącego dokumentu³³.

²⁸ R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawadzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Warszawa 2015, s. 120.

²⁹ Na ten temat także N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 17-28.

³⁰ Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych, Dz. Urz. UE C 303/17 z 14 grudnia 2007 [online], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32007X1214%2801%29_9 [dostęp: 13.08.2020].

³¹ A. Ziółkowska, op. cit., s. 195.

³² K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1103.

³³ A. Ziółkowska, op. cit., s. 192-193.

Dopełnieniem postanowień zawartych w KPP UE w zakresie prawa do dobrej administracji jest przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Na EKDPA składa się 27 artykułów. Istotny wpływ na ich powstanie miały zasady dobrego postępowania zawarte w prawie UE oraz państw członkowskich, jak również w orzecznictwie TSUE oraz w zaleceniach i rezolucjach Rady Europy. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej wskazuje zasady ogólne i wartości mające tworzyć relacje pomiędzy instytucjami unijnymi a obywatelem³⁴. Tworzą je zasady, m.in.: niedyskryminacji, proporcjonalności, zakazu nadużywania władzy, bezstronności i niezależności, obiektywności, przewidywalności i konsekwentnego działania oraz doradztwa, uczciwości, uprzejmości, odpowiadania na pisma w języku obywatela, potwierdzania odbioru pism kierowanych do organu administracji publicznej, przekazywania spraw według właściwości w przypadku błędnego skierowania, terminowości, uzasadnienia decyzji, informowania o możliwości odwołania, doręczenia rozstrzygnięcia, poszanowania danych osobowych, udzielania informacji, prowadzenia rejestrów korespondencji wychodzącej i przychodzącej czy zaskarżenia zaniedbań instytucji publicznych do ERPO. Naczelną zasadą wynikającą z EKDPA jest zasada praworządności³⁵ wyrażona w art. 4, który stanowi, że: „Urzędnik działa zgodnie z prawem oraz stosuje przepisy i procedury określone w aktach prawnych Unii Europejskiej. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi”. Pozostałe zasady tworzą trzy grupy, chociaż ich podział jest jedynie umowny. Pierwszą grupę stanowią zasady dotyczące stosownego zachowania się urzędnika w toku postępowania, druga grupa zasad określa relacje między urzędnikiem a podmiotem administrowanym, trzecią grupę stanowią dyrektywy dotyczące podejmowania decyzji i jej kształtu. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej wyraża generalne zasady dobrego działania administracji, które mają zastosowanie pomiędzy instytucjami Unii a społeczeństwem³⁶.

Dokument ten ma charakter instrukcji, która skierowana jest do unijnych urzędników, organów i instytucji. Pełni też rolę pewnego rodzaju regulaminu wewnętrznego, uściślając zasady postępowania administracji i działalności w obszarze tzw. „luzów decyzyjnych”, przy zaistnieniu których normy prawne zezwalają organom na działanie uznaniowe lub stosują wyrażenia niedookreślone i niezdefiniowane³⁷.

³⁴ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 60.

³⁵ Jak zauważa J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji*, Warszawa 2007, s. 19.

³⁶ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 60-62.

³⁷ *Ibidem*, s. 62; zob. podobnie J. Świątkiewicz, op. cit., s. 19.

Mimo tych wszystkich zalet oraz powszechnego stosowania jego zasad, sam dokument nie posiada waloru prawa wiążącego. Jest dokumentem o charakterze tzw. „miękkiego prawa” (*soft law*). Nie stanowi więc podstawy do wysuwania roszczeń wobec unijnych instytucji objętych zakresem podmiotowym Kodeksu³⁸. Nie oznacza to jednak, że jest pozbawiony znaczenia prawnego, także w odniesieniu do państw członkowskich UE. Może on bowiem stanowić, i w istocie stanowił, źródło inspiracji podczas opracowywania podobnych tekstów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w państwach kandydujących, a nawet w państwach trzecich³⁹. W tym kontekście ważne jest także stanowisko TS dotyczące prawnej relewancji niewiążącego źródła prawa unijnego jakim jest zalecenie, zgodnie z którym powinno być ono brane pod uwagę w szczególności, gdy rzuca światło na interpretację środków krajowych przyjętych w celu uzupełnienia wiążących postanowień Unii Europejskiej lub ich implementowania⁴⁰. *Per analogiam* może znaleźć ono zastosowanie do EKDPA.

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej jest niezaprzeczalnie aktem zasługującym na uznanie, mogącym powodować sprawniejsze i lepsze działanie organów uczestniczących w postępowaniu administracyjnym, a także gwarantować skuteczniejszą ochronę praw obywateli i innych podmiotów w stosunkach z organami UE. Jednakże z uwagi na fakt, iż nie jest to akt prawnie wiążący sprawia, że nie można go zaklasyfikować do dokumentu, który nadawałby jednostce określone uprawnienia, co uznać należy za jego największą słabość⁴¹.

4. Zakres podmiotowy prawa do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji jest prawem podmiotowym. Z brzmienia art. 41 ust. 1 KPP UE wynika, że „każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego załatwienia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”⁴². Ustęp 2 wyraża prawo każdego do bycia wysłuchanym, dostępu do akt sprawy oraz nakłada na administrację obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Zgodnie zaś z ustępem 3 art. 41 KPP UE, każdy ma zagwaran-

³⁸ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 61.

³⁹ Zob. Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej [online], <https://europa.eu/!XC79hb> [dostęp: 01.09.2020].

⁴⁰ Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88, Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles, EU:C:1989:646.

⁴¹ Por. A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 65.

⁴² Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władach, M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników*, Warszawa 2014, s. 99.

towane prawo do domagania się naprawienia szkody wyrządzonej przez unijną administrację. Każdy ma również prawo do zwracania się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w języku, w jakim było to pismo stworzone⁴³. Z powyższego wynika, że zakres podmiotowy prawa do dobrej administracji wyrażonego w art. 41 KPP UE nie ogranicza się wyłącznie do obywateli UE, mimo że zawarty został w rozdziale V KPP UE zatytułowanym „Prawa obywatelskie”. Podmiotem uprawnionym na mocy tego przepisu jest „każdy”, zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne (bez względu na fakt posiadania siedziby w państwie członkowskim). Z gwarancji przewidzianych w artykule 41 mogą korzystać także obywatele państw trzecich (niezależnie od miejsca zamieszkania)⁴⁴. Zgodnie z zasadą uniwersalizmu personalnego „prawo do dobrej administracji umożliwia domaganie się przestrzegania standardów dobrej administracji przez każdego aktywnego uczestnika działania administracji”⁴⁵.

Obowiązki wynikające z art. 41 KPP UE obciążają instytucje UE. Z przesłanek zawartych w art. 41 KPP UE wynika, że to na unijnej administracji spoczywa obowiązek przestrzegania prawa do dobrej administracji⁴⁶. Wyraz temu dał TS w wyroku z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie August Wolff i Remedia przeciwko Komisji Europejskiej. Trybunał wskazał w nim, że „instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii są zobowiązane do przestrzegania praw podstawowych zagwarantowanych w prawie Unii, wśród których znajduje się prawo do dobrej administracji, przewidziane w art. 41 Karty”⁴⁷.

Artykuł 13 ust. 1 TUE do instytucji UE zalicza: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Artykuł 41 KPP UE wprost wiąże więc wyżej wymienione instytucje unijne, nie obejmuje natomiast w swym wyliczeniu organów krajowych wykonujących prawo UE⁴⁸. Również TS wyłączył w odniesieniu do art. 41 KPP UE z grupy podmiotów zobowiązanych organy państwa członkowskiego. Jak wskazał w wyroku w sprawie Mukarubega, przepis ten „adresowany nie jest do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii”⁴⁹. Niemniej w tym samym wyroku TS uznał, że prawo do bycia wysłuchanym, przewidziane w art. 41 ust. 2

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ K. Milecka, op. cit., s. 229.

⁴⁵ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1109.

⁴⁶ K. Milecka, op. cit., s. 230.

⁴⁷ Wyrok TS z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie C-680/16P, August Wolff i Remedia przeciwko Komisji, EU:C:2019:257, pkt 24.

⁴⁸ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1110.

⁴⁹ Wyrok TS z dnia 5 listopada 2014 w sprawie C-166/13, Mukarubega, EU:C:2014:2336, pkt 44.

lit. a KPP UE, stanowi „integralną część poszanowania prawa do obrony, będącego zasadą ogólną prawa Unii”⁵⁰. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że obowiązek jej poszanowania ciąży również na organach państw członkowskich w toku podejmowania decyzji, gdy przepisy krajowe wchodzą w zakres zastosowania prawa Unii⁵¹. Z genezy i charakteru prawa do dobrej administracji, opierającego się na orzecznictwie TSUE dotyczącego dobrej administracji jako zasady prawa UE, wynika zatem obowiązek przestrzegania komponentów prawa do dobrej administracji posiadających status zasad ogólnych prawa unijnego, również przez państwa członkowskie wtedy, gdy działają one w ramach przepisów prawa UE⁵² nawet, jeśli uznać, że nie są one związane prawem do dobrej administracji jako prawem wynikającym z art. 41 KPP UE.

5. Zakres przedmiotowy prawa do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji skodyfikowane w art. 41 ust. 1 KPP UE stanowi, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. Wymóg bezstronności, ciężący na unijnej administracji w wykonywaniu przez nią zadań „ma na celu zapewnienie równego traktowania leżącego u podstaw Unii”⁵³.

Bezstronność jest jednym z atrybutów postępowania administracyjnego i odnosi się do relacji występujących pomiędzy organami rozstrzygającymi a stronami postępowania. Organ administracji powinien działać w sposób wolny od wszelkich nacisków, presji opinii publicznej czy uprzedzeń wywołanych osobistymi emocjami. Oznacza to, że postępowanie powinno być tak prowadzone, by spełniało wymogi zasady legalizmu i niedyskryminacji⁵⁴. Nieuzasadniona dyskryminacja powoduje bowiem naruszenie przepisów wyrażonych w art. 41 KPP UE oraz prowadzi do naruszenia zasady równości. W przypadku, gdy w stosunku do urzędnika, który prowadzi sprawę, istnieje uzasadnione podejrzenie co do jego bezstronności, powinien on zostać wyłączony z postępowania, aby podejmowane przez niego czynności nie mogły wpływać na przebieg i wynik tegoż⁵⁵.

⁵⁰ Ibidem, pkt 45.

⁵¹ Ibidem, pkt 50.

⁵² Podobnie Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej [online], <https://europa.eu/!XC79hb> [dostęp: 1.09.2020].

⁵³ Wyrok TS w sprawie C-680/16P, August Wolff i Remedia przeciwko Komisji, pkt 26.

⁵⁴ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1112.

⁵⁵ K. Milecka, op. cit., s. 232.

Zgodnie z orzecznictwem na wymóg bezstronności składają się dwa elementy: bezstronność subiektywna i bezstronność obiektywna. W odniesieniu do pierwszego elementu „żaden z członków zainteresowanej instytucji nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń”⁵⁶. Bezstronność obiektywna natomiast sprowadza się do zapewnienia przez tę instytucję gwarancji, by „wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń”⁵⁷. W zakresie wymogu bezstronności obiektywnej TS w sprawie z dnia 27 marca 2019 r. w punkcie 28 stwierdził, że „w sytuacji, gdy kilku instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii przyznane zostają indywidualne i odrębne zadania w ramach postępowania, które może zakończyć się wydaniem niekorzystnej dla danego podmiotu decyzji, każda z tych jednostek ma obowiązek zastosować się do wymogu bezstronności obiektywnej, w zakresie, w jakim jej to dotyczy. W konsekwencji nawet w wypadku, gdy tylko jedna z tych instytucji uchybiła temu wymogowi, uchybienie takie może spowodować bezprawność decyzji wydanej przez inną instytucję na zakończenie danego postępowania”⁵⁸.

Kolejną składową prawa do dobrej administracji jest prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. Zasada sprawiedliwości zawiera następujące elementy:

- prawo do zbadania wszystkich okoliczności zarówno prawnych, jak i faktycznych mających wpływ na wynik postępowania, przy uwzględnieniu argumentów tak za, jak i przeciw,
- rozpatrzenie wszystkich wniosków oraz argumentów, w których adresat decyzji przedstawia swoje stanowisko⁵⁹, ponieważ „sprawiedliwy powinien być nie tylko wynik postępowania, ale również sam proces podejmowania decyzji”⁶⁰.

Na sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy składają się staranność, legalność, proporcjonalność i równość. Na ostatni z wymienionych czynników szczególną uwagę zwrócił Sąd w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie Imperial Chemical Industries przeciwko Komisji, stojąc na stanowisku, że: „Komisja nie może w ramach oceny współpracy ze strony przedsiębiorstw naruszać tej ogólnej zasady prawa wspólnotowego, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zostaje naruszona, gdy porównywalne sytuacje są traktowane w różny sposób lub gdy różne

⁵⁶ Wyrok TS w sprawie C-680/16P, August Wolff i Remedia przeciwko Komisji, pkt 27.

⁵⁷ Wyrok TS z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-521/15, Hiszpania przeciwko Radzie, EU:C:2017:982, pkt 91.

⁵⁸ Wyrok TS w sprawie C-680/16P, August Wolff i Remedia przeciwko Komisji.

⁵⁹ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1113-1114.

⁶⁰ K. Milecka, op. cit., s. 232.

sytuacje są traktowane w ten sam sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione⁶¹.

Instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii zobowiązane są do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Ponieważ KPP UE nie definiuje pojęcia „rozsądnego terminu”, prób jego definicyjnego ujęcia należy upatrywać w orzecznictwie luksemburskim⁶². Z orzecznictwa TSUE wynika, że ocena, czy postępowanie w sprawie odbyło się z zachowaniem rozsądnego terminu wyznacza czas, jaki upłynął od momentu wypowiedzenia się stron postępowania co do zgromadzonych dowodów, do momentu rozstrzygnięcia. W wyroku TS w sprawie *Guerinautomobiles* przeciwko Komisji z 1997 r., orzeczono, iż „decyzja kończąca postępowanie administracyjne [...], zgodnie z zasadami dobrej administracji, powinna zostać podjęta w rozsądnym czasie od momentu wypowiedzenia się zainteresowanych⁶³. Sąd podkreślił w wyroku z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie *Guardian Europe* przeciwko Unia Europejska, że instytucje Unii mogą ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą tytułem naprawienia szkody majątkowej w związku z naruszeniem prawa strony do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie⁶⁴.

Rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie zależy od wielu czynników. Z uwagi na złożoność i charakter sprawy rozsądny termin do jej rozpatrzenia określany jest indywidualnie. Z orzecznictwa Sądu wynika, że „rozsądny charakter terminu powinien być oceniany w zależności od okoliczności właściwych dla każdej sprawy, a w szczególności znaczenia sporu dla podmiotu, którego on dotyczy, złożoności sprawy oraz zachowania tego podmiotu i właściwych władz⁶⁵. Organy unijne nie mogą działać bez ograniczeń w czasie. W przypadku, gdy terminy rozpatrywania spraw zostaną prawnie określone, wówczas administracja unijna zobowiązana jest do ich bezwzględnego przestrzegania⁶⁶.

Istotne znaczenie w ramach prowadzenia postępowania administracyjnego ma wymienione w art. 41 ust. 2 lit. a KPP UE prawo do bycia wysłuchanym przysługujące każdej osobie, zanim zostaną skierowane wobec niej indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację⁶⁷.

⁶¹ Wyrok Sądu w sprawie T-214/06, *Imperial Chemical Industries* przeciwko Komisji, EU:T:2012:275, pkt 223.

⁶² K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1114.

⁶³ A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 53-54.

⁶⁴ Wyrok Sądu w sprawie T-673/15, *Guardian Europe* przeciwko Unia Europejska, EU:T:2017:377.

⁶⁵ Wyrok Sądu w sprawie T-214/06, *Imperial Chemical Industries* przeciwko Komisji, pkt 299.

⁶⁶ K. Milecka, op. cit., s. 234.

⁶⁷ Wyrok TS z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-277/11, M., EU:C:2012:744, pkt 83.

Prawo do bycia wysłuchanym obok prawa dostępu do akt i obowiązku uzasadnienia decyzji składa się na szersze prawo do obrony, które stanowi zasadę ogólną prawa Unii⁶⁸. Zgodnie z orzecznictwem TS „poszanowanie prawa do obrony obowiązuje również wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności”⁶⁹.

Prawo do bycia wysłuchanym zapewnia jednostce „możliwość użytecznego i skutecznego wyrażenia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego”⁷⁰. Gwarantuje adresatowi niekorzystnej decyzji przede wszystkim możliwość swobodnego wypowiedzenia się i skutecznego wyrażenia uwag przed jej wydaniem. Prawo to umożliwia jednostkom zajęcie stanowiska na temat prawdziwości i znaczenia wszelkich faktów, okoliczności oraz zgromadzonego materiału dowodowego⁷¹. Zasada wysłuchania strony umożliwia jej złożenie wyjaśnień dotyczących sytuacji osobistej i korektę błędów, co przemawia za przyjęciem decyzji lub jej nieprzyjęciem, a także ma wpływ na treść rozstrzygnięcia⁷².

Naruszenie prawa do bycia wysłuchanym może skutkować unieważnieniem decyzji w przypadku, gdyby realizacja tego prawa zakończyła postępowanie innym rezultatem⁷³. Tezę tę potwierdza wyrok TS w sprawie OZ przeciwko EBI, który „uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w wyniku postępowania jedynie wówczas, gdyby w braku tej nieprawidłowości postępowanie mogło się zakończyć innym rozstrzygnięciem”⁷⁴.

Dostęp do akt sprawy, wymieniony w art. 41 ust. 2 lit. b KPP UE, jest integralną częścią prawa do bycia wysłuchanym, gdyż posiadanie pełnej wiedzy o zgromadzonych dokumentach w danej sprawie umożliwia osobie zainteresowanej skuteczne wykonywanie przysługującego jej prawa do bycia wysłuchanym, a co się z tym wiąże również do zgłaszania uwag i spostrzeżeń⁷⁵. Wyrok Sądu w sprawie KF przeciwko CSUE potwierdził, że ustanowione prawo dostępu do akt sprawy zawarte w art. 41 KPP UE wymaga, „by zainteresowany miał możliwość wpływu na dany proces decyzyjny”⁷⁶. Dostęp jednostki

⁶⁸ K. Kowalik-Bańczyk, , op. cit., s. 1116. Zob. podobnie wyrok TS z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie C-249/13, Boudjlida, EU:C:2014:2431, pkt 30.

⁶⁹ Ibidem, pkt 39.

⁷⁰ Wyrok TS z dnia 16 października 2019 r. w sprawie C-189/18, Glencore Agriculture Hungary, EU:C:2019:861, pkt 46.

⁷¹ E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria prawnicza” 2010, nr 64, s. 18.

⁷² Wyrok TS w sprawie C-249/13, Boudjlida, pkt 37.

⁷³ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1117.

⁷⁴ Wyrok TS z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie C-558/17P, OZ przeciwko EBI, EU:C:2019:289, pkt 76.

⁷⁵ M. Szydło, op. cit., s. 102.

⁷⁶ Wyrok Sądu z dnia 25 października 2018 r. w sprawie T-286/15, KF przeciwko CSUE, EU:T:2018:718, pkt 240.

do swoich akt, gwarantuje jej zapoznanie się ze zgromadzonymi dokumentami w toku prowadzonego postępowania (pisma, opinie) oraz umożliwia wykonanie kopii, jak też sporządzenie notatek. Ograniczeniem w tym zakresie pod względem podmiotowym jest to, iż uprawnienie takie przysługuje tylko stronom postępowania. Z kolei ograniczenia pod względem przedmiotowym wynikają z poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej⁷⁷.

Prawo wyrażone w art. 41 pkt 2 lit. b KPP UE nie ma charakteru absolutnego⁷⁸. Oznacza to, że administracja UE ma prawo do odmowy dostępu do niektórych informacji zebranych w aktach sprawy, jeśli przemawiają za tym uzasadnione powody⁷⁹. Niemniej odmowa stronie zainteresowanej dostępu do akt, w celu zbadania przez nią wszystkich dokumentów, które mogą mieć istotne znaczenie dla jej obrony przed wydaniem rozstrzygnięcia stanowi naruszenie procedury i będzie stanowiła podstawę do unieważnienia decyzji⁸⁰. Jednakże zdaniem TS, „aby nieprawidłowość proceduralna mogła uzasadnić stwierdzenie nieważności aktu, powinna zaistnieć sytuacja, w której – przy braku takiej nieprawidłowości – procedura mogłaby prowadzić do odmiennego rezultatu”⁸¹.

Na organach administracji unijnej zgodnie z treścią art. 41 ust. 2 lit. c KPP UE ciąży obowiązek uzasadniania wydawanych przez nie decyzji⁸². Wymóg ten odzwierciedla, zdaniem TS, ogólną zasadę prawa Unii⁸³ i wynika bezpośrednio z treści art. 296 TFUE⁸⁴, zgodnie z którym „akty prawne są uzasadniane [...]”⁸⁵. Tezę tę potwierdza wyrok z dnia 23 kwietnia 2018 r., w którym TS wskazuje na obowiązek uzasadnienia „każdego aktu, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności”⁸⁶.

Uzasadnienie indywidualnych decyzji pełni podwójną funkcję. Z jednej strony umożliwia zainteresowanym poznanie motywów, jakimi kierował się organ administracyjny przy wydawaniu aktu, tak, aby zainteresowani mogli bronić przysługujących im praw i ocenić, czy dane rozstrzygnięcie jest zasadne⁸⁷. Natomiast

⁷⁷ A. Ziółkowska, op. cit., s. 201.

⁷⁸ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1118.

⁷⁹ K. Milecka, op. cit., s. 237.

⁸⁰ M. Szydło, op. cit., s. 103.

⁸¹ Wyrok Sądu w sprawie T-286/15, KF przeciwko CSUE, pkt 225.

⁸² Wyrok TS z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie C-564/16 P, EUIPO przeciwko Puma, EU:C:2018:509, pkt 64.

⁸³ Wyrok TS z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-230/18, PI, EU:C:2019:383, pkt 57.

⁸⁴ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1119.

⁸⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. C 202 (2016).

⁸⁶ Wyrok Sądu z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie T-561/14, One of Us i in. przeciwko Komisji, EU:T:2018:210, pkt 141.

⁸⁷ K. Milecka, op. cit., s. 237.

zdrugiej strony umożliwiła właściwym sądom UE⁸⁸ kontrolę podjętej decyzji pod względem zgodności z prawem⁸⁹.

Każda decyzja organu, czy pozytywna, czy wywołująca negatywne skutki dla jej adresata, powinna zawierać wyjaśnienie z przywołaniem okoliczności faktycznych i prawnych determinujących podjęcie określonej decyzji w sprawie⁹⁰. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że „ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania”⁹¹ oraz zastosowania norm prawnych regulujących daną dziedzinę⁹². Uzasadnienie aktu prawnego powinno odnosić się do konkretnej sytuacji, a w szczególności do „treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie”⁹³. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie PI zaznaczył, iż na administracji spoczywa „obowiązek uzasadnienia decyzji w sposób wystarczająco szczegółowy i konkretny, umożliwiający zainteresowanemu zrozumienie powodów odmowy uwzględnienia jego wniosku”⁹⁴. Tym samym potwierdził zasadę przestrzegania prawa do obrony, która jest ogólną zasadą prawa Unii.

Zaniechanie uzasadnienia przez unijną administrację skutkuje wadliwością decyzji i w konsekwencji stanowić może podstawę do stwierdzenia jej nieważności⁹⁵.

W katalogu praw zaliczonych do dobrej administracji wymieniono również klauzulę odszkodowawczą⁹⁶. Artykuł 41 KPP UE w ust. 3 przewiduje, że każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Przepis ten powtarza regulację art. 340 akapit drugi TFUE⁹⁷. Klauzula ta gwarantuje stronie poszkodowanej roszczenie w przypadku błędnego działania administracji⁹⁸.

⁸⁸ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1119.

⁸⁹ Wyrok Sądu w sprawie T-561/14, *One of Us i in.* przeciwko Komisji, pkt 142.

⁹⁰ K. Milecka, op. cit., s. 237.

⁹¹ Wyrok TS z dnia 12 września 2017 r. w sprawie C-589/15 P, *Anagnostakis* przeciwko Komisji, EU:C:2017:663, pkt 29.

⁹² Wyrok TS w sprawie C-564/16 P, *EUIPO* przeciwko *Puma*, pkt 64.

⁹³ Wyrok Sądu w sprawie T-561/14, *One of Us i in.* przeciwko Komisji, pkt 144.

⁹⁴ Wyrok TS w sprawie C-230/18, *PI*, pkt 57.

⁹⁵ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1119, pkt 54. Zob. podobnie M. Szydło, op. cit., s. 104.

⁹⁶ A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 59.

⁹⁷ W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 71.

⁹⁸ K. Muzyczka, *Prawo do dobrej administracji*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2015, t. 3, nr 3, s. 81.

Odpowiedzialność deliktowa UE nie jest absolutna. Uzależniona jest ona bowiem od konkretnych przesłanek, które zostały wskazane w orzecznictwie TSUE. Zgodnie z nim powstanie odpowiedzialności pozaumownej UE zależy od spełnienia łącznie następujących warunków: bezprawności zachowania instytucji Unii, rzeczywistego charakteru szkody oraz związku przyczynowego między zarzucanym działaniem a podniesioną szkodą⁹⁹.

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w kontekście bezprawności działania instytucji unijnych wymagane jest „wykazanie wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom”¹⁰⁰. Bezprawność działania organu lub funkcjonariusza UE może polegać m.in. na:

- niepełnym zebraniu materiału dowodowego,
- oparciu się na niewłaściwych czynnikach przy wydawaniu rozstrzygnięcia w sprawie,
- uchybieniu przepisom proceduralnym¹⁰¹.

Rzeczywisty charakter szkody oznacza, że aby UE poniosła odpowiedzialność za bezprawne działania organu lub funkcjonariusza, jednostka musi ponieść szkodę, która powinna być: „oczywista, wymierna, udowodniona oraz naruszać interesy tej osoby w specjalny i indywidualny sposób”¹⁰².

Związek przyczynowy między zarzucanym działaniem a poniesioną szkodą musi mieć charakter bezpośredni¹⁰³. Zwrócić należy uwagę na fakt, że to na podmiocie ubiegającym się o odszkodowanie spoczywa ciężar udowodnienia spełnienia łącznie wszystkich wymienionych wyżej przesłanek. Podobne stanowisko przedstawił Rzecznik Generalny Yves Bot w opinii z 16 maja 2019 r., w której w punkcie 68 stwierdził, że „w ramach skarg o odszkodowanie [...] stosowano zasadę, zgodnie z którą skarżący powinien wykazać interes prawny, a mianowicie fakt poniesienia szkody”¹⁰⁴. Zdaniem TS skargę należy oddalić w całości w sytuacji, gdy nie zachodzi jedna z wyżej wymienionych przesłanek. Oznacza to, że nie zachodzi konieczność rozpatrywania pozostałych przesłanek, które składają się na powstanie odpowiedzialności pozaumownej UE¹⁰⁵.

⁹⁹ Wyrok TS z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie C-138/17 P i C-146/17 P, Unia Europejska przeciwko Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, EU:C:2018:1013, pkt 67.

¹⁰⁰ Wyrok TS z dnia 20 września 2016 r. w sprawie C-8/15 P i C-10/15 P, Ledra Advertising przeciwko Komisji i EBC, EU:C:2016:701, pkt 64-65.

¹⁰¹ M. Szydło, op. cit., s. 105.

¹⁰² K. Muzyczka, op. cit., s. 82.

¹⁰³ W. Hryniewicka-Filipkowska, op. cit., s. 72.

¹⁰⁴ Opinia Rzecznika Generalnego Yves’a Bota z dnia 16 maja 2019 r., przedstawiona w sprawie C479/17 P, Guardian Europe przeciwko Unia Europejska, EU:C:2019:431.

¹⁰⁵ Wyrok TS w sprawie C-138/17 P i C-146/17 P, Unia Europejska przeciwko Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, pkt 68.

Wystąpienie z roszczeniem za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organu lub funkcjonariusza UE nie musi poprzedzać wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności wydanego aktu, gdyż zarówno roszczenie o odszkodowanie, jak i roszczenie o unieważnienie aktu są całkiem niezależne¹⁰⁶.

Artykuł 41 KPP UE zamyka stwierdzenie, że każdy może zwracać się do instytucji unijnych, pisząc do nich w jednym z języków urzędowych. Odpowiedź na pismo jednostki musi być sformułowana w tym samym języku¹⁰⁷. Stanowi to „wyraz poszanowania tożsamości językowej obywateli UE”¹⁰⁸ oraz „istotny składnik poszanowania różnorodności językowej Unii”¹⁰⁹. Na uwagę zasługuje fakt, że to jednostce przysługuje wybór języka, tak, by umożliwić jej pełne i efektywne zrozumienie treści toczącego się postępowania¹¹⁰, co jest szczególnie ważne w warunkach wielości języków urzędowych UE.¹¹¹

Podsumowanie

Prawo do dobrej administracji wzmacnia jednostkę w jej relacjach z organami władzy (ponadpaństwowej i krajowej). Charakteryzująca, w dalszym ciągu, te stosunki nierównorzędność stron zostaje tym samym osadzona w normatywnych ramach, minimalizujących ryzyko arbitralnego potraktowania jednostki przez podmioty wyposażone w kompetencje do władczego decydowania o jej prawach i obowiązkach. W ten sposób następuje zabezpieczenie interesu prawnego jednostki przy zapewnieniu odpowiedniego – z punktu widzenia UE – funkcjonowania organów administracji publicznej, a prawo do dobrej administracji, oparte na określonej podbudowie aksjologicznej, wykracza poza czysto teoretyczną sferę, zyskując praktyczne znaczenie.

Skodyfikowanie w art. 41 KPP UE prawa do dobrej administracji potwierdziło jego znaczenie w unijnym porządku normatywnym – Karta jest najwyższym hierarchicznie źródłem prawa unijnego, osadzając je jednocześnie w perspektywie prawno-człowieczej. Przepis ten kodyfikuje bowiem normy prawa unijnego o randze zasad ogólnych, zdekodowane w orzecznictwie TSUE (art. 41 ust. 2

¹⁰⁶M. Szydło, op. cit., s. 105; zob. podobnie K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 1119-1120.

¹⁰⁷A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 59; zob. podobnie K. Muzyczka, op. cit., s. 82.

¹⁰⁸K. Milecka, op. cit., s. 238.

¹⁰⁹Wyrok TS z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie C-377/16, Hiszpania przeciwko Parlamentowi, EU:C:2019:249, pkt 36.

¹¹⁰Zwraca na to uwagę K. Milecka, op. cit., s. 238.

¹¹¹W UE obowiązują 24 języki urzędowe, zob. www.europa.eu/european-union/about-eu/eu-languages_pl, [dostęp: 13.08.2020].

lit. a i b KPP UE), oraz normy traktatowe: art. 340 TFUE, któremu odpowiada art. 41 ust. 3 KPP UE, oraz art. 20 ust. 2 lit. d TFUE – będący odpowiednikiem art. 41 ust. 4 KPP UE, korelując obowiązki organów administracyjnych z prawem podmiotowym jednostki żądania ich realizacji.

Taka proveniencja prawa do dobrej administracji decyduje o związaniu tym standardem – standardem dobrej administracji – także państw członkowskich, niezależnie od kontrowersji dotyczących stosowania art. 41 KPP UE wobec organów państw członkowskich w świetle jego literalnego brzmienia¹¹². Punkt referencyjny przy realizacji tak rozumianego prawa do dobrej administracji stanowić może Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Jego niewiążący charakter prawny nie pozbawia go prawnej relewancji. Znajduje on bowiem bezpośrednie zastosowanie w instytucjach i w odniesieniu do urzędników służby cywilnej Unii Europejskiej¹¹³. Przez organy państw członkowskich może on być natomiast traktowany jako wskazówka co do zakresu i sposobu realizacji obowiązków wynikających z prawa do dobrej administracji jako normatywnie wiążącego je standardu.

Bibliografia

1. Batalli M., Fejzullahu A., *Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior*, „Pécs Journal of International and European Law” 2018, t. 1.
2. Bojarski Ł., Schindlauer D., Wladasch K., Wróblewski M., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników*, Warszawa 2014.
3. Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria prawnicza” 2010, nr 64.
4. *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, <https://europa.eu/!XC79hb>.
5. Gronkiewicz A., *Kilka uwag o dobrej administracji w świetle dyskusji na temat Karty praw podstawowych*, [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, red. M. Thorz, Częstochowa 2009.
6. Grzeszczak R., *Prawo pierwotne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Warszawa 2015.
7. Hryniewicka-Filipkowska W., *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Białystok 2015 [online], www.hdl.handle.net/11320/4681.
8. Jackiewicz A. I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
9. Jackiewicz A., *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2.
10. *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. U. C 202 (2016).

¹¹²Podobnie Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Wladasch, M. Wróblewski, op. cit., s. 102.

¹¹³Zob. Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, <https://europa.eu/!XC79hb> [dostęp: 1.09 2020].

11. Kowalik-Bañczyk K., Artykuł 41, [w:] *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.
12. Krawczyk A., *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach unijnych*, [w:] *System Prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
13. Milecka K., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016.
14. Muzyczka K., *Prawo do dobrej administracji*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2015, t. 3, nr 3.
15. Niemczyk P., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony* [online], [www.prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/PCz%C5%82%20Pawe%C5%82%20Niemczyk%20%C4%87w.%201%20\(2\).pdf](http://www.prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/PCz%C5%82%20Pawe%C5%82%20Niemczyk%20%C4%87w.%201%20(2).pdf).
16. Opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka z dnia 7 września 2017 r., przedstawiona w sprawie C-298/16, Ispas, EU:C:2017:650.
17. Opinia Rzecznika Generalnego Yves’a Bota z dnia 16 maja 2019 r., przedstawiona w sprawie C-479/17 P, Guardian Europe przeciwko Unia Europejska, EU:C:2019:431.
18. Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
19. Szczerba-Zawada A., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania*, red. E. Latoszek, M. Proczek, A. Szczerba-Zawada, A. Masłoń-Oracz, K. Zajączkowski, Warszawa 2018.
20. Szydło M., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1.
21. Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji*, Warszawa 2007 [online], www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf.
22. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. U. C 202 (2016).
23. *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. U. C 202 (2016).
24. www.europa.eu/european-union/about-eu/eu-languages_pl.
25. Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych, Dz. Urz. UE C 303/17 z 14 grudnia 2007 [online], www.eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32007X1214%2801%29.
26. Wyrok Sądu z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie T-214/06, Imperial Chemical Industries przeciwko Komisji, EU:T:2012:275.
27. Wyrok Sądu z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie T-673/15, Guardian Europe przeciwko Unia Europejska, EU:T:2017:377.
28. Wyrok Sądu z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie T-561/14, One of Us i in. przeciwko Komisji, EU:T:2018:210.
29. Wyrok Sądu z dnia 25 października 2018 r. w sprawie T-286/15, KF przeciwko CSUE, EU:T:2018:718.
30. Wyrok TS z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88, Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles, EU:C:1989:646.
31. Wyrok TS z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-277/11, M., EU:C:2012:744.
32. Wyrok TS z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10, Åkerberg Fransson EU:C:2013:105.
33. Wyrok TS z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie C-390/12, Pflieger i in., EU:C:2014:281.
34. Wyrok TS z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie C-166/13, Mukarubega, EU:C:2014:2336.
35. Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie C-249/13, Boudjlida, EU:C:2014:2431.
36. Wyrok TS z dnia 20 września 2016 r. w sprawie C-8/15 P i C-10/15 P, LedraAdvertising przeciwko Komisji i EBC, EU:C:2016:701.
37. Wyrok TS z dnia 12 września 2017 r. w sprawie C-589/15 P, Anagnostakis przeciwko Komisji, EU:C:2017:663.

38. Wyrok TS z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-521/15, Hiszpania przeciwko Radzie, EU:C:2017:982.
39. Wyrok TS z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie C-564/16 P, EUIPO przeciwko Puma, EU:C:2018:509.
40. Wyrok TS z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie C-138/17 P i C-146/17 P, Unia Europejska przeciwko Gascogne Sack Deutschland i Gascogne, EU:C:2018:1013.
41. Wyrok TS z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie C-377/16, Hiszpania przeciwko Parlamentowi, EU:C:2019:249.
42. Wyrok TS z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie C-680/16P, August Wolff i Remedia przeciwko Komisji, EU:C:2019:257.
43. Wyrok TS z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie C-558/17P, OZ przeciwko EBI, EU:C:2019:289.
44. Wyrok TS z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-230/18, PI, EU:C:2019:383.
45. Wyrok TS z dnia 16 października 2019 r. w sprawie C-189/18, GlencoreAgricultureHungary, EU:C:2019:861.
46. Ziółkowska A., *Prawo do dobrej administracji w ujęciu karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Karta praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. M. Thorz, Częstochowa 2009.

The right to good administration in European Union law – between soft law and a binding normative standard

Abstract

In a modern legal system based on the rule of law, protection of the legal status of an individual is an important determinant of the freedom of action of public authorities. The principles related to this paradigm, such as the principle of non-discrimination, legalism or fairness in administrative proceedings are reflected in the right to good administration.

In the European Union this right is expressed in Art. 41 of the EU Charter of Fundamental Rights. Its codification in this most important EU human rights document not only expanded the catalog of sources of EU law in the field of the right to good administration, both hard law and soft law, but also placed this right in a human rights perspective. As a result certain obligations of public administration have been correlated with the subjective right of the individual to demand their implementation.

The aim of the article is to analyze the right to good administration with particular emphasis on the impact of its diversified catalog of sources on the normative standard as issue. The considerations will be based on the theoretical and dogmatic-legal methods with the incidental use of the historical method. The references to the CJEU jurisprudence, which played a fundamental role in shaping the components of the right to good administration as general principles of EU law and nowadays – in constructing right to good administration codified in Art. 41 of the EU Charter, are of great importance for the consideration.

Keywords: right to good administration, Charter of Fundamental Rights of the European Union, European Code of Good Administrative Behavior

