

Prawo do dobrej administracji

Istota prawa do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji wydaje się stanowić odpowiednik dobrze znanej instytucji prawa do uczciwego i rzetelnego procesu, w skrócie prawa do sądu. Stąd należy przyjąć, że zarówno prawo do sądu jak i prawo do dobrej administracji nie posiada wyrażnej treści normatywnej i powinno być rozpatrywane bardziej jako standard postępowania o charakterze prawno-naturalnym niż jako ścisła reguła prawa pozytywnego. Ponadto, takie rozwiązanie legislacyjne wydaje się inkorporować do treści prawa pozytywnego pewne pozaprawne reguły i standardy postępowania.

Podstawa prawna – charakter prawny i zakres podmiotowy

Podstawę prawną dla prawa dobrej administracji stanowi art. 41 Karty Praw Podstawowych, ewentualnie za pewne wzbogacenie treści tego prawa można jeszcze uznać art. 42 Karty.

Jeśli chodzi o prawny charakter prawa do dobrej administracji to należy tutaj zaznaczyć, iż sama Karta a więc również jej art. 42, posiada zastosowanie wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, ewentualnie jeszcze do pracowników zatrudnionych w tych podmiotach. Natomiast jej postanowienia nie mają wiążącego charakteru w stosunku do instytucji i organów państw członkowskich, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie dotyczy to przypadków gdy struktury danego państwa stosują prawo unijne, w szczególności gdy ich działalność może zostać potraktowana jako sprawowanie administracji w imieniu i na rzecz Unii Europejskiej. Tylko w takiej sytuacji zgodnie z art. 51 Karty również jednostki organizacyjne państw członkowskich będą musiały przestrzegać standardów składających się na treść prawa do dobrej administracji.

Natomiast w pozostałym zakresie organy i instytucje państw członkowskich będą zawsze mogły stosować postanowienia Karty dobrowolnie, co dotyczy również przepisów normujących prawo do dobrej administracji. Wydaje się jednak, że ze względu na ogólny charakter prawa do dobrej administracji jak i wynikający stąd brak jego pozytywnej treści w orzecznictwie organów krajowych częściej powoływać się będzie na standardy przewidziane w Kodeksie Dobrej Administracji, które to

posiadają bardziej konkretny charakter niż abstrakcyjne prawo do dobrej administracji. Warto tu dodać, że KDA został wydany w formie zalecenia i w związku z tym, w ogóle nie posiada mocy wiążącej dla organów administracji państw członkowskich.

Jeśli chodzi o zakres uprawnionych do prawa do dobrej administracji, to zgodnie z art. 42 Karty w grę może wchodzić tu każdy podmiot prawa posiadający jakąś zdolność do działań prawnych. W polskim prawie byłyby to wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jeśli tylko przysługuje im, choćby w ograniczonym zakresie zdolność do czynności prawnych, a więc ułomne osoby prawne.

Treść prawa do dobrej administracji

Jak już zostało wyżej powiedziane prawo do dobrej administracji nie posiada ściśle określonej treści pozytywnej, jednak mimo to, można na podstawie art. 41 i 42 Karty wyróżnić jego następujące płaszczyzny:

1. Ogólne prawo do bezstronnego i sprawiedliwego postępowania administracyjnego, które powinno zakończyć się w rozsądnym terminie. Warto zaznaczyć, że uderza tu wręcz podobieństwo do znanego już krajowym i międzynarodowym porządkom prawnym prawa do sprawiedliwego i rzetelnego procesu (fair trial) - zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. Taka konstrukcja prawa do dobrej administracji przypomina w swojej istocie tzw. meta normy czy inaczej klauzule generalne, które dopiero w trakcie działalności odpowiednich organów, w tym przypadku sądów wspólnotowych (Trybunał Sprawiedliwości i Sąd I Instancji), mogą przybrać określoną treść i dopiero wtedy nadawać się do stosowania przez pozostałe organy.
2. Bardziej szczególne uprawnienia, wydające się stanowić „logiczne” konsekwencje prawa z pkt. 1.:
 - a) prawo do bycia wysłuchanym w swojej własnej sprawie zgodnie z premią *audiatur et altera pars*, znanej już prawu rzymskiemu. Z tym jednak zastrzeżeniem, że dotyczy to tylko rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych danego podmiotu, nie obejmuje natomiast spraw o charakterze ogólnym ,
 - b) prawo dostępu do akt swojej własnej sprawy, ograniczone co prawda względami poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej. Niestety Karta nie podaje żadnych granic dla takich ograniczeń ani nie wyjaśnia tych pojęć, szczególnie istotne wydają się tu względy tajemnicy UE rozumianej jako odpowiednik tajemnicy państwowej,

- c) prawo dostępu do otrzymania uzasadnienia zapadłego we własnej sprawie rozstrzygnięcia zgodnie z zasadą uzasadniania decyzji administracyjnych.
3. Ponadto na prawo do dobrej administracji składają się dwa kolejne konkretne uprawnienia:
- a) prawo do złożenia pisemnego zapytania i otrzymania pisemnej odpowiedzi w jednym z języków Traktatów. Przy czym odpowiedź powinna być sformułowana w tym samym języku co treść zapytania,
 - b) oraz prawo do żądania odszkodowania za działania i zaniechania organów i instytucji UE, jak i ich pracowników w razie nie dopełnienia przez nich obowiązków służbowych. Podstawę prawną dla dochodzenia takiego odszkodowania od Unii Europejskiej stanowią zasady ogólne wspólne porządkom prawnym państw członkowskich, czyli z reguły krajowe zasady odpowiedzialności deliktowej za działania państwa i jego organów nie mieszczące się w granicach prawa.

Należy tutaj jeszcze raz podkreślić, że ogólna treść prawa do dobrej administracji może stanowić podstawę do „wydedukowania” z niej dalszych szczegółowych uprawnień i standardów, jak np. obowiązek dochowania należytej staranności po stronie organów UE, potrzeba ochrony zaufania podmiotów prywatnych w stosunkach z organami administracji europejskiej, nakaz chronienia uzasadnionych ekspektatyw czy obowiązek przestrzegania szczególnych zasad w przedmiocie prowadzenia kontroli przez organy i instytucje unijne (zob. orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-47/07 Masdar Ltd. p. Komisji Europejskiej, T-276/04 Compagnie maritime belge S.A. p. Komisji Europejskiej, T-339/06 Republika Grecka p. Komisji Europejskiej oraz C-428/05 Laub GmbH & Co. Vieh & Fleisch Import-Export p. Hauptzollamt Hamburg-Jonas).

Prawo do dobrej administracji a prawa podmiotowe

Na zakończenie warto dodać, że sama istota prawa do dobrej administracji może rodzić pewne wątpliwości, mianowicie chodzi tutaj o kwestię możliwości zaliczenia tego prawa do kategorii praw podmiotowych. Nie wchodząc w głębokie rozważania natury filozoficzno-teoretycznej, wydaje się, że zarówno charakter (ogólna treść) jak i względy społeczne (konieczność ochrony podmiotu słabszego w stosunkach administracyjno-prawnych) przemawiają za uznaniem prawa do dobrej administracji za postać prawa podmiotowego w tym sensie, że jest to zespół uprawnień przysługujących prywatnemu podmiotowi, funkcjonalnie ze sobą powiązanych, które mają służyć do ochrony prawnie uzasadnionych interesów tego podmiotu. Zastrzegając jednak przy tym, że w żaden sposób teza powyższa nie powinna umniejszać znaczenia prawa do dobrej administracji jako

standardu czy grupy standardów postępowania skierowanych do instytucji i organów UE oraz w ograniczonym zakresie do organów administracji w krajach członkowskich.

Podsumowując należy stwierdzić, że prawo do dobrej administracji może stanowić teoretyczną i aksjologiczną podbudowę dla zasad ogólnych europejskiego postępowania administracyjnego, w związku z czym można by o nim mówić jako o kwintesencji takich zasad.

dr Maciej Koszowski