

*Marek Szydło**

Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym

Uwagi wprowadzające

Dokonanie w latach 90. gruntownych zmian Traktatów ustanawiających poszczególne Wspólnoty Europejskie, jak też powołanie do życia Unii Europejskiej spowodowało znaczne poszerzenie się zakresu zadań i kompetencji realizowanych na szczeblu wspólnotowym. W ślad za tym nastąpiła rozbudowa szeregu struktur, instytucji i organów unijnych (wspólnotowych) oraz istotnie zwiększyła się częstotliwość i intensywność kontaktów poszczególnych jednostek (obywateli, osób prawnych) z tymi instytucjami i organami. Zarówno osoby fizyczne, jak i prawne zaczęły coraz częściej wchodzić w bezpośrednie relacje prawne z tymi organami, uzyskując status podmiotów administrowanych, a więc poddanych władztwu administracyjnemu organów Unii. Wywołało to z kolei konieczność wzmocnienia ochrony prawnej jednostek, poprzez przyznanie tym ostatnim konkretnych uprawnień (roszczeń) proceduralnych i materialnych wobec instytucji unijnych. Uprawnienia proceduralne jednostek gwarantują im, że prowadzone z ich udziałem postępowania administracyjne będą cechować się legalizmem (praworządnością), zaś organy administracji będą zachowywać się wobec nich w sposób rzetelny i bezstronny. Natomiast uprawnienia materialne pozwalają jednostkom domagać się od administracji unijnej właściwej i efektywnej (sprawnej) realizacji spoczywających na niej zadań. Wspomniane tutaj uprawnienia proceduralne i materialne składają się łącznie na prawo jednostek do dobrej administracji.

Prawo do dobrej administracji jest jednym z rodzajów praw podstawowych, gwarantowanych przez unijny porządek prawny. Z tego względu poniższe uwagi

* Mgr **Marek Szydło** – asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego Gospodarczego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; stypendysta Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej.

zostaną poświęcone krótkiemu przedstawieniu miejsca i roli praw podstawowych w systemie prawnym Unii Europejskiej.

Ochrona praw podstawowych w prawie WE i UE

Pojęcie „praw podstawowych” jest w warstwie semantycznej (znaczeniowej) równoznaczne z pojęciem „praw człowieka”, gdyż istota obu tych praw jest w zasadzie tożsama.¹ Tyle tylko, że termin „prawa człowieka” występuje najczęściej w prawie międzynarodowym oraz jest wykorzystywany w stosunkach zewnętrznych Unii/Wspólnoty; natomiast w obrębie prawa wspólnotowego używa się zazwyczaj terminu „prawa podstawowe”, gdyż właśnie tym ostatnim terminem posługuje się w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości.²

Do stanowienia aktów prawnych w dziedzinie ochrony praw podstawowych upoważnione są przede wszystkim państwa członkowskie. Sama Wspólnota bowiem, zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych (por. art. 5 Traktatu WE), może działać jedynie wtedy, gdy upoważnia ją do tego wyraźny przepis Traktatu.³ W jego przepisach brak jest zaś postanowień, które by zawierały generalne upoważnienie dla Wspólnoty do wydawania przez nią aktów prawnych w dziedzinie praw podstawowych. Nie ma ona kompetencji do generalnego regulowania kwestii praw człowieka, ani też nie może zawierać w tym zakresie umów międzynarodowych.⁴

¹ C.Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s.440. Zdaniem Mika, prawa człowieka to „specyficznje rozwarstwione, naturalne możliwości ludzkie, co do istoty indywidualne, ale społecznie zdeterminowane, równe, niezbywalne, czasowo trwałe, uniwersalne podmiotowo, przedmiotowo i terytorialnie (a do pewnego stopnia także kulturowo), konieczne (wymuszające ochronę prawną) i zawsze wpływające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej” (idem, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s.17-18).

² Por.: H.G.Schermers, *The European Communities Bound by Fundamental Human Rights*, „Common Market Law Review”, no. 2/1990; R.R.Churchill, N.G.Foster, *Double Standards in Human Rights? The Treatment of Spanish Fishermen by the European Community*, „European Law Review”, no.6/1987. W pracach tych autorzy zamiennie posługują się pojęciami „prawa człowieka” i „prawa podstawowe”, choć przytaczając orzeczenia ETS używają raczej terminu „prawa podstawowe”.

³ Por.: H.D.Jarras, *Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten*, „Archiv des öffentlichen Rechts”, no. 2/1996, s.174 i nast.; P.Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002, s.71 i nast.

⁴ Opinia ETS nr 2/94 z 28.03.1996, *Zbiór Orzeczeń 1996*, s.I-1759. Warto dodać, że opinia ta bywa niekiedy kwestionowana, z powołaniem się na fakt, że istnieją jednak konkretne przepisy Traktatu WE, które odnoszą się do kwestii praw człowieka (np. art. 13, 136, 141, ust. 3) – zob.: J.Plaňavová-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000, s.60 i nast. Wymienione przepisy mają jednak bardzo wąski zakres przedmiotowy (dotyczą ściśle sprecyzowanych kwestii) i w żadnym wypadku nie mogą być

Powyższe nie oznacza jednak, że problematyka praw podstawowych (głównie ich ochrony) w ogóle nie jest obecna we wspólnotowym porządku prawnym. Trzeba przecież pamiętać, że Wspólnota Europejska jest nie tylko wspólnotą o charakterze gospodarczym, lecz jest również wspólnotą prawa (*Rechtsgemeinschaft*), opierającą swój byt na pewnych wspólnych wartościach prawnych. Do wartości tych należą przede wszystkim tzw. ogólne zasady prawa,⁵ wśród których należy wymienić zarówno pewne obiektywne zasady porządku prawnego (np. zasadę proporcjonalności, zasadę pewności prawa, zasadę ochrony zaufania), jak też prawa o charakterze subiektywnym, dotyczące i odnoszące się do poszczególnych jednostek (są to tzw. prawa podstawowe).⁶ Wspólnota ma obowiązek przestrzegania owych praw podstawowych oraz respektowania ich w ramach działań swoich organów i instytucji. W tym więc sensie ochrona praw podstawowych jest nie tyle celem Wspólnoty lub jedną z płaszczyzn jej działania, co raczej jej obowiązkiem, któremu jest ona bezwzględnie poddana.⁷

Teza o konieczności ochrony przez Wspólnotę praw podstawowych została wypracowana w orzecznictwie ETS. Wprawdzie w pierwszym okresie istnienia Wspólnot Trybunał odmawiał objęcia protekcją praw podstawowych,⁸ jednakże od końca lat sześćdziesiątych konsekwentnie już stwierdzał, że prawa podstawowe zawarte są w ogólnych zasadach prawa wspólnotowego i są przez Trybunał chronione.⁹ W procesie udzielania ochrony prawom podstawowym źródłem inspiracji i wskazówką dla ETS są tradycje konstytucyjne wspólne dla

rozumiane jako generalne upoważnienie Wspólnoty do podejmowania działań w dziedzinie praw człowieka.

⁵ Ang.: *General Principles of Community Law*, niem.: *Die Allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts*, fr.: *les principes généraux du droit communautaire*. Tego rodzaju ogólne zasady prawa są znane również wewnętrznym porządkom prawnym państw członkowskich UE, zwłaszcza w obszarze prawa administracyjnego. Zasady te, szczególnie mocno rozwinięte we Francji i Niemczech, w naturalny sposób musiały wpłynąć na judykaturę ETS - zob.: J.Schwarze, *The Administrative Law of the Community and the Protection of Human Rights*, „Common Market Law Review”, no. 3/1986.

⁶ Por.: M.Zuleeg, *Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft*, „Neue Juristische Wochenschrift”, no. 9/1994.

⁷ K.Wójtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej* w: B.Banaszak, A.Biszytyga, K.Complak, M.Jabłoński, R.Wieruszewski, K.Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s.203.

⁸ Zob. orzeczenia ETS w sprawach: 1/58 Friedrich Stork i Co. przeciwko Wysokiej Władzy, *Zbiór Orzeczeń 1959*, s.27-29, 36-38; 40/59 Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH przeciwko Wysokiej Władzy, *Zbiór Orzeczeń 1960*, s.438; 40/64 Sgarlata i inni przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1965*, s.215.

⁹ Orzeczenie ETS w sprawie 29/69 Stauder przeciwko Stadt Ulm, *Zbiór Orzeczeń 1969*, s.425.

państw członkowskich¹⁰ oraz umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, przy tworzeniu których państwa członkowskie uczestniczyły lub których są sygnatariuszami.¹¹ Wśród tychże umów szczególną rolę odgrywa Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.¹² Chroniąc prawa podstawowe Trybunał zapobiegł kwestionowaniu na przyszłość zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego¹³ i utrzymał integralność tego prawa jako autonomicznego porządku prawnego.

Trzeba tutaj dodać, że ETS nie ograniczył się do kontroli samych tylko aktów prawa wspólnotowego z punktu widzenia ich zgodności z prawami podstawowymi, lecz zastosował z czasem podejście bardziej ofensywne: zaczął mianowicie poddawać kontroli z tego samego punktu widzenia również akty prawne wydawane przez państwa członkowskie.¹⁴ Trybunał objął przy tym swoją kognicją jedynie te akty legislacyjne państw członkowskich, które są wydawane „w zakresie prawa wspólnotowego”,¹⁵ a więc np. stanowią implementację aktów wspólnotowych lub ograniczają swobody traktatowe.¹⁶ ETS nie jest natomiast władny oceniać, czy są zgodne z prawami podstawowymi te akty prawne państw członkowskich, które pozostają poza „zakresem prawa

¹⁰ Orzeczenie ETS w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, *Zbiór Orzeczeń 1970*, s.1125.

¹¹ Orzeczenie ETS w sprawie 4/73 J.Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1974*, s.491.

¹² Por. orzeczenie ETS w sprawie 36/75 Rutili przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych, *Zbiór Orzeczeń 1975*, s.1219.

¹³ Trzeba bowiem wspomnieć, że brak ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym, porównywalnej z ochroną w krajowych porządkach prawnych, był przyczyną, dla której niemiecki Trybunał Konstytucyjny zastrzegł sobie w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. (tzw. Solange I) możliwość kontrolowania aktów prawa wspólnotowego z punktu widzenia ich zgodności z prawami podstawowymi gwarantowanymi w konstytucji niemieckiej. Szerzej patrz: G.Meier, *Rechtsprechung. Bundesverfassungsgericht. Beschluß vom 29.5.1974*, „Neue Juristische Wochenschrift”, no. 38/1974; U.Scheuner, *Fundamental Rights in European Community Law and in National Constitutional Law – Recent Decisions in Italy and in the Federal Republic of Germany*, „Common Market Law Review”, no. 2/1975.

¹⁴ J.Coppel, A.O'Neill, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, „Common Market Law Review”, no. 4/1992.

¹⁵ Orzeczenia ETS w sprawach: 201 i 202/85 M.Klensch i inni przeciwko Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et à la Viticulture, *Zbiór Orzeczeń 1986*, s.3477; 5/88 H.Wachauf przeciwko Niemcom, *Zbiór Orzeczeń 1989*, s.2609; C-260/89 Elliniki Radiophonia Tilegrassi AE przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis, *Zbiór Orzeczeń 1991*, s.I-2964; C-299/95 Kremzow przeciwko Austrii, *Zbiór Orzeczeń 1997*, s.I-2629.

¹⁶ Por.: T.Jürgensen, I.Schlünder, *EG-Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Mitgliedstaaten*, „Archiv des öffentlichen Rechts”, no. 2/1996; K.Lenaerts, *Fundamental Rights in the European Union*, „European Law Review”, no. 6/2000.

wspólnotowego” i są wydawane w dziedzinach, w których ustawodawca krajowy ma swobodę działania.¹⁷

Tezy wypracowane w orzecznictwie Trybunału znalazły w końcu swoje normatywne odzwierciedlenie w treści Traktatu o Unii Europejskiej zawartego w Maastricht. Zgodnie z art. 6 Traktatu UE (w wersji Traktatu Amsterdamskiego), „1. Unia ustanowiona jest na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, które są wspólne dla państw członkowskich. 2. Unia szanuje prawa podstawowe gwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., a także wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako ogólne zasady prawa wspólnotowego”.¹⁸ Przestrzeganie art. 6, ust. 2 podlega jurysdykcji ETS w granicach określonych w art. 46 lit. d Traktatu UE. W przypadku stwierdzenia istnienia poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie zasad wymienionych w art. 6, ust. 1 (w tym zasady poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności), Rada UE może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw państwa członkowskiego wynikających z Traktatu UE lub z Traktatu WE.

W art. 6, ust. 2 Traktatu UE została wymieniona zaledwie jedna z wielu międzynarodowych umów (konwencji) dotyczących ochrony praw człowieka, a mianowicie Konwencja Europejska z 1950 r. (EKPCz). Kwestia wzajemnych relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a tą Konwencją jest uznawana w literaturze przedmiotu za sporną.¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości nie uznaje EKPCz za część prawa wspólnotowego, co nie przeszkadza mu jednak w traktowaniu Konwencji jako swoistego źródła poznania prawa. ETS czerpie

¹⁷ Orzeczenia ETS w sprawach: 60 i 61/84 Cinéthèque S.A. i inni przeciwko Krajowej Federacji Kina Francuskiego, *Zbiór Orzeczeń 1985*, s.2605; 12/86 M.Demirel przeciwko Stadt Schwäbisch Gmünd, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.3719.

¹⁸ Zob.: szerzej Th.Kingreen w: *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, eds. Ch.Calliess, M.Ruffert, Neuwied 1999, s.56 i nast.; P.Filipek w: *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K.Lankosz, Warszawa 2003, s.103 i nast.

¹⁹ Część autorów skłonna jest uznać, że normy zawarte w EKPCz są wiążące dla organów Wspólnot, ponieważ w momencie powstawania WE wszystkie państwa założycielskie (z wyjątkiem Francji) były już stronami EKPCz i nie mogły przekazać Wspólnotom kompetencji, które byłyby sprzeczne z prawami człowieka zawartymi w tej Konwencji. Zob.: S.Ghandi, *Interaction between the Protection of Fundamental Rights in the European Economic Community and under the European Convention on Human Rights*, „Legal Issues of European Integration”, no. 2/1981, s.3; G.H.Schermers, *The European Community ...*, op.cit., s.252. Zwraca się również uwagę, iż w ramach EKPCz można wyodrębnić grupę pewnych ponadpozytywnych zasad, które mają charakter ogólnych zasad prawa. Ponieważ zasady te pochodzą ze źródeł prawa niezależnych od Traktatów ustanawiających Wspólnoty, stoją one w hierarchii źródeł prawa wyżej niż owe Traktaty i muszą być respektowane przez ETS – zob.: M.A.Dauses, *The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order*, „European Law Review”, no. 6/1985, s.412.

inspirację z szeregu jej postanowień i odwołuje się do niej w wielu swoich orzeczeniach. Jej przepisy są powoływane w orzeczeniach Trybunału dotyczących ochrony praw podstawowych, jako dodatkowy argument mający uzasadnić stanowisko zajęte przez ETS.²⁰ W związku z tym również w niniejszym opracowaniu będą się posiłkował wybranymi orzeczeniami organów strasburskich,²¹ dotyczącymi wykładni tych przepisów Konwencji, które odnoszą się do relacji władza publiczna (administracja)–jednostka.²²

Charakter prawny Karty Praw Podstawowych UE. Geneza prawa jednostek do dobrej administracji

Postulaty dotyczące opracowania przez Wspólnotę/Unię własnego katalogu praw podstawowych były już od pewnego czasu zgłaszane w literaturze.²³ Polityczna decyzja w tej kwestii zapadła na spotkaniu Rady Europejskiej w Kolonii 4 czerwca 1999 r., kiedy to powołano do życia specjalne ciało, tzw. Konwent, mający przygotować projekt przyszłego dokumentu w tej sprawie. Ostatecznie Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP) została przyjęta podczas „szczytu” w Nicei 7 grudnia 2000 r.²⁴

Karta nie należy do żadnej z kategorii formalnych źródeł prawa wspólnotowego, gdyż została proklamowana w formie porozumienia pomiędzy organami Wspólnoty/Unii, tj. pomiędzy Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim.²⁵ W związku z tym nie posiada mocy formalnie wiążącej, co nie przeszkadza jednak w traktowaniu jej jako części *acquis communautaire* oraz jako wyrazu

²⁰ Por.: orzeczenia ETS w sprawach: 130/75 V.Prais przeciwko Radzie, *Zbiór Orzeczeń 1976*, s.1589; 136/79 National Panasonic (UK) Ltd. przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1980*, s.2033; 63/83 Regina przeciwko K.Kirk, *Zbiór Orzeczeń 1984*, s.2689; 222/86 UNECTEF przeciwko G.Heylens i innym, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.4097.

²¹ Czyli organów Konwencji Europejskiej; obecnie jest to przede wszystkim Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz).

²² Na temat relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a EKPCz zob. też A.G.Toth, *The European Union and Human Rights: The Way Forward*, „Common Market Law Review”, no. 3/1997; P.Craig, G.de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 1998, s.333 i nast.; D.Kornobis-Romanowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa wspólnot europejskich*, Warszawa 2001, s.49 i nast.

²³ Por.: K.Lenaerts, *Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue*, *European Law Review*, no. 5/1991, s.373 i nast.; J.Kokott, *Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht*, „Archiv des öffentlichen Rechts”, no. 4/1996, s.636-637; A.Weber, *Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, „Neue Juristische Wochenschrift”, no 8/2000, s.539 i nast.

²⁴ Szerzej na temat przebiegu prac nad Kartą zob. F.Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s.127 i nast.

²⁵ Tekst Karty w: O.J., 2000, C 364/1.

wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.²⁶ Można również postawić tezę, że organy proklamujące Kartę przyjęły na siebie swoje samo-zobowiązanie do respektowania jej postanowień.²⁷ Przestrzeganie postanowień Karty przez organy wspólnotowe może być przy tym kontrolowane przez Trybunał Sprawiedliwości.²⁸ Na treść przepisów KPP powołują się w swoich opiniach także Rzecznicy Generalni;²⁹ kilkakrotnie uczynił to również Sąd Pierwszej Instancji.³⁰

Prawo do dobrej administracji znalazło swoją normatywną regulację w art. 41 KPP. Przepis ten, zawierający podstawowe komponenty treściowe prawa jednostek do dobrej administracji, stanowi w praktyce odzwierciedlenie tez, które zostały wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.³¹ To, że w judykaturze ETS doszło do ukształtowania się omawianego prawa (*right to good administration*) stało się możliwe dzięki temu, że sąd ten kontroluje działalność takich organów wspólnotowych, które pełnią m.in. funkcje organów administracyjnych (Komisja, Rada, Parlament Europejski). Prowadzą one postępowania administracyjne z udziałem jednostek (np. postępowania w sprawach: antymonopolowych, antydumpingowych, pomocy państwa) i wydają w nich takie rozstrzygnięcia, które w sensie materialnym są aktami administracyjnymi.

²⁶ D.Kornobis-Romanowska, *Karta Praw Podstawowych w unijnym porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 2/2003, s.38; A.Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej w: Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J.Barcz, Warszawa 2002, s.346. Zdaniem R.Arnowa, uchwalenie Karty jest prostą konsekwencją faktu, że prawo wspólnotowe stanowi samodzielny i autonomiczny system (porządek) prawny, który musi być wyposażony we wszelkie konieczne (niezbędne) środki prawne, w tym w środki ochrony praw jednostek (idem, *Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, nr 3/2002, s.39).

²⁷ Zgodnie z art. 51 KPP: „*Postanowienia niniejszej Karty są kierowane do instytucji i organów Unii z właściwym uwzględnieniem zasady subsydiarności i do państw członkowskich wyłącznie w zakresie w jakim stosują prawo Unii. Mają więc one obowiązek szanować prawa, przestrzegać zasad i promować ich stosowanie zgodnie ze swoimi kompetencjami*”.

²⁸ Patrz: J.Menkes, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a konstytucja Europy*, „Studia Europejskie”, nr 2/2001, s.37.

²⁹ Por.: opinia RG S.Albera w sprawie C-340/99 TNT Traco, *Zbiór Orzeczeń 2001*, s.I-4109; opinia RG A.Tizzano w sprawie C-173/99 BECTU przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Handlu i Przemysłu, *Zbiór Orzeczeń 2001*, s.I-4881; opinia RG F.G.Jacobsa w sprawie C-270/99 Z. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 2001*, s.9197; opinia RG L.A.Geelhoeda w sprawie C-224/98 M.-N. D’Hoop przeciwko Office National d’Emploi, *Zbiór Orzeczeń 2002*, s.6191; opinia RG P.Légera w sprawie C-353/99 Rada przeciwko H.Hautali, *Zbiór Orzeczeń 2001*, s.I-9565.

³⁰ Por. orzeczenia SPI w sprawach: T-112/98 Mannesmannröhren-Werke AG przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 2001*, s.I-729; T-54/99 max. mobil Telekommunikation Service GmbH przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 2002*, s.II-313; T-198/01 R Technische Glaswerke Ilmenau GmbH przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 2002*, s.II-2153.

³¹ Na temat historii prawa do dobrej administracji zob. szerzej: J.A.Usher, *General Principles of EC Law*, London-New York 1998, s.100 i nast.

Są to bowiem indywidualne, skierowane do ściśle oznaczonego adresata, akty stosowania norm administracyjnoprawnych, rozstrzygające konkretną sprawę, pozostającą we właściwości danego organu. Są one wydawane w sposób jednostronny, mają moc bezwzględnie wiążącą i są opatrzone sankcją, na wypadek gdyby adresat takiego aktu nie chciał się podporządkować wynikającym z niego obowiązkom.³²

Rolę tego typu aktów administracyjnych mogą pełnić zarówno rozporządzenia, jak też dyrektywy i decyzje.³³ Sądy wspólnotowe (Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji) kontrolują tego typu akty administracyjne pod względem ich zgodności z prawem, a ponieważ sądom tym przysługuje dodatkowo atrybut niezawisłości orzeczniczej oraz niezależności od administracji, można je uznać za sądy administracyjne.³⁴ Sądy wspólnotowe – występując w roli sądów administracyjnych – mogą uchylać akty organów wspólnotowych nie tylko z powodu naruszenia przez te akty norm materialnoprawnych, ale także z powodu naruszenia określonych reguł proceduralnych w trakcie ich wydawania.

Obowiązek załatwiania spraw przez organy i instytucje unijne w sposób bezstronny, rzetelny i w rozsądnym terminie

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie uchylał akty Rady czy Komisji powołując się na fakt, że organy te złamały pewne reguły proceduralne wyrażające zasadę właściwego administrowania (*proper administration*).³⁵ Obowiązek zaś przestrzegania tychże reguł proceduralnych przez organy i instytucje wspólnotowe jest zasadniczym korelatem prawa jednostek do dobrej administracji. W myśl art. 41 KPP, każda osoba ma prawo do tego, aby jej

³² Na temat aktów administracyjnych zob. H.Wolff, O.Bachof, R.Stober, *Verwaltungsrecht. Band 2*, München 2000, s.13 i nast.; E.Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil*, München-Berlin 1961, s.180 i nast.

³³ Rozporządzenia są zazwyczaj aktami ogólnymi (generalno-abstrakcyjnymi). Można jednak spotkać takie rozporządzenia, które precyzyjnie określają swoich adresatów i są tak naprawdę skierowane do ściśle oznaczonych osób. Wówczas rozporządzenia te są w istocie, w sensie materialnym, aktami administracyjnymi (tzw. rozporządzenia pozorne). Z kolei dyrektywy są zasadniczo kierowane do państw członkowskich, jednakże niekiedy mogą one wywierać bezpośredni skutek wobec poszczególnych osób fizycznych i prawnych. Natomiast decyzje są typowymi indywidualnymi aktami administracyjnymi - szerzej na temat tych aktów zob.: P.Craig, G.de Búrca, *EU Law*, op.cit., s.105 i nast.; K.Lenaerts, P.Van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s.328 i nast.

³⁴ Por.: M.Jaśkowski, *Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 1/2001.

³⁵ Por. orzeczenia ETS w sprawach: 33 i 75/79 Kuhner przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1980*, s.1677; 191/81 Plug przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1982*, s.4229; 321/85 Schwiering przeciwko Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, *Zbiór Orzeczeń 1986*, s.2199.

sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii „*bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie*”. Przepis ten akcentuje określone cechy postępowania administracyjnego, które wprost wpływają na jego jakość, a tym samym na jakość relacji jednostek z administracją. Cechy te (bezstronność, rzetelność, załatwianie spraw w rozsądnym terminie) są również istotne w przypadku postępowań sądowych,³⁶ dlatego też zostały one wyspecyfikowane i podkreślone w art. 6 Konwencji Europejskiej.³⁷

Bezstronność organów administracji i sądów to bardzo ważny atrybut, który powinien znamionować działalność tych instytucji. Bezstronność gwarantuje rzeczywiste rządy prawa, pozwalając utrwalić oraz pogłębić zaufanie, jakim władze publiczne powinny się cieszyć w demokratycznym społeczeństwie.³⁸ Aby można było uznać, że dany organ działa w sposób bezstronny, musi on być wolny od wszelkich nacisków, i to zarówno zewnętrznych, jak też pochodzących od poszczególnych stron postępowania.³⁹ Trudno jest mówić o bezstronności organu, gdy w jego działalności dają się dostrzec przejawy stronniczości lub interesowności. Podejrzenia o stronniczość mogą budzić wszelkie osobiste (prywatne) lub majątkowe powiązania urzędnika z jedną z osób, w których sprawie prowadzi on postępowanie. W celu uniknięcia podejrzeń, urzędnik powinien zostać wyłączony od prowadzenia takiej sprawy, aby nie mógł w jakikolwiek sposób wpływać na jej przebieg. Faworyzowanie lub dyskryminowanie, jak też każdy inny przejaw pozytywnego lub negatywnego nastawienia względem osób uczestniczących w postępowaniu, jest nie do pogodzenia z cechą bezstronności organu. Z kolei wrażenie interesowności może powstać wówczas, gdy dana osoba łączy sprawowanie funkcji urzędniczych z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej lub też z innymi formami aktywności zarobkowej lub zawodowej. W takich sytuacjach trudno niekiedy o zachowanie bezstronności, kiedy to w grę wchodzi podejmowanie decyzji lub innych rozstrzygnięć mogących wpłynąć na własne interesy majątkowe danego urzędnika. Stąd też – właśnie w imię zachowania bezstronności instytucji publicznych –

³⁶ A.Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo”, nr 7/2003, s.70.

³⁷ Okoliczność ta uzasadnia odwoływanie się w tym miejscu do orzeczeń Trybunału strasburskiego dotyczących wykładni art. 6 EKPCz. Jest to tym bardziej zasadne; że – jak już wspomniano – Konwencja Europejska i ukształtowane na jej tle orzecznictwo Trybunału strasburskiego stanowią dla ETS inspirację (źródło poznania prawa) w procesie udzielania ochrony prawom podstawowym. Orzecznictwo Trybunału strasburskiego dotyczące art. 6 EKPCz znajduje się w pracy: *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo. Tom 1. Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, oprac. M.A.Nowicki, Zakamycze 2001, s.23 i nast.

³⁸ Orzeczenie ETPCz z 10 czerwca 1996 r. w sprawie Pullar przeciwko Wielkiej Brytanii, RJD 1996-III.

³⁹ Orzeczenie ETPCz z 1 października 1982 r. w sprawie Piersack przeciwko Belgii, A. 53 oraz z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, A. 80.

ustawodawstwa wewnętrzne poszczególnych państw członkowskich Unii wyraźnie zakazują urzędnikom państwowym i samorządowym prowadzenia działalności gospodarczej oraz wykonywania innych zajęć zarobkowych.

Postulat bezstronnego działania organów i instytucji unijnych odgrywa szczególną rolę w takich przypadkach, w których przepisy prawa dają tym organom i instytucjom możliwość korzystania z uznania administracyjnego. Wówczas obowiązkiem organów jest bezstronne i obiektywne zbadanie konkretnej sprawy oraz rozważenie wszystkich istotnych jej aspektów.⁴⁰

Nie ulega ponadto wątpliwości, że warunkiem podjęcia bezstronnego rozstrzygnięcia jest uwzględnienie wszelkich interesów, jakie mogą być potencjalnie zaangażowane w daną sprawę, co dotyczy tak interesów publicznych, jak i prywatnych. Należy także wziąć pod uwagę wszystkie pojawiające się w danej sprawie argumenty, bez względu na to, czy przemawiają one na korzyść czy też na niekorzyść stron postępowania.⁴¹

W dalszej kolejności należałoby zastanowić się, co oznacza obowiązek załatwiania spraw w sposób „rzetelny”. Nakaz rzetelnego załatwiania spraw przez organy i instytucje unijne jest bez wątpienia formułą bardzo pojemną, mieszczącą w sobie wiele dodatkowych wymogów, jakim musi sprostać procedura zastosowana przez organ. W orzecznictwie organów strasburskich uznaje się, że koncepcja rzetelnego postępowania zakłada m.in. obowiązek uzasadniania orzeczeń⁴² oraz możliwość przedstawienia przez daną osobę swojej sprawy i wysłuchania jej.⁴³ Również organy wspólnotowe uważają wskazane elementy za część składową koncepcji rzetelnego postępowania. Główną jednak uwagę ETS zwraca na obowiązek starannego działania organów administracji, co ma w swoim założeniu chronić uzasadnione interesy jednostek i przyczynić się do większej trafności merytorycznej podejmowanych rozstrzygnięć.

⁴⁰ Orzeczenie ETS w sprawie C-269/90 Huptzollamt München-Mitte przeciwko TU München, *Zbiór Orzeczeń 1991*, s.I-5469. Na konieczność zachowania obiektywizmu i bezstronności przy wydawaniu decyzji uznaniowych zwraca również uwagę rekomendacja nr R(80)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 marca 1980 r. w sprawie wykonywania przez organy administracji władzy dyskrecyjnej. Nakaz obiektywizmu i bezstronności powiązany w tej rekomendacji z następującymi obowiązkami: 1) obowiązek wzięcia pod uwagę wszystkich relewantnych dla rozstrzygnięcia danej sprawy elementów, 2) obowiązek uwzględniania jedynie powyższych elementów, stosownie do wagi każdego z nich, 3) obowiązek pominięcia elementów nie mających znaczenia dla podejmowanej decyzji.

⁴¹ Orzeczenie ETS w sprawie C-255/90 Jean-Louis Burban przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 1992*, s.I-2253; zob. też orzeczenie ETS w sprawie 222/86 UNECTEF przeciwko Georges Heylens i inni, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.4097.

⁴² Orzeczenie ETPCz z 19 kwietnia 1994 r. w sprawie Van de Hurk przeciwko Holandii, A. 288.

⁴³ Orzeczenie ETPCz z 27 października 1993 r. w sprawie Dombo Beheer B.V. przeciwko Holandii, A. 274.

Chodzi tutaj przede wszystkim o staranne (a więc rzetelne) rozpatrywanie i badanie wszystkich relewantnych, istotnych aspektów danej sprawy. Organ nie może bezzasadnie odrzucić argumentów i propozycji strony, nie rozważając uprzednio w sposób szczegółowy, czy argumenty te i propozycje są uzasadnione.⁴⁴ W rezultacie obowiązkiem organów podejmujących rozstrzygnięcia administracyjne jest opieranie się na wszystkich informacjach mogących mieć znaczenie w danej sprawie. W przeciwnym wypadku organ naraża się na zarzut nierzetelnego działania, naruszającego zasady legalizmu i praworządności. Wydając przy tym decyzję organ nie może poprzestać jedynie na tym materiale dowodowym, który już został w danej sprawie zebrany, lecz powinien on sprawdzić wszystkie inne informacje, jeżeli mogłyby mieć one wpływ na treść podejmowanej decyzji. Ocena niezbędności gromadzenia tych innych informacji (poza już posiadanymi) należy do samego organu, który musi przedsięwziąć wszelkie potrzebne kroki ku temu, aby zebrany w danej sprawie materiał dowodowy był jak najobszerniejszy.⁴⁵

Obowiązek załatwiania spraw przez organy i instytucje unijne w sposób „rzetelny” bywa też rozumiany i tłumaczony jako obowiązek działania w sposób „sprawiedliwy”. W takim układzie sprawiedliwością powinno się znamionować nie tylko postępowanie administracyjne prowadzące do podjęcia określonego rozstrzygnięcia (tzw. sprawiedliwość formalna), ale również samo to rozstrzygnięcie powinno odpowiadać pewnym wymogom i zasadom sprawiedliwości (tzw. sprawiedliwość materialna).⁴⁶ Ponieważ jednak osiągnięcie stanu pełnej sprawiedliwości materialnej jest bardzo trudne – a to głównie z uwagi na praktyczną niemożność pogodzenia ze sobą wszystkich rozbieżnych interesów i wartości – należy bardzo mocny nacisk położyć na urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości formalnej (inaczej sprawiedliwości proceduralnej – *procedural justice, fairness*). Jest to równoznaczne z wypracowaniem pewnego wysokiego standardu procedury (procesu) stosowania prawa.⁴⁷ Jeżeli stosowana w danej sprawie procedura jest sprawiedliwa, to sprawiedliwe będzie również –

⁴⁴ Orzeczenie SPI w sprawie T-167/94 D.Nölle przeciwko Radzie i Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-2589.

⁴⁵ Orzeczenia SPI w sprawach: T-73/95 Oliveira przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1997*, s.II-381; T-81/95 Interhotel przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1997*, s.II-1265; T-231/97 New Europe Consulting i Michael P.Brown przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1999*, s.II-2403; zob. też orzeczenia ETS w sprawach: 155/79 AM&S Europe Limited przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1982*, s.1575; 374/87 Orkem przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1989*, s.3283.

⁴⁶ M.Szewczyk, *Prawo do dobrej administracji w świetle aktów prawa międzynarodowego w: Prawo do dobrej administracji*, red. Z.Niewiadomski, Z.Cieślak, Warszawa 2003, s.59; podobnie J.Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s.169.

⁴⁷ Por.: Z.Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s.147 i nast.; L.Morawski, *Spór o model polityki prawa – ujęcie systemowe*, „Państwo i Prawo”, nr 9/1992.

oczywiście do pewnego stopnia – podjęte w wyniku zastosowania tej procedury rozstrzygnięcie.⁴⁸ Koncepcja sprawiedliwego postępowania (sprawiedliwej procedury) zorientowana jest głównie na wzmocnienie pozycji jednostki w jej stosunkach z administracją. Stąd też w opinii Trybunału Sprawiedliwości, prawo do sprawiedliwego załatwiania spraw przez organy unijne oznacza m.in., że każdej jednostce należy stworzyć możliwość osobistego brania udziału w postępowaniu przed danym organem,⁴⁹ należy tej jednostce umożliwić wypowiedzenie się na temat zebranych dowodów⁵⁰ oraz należy wysłuchać wszystkie strony zaangażowane w daną sprawę.⁵¹

Art. 41 KPP wymaga wreszcie, aby organy i instytucje unijne załatwiały sprawy „w rozsądnym terminie”. Unikanie przewlekłości prowadzonych postępowań jest kwestią o pierwszorzędym znaczeniu dla poszczególnych jednostek, które oczekują, że ich sprawy będą załatwiane sprawnie i bez zbędnej zwłoki. Nie ulega wątpliwości, że wszelkie opóźnienia w postępowaniu prowadzą do osłabienia roli i spadku zaufania do władz publicznych.⁵² Nie da się oczywiście *in abstracto* precyzyjnie określić, ile czasu powinno trwać postępowanie, aby długość jego trwania można było ocenić jako „rozsądną”. Zależy to bowiem od wielu czynników, wśród których należy wymienić m.in. stopień skomplikowania załatwianej sprawy.⁵³ Zarzut wszakże niezakończona sprawa w rozsądnym terminie jest zasadny jedynie wtedy, gdy opóźnienia w postępowaniu są wynikiem okoliczności, za które organy administracji ponoszą odpowiedzialność.⁵⁴

Zgodnie z zasadami i wymogami dobrej administracji, rozstrzygnięcie administracyjne załatwiające sprawę powinno zapaść w rozsądnym czasie od momentu, w którym zainteresowane strony wypowiedziały się co do zebranych dowodów.⁵⁵ Limity czasowe ograniczające długość trwania poszczególnych

⁴⁸ J.Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s.122 i nast.; Ch.Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s.73.

⁴⁹ Opinia RG Capotortiego w sprawie 98/79 Josette Pecastaing przeciwko Belgii, *Zbiór Orzeczeń 1980*, s.691; orzeczenie ETS w sprawie 257/85 C. Dufay przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.1574.

⁵⁰ Orzeczenia ETS w sprawach: 234/84 i 40/85 Belgia przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1986*, s.2321; 259/85 Francja przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.4393.

⁵¹ Orzeczenie ETS w sprawie 141/84 Henri de Compte przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, *Zbiór Orzeczeń 1985*, s.1951.

⁵² Orzeczenie ETPCz z 27 października 1994 r. w sprawie Katte Klitsche de la Grange przeciwko Włochom, A. 293-B.

⁵³ Orzeczenie ETPCz z 19 lutego 1991 r. w sprawie Manzoni przeciwko Włochom, A. 195-B.

⁵⁴ Por. orzeczenie ETPCz z 8 lipca 1987 r. w sprawie H. przeciwko Wielkiej Brytanii, A.120-B.

⁵⁵ Orzeczenie ETS w sprawie C-282/95 Guérin Automobiles przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1997*, s.I-1503.

rodzajów postępowań administracyjnych mają w swoim założeniu gwarantować pewność stanu prawnego oraz ekonomię postępowania.⁵⁶ Wspomniane limity czasowe wiążą zresztą nie tylko organy administracji, lecz również jednostki. Także bowiem jednostki muszą przysługujące im uprawnienia procesowe (np. uprawnienie do wniesienia odwołania) wykorzystywać w wyznaczonych prawem terminach, pod rygorem utraty tychże uprawnień.⁵⁷

Prawo do obrony w postępowania administracyjnych

Art. 41, ust. 2 KPP precyzuje i przykładowo wymienia pewne konkretne uprawnienia składające się na szeroko rozumiane prawo jednostek do dobrej administracji. W przepisie tym wyróżniono:

1) prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy (prawo do wysłuchania), zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację,

2) prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,

3) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Wymienione powyżej uprawnienia są przejawem szerszego zakresowo prawa podstawowego, jakim jest prawo do obrony. W tym właśnie kontekście powinny być one interpretowane. Prawo do obrony posiada zasadnicze znaczenie z punktu widzenia efektywnej ochrony interesów jednostek. Stąd też prawo to powinno być przestrzegane we wszystkich rodzajach postępowań prowadzonych przez organy wspólnotowe, również w tych postępowaniach, które mają charakter administracyjny⁵⁸ (zwłaszcza zaś wtedy, gdy postępowanie to może prowadzić do nałożenia kary).⁵⁹ Ta istotna rola odgrywana przez prawo do obrony sprawia, że organy administracji powinny przewyższać wszelkie

⁵⁶ Orzeczenie ETS w sprawie C-310/97 Komisja przeciwko AssiDomän Kraft Products i inni, *Zbiór Orzeczeń 1999*, s.I-5363; zob. też orzeczenia SPI w sprawach: T-109/94 Windpark przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-3007; T-432/93, T-433/93 i T-434/93 Socurte, Quavi i Stec przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-0503.

⁵⁷ Orzeczenie SPI w sprawie T-7/99 Medici Grimm KG przeciwko Radzie i Komisji, *Zbiór Orzeczeń 2000*, s.II-0270; orzeczenie ETS w sprawie C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko Niemcom, *Zbiór Orzeczeń 1994*, s.I-833.

⁵⁸ Orzeczenia ETS w sprawach: C-49/88 Al-Jubail Fertilizer Company i inni przeciwko Radzie, *Zbiór Orzeczeń 1991*, s.I-3236; 85/76 Hoffmann-La Roche przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1979*, s.1880-1881.

⁵⁹ Orzeczenie ETS w sprawie 322/81 Nederlandsche Banden-Industrie Michelin NV przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1983*, s.3462.

trudności faktyczne lub prawne, które mogłyby ewentualnie przeszkadzać w pełnym urzeczywistnieniu tego prawa.⁶⁰

Trybunał Sprawiedliwości wyprowadził w drodze wykładni z ogólnego prawa do obrony szereg praw i zasad szczegółowych. Poza już wymienionymi są to: prawo do milczenia i niedostarczania dowodów przeciwko sobie przez przedsiębiorstwa w sprawach antymonopolowych, prawo do informacji (związane z obowiązkiem Komisji podawania przedmiotu i celu postępowania wyjaśniającego w sprawach antymonopolowych), domniemanie niewinności czy ogólna zasada równości broni.⁶¹ Warto podkreślić, że prawo do obrony przysługuje również państwom członkowskim, szczególnie w tych postępowaniach, w których ma miejsce ostateczne rozstrzygnięcie o ich interesach finansowych.⁶²

Prawo do osobistego przedstawienia sprawy (prawo do wysłuchania)

Prawo do osobistego przedstawienia sprawy (prawo do wysłuchania) ma zastosowanie w odniesieniu do takich postępowań, które prowadzą do wydania rozstrzygnięcia mogącego negatywnie wpływać na sytuację jednostki. Takie ujęcie, wynikające z art. 41 ust. 2 KPP, nawiązuje do nowszego orzecznictwa sądów wspólnotowych,⁶³ w przeciwieństwie do dawniejszych orzeczeń, w których Trybunał Sprawiedliwości stwierdzał, że prawo do wysłuchania służy jedynie w postępowaniach prowadzących do nałożenia „sankcji”.⁶⁴ Obecnie prawo do wysłuchania ma zatem szerszy zakres zastosowania.

Nie ulega wątpliwości, że prawo do wysłuchania przysługuje jednostkom, przeciwko którym zostało wszczęte postępowanie administracyjne. Natomiast kwestią sporną może być, czy prawo to służy również jednostkom inicjującym dane postępowanie. ETS skłania się do przyznania jednostkom prawa do wysłuchania w postępowaniach wszczętych na ich wniosek, szczególnie zaś wtedy, gdy jednostka inicjująca postępowanie jest najbardziej zorientowana

⁶⁰ Orzeczenia SPI w sprawach: T-30/91 Solvay SA przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-1779; T-36/91 Imperial Chemical Industries plc przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-1847.

⁶¹ Zob.: J.Kokott, *Der Grundrechtsschutz ...*, op.cit., s.617.

⁶² Orzeczenie ETS w sprawie C-342/89 Niemcy przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1991*, s.I-5049.

⁶³ Zob. orzeczenie SPI w sprawie T-450/93 Lisrestal przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1994*, s.II-1177.

⁶⁴ Orzeczenia ETS w sprawach: 85/76 Hoffmann-La Roche przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1979*, s.461; 17/74 Transocean Marine Paint Association przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1974*, s.1063; C-135/92 Fiskano przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1994*, s.I-2885.

w szczegółach danej sprawy i dysponuje na ten temat wyczerpującą wiedzą.⁶⁵ Jak się wydaje, prawo do osobistego przedstawienia sprawy powinno być bezwzględnie przyznawane wnioskodawcom wówczas, gdy w danym postępowaniu (formalnie wszczętym na dany wniosek) organ administracji zgromadził jakiegokolwiek dowody przeciwko wnioskodawcy, a więc dowody przemawiające na jego niekorzyść. W pozostałych zaś przypadkach, a zwłaszcza wtedy, gdy stosowane przepisy proceduralne nie wypowiadają się na ten temat, przyznawanie wnioskodawcom prawa do wysłuchania powinno być raczej wyjątkiem niż regułą.⁶⁶

Prawo do osobistego przedstawienia sprawy obejmuje przede wszystkim prawo do wypowiedzenia się przez jednostkę na temat prawdziwości, znaczenia i istotności wszelkich faktów, oskarżeń oraz okoliczności, co do których wiedzą dysponuje organ administracji i które będą stanowiły podstawę faktyczną rozstrzygnięcia danej sprawy. Chodzi tutaj zatem o końcowy etap postępowania administracyjnego, kiedy to właściwe postępowanie dowodowe zostało już zamknięte. Wówczas należy stworzyć jednostce możliwość wypowiedzenia się co do wszelkich zgromadzonych dowodów, mających służyć za podstawę dla wydawanej decyzji.⁶⁷ Jeżeli organ administracji nie powiadomi wówczas jednostki, że określone pisma czy dokumenty zostaną wykorzystane w rozstrzygnięciu kończącym postępowanie i nie umożliwi jednostce wypowiedzenia się co do nich, to te pisma i dokumenty nie będą miały mocy dowodowej i nie będą mogły służyć za środek dowodowy przeciwko jednostce.⁶⁸

Prawo do wysłuchania powinno przysługiwać jednostkom również we wcześniejszych – niż wyżej opisany – etapach procedury administracyjnej. W tych wcześniejszych etapach powinno się umożliwić jednostkom przedstawianie swoich uwag i spostrzeżeń. Problem polega jednak na tym, że organ administracji nie może wówczas zapoznać jednostki z dowodami, które będą stanowiły podstawę faktyczną decyzji, gdyż na tym etapie jeszcze nie wiadomo, na których spośród wielu dowodów organ administracji ostatecznie się oprze

⁶⁵ Orzeczenie ETS w sprawie C-269/90 Hauptzollamt München-Mitte przeciwko Technische Universität München, *Zbiór Orzeczeń 1991*, s.I-5469; podobnie SPI w sprawie T-346/94 France-Aviation przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-2843.

⁶⁶ K.Lenaerts, J.Vanhamme, *Procedural Rights of private parties in the Community administrative process*, „Common Market Law Review”, no. 3/1997, s.537. Zob.: też orzeczenie SPI w sprawie T-109/94 Windpark Groothusen przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-3007.

⁶⁷ Orzeczenia SPI w sprawach: T-39/92 i T-40/92 CB i inni przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1994*, s.II-54; T-450/93 Lisrestal przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1994*, s.II-1177.

⁶⁸ Orzeczenia SPI w sprawach: T-9/89 Hüls AG przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1992*, s.II-499; T-10/89 Hoechst AG przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1992*, s.II-629; T-15/89 Chemie Linz AG przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1992*, s.II-1275.

(postępowanie dowodowe nie jest jeszcze zakończone). Z tej właśnie przyczyny zostało ustanowione dla jednostek prawo dostępu do akt sprawy.

Prawo dostępu do akt sprawy

Zgodnie z art. 41, ust. 2 KPP, każda osoba ma prawo dostępu do akt tej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej. To prawo dostępu do akt jest bez wątpienia niezbędną przesłanką efektywnego wykonywania prawa do wysłuchania,⁶⁹ gdyż dzięki dokładnej znajomości treści akt, osoba zainteresowana jest w stanie w sposób świadomy i rozważny przedstawiać swoje uwagi i spostrzeżenia.

Uczestnikom postępowania administracyjnego nie są dostępne dokumenty poufne. Za takie uznaje się zazwyczaj dokumenty zawierające tajemnice handlowe, dokumenty wewnętrzne Komisji Europejskiej, korespondencję pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi, korespondencję pomiędzy przedsiębiorstwami a ich prawnikami, a także korespondencję pomiędzy Komisją a osobami trzecimi (np. przedsiębiorstwami) współpracującymi z nią, jeżeli te ostatnie osoby mogłyby się ewentualnie obawiać represji ze strony osób, przeciwko którym toczy się postępowanie za fakt podjęcia współpracy z Komisją.⁷⁰ Tajemnice handlowe nie muszą już być dłużej chronione (poprzez obejmowanie ich poufnością), jeżeli są powszechnie znane poza danym przedsiębiorstwem (grupą przedsiębiorstw), którego dotyczą. Nie stanowią też tajemnicy handlowej informacje, które – wskutek upływu czasu lub z innych przyczyn – nie są już dłużej komercyjnie istotne. Kiedy jednak organ administracji odmawia dostępu do pewnych dokumentów powołując się na ich poufny charakter, powinien zasadniczo powstrzymać się od wykorzystania tych dokumentów jako dowodu w sprawie.⁷¹

Sporne może być w pewnej mierze to, czy obowiązek zapewnienia jednostkom dostępu do akt sprawy jest wymogiem o charakterze czysto obiektywnym (co by oznaczało, że każdy przypadek odmowy dostępu do akt jest naruszeniem procedury i powinien w efekcie powodować unieważnienie decyzji), czy też może obowiązek ten ma charakter funkcjonalny, co sprawia, że

⁶⁹ K.Lenaerts, J.Vanhamme, *Procedural Rights ...*, op.cit., s.541.

⁷⁰ Orzeczenia SPI w sprawach: T-30/89 Hilti przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1990*, s.II-163; T-65/89 BPB Industries i British Gypsum przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1993*, s.II-389.

⁷¹ Zob. zawiadomienie Komisji 97/C 23/03 w sprawie wewnętrznych reguł dotyczących rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów w sprawach odnoszących się do art. 85 i 86 TWE i rozporządzenia Rady nr 4064/89, O.J., 1997, C 23/3; zob. też orzeczenia ETS w sprawach: 53/85 Akzo, *Zbiór Orzeczeń 1986*, s.1965; 142 i 156/84 BAT i Reynolds przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.4487.

odmowa dostępu do akt tylko wówczas stanowi naruszenie procedury i powinna prowadzić do unieważnienia decyzji, jeżeli odmowa ta mogła wpłynąć na rezultat prowadzonego postępowania. Uwzględniając niektóre przepisy prawa wspólnotowego oraz orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji⁷² należałoby się opowiedzieć za drugim wariantem, co jest równoznaczne z uznaniem, że wymóg dostępu do akt ma charakter funkcjonalny.

Pozostaje tylko pytanie, kto ma decydować, czy dostęp do danych dokumentów wpłynie na wynik prowadzonego postępowania (a więc należy dostęp umożliwić), czy też dostęp ten nie ma znaczenia z punktu widzenia rezultatów danego postępowania (co umożliwia legalne odmówienie dostępu). Problem istnieje zwłaszcza z tymi dokumentami i pismami, znajdującymi się w aktach sprawy, które są korzystne dla strony i mogłyby np. prowadzić do uwolnienia tej osoby od stawianego jej zarzutu. Powstaje bowiem ryzyko, że organ administracji odmówi stronie dostępu do tychże dokumentów, powołując się na fakt, że nie zamierza na tych dokumentach oprzeć swojego rozstrzygnięcia, a więc że dostęp do tych dokumentów i tak nie będzie miał znaczenia dla wyniku prowadzonego postępowania (często strona może zresztą nawet nie wiedzieć o istnieniu takich dokumentów).⁷³

Aby zapobiec wspomnianemu powyżej ryzyku, Sąd Pierwszej Instancji ustalił w swoich orzeczeniach zasadę, że organ administracji nie może samodzielnie decydować o tym, które ze znajdujących się w aktach sprawy dokumentów są przydatne dla strony z punktu widzenia jej prawa do obrony. Ogólna zasada równości broni wymaga bowiem, aby wiedza jednostki (strony postępowania) na temat treści akt sprawy była taka sama, jak wiedza organu administracji. Dlatego ten ostatni powinien udostępnić stronie te wszystkie dokumenty, które „mogą być” istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy po to, aby strona sama mogła ocenić ich wartość dowodową oraz przydatność dla obrony swoich interesów.⁷⁴ Jeżeli organ odmawia stronie dostępu do akt czy dokumentów, które chociażby potencjalnie mogą mieć istotne znaczenie w danej sprawie, to taka odmowa może wpłynąć na wynik postępowania, przy czym dla strony będzie to wpływ zdecydowanie negatywny, a w konsekwencji odmowa będzie stanowiła podstawę żądania unieważnienia decyzji.

⁷² Zob. orzeczenia w sprawach: T-10, T-11, T-12, T-14 i T-15/92 Cimenteries CBR i inni przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1992*, s.II-2667; T-65/89 BPB Industries i British Gypsum przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1993*, s.II-389.

⁷³ K.Lenaerts, J.Vanhamme, *Procedural Rights ...*, op.cit., s.544-546.

⁷⁴ Orzeczenia SPI w sprawach T-30/91 Solvay przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-1775; T-36/91 ICI przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1995*, s.II-1847; T-7/89 Hercules Chemicals przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1991*, s.II-1711.

Obowiązek uzasadniania orzeczeń

Na organach administracji spoczywa obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Ów wymóg nawiązuje wprost do treści art. 253 Traktatu WE, zgodnie z którym rozporządzenia, dyrektywy i decyzje wydawane przez organy wspólnotowe powinny posiadać uzasadnienie. Uzasadnienie, służąc kontroli działalności organu oraz umożliwiając weryfikację zgodności danego aktu z prawem,⁷⁵ powinno zawierać podstawę prawną i faktyczną wydania aktu. Brak uzasadnienia może prowadzić do stwierdzenia nieważności danego aktu.⁷⁶ W uzasadnieniu rozporządzeń i dyrektyw – także tych, które pełnią rolę aktów administracyjnych – można poprzestać jedynie na podaniu ogólnych przyczyn wydania danego aktu.⁷⁷ Natomiast w uzasadnieniu decyzji należy dodatkowo powołać się na dany rozstrzygany przypadek (konkretną sytuację faktyczną) i dokonać jego subsumpcji pod obowiązujące przepisy prawa.⁷⁸ Niekiedy wymóg uzasadnienia aktu może być ograniczony lub nawet wyłączony przez obowiązek utrzymania tajemnicy.⁷⁹

Należy równocześnie zwrócić uwagę, że właściwe i wyczerpujące uzasadnienie aktu służy efektywnej kontroli sądowej tegoż aktu, jako że Sąd Pierwszej Instancji musi znać motywy, którymi kierował się organ administracji wydając dane rozstrzygnięcie. Uzasadnienie powinno także przekonywać jednostkę o słuszności podjętego aktu oraz sprawiać, by ewentualna decyzja jednostki o zaskarżeniu tego aktu do sądu była świadoma i oparta na pełnej znajomości faktów w danej sprawie.⁸⁰

Na zakończenie tej części rozważań warto dodać, że prawa wyspecyfikowane w art. 41, ust. 1 i ust. 2 KPP przysługują „każdej osobie”, bez względu na to, czy jest ona obywatelem Unii,⁸¹ czy też nie. Prawa te służą również poszczególnym państwom członkowskim.⁸²

⁷⁵ Orzeczenie ETS w sprawie Francja i Irlandia przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1996*, s.I-795.

⁷⁶ Orzeczenie ETS w sprawie C-329/93, C-62 i 63/95 HIBEG, Bremer Vulkan i inni przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1996*, s.I-5151.

⁷⁷ Orzeczenie ETS w sprawie Bens, *Zbiór Orzeczeń 1968*, s.144.

⁷⁸ Orzeczenie ETS w sprawie Diversinte, *Zbiór Orzeczeń 1993*, s.I-1885.

⁷⁹ Orzeczenie ETS w sprawie Parlament Europejski przeciwko Innamorati, *Zbiór Orzeczeń 1996*, s.I-3423.

⁸⁰ Orzeczenie ETS w sprawie 222/86 Unectef przeciwko Georges Heylens, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.4097.

⁸¹ Na temat obywatelstwa Unii Europejskiej szerzej patrz: S.O’Leary, *The relationship between Community citizenship and the protection of fundamental rights in Community Law*, „Common Market Law Review”, no. 2/1995; J.Shaw, *The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union*, „European Law Review”, no. 6/1997; C.Closa, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, „Common Market Law Review”, no. 6/1992; B.Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.

⁸² Orzeczenia ETS w sprawach: 259/85 Francja przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1987*, s.4393; 234/84 i 40/85 Belgia przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1986*, s.2321.

Prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez organy i funkcjonariuszy Wspólnoty

Art. 43, ust. 3 KPP deklaruje prawo każdej osoby do tego, aby Wspólnota – zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla porządków prawnych państw członkowskich – wyrównała jej wszelkie szkody spowodowane przez działanie jej organów lub jej personelu (funkcjonariuszy) przy wykonywaniu ich działań służbowych. Przepis ten tylko potwierdza już istniejące prawo, gwarantowane przez art. 288, ust. 2 Traktatu WE. Pomimo, że w powołanych przepisach mowa jest o wyrównywaniu przez Wspólnotę „wszelkich szkód”, to jednak trzeba sobie zdawać sprawę, że odpowiedzialność odszkodowawcza (deliktowa) Wspólnoty nie jest odpowiedzialnością absolutną. W judykaturze ETS zostały bowiem wypracowane konkretne przesłanki tej odpowiedzialności.

Po pierwsze, przesłanką jest nielegalność (bezprawność) działania organu lub funkcjonariusza Wspólnoty. W przypadku wydawania aktów administracyjnych bezprawność może polegać na niepełnym zgromadzeniu materiału dowodowego, na wzięciu pod uwagę niewłaściwych czynników przy wydawaniu decyzji, czy wreszcie na naruszeniu określonych uprawnień proceduralnych jednostek.⁸³ Po drugie, dana osoba wskutek bezprawnego działania organu lub funkcjonariusza musi ponieść szkodę, przy czym szkoda ta powinna być oczywista, wymierna, udowodniona oraz naruszać interesy danej osoby w specjalny i indywidualny sposób.⁸⁴ Po trzecie wreszcie, musi zachodzić związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym działaniem organu lub funkcjonariusza a szkodą, przy czym związek ten musi być dostatecznie bezpośredni.⁸⁵ Natomiast dla wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną bezprawnym aktem administracyjnym nie jest konieczne uprzednie unieważnienie tego aktu, ponieważ obydwa roszczenia

⁸³ Zob. 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. Zob. też: P.Craig, G.de Búrca, *EU Law*, op.cit., s.529 i nast. Warto dodać, że bezprawne może być nie tylko działanie, lecz również zaniechanie – zob. orzeczenie ETS w sprawie 30/66 Becher przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1976*, s.285.

⁸⁴ Zob. orzeczenia ETS w sprawach: 56-60/74 Kampffmeyer przeciwko Komisji i Radzie, *Zbiór Orzeczeń 1976*, s.711; 26/74 Roquette Frères przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1976*, s.677; C-104/89 i C-37/90 J.M.Mulder i inni przeciwko Radzie i Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1992*, s.I-3061; orzeczenie SPI w sprawie T-575/93 C. Koelman przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1996*, s.II-1.

⁸⁵ 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.

(tj. roszczenie o odszkodowanie i roszczenie o unieważnienie aktu) są od siebie całkowicie niezależne.⁸⁶

Pozostałe uprawnienia składające się na prawo do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji obejmuje jeszcze inne – poza już wymienionymi – uprawnienia. W art. 41, ust. 4 KPP wyspecyfikowano prawo każdej osoby do kierowania wystąpieniem do instytucji unijnych w jednym z języków traktatowych, co obliguje wspomniane instytucje do formułowania odpowiedzi w tym samym języku (przepis ten jest w istocie powtórzeniem treści art. 21, ust. 3 Traktatu WE).

Art. 42 KPP mówi o prawie dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Prawo dostępu do dokumentów instytucji publicznych kształtowało się stopniowo w orzecznictwie ETS, gdzie uznano je za jeden z elementów prawa do dobrej administracji.⁸⁷ Prawo to znalazło swoje potwierdzenie w art. 255 Traktatu WE, zaś konkretyzacja reguł proceduralnych rządzących publicznym dostępem do dokumentów (dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji) nastąpiła w rozporządzeniu 1049/2001/WE.⁸⁸

Z prawem do dobrej administracji jest ściśle związane obywatelskie prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii. Skarga przysługuje w przypadkach „złego administrowania” (*maladministration, schlechte Verwaltung*) w działaniu organów i instytucji wspólnotowych (art. 43 KPP, art. 21 w zw. z art. 195 Traktatu WE). „Złe administrowanie” jest formułą bardzo pojemną, obejmującą m.in. przypadki naruszania przepisów proceduralnych, nadużywania władzy,

⁸⁶ Orzeczenia ETS w sprawach: 197-200, 243, 245-247/80 Ludwigshafener przeciwko Radzie i Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1984*, s.321; 4/69 Lütticke przeciwko Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1971*, s.325; orzeczenie SPI w sprawie T-195/94 i T-202/94 F. Quiller i J.Hensemman przeciwko Radzie i Komisji, *Zbiór Orzeczeń 1997*, s.II-2247. Na temat odpowiedzialności deliktowej Wspólnoty zob. szerzej: P.Craig, G.de Búrca, *EU Law*, op.cit., s.516 i nast. oraz C.Harding, *The Choice of Court Problem in Cases of Non-Contractual Liability under EEC Law*, „Common Market Law Review”, no. 3/1979.

⁸⁷ Por. orzeczenie ETS w sprawie C-58/64 Holandia przeciwko Radzie, *Zbiór Orzeczeń 1996*, s.I-2169. Patrz również: R.Davis, *The Court of Justice and the right of Public Access to Community-Held Documents*, „European Law Review”, no. 3/2000, s. 303 i nast.

⁸⁸ O.J., 2001, L 145/43. Zob. szerzej: D.M.Curtin, *Citizens' fundamental right of access to EU information: an evolving digital passepartout*, „Common Market Law Review”, no. 1/2000 oraz M.Szwarc, *Zasady wglądu do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo”, nr 11/2001.

dyskryminowania niektórych podmiotów, a także opóźniania i przewlekania postępowań administracyjnych.⁸⁹

W kontekście prawa do dobrej administracji należałoby wreszcie wspomnieć o obywatelskim prawie składania petycji do Parlamentu Europejskiego. Petycje te mogą być wnoszone przez obywateli Unii w sprawach dotyczących ich osobiście i równocześnie objętych zakresem działania instytucji Unii Europejskiej (art. 44 KPP, art. 21 w zw. z art. 194 TWE).⁹⁰

Na zakończenie warto dodać, że prawo do dobrej administracji posiada nie tylko swój aspekt czy wymiar formalny (związany z przyznaniem poszczególnym jednostkom konkretnych uprawnień proceduralnych w toku prowadzonych z ich udziałem postępowań administracyjnych), lecz także aspekt materialny, wyrażający się w roszczeniu o to, aby organy administracji działały efektywnie i sprawnie.⁹¹ Ostatecznie chodzi bowiem o to, by administracja rzeczywiście pełniła rolę służebną wobec obywateli. Ma ona nie tylko obowiązek szanować i respektować określone uprawnienia procesowe jednostek, lecz równocześnie powinna we właściwy i efektywny sposób realizować spoczywające na niej zadania.

⁸⁹ Szerzej patrz: P.G.Bonnor, *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, „European Law Review”, no. 1/2000; K.Magliveras, *Best intentions but empty words: The European Ombudsman*, „European Law Review”, no. 4/1995; E.Popławska, *Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej*, „Jurysta”, nr 12/1998.

⁹⁰ Zob. szerzej: P.Marias, *The right to petition the European Parliament after Maastricht*, „European Law Review”, no. 2/1994 i prace A.Łazowskiego: *Obywatelstwo Unii Europejskiej – uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht w: Szkice z prawa Unii Europejskiej. Tom I. Prawo instytucjonalne*, red. E.Piontek, A.Zawidzka, Zakamycze 2003, s.165 i nast. oraz *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s.95 i nast.

⁹¹ M.Bullinger, *Das Recht auf gute Verwaltung nach der Grundrechtecharta der EU w: Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart – Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*, München 2002, s.25 i nast.; T.Rabska, *Poglądy nauki niemieckiej jako przyczynek do dyskusji o prawie do dobrej administracji w: Prawo do dobrej administracji*, op.cit., s.501 i nast.