**dr doc Ołesia Radyszewska**

docent w Katedrze Prawa Administracyjnego,

Dyrektor Centrum Prawa Polskiego

Wydziału Prawa Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Tarasa Szewczenki

**Prawo do dobrej administracji w Ukrainie i w państwach członkowskich Unii Europejskiej: współczesny stan prawny i wyzwania dla Ukrainy**

We współczesnych warunkach rozwoju prawa administracyjnego Ukrainy oraz innych państw członkowskich UE można rozpatrywać uniwersalne idee dobrego rządzenia (good governance), dobrego zarządzania (good government) i dobrej administracji (*good administration*). Prawo do dobrej administracji jest zaliczane do podstawowych praw obywatela w tych państwach, a także w samej Unii. Pod względem charakteru prawnego można je zaliczyć do tzw. praw trzeciej generacji. W literaturze przedmiotu uważano, że tzw. trzecia generacja praw człowieka jest związana ze wzrastającą współzależnością państw w procesach postępującej globalizacji świata. Zalicza się do niej: prawo do pokoju, prawo do rozwoju, prawo do bezpiecznego środowiska, prawo do korzystania ze wspólnego dziedzictwa ludzkości, a czasem i prawo do dobrej administracji. Te prawa mogą być urzeczywistniane stopniowo i jedynie wspólnym wysiłkiem społeczności międzynarodowej. Są to prawa solidarnościowe, ale zarazem kolektywne.

Zapewnienie odpowiednich warunków jego realizacji jest celem działalności wielu podmiotów administracji publicznej na poziomie narodowym, regionalnym oraz ponadnarodowym, szczególnie instytucji kierowniczych UE oraz organów wyspecjalizowanych (przede wszystkim agencji wykonawczych), Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz rzeczników państw członkowskich UE.

Już w połowie lat osiemdziesiątych zaczęto podnosić możliwości przeniesienia idei dobrej administracji na porządek prawny Wspólnot Europejskich, zwłaszcza że była ona żywa od dość dawna orzecznictwie luksemburskim. Tak, w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1969 roku w sprawie Stauder v. miasto Ulm Trybunał podkreślił, że prawa podstawowe są integralną częścią ogólnych zasad prawa wspólnotowego (Wyrok TSUE z 12.11.1969 r.), ale pojęcie „dobrej administracji” użyto w kontekście konkretnej i indywidualnej sytuacji prawnej jednostki.

Po 1995 roku pod wpływem inicjatywy Roya Perry'ego na rzecz ustanowienia Kodeksu dobrej administracji, Komisja Europejska i inne instytucje wspólnotowe podjęły próbę opracowania katalogu dobrych praktyk na swoje potrzeby, choć z wielu wcześniejszych orzeczeń Trybunału Luksemburskiego już można było ustalić treść ogólnego prawa do dobrej administracji. Tak powstał Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej z 2001 roku*,* który miał za celstosowanie go w działalności niektórych organów Unii. Ale w ujęciu A. Zolla ten Kodeks, jak i przepisy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej poszerzą swoje działanie szczerzej, wychodząc za ramy unijne: «jest to zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjonowania administracji» (Zoll A. 2002:4). Choć Karta jest formalnie niewiążąca dla państw akcesyjnych i państw trzecich jakim jest m.in. Ukraina, ale z pewnością ma szerokie odniesienia w sferze aksjologii administracyjnej.

Od momentu wejścia w życie Traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 roku Karta ma z punktu widzenia prawa europejskiego taką samą wartość jak traktaty (Traktat o UE, Traktat o funkcjonowaniu UE). Oznacza to, że wszyscy obywatele UE mają prawo do dobrej administracji w instytucjach UE. Prawo do dobrej administracji jest ujęte w art. 41 KPPUE, a także w podpisanym lecz nieratyfikowanym Traktacie o Konstytucji Europejskiej i przewiduje:

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE.
2. Prawo to obejmuje:

a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;

b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;

c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. 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.

4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Warto podkreślić, że mimo tego, że art. 41 Karty nakłada obowiązki związane z zapewnieniem realizacji prawa do dobrej administracji wyłącznie na instytucje, organy i agencje UE, w opinii rzeczników generalnych prawo to może mieć zastosowanie również do krajowych organów administracyjnych – zgodnie z ogólną regulacją art. 51 ust. 1 KPPUE – wtedy, gdy państwo członkowskie stosuje prawo Unii. Prawo to wyraża subiektywistyczne podejście do pojęcia „dobrej administracji”. Funkcjonalnie akt ten jest również związany z prawem do składania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach Unii, o której mowa w art. 43 KPPUE.

Prawo do dobrej administracji zawarte w KPPUE jest wyjątkowym przepisem zarówno w odniesieniu do systemu prawnego UE, jak i do krajowych porządków prawnych. Prawo to nazywane nawet przez P. Craiga prawem «rewolucyjnym» (Craig P. 2003:5). Według innych badaczy prawa UE to prawo jest fundamentem prawa konstytucyjnego UE regulującego administrację w całej Europie (Kowalik-Bańczyk K. 2013). Przepisy artykułu 41 Karty są pierwszą w historii UE podstawą do kodyfikacji europejskiego postępowania administracyjnego i punktem wyjścia do przyjmowania bardziej szczegółowych przepisów w tym zakresie przez państwa członkowskie oraz państwa dążące do członkostwa w UE, m. in. przez Ukrainę, Mołdawię, Gruzję.

Prawo do dobrej administracji nie jest w systemie prawnym i orzecznictwie UE czymś zupełnie nowym. Co więcej, zgodnie z wyjaśnieniami do KPPUE, prawo do dobrej administracji opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego dobrej administracji jako zasady prawa UE. Już we wczesnych wyrokach Trybunał badał procedury administracyjne poprzez ocenę przedmiotu, sposobu i celu wykonywania obowiązków administracyjnych. Ogólne zasady tego rodzaju obowiązują również państwa członkowskie, kiedy działają one w ramach przepisów prawa UE, a także państwa kandydujące przy implementacji *EU* *acquis.*

Sądy państw członkowskich UE równie często odwołują się do prawa do dobrej administracji. Tę samą tendencję można zaobserwować w orzecznictwie TSUE, który powoływał się na art. 41 i 47 w połowie wszystkich wyroków odnoszących się do Karty. Ale sądy mają nierzadko tendencję do traktowania przepisów Karty jedynie jako „odbicia” postanowień Europejskiej konwencji praw człowieka z dnia 1950 roku. W orzecznictwie uznają często, że funkcją Karty jest dodatkowe potwierdzenie praw zagwarantowanych przez Konwencje, a dokument jest analizowany równolegle z innymi dokumentami międzynarodowymi dotyczącymi praw człowieka (pakty ONZ, konwencje Rady Europy itp.).

Ukraina jest w trakcie tworzenia nowego rodzaju stosunków prawnych pomiędzy organami państwowymi, władzami lokalnymi oraz obywatelami. Podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską i ratyfikowanej przez Radę Najwyższą Ukrainy w 2014 roku dało ożywczy impuls do rozwoju nowych sposobów ochrony i realizacji praw człowieka jako głównego elementu zasady rządu prawa, państwa prawnego z ideologią «ludocentryzmu» i państwa świadczącego, które funkcjonuje na podstawie przepisów prawa ukraińskiego, międzynarodowgo i europejskiego, zasad i standardów *good governance* i dobrej administracji.

Trzeba zauważyć, że zasady dobrej administracji bardzo często znajdują stosowne odzwierciedlenie w konstytucjach jak niektórych państw członkowskich UE, tak i państw nieczłonkowskich (w art. 36 Karty Podstawowych Praw i Wolności Republiki Czeskiej, art. 44 Konstytucji Estonii, art. 113 Konstytucji Włoch, art. 3 i 29 Konstytucji Cypru, art. 57 Konstytucji Węgier, art. 18 i 23 Konstytucji Austrii, art. 22, 266, 268 i 271 Konstytucji Portugalii, art. 26, 39 i 40 Konstytucji Słowenii, art. 26 i 46 Konstytucji Słowacji, art. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 32, 33, 35, 37, 38, 61, 63, 77 Konstytucji RP). W literalnym brzmieniu prawa do dobrej administracji brakuje w tekście Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1997 roku. Ale nie oznacza to, że pewne prawa i zakazy nie istnieją w ukraińskim systemie prawnym. W Ukrainie zasady dobrej administracji były sformułowane bezpośrednio w art. 8 (zasada praworządności), art. 15, 21-28, 32-39, 64 (zakaz dyskryminacji), art. 57 (prawo uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej), art. 40 (prawo do składania petycji, wniosków i skarg), art. 56 (prawo do wynagrodzenia szkody) i in.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w Ukrainie niema skodyfikowanej ustawy z zakresu postępowania administracyjnego, która by to normowała zasady dobrej administracji na wzór ustawy RP «Kodeks postępowania administracyjnego» z dnia 14 czerwca 1960 roku. Jednak funkcjonuje Kodeks Sądownictwa Administracyjnego Ukrainy z 2005 roku (w redakcji 15/12/2017 r.), który określa uprawnienia sądów administracyjnych dotyczące rozpoznawania spraw jurysdykcji administracyjnej, zasady zwracania się do sądów administracyjnych i zasady postępowania sądowo-administracyjnego, w tym i sprawach realizacji prawa do dobrej administracji. Zgodnie z danymi Kasacyjnego Sadu Administracyjnego w składzie Naczelnego Sądu (1 czerwca 2018 roku) liczba spraw administracyjnych w jego jurysdykcji przekracza 60 tys.

Umacnianiu bezstronności, rzetelności i sprawności działania organów administracji publicznej w relacjach z obywatelem służą również gwarancje prawa do dobrej administracji niezwiązane bezpośrednio z postępowaniami administracyjnymi. Mogą one jednak mieć istotny wpływ na sposób działania organów administracji przy rozstrzyganiu konkretnych spraw, a przez to na rzeczywistą realizację prawa do dobrej administracji: prawo do skarg i wniosków (Ustawa o podaniach obywateli) oraz mechanizmy odpowiedzialności (dyscyplinarnej, karnej, odszkodowawczej administracji publicznej i jej funkcjonariuszy) w związku z ich działaniami lub zaniechaniami praw obywatela (Konstytucja Ukrainy, Ustawa o zapobieganiu korupcji, Ustawa o służbie państwowej i in). Europejski kodeks dobrej administracji stał się także źródłem inspiracji podczas opracowywania podobnych tekstów w poszczególnych państwach członkowskich UE, w państwach kandydujących i państwach trzecich. W Ukrainie dotyczy to w szczególności obszaru objętego zastosowalnością Ustawy Ukrainy «O służbie państwowej», Ustawy Ukrainy «O usługach administracyjnych», Ustawie Ukrainy «O służbie w organach samorządu lokalnego», Ustawie Ukrainy «O rejestracji państwowej osób prawnych oraz osób fizycznych - przedsiębiorców» i in.

Już jak było wspomniano, prawo do dobrej administracji w prawodawstwie UE skupia się na procesowej sferze działania administracji publicznej, jakiej w obecnym ustawodawstwie Ukrainy brakuje. Ustawodawca w swojej działalności projektowej, a mianowicie w czterech projektach Kodeksu procedury administracyjnej Ukrainy w ciągu ostatnich 10 lat, nadaje uprawnienia proceduralne, które przysługują stronie postępowania administracyjnego w celu ochrony przed nadmierną ingerencją ze strony administracji publicznej, a także dla zapewnienia sprawnego rozstrzygania spraw obywateli.

Na gruncie prawa ukraińskiego prawo do dobrej administracji nie znajduje literalnego odzwierciedlenia w konstytucyjnym katalogu wolności i praw. Poszczególne elementy prawa do dobrej administracji ujętego w KPP znajdują swoje odzwierciedlenie w odrębnych przepisach Konstytucji Ukrainy i przepisach o postępowaniu administracyjnym porozrzucanych po ustawodawstwie Ukrainy, gdyż ostatni projekt Ustawy Ukrainy «O procedurach administracyjnych» (juz nie w formie Kodeksu) jest na rozpatrzeniu w Ministerstwie Sprawiedliwości Ukrainy i czeka na przyjęcie przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Jednakże obowiązki wynikające z art. 41 Karty obciążają w pierwszej kolejności instytucje Unii Europejskiej i zastosowanie tego i innych postanowień Karty w odniesieniu do państw nie-członkowskich jakim jest Ukraina budzi wątpliwości. Postanowienia Karty mają zastosowanie wobec państw członkowskich «wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii». Ukraina, podpisując Umowę Stowarzyszeniową, ma zobowiązania co do implementacji *EU acquis* do ukraińskiego porządku prawnego. Dlatego to powinno stymulować państwa nieczłonkowskiego, takie jak Ukraina, Mołdawia i Gruzja do zapewnienia swoim obywatelom standardu dobrej administracji nie niższego niż określony w Karcie, jeżeli chcą przystąpić do Unii w najbliższym czasie. Z innej strony, Ukraina jest państwem-sygnatariuszem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwo Europejskiego Trybunału jest źródłem prawa dla Ukrainy z 2006 r.

W podsumowaniu, można stwierdzić, że dobra administracja rozumiana w kategoriach podmiotowych daje podstawy do wyodrębniania prawa jednostki do dobrej administracji. Dlatego praktycznie nierealna byłaby zmiana dnia na dzień administracji publicznej Ukrainy w ukraińską administrację publiczną w ramach Unii Europejskiej. Dlatego proces europeizacji prawa administracyjnego rozpoczął się dużo wcześniej niż pełne wejście w życie Umowy Stowarzyszeniowej pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską w 2017 roku. Wśriód kryteriów (Kopenhaskich z 1993 roku oraz Madryckich z 1995 roku) akcesji kraju do Unii Europejskiej jest zdolność danego państwa do przyjęcia dorobku prawnego UE (*EU* *acquis*) oraz posiadanie sprawnie działającej administracji i sądownictwa zdolnego wyegzekwować unijne i wspólnotowe akty prawne. To należy rozumieć jako zdolność administracji publicznej do pośredniego stosowania prawa UE przez Ukrainę DO momentu akcesji.

Podpisując Umowę Stowarzyszeniową w 2014 roku Ukraina zobowiązała się dostosować swe prawo do standardów europejskich. Dostosowanie to nie polega tylko na dostosowaniu litery prawa, lecz na harmonizacji zachowań prawnych, co obejmuje także praktykę stosowania i interpretacji prawa. Dlatego wadliwy jest pogląd krajowych ogranów administracji oparty na założeniu, iż skoro Ukraina nie jest jeszcze członkiem Unii Europejskiej, to prawo UE, praktyka jego stosowania, a otòż i prawo do dobrej administracji nie przysługuje w Ukrainie i prawnie nie jest relewantne.