

Olesia Radyszewska\*

## CZY EUROPEJSKIE PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI PRZYSŁUGUJE W UKRAINIE?

### DOES THE EUROPEAN RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION EXIST IN UKRAINE?

#### Abstract

The article depicts the essence and peculiarities of the functioning of right to good administration in Ukraine and Member-States of EU, which is the subject of the study of Ukrainian and European administrative law doctrine. It has been established that good administration, as a subjective right, provides grounds for the effective enforcement of the rights of individuals. At the same time, maladministration is manifested in a functional sphere – the activities of national, regional and local ombudsmen and the European Civil Rights Ombudsman. It is stated that these concepts are basic for European and global administrative law and have direct influence on Ukrainian administrative law.

**Key words:** public administration, good administration, maladministration, European administrative law, right to good administration

#### Uwagi wstępne

Na tle współczesnych warunków rozwoju prawa administracyjnego Ukrainy oraz innych państw europejskich 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 państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także w samej Unii. Pod względem charakteru prawnego można je zaliczyć do tzw. praw trzeciej generacji<sup>1</sup>. Zapewnienie odpowiednich warunków jego realizacji

---

\* Katedra Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, adres e-mail: radyshevska@yahoo.co.uk, ORCID ID: 0000-0002-3262-7487

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu uważano, że tzw. trzecia generacja praw człowieka jest związana ze wzrastającą współzależnością państw w procesach postępującej globalizacji

jest celem działalności wielu podmiotów administracji publicznej na poziomie narodowym, regionalnym oraz ponadnarodowym, szczególnie instytucji kierowniczych UE (Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Stałych Przedstawicieli, Komitetu Regionów, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego) oraz organów wyspecjalizowanych (przede wszystkim agencji wykonawczych) i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Co rozumiemy przez prawo do dobrej administracji? Z. Cieślak scharakteryzował to w poniższy sposób: jako kategorię prawną określającą uprawnienie obywatela, z którym skorelowany jest obowiązek organu administracji publicznej, a także jako klasyfikację wyżej wymienionego prawa w kontekście publicznego prawa podmiotowego, z którego można wyprowadzić skuteczne roszczenia prawne wobec organu administracji publicznej; to pojęcie należy utożsamiać z kategorią paraprawną przez rozpatrywanie prawa do dobrej administracji jako niewiążącej zasady prawnej. W rezultacie prawo do dobrej administracji można potraktować również jako kategorię pozaprawną ukierunkowaną na wieloaspektowe zjawisko społeczne (Tykwińska-Rutkowska 2009: 285). Natomiast według D. Sześciło prawo do dobrej administracji stanowi zespół uprawnień przysługujących obywatelowi w stosunkach władczych z organami administracji publicznej i nastawionych na ochronę praw podmiotowych jednostki, a także szerzej: prawidłowości, rzetelności i sprawności postępowań administracyjnych; to prawo jest parasolem, pod którym mieszczą się uprawnienia obywatela w relacjach z administracją władczą (Sześciło, Mednis, Niziołek, Jakubek-Lalik 2013: 76). Z kolei w ujęciu I. Lipowicz dobra administracja to oparta na zakotwiczonych w konstytucji wartościach, rzetelna, sprawna i efektywna, działająca według właściwej podstawy prawnej i w formach prawem przewidzianych, przestrzegająca procedury administracyjnej, a równocześnie elastyczna i odbiurokratyzowana, to pewien wyobrażalny dla obywateli ideał tej części władzy wykonawczej (Lipowicz I. 2008: 4).

---

świata. Zalicza się do niej: prawo do pokoju, prawo do rozwoju, prawo do bezpiecznego środowiska, prawo do korzystania ze wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do dobrej administracji. Te prawa mogą być urzeczywistniane stopniowo i jedynie wspólnym wysiłkiem społeczności międzynarodowej. Są to prawa solidarnościowe, ale zarazem kolektywne.

## Prawo do dobrej administracji w prawie UE oraz prawie Rady Europy

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 w orzecznictwie luksemburskim (Usher 1985: 269). W szczególności już w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1969 r. 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., sprawa 29–69), ale pojęcie „dobra administracja” zostało użyte w kontekście konkretnej i indywidualnej sytuacji prawnej jednostki (Jackiewicz 2003: 67).

Po 1995 r., pod wpływem inicjatywy Roya Perry’ego na rzecz ustanowienia kodeksu dobrej administracji, Komisja Europejska i inne instytucje wspólnotowe<sup>2</sup> 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 (Usher 1998: 100). Tak powstał *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej* z 2001 r. (dalej – EKDA) (*The European Code of Good Administrative Behaviour* (ang.), *Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej* (pol.), *Європейський кодекс належної адміністративної поведінки* (ukr.)), który miał być stosowany w działalności niektórych organów Unii. W ujęciu A. Zolla ten *Kodeks*, jak i przepisy *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej* (dalej – KPPUE) poszerzają swoje działanie, wychodząc za ramy unijne: „jest to zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjo-

---

<sup>2</sup> Przewodnik po obowiązkach urzędników i innych pracowników Parlamentu Europejskiego (Dz. Urz. WE Nr C 97/1 z 5 kwietnia 2000 r.); Decyzja Sekretarza Generalnego Rady/Wysokiego Przedstawiciela Ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z dnia 25 czerwca 2001 r. w sprawie kodeksu dobrego postępowania administracyjnego dla Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz jego personelu w kontaktach zawodowych ze społeczeństwem (Dz. Urz. WE Nr C 189/01 z 5 lipca 2001 r.); Kodeks dobrych praktyk administracyjnych dla personelu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uchwalony 19 czerwca 2000 roku (Załącznik nr VI do przepisów wykonawczych); Decyzja Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska nr 2000/529/WE z dnia 20 marca 2000 r. ustanawiająca kodeks dobrego postępowania administracyjnego w Agencji (Dz. Urz. WE Nr L 216/15 z 26 sierpnia 2000 r.); Decyzja Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy nr 2000/791/WE z dnia 11 lutego 2000 r. ustanawiająca kodeks dobrego postępowania administracyjnego (Dz. Urz. WE Nr L 316/69 z 15 grudnia 2000 r.); Decyzja w sprawie kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej dla pracowników Cedefop 2011/C 285/03 z dnia 22 czerwca 2011 r. (Dz. Urz. UE seria C, Nr 285, s. 3 i n.).

nowania administracji” (Zoll 2002: 4). Choć KPPUE jest formalnie niewiążący dla państw członkowskich, państw akcesyjnych oraz państw trzecich, jednakże ma szerokie odniesienia w sferze aksjologii administracyjnej.

Rozwijając powołaną wyżej regulację, akt ten jest związany z treścią *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, która została przyjęta w 2000 r. (*Chapter of Fundamental Rights of the European Union* (ang.), *Хартия основних прав Європейського Союзу* (ukr.). Od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r. KPPUE ma z punktu widzenia prawa europejskiego taką samą wartość jak traktaty (*Traktat o Unii Europejskiej*, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*). 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* (*Traktat o Konstytucji Europejskiej... art. II – 41*).

Prawo do dobrej administracji przewiduje:

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej.
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 iż art. 41 KPPUE nakłada obowiązki związane z zapewnieniem realizacji prawa do dobrej administracji wyłącznie na instytucje, organy i agencje Unii Europejskiej, 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

(Kowalik-Bańczyk 2014). Prawo to wyraża subiektywistyczne podejście do pojęcia „dobrej administracji”. Funkcjonalnie jest również ona związana 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. Przez P. Craiga nazywane jest prawem „rewolucyjnym” (Craig 2003: 5). Według innych badaczy prawa UE jest ono fundamentem prawa konstytucyjnego UE regulującego administrację w całej Europie (Kowalik-Bańczyk 2013). Przepisy art. 41 KPPUE 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 i państwa dążące do członkostwa w UE, m.in. przez Ukrainę, Mołdawię oraz Gruzję.

W swym zakresie prawo do dobrej administracji według EKDA obejmuje następujące zasady: praworządności (art. 4), niedyskryminowania (art. 5), bezstronności (art. 8), niezależności (art. 8), obiektywizmu (art. 9), współmierności (proporcjonalności, art. 6), zakazu nadużywania uprawnień (art. 7), konsekwencji (art. 10 ust. 1), uwzględniania uzasadnionych oczekiwań prawnych (art. 10 ust. 2), udzielania jednostkom porad (art. 10 ust. 3), uczciwości (art. 11), uprzejmości (art. 12), odpowiadania na pismo w języku obywatela (art. 13), potwierdzania odbioru pisma i wskazywania właściwego urzędnika (2 tyg., art. 14), przekazywania spraw do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15), wysłuchania stron postępowania i umożliwienia złożenia oświadczeń (art. 16), zachowania terminu podjęcia decyzji (niezwłocznie; mniej niż dwa miesiące, art. 17), uzasadnienia decyzji (art. 18), informowania o możliwości odwołania się od decyzji (art. 19), powiadamiania o podjętej decyzji (art. 20), ochrony danych osobowych (art. 21), udzielania informacji na wniosek (art. 22), dostępu do dokumentów (art. 23), prowadzenia rejestrów spraw/rejestrów korespondencji (art. 24), prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26).

„Dobra praktyka administracyjna”, o której jest mowa w EKDA, to pojęcie szersze niż przestrzeganie przepisów prawa. Takie pojęcia, jak „dobra administracja” czy „dobre zarządzanie”, używane również w ustawach określających zakres kontroli ombudsmenów i sprawowania przez nich ochrony praw obywateli i innych podmiotów, obejmują niewątpliwie także przestrzeganie przepisów prawa. Nie można sobie bo-

wiem wyobrazić w państwie demokratycznym i praworządnym zakwalifikowania działalności administracji naruszającej prawo do miana „dobrej”. Jednakże nie wszystkie działania administracji obejmuje kryterium przestrzegania prawa (Świątkiewicz 2002: 5).

Pełne i prawidłowe zastosowanie przepisów EKDA lub KPPUE, a przede wszystkim prawa europejskiego w ogóle, jest uzależnione od istnienia administracyjnej kultury świadczenia usług, czyli od zrozumienia i przyjęcia przez urzędników służby cywilnej zasad dobrej administracji (*Europejski kodeks...*: 8). Standardy etyczne stanowią istotny element składający się na kulturę świadczenia usług. Po konsultacjach społecznych przeprowadzonych w czerwcu 2012 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich określił standardy etyczne obowiązujące w administracji publicznej UE. Przyjęły one formę pięciu zasad służby cywilnej, takich jak poświęcenie się Unii Europejskiej i jej obywatelom, rzetelność, obiektywność, szacunek dla innych, przejrzystość.

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 (dalej – TSUE) dotyczącym dobrej administracji jako zasady prawa UE. Już we wczesnych wyrokach Trybunał Sprawiedliwości badał procedury administracyjne poprzez ocenę przedmiotu, sposobu i celu wykonywania obowiązków administracyjnych (Wakefield 2009: 7). 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 KPPUE. Ale sądy mają nierzadko tendencję do traktowania przepisów *Karty* jedynie jako „odbicia” postanowień *Europejskiej konwencji praw człowieka* z dnia 1950 r. (*Konwencja o ochronie praw człowieka...*). W orzecznictwie uznają często, że funkcją KPPUE jest dodatkowe potwierdzenie praw zagwarantowanych przez EKPC, a akt ten jest analizowany równoległe z innymi dokumentami międzynarodowymi dotyczącymi praw człowieka (pakty ONZ, konwencje Rady Europy itp.).

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że nieco odmiennie ujmowane jest prawo do dobrej administracji w ramach Rady Europy. Jest to organizacja międzynarodowa, której członkiem Ukraina jest od 1995 r., budowana na kanwie trzech podstawowych wartości współczesnej społeczności

europejskiej (prawa człowieka, pluralistyczna demokracja oraz rządy prawa) (Bojarski, Schindlauer, Władasch 2014). Stanowi ona forum zacieśniania współpracy państw na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i prawnej dla osiągnięcia większej jedności.

Węzłowym aktem prawnym w systemie RE pozostaje *Europejska konwencja praw człowieka* i jest zasadniczym spełnieniem postanowień *Statutu Rady Europy*. Pozostała jej działalność jest raczej pochodna (Jadusowicz 1999: 97), a dalsze zobowiązania traktatowe mają charakter „ramowy”. Konwencja ramowa wiąże stronę w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając organom państwa swobodę wyboru formy i środków. Stąd też prawa człowieka II generacji – tzw. pozytywne (socjalno-ekonomiczne i kulturalno-edukacyjne) oraz prawa człowieka III generacji – tzw. prawa solidarnościowe czy kolektywne nie dają podstaw do roszczeń jednostki względem państwa i nie są objęte kognicją trybunału strasburskiego. Tego typu prawa przekładają się na funkcje państwa i jego obowiązki w zakresie prawidłowego działania. Z perspektywy prawa administracyjnego są w mniejszym stopniu chronione proceduralnie i sądowo, a bardziej wykorzystuje się mechanizmy prawa administracyjnego ustrojowego. Jakikolwiek zaniechania w tym zakresie lub nienależyte wykonywanie zadań są przejawami niewłaściwej administracji. To w tego typu sprawach ombudsmeni pełnią bardziej rolę mediatorów aniżeli obrońców praw (Strembowicz 1973: 86).

W jednej z prac integracyjnych Rady Europy w dziedzinie prawa i postępowania administracyjnego *The Administration and You: Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons a Handbook (The Administration and You...)* jest mowa zarówno o niewłaściwej, jak i dobrej administracji. Dobra administracja nie jest tam rozumiana jako samodzielna wartość, ale raczej jako kategoria zbiorcza stanowiąca podsumowanie sporej aktywności Rady Europy na rzecz tworzenia standardów administracyjnych (Váci 2008: 672), które były przyjmowane w formie rezolucji i rekomendacji Komitetu Ministrów<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Rezolucja (77) 31 Komitetu Ministrów o ochronie jednostki przed aktami organów administracji; Rekomendacja nr R(80)2 Komitetu Ministrów w sprawie wykonywania dyskrejonalnych kompetencji przez organy administracji; Rekomendacja nr R(81) 19 Komitetu Ministrów w sprawie dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych; Rekomendacja nr R (84) 15 Komitetu Ministrów w sprawie odpowiedzialności publicznej; Rekomendacja nr R(87) 16 Komitetu Ministrów w sprawie procedur administracyjnych dotyczących dużych grup osób; Rekomendacja nr R(91) 1 Komitetu Ministrów w sprawie sankcji administracyjnych.

Dalsze impulsy do rozwoju idei prawa do dobrej administracji w ramach Rady Europy pochodziły od Zgromadzenia Parlamentarnego. W Rekomendacji nr 1615 (2003) z 8 września 2003 r. w sprawie instytucji ombudsmana (Rekomendacja nr 1615 (2003) podkreślono konieczność powołania krajowych rzeczników praw obywatelskich dla respektowania standardów dobrej administracji. Ta rekomendacja była skierowana do Komitetu Ministrów, który jako jedyny organ Rady Europy ma prawo uchylać zalecenia dla państw członkowskich, i choć nie uzyskała jego formalnej akceptacji w zakresie standaryzacji instytucji ombudsmana krajowego, to sprawa dobrej administracji nie upadła. Przekazano ją Europejskiemu Komitetowi Współpracy Prawnej (CDCJ), który sporządzenie wykazu zasad dobrej administracji powierzył Grupie Prawa Administracyjnego (CJ-DA). Jako rezultat, podczas III Szczytu Rady Europy w maju 2005 r. podpisano tzw. deklarację warszawską (*Deklaracja warszawska...*) oraz plan działania, którego realizacja ma zmierzać do wzmocnienia aktywności RE w czterech obszarach – promowanie wspólnych wartości podstawowych: praw człowieka, rządów prawa i demokracji; poprawa bezpieczeństwa obywateli europejskich; budowanie Europy bliższej ludziom, Europy włączenia społecznego; rozwój współpracy z innymi organizacjami i instytucjami europejskimi; wdrażanie planu działań: przejrzysta i skutecznie działająca Rada Europy. Pierwszym priorytetem było wzmocnianie demokracji, dobrego rządzenia i rządów prawa w państwach członkowskich. Aby go urzeczywistnić, RE uruchomiła specjalny program, w którym zakładano przyjęcie kodeksu dobrej administracji. Miało to wzmocnić ramy prawne prawa do dobrej administracji jako podstawowego elementu *good governance*.

Z myślą o promowaniu obszaru wspólnych standardów prawnych w całej Europie grupa robocza CJ-DA z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej wypracowała wstępny projekt zalecenia, wraz ze skonsolidowanym modelowym *Kodeksem dobrej administracji (Projekt Kodeksu dobrej administracji...)*. Obok takich zasad dobrej administracji, jak: legalność, równość, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawna, rozsądny czas podejmowania działań, partycypacja, poszanowanie prywatności, przejrzystość, skoncentrowano się także na procedurze podejmowania i wydawania szeroko rozumianych decyzji oraz środków prawnych od nich przysługujących i odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Na potrzeby przygotowywanego *Kodeksu dobrej administracji* przyjęto francuski podział na decyzje generalne i inne.

*Kodeks dobrej administracji* został przyjęty przez Komitet Ministrów 20 czerwca 2007 r. na posiedzeniu zastępców ministrów jako re-



komendacja dla państw członkowskich nr R (2007) nr 7. Z tej racji idea dobrej administracji w ramach RE nie może być traktowana w kategoriach praw człowieka (Miaskowska-Daszkiewicz 2008: 145). Zarówno w systemie międzynarodowym, jak i w systemach regionalnych wymaga się bowiem formy umowy międzynarodowej. Ponadto *Kodeks* jest adresowany do rządów państw członkowskich RE, które to kierują lub nadzorują funkcjonowanie krajowej administracji publicznej. Dlatego pozostaje on bez związku z funkcjonowaniem powołanego w 1999 r. urzędu Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka (*Rezolucja (99)50...*, art. 1). Z innej strony można jednak traktować powyższe ujęcie dobrej administracji w kategoriach praw podmiotowych, których źródłem nie jest przyrodzona i niezbywalna godność istoty ludzkiej, ale kanon demokratycznego państwa prawnego (Lang 2004: 205).

W tym samym czasie system Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie zawiera analogicznych do istniejących w prawodawstwie UE gwarancji prawa do dobrej administracji. Orzecznictwo ETPC wypracowało podstawowe standardy działania organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw obywateli. Trybunał przyjął bowiem, że organy administracji zobowiązane są do przestrzegania reguł *good governance*. Uznał, że nakładają one na organy administracji obowiązek zachowania najwyższej staranności przy rozstrzyganiu spraw o istotnym znaczeniu dla obywatela. W szczególności wymagane jest działanie w sposób szybki, sprawny i spójny (Sześciło, Mednis, Niziołek, Jakubek-Lalik 2013: 79).

## Prawo do dobrej administracji w prawie Ukrainy

Ukraina jest w trakcie tworzenia nowego rodzaju stosunków prawnych pomiędzy organami państwowymi, władzami lokalnymi oraz obywatelami. Podpisanie *Umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską*<sup>4</sup>, ratyfikowanej przez Radę Najwyższą Ukrainy w 2014 r., dało ożywczy impuls do rozwoju nowych sposobów ochrony i realizacji praw

---

<sup>4</sup> 21 marca 2014 r. została podpisana część polityczna *Umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską*. Część handlową umowy podpisano 27 czerwca 2014 r. 1 stycznia 2016 r. weszła w życie umowa między Ukrainą a Unią Europejską o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA), będąca najważniejszą i największą częścią podpisaną w czerwcu 2014 r. umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE. Umowa przewiduje nie tylko powołanie strefy wolnego handlu, ale także przyjęcie przez Ukrainę ok. 60% prawa Unii Europejskiej, w tym regulacji w zakresie energii, przepisów technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych, celnych i dotyczących ochrony własności intelektualnej.

człowieka jako głównego elementu rządów prawa, państwa prawnego z ideologią pluralistycznej demokracji (ludocentryzmu) i państwa socjalnego (świadczącego), które funkcjonuje na podstawie przepisów prawa ukraińskiego, międzynarodowego i europejskiego (w szerokim rozumieniu), zasad oraz standardów *good governance* i *good administration*.

Trzeba zauważyć, że zasady dobrej administracji bardzo często znajdują stosowne odzwierciedlenie w konstytucjach m.in. niektórych państw członkowskich UE oraz państw spoza Unii (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 28 czerwca 1997 r. (*Конституція України...*). Nie oznacza to, że pewne uprawnienia i zasady nie istnieją w ukraińskim systemie prawnym. W Ukrainie zasady dobrej administracji były sformułowane bezpośrednio w art. 8 (zasada praworządności), art. 15, 21, 22, 23, 24, 26, 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) oraz innych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w Ukrainie nie ma skodyfikowanego postępowania administracyjnego na wzór polskiej ustawy z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, które normowałoby zasady dobrej administracji. Funkcjonuje jednak *Kodeks sądownictwa administracyjnego Ukrainy* z 6 lipca 2005 r. (*Кодекс адміністративного судочинства...*), który określa uprawnienia sądów administracyjnych dotyczące rozpoznawania spraw z zakresu jurysdykcji administracyjnej, zasady zwracania się do sądów administracyjnych i zasady postępowania administracyjnego sądownictwa, m.in. w sprawie realizacji prawa do dobrej administracji.

Umacnianiu bezstronności, rzetelności i sprawności działania organów administracji publicznej w relacjach z obywatelem służą również gwarancje prawa do dobrej administracji niezwiązane bezpośrednio z wyżej określonymi postępowaniami. Mogą one jednak mieć istotny wpływ na sposób działania organów administracji przy rozstrzygnięciu konkretnych spraw, a przez to na rzeczywistą realizację prawa do dobrej administracji: prawo do skarg i wniosków (*Закон України «Про звернення...»*) oraz mechanizmy odpowiedzialności (dyscyplinarnej, karnej, odszkodowawczej administracji publicznej i jej funkcjonariuszy).

szy) w związku z ich działaniami lub zaniechaniami praw obywatela (*Конституція України...* art. 3, 19; *Закон України «Про запобігання...»*; *Закон України «Про державну службу...»*) i in.

EKDA stał się również źródłem inspiracji podczas opracowywania podobnych tekstów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w państwach kandydujących i państwach trzecich. W Ukrainie dotyczy to w szczególności obszaru objętego zastosowaniem ustawy Ukrainy *O służbie państwowej* (*Закон України «Про державну службу...»*), ustawy Ukrainy *O usługach administracyjnych* (*Закон України «Про адміністративні послуги...»*), ustawy Ukrainy *O służbie w organach samorządu lokalnego* (*Закон України «Про службу в органах...»*), ustawy Ukrainy *O rejestracji państwowej osób prawnych oraz osób fizycznych – przedsiębiorców* (*Закон України «Про державну реєстрацію...»*) oraz innych.

## Wnioski

Jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego jest zagwarantowanie obywatelom, że ingerencja w ich wolności i prawa podlega ścisłym regułom chroniącym przed nadużyciem władzy. Ale prawie przez pięćdziesiąt lat prawo do dobrej administracji (do momentu wejścia w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego i włączenia do prawa pierwotnego UE KPP) funkcjonowało wyłącznie jako koncepcja doktrynalna państw europejskich oraz w praktyce jako *case law* i *soft law*, niewyrażona w prawodawstwie w formie standardów *hard law*.

EKDA pełni wiele funkcji w zakresie postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim określa katalog wartości preferowanych w sferze istotnej części administracji UE, stanowiąc kryterium kontroli ze strony Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Innymi słowy, ma na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie, czym powinna być dobra administracja oraz co w praktyce oznacza zawarte w KPP prawo do dobrej administracji.

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 dziesięciu lat nadaje uprawnienia proceduralne, które przysługują stronie postępowania administracyjnego w celu ochrony przed nadmierną ingerencją ze strony administracji publicznej, a także dla zapewnienia sprawnego rozstrzygnięcia 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 odzwierciedlenie w odrębnych przepisach Konstytucji Ukrainy i przepisach o postępowaniu administracyjnym porzucanych w różnych aktach ustawodawczych Ukrainy. *Notabene* ostatni projekt ustawy Ukrainy *O procedurach administracyjnych* (już nie w formie kodeksu) czeka na przyjęcie przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Jednakże obowiązki wynikające z art. 41 KPP obciążają w pierwszej kolejności instytucje Unii Europejskiej i zastosowanie postanowień *Karty* w odniesieniu do państw nieczłonkowskich – jakim jest Ukraina – budzi wątpliwości. Postanowienia *Karty* mają zastosowanie wobec państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii” (*Karta...*, art. 51). Ukraina, podpisując umowę stowarzyszeniową, ma zobowiązania co do implementacji *EU acquis* do ukraińskiego porządku prawnego. Dlatego powinno to stymulować państwa nieczłonkowskie, takie jak Ukraina, Mołdawia i Gruzja do zapewnienia swoim obywatelom standardu dobrej administracji nie niższego niż określony w KPP. Z innej strony Ukraina jest państwem-sygnatariuszem *Europejskiej konwencji praw człowieka*, a – co najważniejsze – orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest od 2006 r. źródłem prawa w systemie prawnym Ukrainy (*Закон України «Про Закон України «Про виконання рішень...»*, art. 17).

Należy zatem skonkludować, że choć dobra administracja rozumiana w kategoriach podmiotowych daje podstawy do wyodrębniania prawa jednostki do dobrej administracji, to praktycznie nierealna byłaby zmiana z dnia na dzień administracji publicznej Ukrainy w ukraińską administrację publiczną w ramach Unii Europejskiej. Dlatego proces europeizacji prawa administracyjnego rozpoczął się dużo wcześniej niż wejście w życie umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską w 2017 r. Wśród kryteriów (kopenhaskich z 1993 r. oraz madryckich z 1995 r.) akcesji konkretnego kraju do Unii Europejskiej wymieniona jest zdolność danego państwa do przyjęcia dorobku prawnego UE (*EU acquis*) oraz posiadanie sprawnie działającej administracji i sądownictwa zdolnego wyegzekwować unijne akty prawne. Należy to rozumieć jako zdolność administracji publicznej do pośredniego stosowania prawa unijnego przez Ukrainę do momentu akcesji. Podpisując umowę stowarzyszeniową w 2014 r., Ukraina zobowiązała się dostosować swe prawo do standardów europejskich. Dostosowanie to polega nie tylko na dostosowaniu litery prawa, lecz na harmonizacji zachowań prawnych, co

obejmuje także interpretację prawa i praktykę jego stosowania. Dlatego zupełnie błędny jest pogląd krajowych organów administracji ukraińskiej oparty na założeniu, iż skoro Ukraina nie jest jeszcze członkiem Unii Europejskiej, to prawo europejskie i praktyka jego stosowania nie jest dla tej administracji prawnie relewantna.

## Bibliografia

- Bojarski Ł., Schindlauer D., Wladasch K. 2014, *The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument: Manual*, Rome – Warsaw – Vienna 2014.
- Craig P. 2003, *The Constitutionalisation of Community Administration*, „European Law Review”, vol. 28.
- Deklaracja warszawska przyjęta na Trzecim Szczycie Szefów Państw i Rządów Rady Europy*, Warszawa, 16–17 maja 2005 r.
- Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich*, 2015, Unia Europejska.
- Jackiewicz A. 2003, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo”, nr 7.
- Jasudowicz T. 1999, *Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka* [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń.
- Karta podstawowych praw Unii Europejskiej* (2010/C 83/02). Dz.U. UE, C 83/399.
- Kodeks dobrych praktyk administracyjnych* przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
- Kowalik-Bańczyk K. 2013, *Komentarz do art. 41 [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa.
- Kowalik-Bańczyk K. 2014, *Prawo do dobrej administracji w art. 41 Karty Praw Podstawowych UE, konferencja „Realizacja prawa do dobrej administracji a rozwój służby publicznej – stan obecny i wyzwania”, doroczna konferencja INP PAN i RPO*, Warszawa.
- Lang W. 2004. *Prawa podmiotowe i prawa człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz, Toruń.
- Lipowicz I. 2008, *Europeizacja administracji publicznej: zbiór studiów*, red. I. Lipowicz, Warszawa.
- Miaskowska-Daszkiewicz K. 2008, *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7. Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal, Lublin – Stalowa Wola.
- Projekt Kodeksu dobrej administracji*, CJ-DA-GT. 2005; CJ-DA-GT 2006, 43 p.
- Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE) nr 1615 (2003) w sprawie instytucji ombudsmana z dnia 8 września 2003 r.
- Rezolucja (99)50 Komitetu Ministrów o Komisarzu Praw Człowieka Rady Europy z dnia 7 maja 1999 r.

- Strembowicz J. 1973, *Od ombudsmana do mediatora. O nietradycyjnej i pozajurysdykcyjnej metodzie ochrony praw obywatelskich*, „Miesięcznik Literacki”, nr 12.
- Sześciło D., Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J. 2013, *Administracja i zarządzanie publiczne*, red. D. Sześciło, Warszawa.
- Świątkiewicz J. 2002, *Europejski Kodeks dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)* Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- The Administration and You: Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons a Handbook* 1996, Council of Europe, Strasbourg.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy w wersji podpisanej w Rzymie w dniu 29 października 2004 r. i opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2004 r. (seria C, nr 310).
- Tykwińska-Rutkowska D. 2009 [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa.
- Usher J. 1985, *The “Good Administration” of European Community Law*, Current Legal Problems, V. 38, London.
- Usher J. 1998, *General Principles of European Community Law*. London – New York.
- Váci P. 2008, *The institution of Good Administration in the Council of Europe [w:] Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues*, Brno.
- Wakefield J. 2009, *The Right to Good Administration*, Alphen a.d. Rijn.
- Wyrok TSUE z 12.11.1969 r., sprawa 29–69.
- Zoll A. 2002, *Prawo do dobrej administracji [w:] J. Świątkiewicz, Europejski kodeks dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
- Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254-к/96-ВР. ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141.
- Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (в редакції від 3 жовтня 2017 року). ВВР України. 2017. № 48. Ст. 436.
- Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. ВВР України. 1996. № 47. Ст. 256.
- Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року. ВВР України. 2014. № 49. ст.2056.
- Закон України «Про державну службу» від 5 грудня 2015 року № 889-XII. ВВР України. 2016. № 4. Ст. 43.
- Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VIII. ВВР України, 2013, № 32, ст.409.
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III (ред. від 11 жовтня 2017 року). ВВР України. 2001. № 33. Ст. 175.
- Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року № 755-V. ВВР України. 2003. № 31. Ст. 263.
- Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. ВВР України. 2006. № 30. ст.260.

Data przekazania tekstu: 4.10.2018 r.; data zaakceptowania tekstu: 16.01.2019 r.