

Wstęp

Niniejsza książka poświęcona jest relacjom pomiędzy prawem europejskim, rozumianym jako porządek prawny kształtowany zarówno w ramach wspólnotowych, jak i działalności Rady Europy, w tym systemu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Konwencji Europejskiej), a polskim postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Punktem odniesienia dla prowadzonych rozważań są zasady tak pojmowanego prawa europejskiego, odnoszące się do kluczowych dla problematyki administracyjnego prawa procesowego kwestii: autonomii proceduralnej państw członkowskich Unii Europejskiej, prawa do dobrej administracji, prawa do sądu oraz stosowania alternatywnych – w stosunku do trybów jurysdykcyjnych (administracyjnych i sądowych) – środków rozwiązywania sporów prawnych z udziałem administracji publicznej. Przedstawione w tym względzie wywody zostały uzupełnione uwagami dotyczącymi stanu obecnego oraz perspektyw nauki europejskiego prawa administracyjnego.

Podejmując się przygotowania tej publikacji, miałem oczywiście na uwadze potrzebę poruszenia w niezbędnym zakresie wątków komparatystycznych. Bez nich nie można byłoby chyba wyjaśnić istoty zasad, o których mowa, związanych z nimi konstrukcji prawnych oraz powstałych na ich tle koncepcji teoretycznych. Moim celem było przybliżenie czytelnikowi najbardziej oryginalnych i wyróżniających się w skali europejskiej rozwiązań przyjętych w poszczególnych systemach, nie tylko jako ilustracji dla formułowanych tez, ale i materiału ukazującego genezę oraz uwarunkowania rozpatrywanych idei i założeń, skonkretyzowanych w postaci wiążących norm prawnych, postanowień różnego rodzaju aktów opatrywanych nazwą *soft-law*, a w dużym stopniu – także ustaleń orzecznictwa sądowego. Jeszcze do niedawna w tego rodzaju opracowaniach odsyłało zwykle do instytucji i urzędów prawnych wyrosłych na gruncie najbardziej znaczą-

cych dla rozwoju prawa w Europie porządków – francuskiego, niemieckiego czy *common law*. Nie umniejszając ich zasług, muszą zauważyć, że i inne państwa naszego kontynentu mogą poszczycić się interesującym dorobkiem i doświadczeniami, z pewnością wartymi bliższego poznania, a nawet bardziej pogłębionych studiów. W dziedzinie prawa i postępowania administracyjnego na szczególną uwagę zasługują przedsięwzięte w wielu krajach w ostatnich dwóch dziesięcioleciach – po raz pierwszy lub powtórnie – zabiegi kodyfikacyjne. Do tej grupy państw należy zaliczyć m.in. Włochy, Portugalię, Hiszpanię, Holandię, Gruzję, Grecję, Estonię czy Finlandię. Trud omówienia rezultatów niektórych z tych posunięć wzięli na siebie autorzy przygotowanej pod moją redakcją pracy *Postępowanie administracyjne w Europie* (Kraków 2005). We wprowadzonych w wielu systemach rozwiązaniach modernizujących instytucje administracyjnego prawa procesowego można dopatrzeć się – co zrozumiałe – silnego wpływu rodzimej tradycji, ale i inspiracji bardziej uniwersalnymi wzorami, również utożsamianymi ze standardami europejskimi. Słusznie szcząc się uzyskanym dorobkiem, powinniśmy zatem mieć świadomość dokonań innych, składających do konstruktywnych, mających określoną wartość praktyczną spostrzeżeń. Stanowią one ponadto ciekawy i – jak sądzę – nieco zaniedbywany obszar badań naukowych.

Trudno byłoby sobie również wyobrazić rzetelną analizę problemów wyłaniających się na styku prawa europejskiego i krajowych systemów proceduralnych bez powołania stosownego orzecznictwa sądowego. W pracy starałem się wyeksponować najbardziej znaczące – z punktu widzenia polskich rozwiązań prawnych i praktyki – ustalenia przyjęte w toku działalności orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uzupełniłem je – w niezbędnym zakresie – przedstawieniem stanowiska naszych sądów administracyjnych.

Poza omówieniem istoty wymagań i zaleceń prawa europejskiego w sferze postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego oraz wskazaniem dylematów łączących się z ich nie zawsze udaną realizacją, moim zamiarem było ukazanie zachodzących współcześnie przeobrażeń funkcji tych postępowań. Nie są już one postrzegane wyłącznie jako zespół gwarancji procesowych i reguł wyznaczających logiczny, podporządkowany powszechnie uznanym wartościom prawnym schemat działania (organu administracji, sądu), ale także jako narzędzie służące harmonizacji różnych porządków prawnych czy też eliminowaniu mogących występować pomiędzy nimi napięć i kolizji. W tej wizji procedury, obejmującej także jej

„zewnątrzną” (zespalającą) funkcję, upatrywałbym całkowicie zrozumiałej reakcji na procesy daleko zaawansowanej integracji europejskiej oraz zjawisko globalizacji prawa. Skłaniają one do nieco większej powściągliwości w rozważaniu własnej tradycji i osiągnięć prawa stanowionego, a zarazem – otwartości w poszukiwaniu środków jego doskonalenia i dostosowywania do nowych wyzwań.

W toku przeprowadzonej analizy odwoływałem się do zasad prawa europejskiego i formułowanych na ich tle ustaleń doktryny, konfrontując z nimi odpowiednie elementy naszego porządku prawnego. Porównania te stworzyły podstawę do zaprezentowania stosownych ocen i wniosków. Odwróciłem tym samym tok rozumowania, którym kierowałem się, pracując nad opublikowaną w 1997 r. książką *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich. Zasady europejskiego soft-law*, zawarte w aktach Komitetu Ministrów Rady Europy, były w niej jedynie dodatkowym składnikiem charakterystyki polskiej procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej, uzupełniającym obraz wynikający z egzegezy obowiązujących przepisów prawa. Sięgnięcie dzisiaj do tamtej publikacji uzmysławia, jak wielkim wyzwaniem związanym z obecnością Polski w strukturach europejskich udało nam się sprostać. Praca nad obecną książką uświadomiła mi, jak wiele pozostało jeszcze do zrobienia.

Łódź–Warszawa, grudzień 2009 r.

prof. zw. dr hab. Zbigniew Kmiecik