

Europeizacja prawa administracyjnego, Tom 3, System prawa administracyjnego,
red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel,
Wydawnictwo C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2014

Książka jest dziełem zbiorowym i stanowi część wielkiego projektu badawczego, który rzadko jest podejmowany przez znawców prawa w Polsce. Projekt ma na celu całościowe opracowanie analityczne jednej z głównych gałęzi prawa polskiego – prawa administracyjnego. Od 2009 roku liczne zespoły autorskie koordynowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN opracowały dwanaście tomów tworzących system wiedzy o prawie administracyjnym w Polsce z licznymi porównaniami z instytucjami prawnymi innych państw Europy. Samo przypomnienie tytułów kolejnych tomów pokazuje nadzwyczajny zakres ambicji poznawczych PT Autorów tego projektu – *Instytucje prawa administracyjnego. Tom 1, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Tom 2, Europeizacja prawa administracyjnego. Tom 3, Wykładnia w prawie administracyjnym. Tom 4, Prawne formy działania administracji. Tom 5, Podmioty administrujące. Tom 6, Prawo administracyjne materialne. Tom 7, Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A, Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B, Prawo procesowe administracyjne. Tom 9, Stosunek służbowy. Tom 11, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. Tom 12.*

Takie wielkie, wielotomowe, systematyczne opracowania całej gałęzi prawa są dobrą tradycją nauk prawnych w Niemczech, Szwajcarii, Austrii i w innych państwach zachodniej Europy. W Polsce takie kolosalne, systematyzacyjne i systemotwórcze projekty nie były podejmowane. Ta innowacja edytorska i badawcza ma na pewno znaczenie kulturotwórcze, bowiem zachęca naukę i praktykę prawniczą do bardziej holistycznego myślenia o prawie, o budowaniu wiedzy o systemach, jakimi są poszczególne gałęzie prawa.

Trudno powiedzieć, jaki krąg adresatów ma taka całość złożona z wielu tysięcy stron – czy są to sami uczeni tworzący wiedzę o prawie, praktycy procesu administrowania i urzędnicy stosujący prawo administracyjne, studenci wydziałów prawa i administracji, inne zainteresowane osoby? Czy raczej przydatna będzie dla adwokatów, radców prawnych, sędziów, aplikantów? Sami PT Autorzy są uczonymi akademickimi i praktykami – sędziami sądów administracyjnych, adwokatami, radcami, specjalistami

w zakresie prawa Unii Europejskiej, co oczywiście potwierdza się w szerokim wykorzystaniu orzecznictwa.

To pytanie strategiczne niewątpliwie stawiali sobie inicjatorzy projektu i renomowany wydawca literatury prawniczej, ale nie jestem pewien, czy odpowiedzieli na nie dostatecznie jasno, skoro w piątym roku realizacji projektu oferują te 12 opasłych tomów po cenie obniżonej nawet o 50% od ceny projektowanej. To nie jest tylko zmartwienie wydawców, ale także pewne świadectwo o stanie kultury prawnej w naszym państwie i społeczeństwie.

Podstawą tomu trzeciego jest stan prawa obowiązującego 15 stycznia 2014 roku. W rozdziale pierwszym zostały przedstawione **pojęcia i konteksty europeizacji prawa administracyjnego**. Autorzy dążą do pełnej prezentacji wieloznaczności licznych pojęć kluczowych dla tego tomu. Są to takie pojęcia jak: „europeizacja”, „europejskie prawo administracyjne”, a także „konstytucjonalizm” prawa europejskiego i międzynarodowego, „prawo międzynarodowe”, „prawo Unii Europejskiej”. Trafnie i wystarczająco szczegółowo zanalizowano zasady prawa Unii Europejskiej oraz stosunek prawa europejskiego do innych systemów prawnych oraz podstawowe koncepcje relacji między prawem unijnym a prawem państw europejskich. Bardzo trafne jest wykorzystanie rozróżnienia systemu prawa od szerszej kategorii analitycznej, jaką jest porządek prawny. Dzięki temu europeizacja może być badana jako interferencja całych porządków prawnych – unijnego i krajowych porządków państw członkowskich.

W drugim rozdziale zostało przedstawione złożone **zagadnienie administracyjnego wykonywania prawa Unii Europejskiej** – jego metody, tryby i formy. Omówiono problematykę wykonywania bezpośredniego (np. wykonywanie budżetu, polityk unijnych, decyzje jako akty wykonywania prawa UE, konsensualne formy działania administracji unijnej, działania faktyczne administracji unijnej) oraz pośredniego wykonywania prawa UE przez administrację RP.

Rozdział trzeci skupia się na **zasadzie efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonywania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie**. Autorka szczegółowo omawia fundamentalną dla unijnego systemu prawnego zasadę efektywności, jej przejawy w działaniu organów państw członkowskich oraz mechanizmy pozwalające na realizację tej zasady.

Rozdział czwarty książki dotyczy **postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach unijnych**. Autorzy analizują postępowanie przed organami administracji unijnej oraz przed organami administracyjnymi państw członkowskich UE, postępowanie wielostopniowe (przed organami administracyjnymi UE i organami administracji krajowej). O systemach ochrony sądowej w sprawach unijnych Autorzy napisali jasno i zwięźle.

Rozdział piąty zawiera **omówienie ochrony prawnej w systemie Konwencji Europejskiej** – jej założenia i środki. Poruszona została problema-

tyka „skutecznego środka prawnego” w krajowym porządku prawnym, a także wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i wykonania wyroku ETPC.

Kolejny rozdział został poświęcony genezie, źródłom i charakterowi **prawa do dobrej administracji**. Szczególną uwagę zwrócono na koncepcję prawa do obrony (wysłuchania) w toku postępowania administracyjnego. Bardzo pragmatycznie przedstawione zostały postulaty kodyfikacji postępowania administracyjnego w Europie.

Rozdział siódmy koncentruje uwagę na **europejskich standardach prawa do sądu w sprawach z dziedziny administracji publicznej**. Krytycznie zbadano modele sądowej kontroli działań administracji publicznej oraz traktatowe i konstytucyjne źródła prawa do sądu. Dość szczegółowo opisano konstrukcję instytucji prawa do sądu – jej zasadnicze elementy, granice prawa do sądu realizowanego w ramach kontroli administracji publicznej i jego nadużycie. Nie zostały także pominięte pozasądowe, alternatywne środki rozwiązywania sporów jednostki z administracją publiczną.

W rozdziale ósmym omówiono **europejskie kryteria, zasady, metody oraz formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich**, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich. Autorka w tym rozdziale przedstawia różne podziały wpływu prawa unijnego na ustrój, funkcjonowanie administracji krajowej oraz na prawo administracyjne. Typologie są dobrze uzasadnione i pozwalają głębiej zrozumieć wieloaspektowość europeizacji administracji państw członkowskiej.

Kolejny rozdział został poświęcony **przekształceniom prawa o postępowaniu administracyjnym i postępowania egzekucyjnego w Polsce pod wpływem europejskiego prawa administracyjnego**. Szczególną uwagę zwrócono na wpływ zasad Unii Europejskiej na ustrój administracji publicznej państwa członkowskiego. Pokazano wpływ zasad unijnych na funkcjonowanie Rady Ministrów, a także na ustrój i funkcjonowanie niezależnych organów centralnych i administracji rządowej, takich jak: Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zanalizowano również wpływ prawa UE na ustrój i funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doceniano rosnące znaczenie europejskich sieci administracyjnych.

Kolejna część tego dzieła dotyczy **przekształceń w systemie źródeł prawa administracyjnego pod wpływem europejskiego prawa administracyjnego**.

Rozdział jedenasty dotyczy **przekształceń w systemie prawnych form działania administracji publicznej**. Autor zwrócił uwagę na zmiany, jakie zaszły w związku z obowiązywaniem prawa UE oraz na zasady procedur krajowych i legalności, będących wyznacznikami form działania administracji krajowej. Poddano analizie formy działania administracji publicznej

(akt administracyjny, akt normatywny, formy konsensualne, akty współdziałania/koordynacji, czynności materialno-techniczne oraz inne nietypowe akty).

W rozdziale dwunasty wskazano **przekształcenia w zakresie materialnego prawa administracyjnego, do jakich doszło pod wpływem prawa europejskiego**. Szczególną uwagę zwrócono na prawo ochrony środowiska oraz na zmiany w zakresie telekomunikacji i energetyki. Szkoda, że nie przedstawiono szerszej pogorszenia ochrony prawnej konsumenta po wprowadzeniu standardów unijnych dobrze wyrażających interesy wielkich sieci handlowo-usługowych.

Rozdział trzynasty zawiera szczegółowe omówienie **przekształceń prawa o postępowaniu administracyjnym i zmian dotyczących postępowania egzekucyjnego**. Ponadto poruszono kwestię „prawa do dobrej administracji”. Scharakteryzowano również wynikające z prawa europejskiego zmiany w ustawie ordynacja podatkowa.

Ostatni rozdział publikacji został poświęcony **przekształceniom w systemie sądowej ochrony praw jednostek wywodzonych z prawa administracyjnego UE**. Autorka opisała zmiany związane z uzyskaniem przez polskie sądy statusu sądów unijnych oraz omówiła problem wpływu unijnego standardu ochrony formułowanego w orzecznictwie TSUE i aktach prawa unijnego oraz przekształceń, które wynikają z mocniejszej ochrony prawa jednostek w systemie UE.

Książka jest merytorycznie bardzo dobra i jest ważnym krokiem w budowaniu nowoczesnej, zeuropeizowanej koncepcji polskiego prawa administracyjnego. Nieliczne są błędy techniczne jak np. błędy językowe w angielskim cytacie występującym w przypisie 47 na stronie 22, gdzie z błędami przytoczono definicję sformułowaną przez M. Rufferta: „the **transnational** administrative act can be **definined** as an official individual case decision, wich is directed AT the creation of a legal effect abroad, by either having the legal effect **occurring** abroad, the **adresie** being...” Jak widać, nawet bardzo renomowany wydawca jakim jest firma C.H.Beck, może mieć omylnych redaktorów technicznych.

Wojciech Lamentowicz