

JOANNA HELIOS

Uniwersytet Wrocławski

AKSJOLOGIA PROCEDUR UNII EUROPEJSKIEJ SZKIC PROBLEMU

W niniejszym opracowaniu skupiono się na trzech aspektach aksjologicznych procedur Unii Europejskiej. Mianowicie wskazano na:

- 1) godność proceduralną, która związana jest z prawami człowieka;
- 2) racjonalność proceduralną związaną z procesem stanowienia prawa i podejmowania decyzji;
- 3) sprawiedliwość proceduralną, łączoną z procesem stosowania prawa.

I

Godność stanowi źródło praw człowieka i przesądza o ich naturalnym charakterze. Godność jako źródło praw człowieka sprawia, że prawa człowieka przysługują na równi każdemu człowiekowi¹. Dlatego też samą ideę godności, w tym godności proceduralnej, zawdzięczamy doktrynie praw człowieka. Godność proceduralna przygotowała dość mocny grunt dla prawa do dobrej administracji i prawa do sądu. Omawianą godność należy rozpatrywać w kategoriach praw. Godność proceduralna urasta do rangi głównej idei w prawie krajowym, ponadnarodowym i międzynarodowym². Zwłaszcza współcześnie, w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych, pojawia się konieczność wzmocnienia praw jednostki o koncepcję godności proceduralnej. Ta ostatnia jest definiowana jako uprawnienie do walki o indywidualne prawa w ramach „dobrych procedur”. Owo rozumienie godności proceduralnej znajduje odzwierciedlenie w tytule V (Prawa obywatelskie) Karty Praw Podstawowych³. Wśród nich znajdują się prawa związane z inicjaty-

¹ B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 1997, s. 103–104.

² Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 68.

³ Godność w całej Karcie została wyeksponowana na pierwszym miejscu. Już we wprowadzeniu (Preamble) została uznana za wartość niepodzielną i uniwersalną. B. Walczak, *Prawa człowieka jako podstawa wartości przyjmowanych przez Unię Europejską*, [w:] Ł. Gęsiak (red.), *Elementy*

wą prawodawczą (polityczną i sądową) oraz roszczenie jednostki względem władz o sprawne rządzenie (prawo do dobrej administracji). Roszczenie to w praktyce życia codziennego realizuje zarówno indywidualne, jak i wspólne interesy⁴. Generalnie uniwersalizm procesowych gwarancji jednostki jest widoczny w konwencjach międzynarodowych z dziedziny praw człowieka — zarówno powszechnych, jak i regionalnych⁵.

Samo uznanie praw i wolności człowieka nie ma większego znaczenia, jeśli nie istnieją procedury pozwalające każdemu skutecznie obronić się przed ich naruszeniem. Niestety, w świecie bywa tak, że rządzący mają skłonność do naruszania praw poddanych. Naruszając prawa poddanych, mogą rządzić skuteczniej i szybciej, realizując tym samym swoje własne cele. Ta skłonność władzy oceniana jest jako ponadustrojowa. Zatem pojawia się fundamentalny problem zbudowania odpowiednich procedur, które chroniłyby przed takimi stanami rzeczy. W rozwiniętych państwach demokratycznych ochronie praw i wolności człowieka służą sądy, zarówno sądy powszechne, jak i administracyjne, konstytucyjne, parlamentarni rzecznicy praw, instytucje obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i obywatelskiego referendum, obywatelskie prawo skargi do trybunału konstytucyjnego, bezpośrednie stosowanie przez instytucje konstytucji i międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka, działające w oparciu o dobrą legislację organizacje pozarządowe, prawo petycji itd.⁶

W prawie Unii Europejskiej indywidualne prawa jednostki są zabezpieczone w ramach następujących „dobrych procedur”: prawa do dobrej administracji, prawa dostępu do informacji publicznej, petycji do Parlamentu Europejskiego, skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, prawa do sądu⁷. Należy zaznaczyć, iż prawo do dobrej administracji stanowi w pewnym sensie *novum*. W takim ujęciu w Karcie pojawiło się ono po raz pierwszy w dokumentach typu katalogowego na poziomie międzynarodowym. Wszak na płaszczyźnie człowiek–sądownictwo funkcjonuje prawo do sądu. Jego odpowiednikiem na płaszczyźnie człowiek–administracja jest prawo do dobrej administracji. Posłużono się konstrukcją zbliżoną do zastosowanej w przypadku prawa do sądu. Po stwierdzeniu, że każdej osobie przysługuje prawo do załatwienia sprawy

aksjologii Unii Europejskiej, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna Ignatianum, Kraków 2009, s. 104–107; szeroko na temat godności: W. Jedlecka, *Godność człowieka jako podstawa aksjologiczna porządku prawnego Unii Europejskiej*, www.bibliotekacyfrowa.pl/content/43840/014.pdf (dostęp: 10.04.2015).

⁴ Z. Brodecki, A. Łunecka-Bartkiewicz, *Spacer idei przez prawo*, Gdańskie Studia Prawnicze XXXI, 2014, s. 55.

⁵ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 68.

⁶ M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka?*, www.hfhrpol.waw.pl/pliki/MNowicki Coto Sa.pdf (dostęp: 12.10.2015).

⁷ Procedury te zostały szeroko omówione w opracowaniu: Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009.

przez instytucje i organa Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie, dodano prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację, prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji⁸. Karta także zinstytucjonalizowała status rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana), do którego mogą się zwrócić wszyscy obywatele UE i wszystkie osoby fizyczne i prawne zamieszkujące lub mające siedzibę w państwie członkowskim⁹. Ombudsman przyjmuje skargi dotyczące przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów unijnych, z wyłączeniem instytucji sądowych UE¹⁰.

II

Procedury powinny być maksymalnie godnymi zaufania technikami podejmowania decyzji, których prawomocność gwarantują uprzednio stworzone standardy. Powinny one zmierzać do ścisłości i promować autorytatywne orzeczenia, które z uzasadnionych powodów są uważane za ścisłe. Jest to kwestia racjonalności proceduralnej, gdyż jej celem jest zapewnienie, że standardy rzeczywiście służą wartościom, którym mają służyć. Prawodawcy mogą wybierać i tworzyć takie standardy tylko wtedy, gdy mogą odpowiedzialnie przewidzieć skutki swojej legislacji, nie mogą zaś ich przewidzieć, jeśli nie polegają na ludziach, których obowiązkiem jest stosowanie owych standardów. Wewnętrzna struktura prawa jest z prawodawczego punktu widzenia najbardziej sensowna wówczas, gdy procedury, prowadzące do autorytatywnych zastosowań, nie odwołują się bezpośrednio do wartości, którym powinny służyć reguły prawa materialnego¹¹.

⁸ Europejski Kodeks Dobrej Administracji stanowi uszczegółowienie prawa do dobrej administracji wynikającego z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zasady EKDA przyjęte jako standardy dobrej praktyki administracyjnej w organach i instytucjach Unii Europejskiej, mające charakter *soft law*, stały się kolejnym w Europie dokumentem, który w swoim zamierzeniu ma przyczynić się do podniesienia poziomu pracy urzędników i wzmocnienia ochrony prawa do dobrej administracji. H. Babiuch, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy nr 1, Legnica 2007, s. 14.

⁹ A. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Studia Europejskie 2003, nr 2, s. 69–70.

¹⁰ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 131.

¹¹ D. Lyons, *Etyka i rzędy prawa*, Warszawa 2000, s. 193.

W procedurze prawnej, w sposobie wymiaru sprawiedliwości, odnajdywane jest kryterium praworządności¹². Zasada *rulet of law* jest niezwykle istotna dla unijnego porządku prawnego.

Procedury stanowienia prawa i podejmowania decyzji stanowią początek drogi tworzenia prawa. Współczesny świat nakłada na procedury określone powinności. Jedną z takich powinności jest konieczność odzwierciedlania przez procedury demokratycznego życia społecznego z udziałem państw, organizacji międzynarodowych i jednostek. Racjonalność polega na uzasadnianiu decyzji dobrymi racjami. Przeciwnieństwo racjonalności stanowi nieracjonalność. Decyzja nieracjonalna to decyzja źle uzasadniona. Decyzja nieracjonalna jest irracjonalna. Nie przytacza żadnych racji¹³.

Proces stanowienia prawa i podejmowania decyzji jest istotnym elementem w każdej kulturze prawnej. W państwach o stabilnej sytuacji politycznej najczęściej proces podejmowania decyzji i stanowienia prawa ma charakter racjonalny. Zakłócenia w tym zakresie pojawiają się w okresach transformacji ustrojowej. Z takimi procesami mamy do czynienia we wszystkich państwach, które wyzwoliły się spod jarzma kolonizatorów. Procesy przemian i wyzwolenia widoczne są szczególnie w Europie Środkowej i Wschodniej. W tych państwach procedury wymagały, część nadal wymaga, naprawy. Politycy nie zawsze rozumieją nowe zasady proceduralne, co powoduje, iż trudno jest ocenić poprawność procedur, zasad techniki legislacyjnej i konstytucyjności¹⁴. Proces decyzyjny w Unii Europejskiej jest przejawem racjonalności proceduralnej. Obecnie coraz częściej podkreśla się, że proces decyzyjny we Unii Europejskiej musi zawierać klarowne uzasadnienie prawne. Racjonalność instrumentalna przestaje być jedynym kryterium oceny działań instytucji, gdyż te działania muszą być oceniane także w wymiarze komunikacyjnym¹⁵. Toteż aktualne stają się poglądy Habermasa, który ukazuje, jak powinno się przedstawiać prawo w mediach. Procesy polityczne w Unii Europejskiej są niezmiernie skomplikowane, dlatego nie można w prosty sposób przedstawić formalnej, standardowej procedury czy też zwyczajowo przyjętego trybu postępowania. Spowodowane jest to udziałem w każdym z procesów ogromnej liczby uczestników, którzy formalnie oraz zakulisowo na siebie oddziałują. Można zatem postawić pytanie, czy ta wielość i różnorodność procedur nie przeszkadza uczestnikom dyskursu we wzajemnym dialogu. Uczestnicy dialogu muszą

¹² Z. Kuderowicz, *Praworządność a demokracja. Dylematy filozofii politycznej w Niemczech przelomu XVIII i XIX wieku*, [w:] P.W. Juchacz, R. Kozłowski (red.), *Filozofia a demokracja*, Poznań 2001, s. 55.

¹³ Z. Brodecki, A. Lunecka-Bartkiewicz, *Spacer idei przez prawo...*, s. 60.

¹⁴ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 73.

¹⁵ Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, Toruń 2000, s. 44–45.

zaakceptować wspólną płaszczyznę wymiany myśli, określoną przez Habermasa jako warunki racjonalności komunikacyjnej. Okazuje się, że pewne bariery, np. inna wizja świata, powodować będą, że wymiana poglądów nie doprowadzi do konsensusu i będzie tylko zwykłą stratą czasu. Uczestników dialogu musi sporo łączyć, aby mogli przezwyciężyć dzielące ich różnice. Uczestnicy dyskursu na gruncie procedur unijnych napotykać wiele trudności. Przecież każde państwo członkowskie ma odmienne interesy, które chce realizować. Ponadto kompetencje poszczególnych organów UE bardzo się zazębiają, wydłużając procedury tak, że obywatel Unii nie jest w stanie przypisać politycznej odpowiedzialności jednemu z nich. Pomiędzy unijnymi instytucjami istnieją nieporozumienia, którym nadawany jest szeroki rozgłos. Dlatego też istnieje potrzeba kompromisu będącego podstawową cechą polityki Unii. Dla prawa unijnego charakterystyczna jest pewna zależność: im więcej pojawia się procedur politycznych, im bardziej są one złożone, tym intensywniejsza staje się współpraca¹⁶. Zatem zdolność do zawierania kompromisów to podstawowa zaleta na forum ponadnarodowym. Ugodowość racjonalności prawniczej ma przede wszystkim wymiar proceduralny. Od niej zależy w głównej mierze pozycja Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia prawa i podejmowania decyzji. W doktrynie pojawia się twierdzenie, iż mówienie o deficycie demokracji w Unii Europejskiej stanowi przejaw XIX-wiecznej koncepcji trójpodziału władz. Często racjonalność proceduralna musi konkurować z racjonalnością rynkową. Chodzi oczywiście o funkcjonalność rynku¹⁷. Trzeba pamiętać o tym, że w gospodarce światowej, obejmującej gospodarkę na poziomie europejskim, toczy się spór pomiędzy obrońcami praworządności a zwolennikami dokonywania wyboru między prawnymi opcjami na podstawie kryteriów ekonomicznych. Wszak ekonomiczna szkoła prawa ma coraz więcej zwolenników i nie pozostaje bez wpływu na dyskusję na temat efektywności, także racjonalności prawa¹⁸.

Dla Unii Europejskiej duże znaczenie ma legitymizacja legalno-proceduralna. Wskazana formuła legitymizacji odwołuje się do systemu prawnego i jego egzekwowania na drodze sądowej. Dzięki tej formule instytucje unijne wymuszają stosowanie prawa Unii Europejskiej w krajach członkowskich, w niektórych dziedzinach zwiększają zakres obowiązywania tego prawa poprzez interpretacje sądowe. Istotną zasadą dotyczącą legitymizacji legalno-proceduralnej jest rozwiązywanie rozbieżności interesów i konfliktów politycznych poprzez odwołanie się do określonych procedur i rozstrzygnięć sądowych. Wprowadzenie skomplikowanych procedur formalnych do procesu decyzyjnego pozwala na połączenie dwóch

¹⁶ Por. J. Helios, W. Jedlecka, *Rola procedur UE w związku z integracją*, [w:] J. Stelmach (red.), *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków 2003, s. 75–83.

¹⁷ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 74.

¹⁸ Z. Brodecki, *Efektywność (praworządność i racjonalność)*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, Warszawa 2007, s. 86–87.

trudnych do pogodzenia elementów podejmowania decyzji. Z jednej strony chodzi o zapewnienie najbardziej skutecznego i sprawnego procesu, z drugiej o zapewnienie odpowiedniej legitymizacji społecznej dla decyzji podjętych na szczeblu unijnym. Odwołanie do procedur skraca okres dyskusji i zwiększa możliwości rozwiązywania konfliktów politycznych. Procedura ogranicza także zakres swobody decyzyjnej polityków, w tym również swobody wynikającej z prowadzenia debaty publicznej. Legitymizacja legalno-proceduralna pozwala na uprawomocnienie postępów integracji mimo problemu związanego z deficytem legitymizacji demokratycznej¹⁹. Istotne znaczenie ma proceduralne ujęcie demokracji, które czerpie swoją siłę z przekonania, że w życiu publicznym niezwykle ważny jest zbiór reguł, które ustalają podmioty upoważnione do podejmowania decyzji i trybu, w jakim decyzja ma zostać podjęta. Łączenie spraw kompetencyjnych z proceduralnymi jest typowe dla zwolenników racjonalnego dialogu. Pamiętamy, że od procedury wymaga się, aby debata odbywała się w formie argumentacyjnej²⁰. Wszystkie procedury mają stanowić formalne warunki prawno-polityczne dla artykulacji rozmaitych interesów i dążeń zarówno poszczególnych jednostek, jak i grup społecznych oraz zapewnić instytucjonalne możliwości ich ewentualnego urzeczywistnienia²¹.

Oczywiście należy pamiętać również o pewnych zagrożeniach związanych z procedurami. Mianowicie chodzi o to, że w trakcie wieloetapowych procedur decyzyjnych pojawia się całkiem realne niebezpieczeństwo pominięcia dobrze rozumianych interesów poszczególnych obywateli²². Dlatego tak istotna w tym miejscu wydaje się aksjologia, o tej ostatniej należy pamiętać, gdyż pozwoli ona na podejmowanie decyzji racjonalnych, a także decyzji sprawiedliwych, do których można dochodzić na drodze konsensusu (porozumienia).

Umowy międzynarodowe i decyzje podejmowane przez organy międzynarodowe ściśle wiążą się z polubownym załatwianiem sporów. W duchu kompromisu/konsensusu/współpracy kształtują się współczesne stosunki międzynarodowe. Związane z tymi stosunkami procedury są o wiele mniej sformalizowane niż na szczeblu krajowym i ponadnarodowym. Oczywiście pewna nagminność rokowań nie pozbawia ich racjonalności. Kompromis jawi się jako centralne pojęcie konstytucjonalizmu prawa międzynarodowego²³. W związku ze swoimi walorami kompromis jest pożądaný także na szczeblu unijnym.

¹⁹ T.G. Grosse, *Cztery wymiary legitymizacji Unii Europejskiej*, Studia z Filozofii Polityki Civitas 2006, nr 9, s. 103–104.

²⁰ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2008, s. 52–53.

²¹ W. Jedlecka, *Wpływ jednostki na decyzje publiczne (demokracja) w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, Legnica 2009, s. 39.

²² A. Dylus, *Kłopoty ze sprawiedliwością społeczną. Wybrane zagadnienia*, Studia z Filozofii Polityki Civitas 2000, nr 4, s. 15.

²³ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 74.

III

Samo pojęcie sprawiedliwości stanowi przedmiot analizy i związanych z ową analizą sporów filozofów i teoretyków prawa. Sprawiedliwość to jedna z podstawowych i fundamentalnych koncepcji filozoficznych. Rozważania nad sprawiedliwością są trudne, gdyż dotyczą zarówno kwestii prostych, jak i kontrowersyjnych. Dyskusja nad pojęciem sprawiedliwości od samego początku zawierała w sobie próby jej proceduralnego określenia. Nie skupiano się tylko na materialnym aspekcie sprawiedliwości. Już Arystoteles powiązał sprawiedliwość bezpośrednio ze strukturą dystrybucji dóbr, czyli samych zasad rozdziału dóbr pomiędzy uczestników wspólnoty państwowej. Natomiast przedstawiciele filozofii nowożytnej wprost zakładali, że słuszne i sprawiedliwe jest to, co zgodne z uprzednio przyjętymi, formalnymi regułami. Materialne normy postępowania poddawane były ocenie w związku z zastosowaniem określonych reguł proceduralnych²⁴. Sprawiedliwość proceduralna dzieli się na czystą, doskonałą i niedoskonałą²⁵. Różnica pomiędzy sprawiedliwością proceduralną czystą z jednej strony a doskonałą i niedoskonałą z drugiej polegać ma na tym, że w pierwszym przypadku stwierdzamy sprawiedliwość procedury, całkowicie abstrahując od oceny rezultatu, do którego przestrzeganie tej procedury prowadzi, w drugim zaś przypadku — odnosząc się do sprawiedliwości proceduralnej doskonałej i niedoskonałej — sprawiedliwość procedury jest pochodną sprawiedliwości rezultatu. Różnica pomiędzy sprawiedliwością doskonałą i niedoskonałą polega na tym, że procedura „doskonale sprawiedliwa” pozwala na niezawodne osiągnięcie sprawiedliwego wyniku w każdym przypadku zastosowania tej procedury, natomiast w przypadku sprawiedliwości proceduralnej „niedoskonałej” zachodzi duże prawdopodobieństwo sprawiedliwego rezultatu, jednakże nie można mieć co do niego całkowitej pewności²⁶.

Sądzę, iż trafne jest twierdzenie, że analiza sprawiedliwości proceduralnej²⁷ uwydatnia jej aspekty aksjologiczne. Przecież zgodnie z teorią „ekspresyjnej wartości” ludzie w stosunku do procedury przyjmują w dużym stopniu perspektywę normatywną, zawierającą takie wartości, jak: bezstronność, brak uprzedzeń, uczciwość i rzetelność, grzeczność oraz poszanowanie godności i praw obywatela, a także możliwość przedstawienia swoich racji. Rola sprawiedliwości proceduralnej wiązana jest z jej rolą we współczesnych systemach prawnych. Chwiejność prawa stanowi zagrożenie dla zasady rządów prawa. Swoiste zabezpieczenie,

²⁴ M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Podręczniki i Monografie, Warszawa 2011, s. 67.

²⁵ Zob. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994; Z. Ziemiński, *Johna Rawlsa ogólna teoria sprawiedliwości*, *Etyka* 1974, nr 12; W. Lang, *Teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa*, *Państwo i Prawo* 1977, z. 3.

²⁶ W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1988, s. 79.

²⁷ Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny...*, s. 42–45.

przeciwagę ma stanowić prawo proceduralne. To procedura wyraźnie określa różnice pomiędzy rządami przez prawo a rządami przez kogoś czy rządami przez kaprys. Co więcej, nawet w okresie destabilizacji i przemian, jakim ulega system prawny, można dochodzić swych praw przez sprawiedliwą procedurę²⁸.

Naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej (ściśle związanej z zasadą demokratycznego państwa prawa), jakie pojawia się dość często w działalności legislacyjnej oraz stosowaniu prawa, wiąże się z niebezpieczeństwem zachwiania porządku prawnego przez utratę zaufania do prawa i jego legitymizacji²⁹. Państwo prawne to nie tylko państwo zapewniające materialne wartości demokracji i praw człowieka, lecz także państwo gwarantujące jasne i precyzyjne reguły postępowania, w szczególności w relacjach między przedstawicielami władzy publicznej a obywatelami. Rozstrzygnięcie, które zapadnie jako rezultat postępowania zgodnie z regułami sprawiedliwości proceduralnej, nie dlatego będzie aprobowane, że słuszne, ale dlatego iż uzyskane w wyniku zastosowania uczciwej procedury. Zastosowanie określonych reguł sprawiedliwości proceduralnej, w szczególności w postępowaniu dowodowym, może podlegać ocenie³⁰. Reguły wymierzania sprawiedliwości przez organy państwa zarówno z zakresie dochodzenia przez obywateli ich roszczeń, jak i wymiaru sprawiedliwości powinny dawać odpowiednie gwarancje, że godność osobista, wolność i innego rodzaju dobra nie zostaną w toku postępowania bezpodstawnie naruszone. Formuły sprawiedliwości proceduralnej muszą wyznaczać odpowiednie gwarancje w tej mierze³¹. Podejmowane są w judykaturze próby konstruowania uzasadnień zapadłych orzeczeń przez odwołanie się do założeń sprawiedliwości proceduralnej. Współcześnie obserwowany jest również rozwój rozmaitych teoretycznych koncepcji owej sprawiedliwości, które skłaniają do przedstawienia amerykańskiej doktryny *due process* (w wersji proceduralnej)³². W legitymizacji należytych gwarancji sprawiedliwość decyzji wynika z właściwości samej procedury, która powinna gwarantować organizację procesu według zasad czystej sprawiedliwości proceduralnej, to zna-

²⁸ M. Borucka-Arctowa, *Koncepcja sprawiedliwości proceduralnej i jej rola w okresie przemian systemu — analiza teoretyczna i funkcjonalna*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Dynamika wartości w prawie*, Kraków 1997, s. 29 i n.

²⁹ M. Borucka-Arctowa, *Zaufanie do prawa jako wartość społeczna i rola sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 15 i n.

³⁰ M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz-Poznań 2001, s. 75–76.

³¹ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 38.

³² Z. Kmiecik, *Klauzula „procedura due process” w amerykańskim prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo, marzec 1999, s. 53 i n.; Dworkin twierdzi, że chcemy traktować władzę ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą i obywateli jako stowarzyszenie „zasad”, jako wspólnotę rządzoną jedną, ale wspólną wizją sprawiedliwości, uczciwości i zasad *due process of law*. M. Smolak, *Rola Trybunału Konstytucyjnego w okresie przemian ustrojowych a problem aktywizmu sądowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2, 2005, nr 2, s. 59.

czy spełniać warunki uczciwości, rzetelności i umożliwiać osiągnięcie rezultatu zgodnego z wolą stron³³. Prawa proceduralne zapewniają każdej osobie uczciwe postępowanie, które nie gwarantuje pewności wyniku, ale gwarantuje dyskursywne wyjaśnianie wchodzących w grę kwestii faktycznych i prawnych. Wobec tego osoby, których sprawa dotyczy, mogą liczyć na to, że w postępowaniu decydujące znaczenie będą miały nie dowolne racje, lecz raczej istotne dla orzeczenia sądowego. Jeśli traktujemy prawo obowiązujące jako idealnie spójny system norm, to owo bezpieczeństwo prawne uzależnione od procedury może spełniać oczekiwania wspólnoty prawnej dbającej o własną integralność, nastawionej na zasady, tak że każdemu zostają zagwarantowane prawa, które mu przysługują³⁴.

Pod adresem procesu wysuwane bywają określone postulaty. Proces powinien być rzetelny. Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu stwierdził, że rzetelny proces to nie tylko zespół regulacji dotyczących zasad dopuszczalności dowodów i procedury, lecz szersza perspektywa prowadzonego postępowania, mająca na uwadze przede wszystkim rzetelność, sprawiedliwość³⁵. W przypadku sprawiedliwości proceduralnej chodzi o takie ukształtowanie procedury sądowej, aby można ją było uznać za sprawiedliwą. Trybunał Praw Człowieka nie posługuje się tym określeniem. Przeciwnieństwo stanowi polski Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego coraz częściej odwołuje się do pojęcia „sprawiedliwość proceduralna” i definiuje je jako konstrukcyjny element konstytucyjnego prawa do sądu. Zasada sprawiedliwego procesu należy do katalogu praw podstawowych, które inspirowane są, oprócz EKPC, także wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich. Orzecznictwo precyzuje elementy wchodzące w skład zasady sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał w pierwszej kolejności respektuje Konwencję. Jednakże Trybunał zachowuje prawo do uformowania prawa, które w dalszej kolejności będzie zaliczał do sprawiedliwego procesu. Czasami u źródła będą znajdować się krajowe systemy prawne, które rzecznicy i Trybunał poddają analizie komparatystycznej w celu ustalenia, czy określone prawo gwarantowane w systemach krajowych należy również do katalogu unijnego prawa podstawowego sprawiedliwego procesu. Orzecznictwo tym samym odkrywa przez cały czas elementy sprawiedliwego procesu³⁶.

³³ A. Jakubiak-Mirończuk, *Iść do sądu czy rozmawiać? Zakłócenia komunikacji jako przyczyny nieefektywności rozwiązywania konfliktów w ramach procesu sądowego*, [w:] J. Chłopecki, A. Siewierska-Chmaj (red.), *Współczesna Wieża Babel*, Rzeszów 2003, s. 73.

³⁴ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 237.

³⁵ P. Wiliński, *Dwa modele rzetelnego procesu karnego*, Państwo i Prawo, lipiec 2006, s. 44.

³⁶ T.T. Koncewicz, *Gwarancje procesowe kreatywności jednostki, demokratyzacja procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji, sprawiedliwość proceduralna*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, Warszawa 2007, s. 89.

Dyskursywny model sądowego stosowania prawa w pewnym sensie zbliżałby proces sądowy do modelu proceduralnego, w którym miarą sprawiedliwości rozstrzygnięcia jest procedura odpowiadająca zasadzie *due process of law*, czyli taka organizacja procesu, zdobywania informacji, wymiany argumentów i podejmowania decyzji, która gwarantuje, że rezultat zastosowania procedury będzie mógł być uznany za *fair*. Taka proceduralizacja prawa, a tym samym modelu sądowego stosowania prawa, prowadzi do przejścia z typu adjudykatywnego rozstrzygania sporów do trybu, w którym bardziej doniosłą rolę odgrywają: ugoda, mediacja, koncyliacja czy arbitraż. Odpowiedzialna i argumentacyjna postawa sędziego, dążącego do konsensualnego rozstrzygnięcia sporu między stronami, może pozwolić na szybsze i skuteczne rozwiązanie konfliktów leżących u podstaw sporu. W doktrynie pojawiają się i takie głosy, wedle których obecne ukształtowanie procesu sądowego i zachowanie samych sędziów sprzyja bardziej antagonizacji stosunków³⁷. Pojawia się problem legitymizacji procedur za pomocą wartości. Przeciwnie sprawiedliwość proceduralna jest definiowana przez zbiór wartości, którymi powinny się legitymować procedury regulowane prawnie. W tej materii trudno jest stworzyć jakąś jedną spójną teorię, gdyż procedury mają bardzo różne formy (administracyjne, sądowe, legislacja, wyborcze, procedury planowania, stosowania prawa). Każda z procedur legitymizuje się w zasadzie wartościami odmiennego rodzaju, co z pewnością przyczynia się do tego, że do tej pory nie stworzono jakiegś jednolitej, „klasycznej teorii procedury”³⁸. Kontekst prawnoprocesowy tworzy warstwę aksjologiczną, która stanowi dla prawomocności, jako instytucji prawa procesowego, najbliższe otoczenie aksjologiczne. Uzewewnętrznia się ono jako źródło jej podstawowych celów i wartości. Literatura dogmatyczno-prawna na ogół nie zajmuje się aksjologią procesu sądowego *explicite*, opracowuje natomiast rozmaite katalogi postępowania sądowego. Zasady te stanowią normatywne ujęcie wartości prawa procesowego i niektóre z nich mają związek bezpośredni lub pośredni z prawomocnością decyzji sądowych. Wartości procesowe mające bliższy związek z prawomocnością i wyrażone w postaci zasad procesowych to dla przykładu: zasada kontradiktoryjności i zasada śledcza, zasada dyspozycyjności i oficjalności, zasada równouprawnienia stron, zasada prawdy materialnej i formalnej, zasada sprawiedliwości, ekonomii procesowej, uczciwej gry procesowej, aktywności sądu i zasada bezstronności. Jeśli chodzi o tę ostatnią, to w literaturze są rozpowszechnione poglądy, że bezstronność jest cechą przypisywaną określonym procedurom. Formułuje się wiele wymagań, które warunkować mają

³⁷ B. Wojciechowski, *Rozpoznanie sprawy cywilnej w rozsądnym terminie. Uwagi na tle tworzenia europejskiego kodeksu postępowania cywilnego i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, Lublin 2004, s. 202.

³⁸ T. Chauvin, *Prawa stają się prawem: demokratyczne procedury w służbie wartości*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem: Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006, s. 190 i n.

bezsronność procedury. Z całą pewnością można do nich zaliczyć nakaz wysłuchania drugiej strony sporu, zakaz bycia sędzią we własnej sprawie, zasadę, że każdy ma równe prawo realizacji swoich interesów. Różne koncepcje argumentacji prawniczej przypisują bezsronności procedury podstawowe znaczenie. Istotny jest także fakt, że od bezsronności procedury odróżniana jest asymetria procedury. W związku z tym wyróżniane są dwie sytuacje. Z pierwszą mamy do czynienia wtedy, gdy procedura służy tylko realizacji reguł prawa materialnego (tzw. model klasyczny). W drugiej natomiast procedury pojmowane są jako autonomiczny sposób podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach (model postklasyczny). W obu przypadkach legitymizacja decyzji jest oparta na jej sprawiedliwości, chociaż pojmowanej na różne sposoby. W pierwszym przypadku legitymizacja opiera się bądź to na samej zgodności rozstrzygnięcia z obowiązującą regułą prawa materialnego (sprawiedliwość legalna), bądź też dodatkowo na akceptacji treści samej takiej reguły (sprawiedliwość prawa materialnego). W modelu postklasycznym legitymizacja rozstrzygnięcia odwołuje się do wydania jej po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury (sprawiedliwość proceduralna)³⁹. Podstawowymi wartościami procesowymi wyznaczającymi kryteria danej procedury są między innymi: udział obywateli w podejmowaniu decyzji; legitymizująca proces demokratyczna zgoda obywateli; działanie umożliwiające łagodzenie konfliktów; humanitaryzm procesu i poszanowanie w nim godności ludzkiej; ochrona życia osobistego; równe traktowanie stron postępowania; praworządność proceduralna, w tym ustanowienie odpowiednich działań mechanizmów funkcjonariuszy; racjonalność proceduralna, ujmowana jako rozumne postępowanie, które cechuje staranna, bezsronna i obiektywna analiza argumentów oraz uzasadnianie podejmowanych decyzji, równoznaczne z odrzuceniem arbitralności działania; prowadzenie procesu bez opóźnień, lecz również bez pośpiechu; dążenie do realizacji wskazanych wartości procesowych⁴⁰.

Na kanwie tych rozważań trzeba zauważyć, iż obecnie ulega zmianie rola sądu i sędziego. Stąd tak ważna rola sprawiedliwości proceduralnej w procesie sądowego stosowania prawa. Sędzia prowadzi dialog z prawodawcą. Ów dialog ma charakter szczególny. Istnieje ryzyko, że sędzia może wkroczyć na pole zastrzeżone dla prawodawcy politycznego. Sędzia musi brać pod uwagę otoczenie, w którym funkcjonuje i na tej podstawie lokalizować granice akceptowalnego konsensusu dla swojej działalności prawodawczej. Wzajemne relacje pomiędzy prawodawcą politycznym a sądowym można ocenić z punktu widzenia trzech płaszczyzn: funkcjonalnej, operacyjnej i właśnie proceduralnej. Perspektywa funkcjonalna łączy prawodawcę politycznego i sędziego — podkreśla, że ich powołaniem jest tworzenie prawa. Perspektywa operacyjna dotyczy metod działania, z kolei interesująca

³⁹ Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Roszczenie do bezsronności*, [w:] J. Stelmach (red.), *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków 2003, s. 152 i n.

⁴⁰ Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, Państwo i Prawo 1994, z. 10, s. 56.

nas perspektywa proceduralna dotyczy sposobu działania i ograniczeń. Perspektywa proceduralna i operacyjna wskazują na różnice w zakresie działalności prawodawcy politycznego i sędziego. Mianowicie dobry sąd wykazuje świadomość różnic pomiędzy swoim umocowaniem a mandatem prawodawcy politycznego⁴¹. Dobry sędzia opiera się na procedurze i orzeka w oparciu o sprawiedliwość proceduralną.

Większość kojarzy sprawiedliwość proceduralną z procesem sądowym. Postulat organizacji procesu na zasadach uczciwej i rzetelnej procedury (*fair trial*) zakłada sformułowanie zasad postępowania, co nie zawsze jest do pogodzenia z ideą „raczej pojednać niż sądzić”. Sędziowie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zdają się śledzić nie tylko procedury sądowe (od klasycznych do postklasycznych modeli procesu), lecz także tzw. procedury alternatywne. Ich orzeczenia mają wyraźnie orientację prospektywną. Dążność do osiągnięcia pożądanego efektu (zazwyczaj przez kompromis) świadczy o znajomości przez nich socjologicznej teorii konfliktów⁴². Orzeczenia TS wiążą w sprawie, w której zostały wydane, oczywiście z wyjątkiem tych orzeczeń, które stwierdzają nieważność danego aktu prawnego wtórnego. Jednak orzeczenia TSUE wywierają wpływ na kształt kolejnych orzeczeń, które są wydawane w podobnej sprawie. Wpływa na to również przyjęta procedura przy podejmowaniu orzeczeń. W przypadku orzeczeń sądu luksemburskiego nie mamy do czynienia z prostą aplikacją norm materialnoprawnych. Najpierw poszukiwana jest reguła ogólna, a następnie na jej uzasadnienie są przywoływane wcześniejsze orzeczenia, które wykazują podobieństwo. TS w Luksemburgu nie jest związany poprzednimi orzeczeniami. Wobec tego może przyjąć odmienną interpretację i zmienić dotychczas głoszone stanowisko. Trybunał Sprawiedliwości może również odmówić wydania orzeczenia wstępnego, jeżeli wcześniej wydał już orzeczenie w podobnej sprawie⁴³.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie odwołuje się *expressis verbis* do terminu „sprawiedliwość proceduralna”. Sąd luksemburski często używa określeń „prawo do sprawiedliwego procesu” lub „prawo do sprawiedliwej procedury”. Te określenia obejmują wszystkie elementy sprawiedliwej procedury. Niekiedy „prawo do sprawiedliwego wysłuchania” jest rozumiane jako równoznaczne „sprawiedliwej procedurze”. Czasami „prawo do sądu” jest używane zamiennie z „prawem do skutecznej kontroli sądowej” lub do „skutecznego środka ochrony prawnej”. Jednakże jeden element pozostaje niezmienny. Chodzi o to, że Trybu-

⁴¹ T.T. Koncewicz, *Bariery naszego myślenia o roli sądów (część I). Pomiędzy perspektywą uniwersalną, polską i europejską*, Palestra 2011, nr 9–10, www.tomasz-koncewicz.eu/.../Palestra-9-10-Bariery (dostęp: 5.04.2015).

⁴² Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia*..., s. 45.

⁴³ P. Kaczmarek, *Materialne i proceduralne aspekty prawa. Wstęp do rozważań nad przejawami proceduralizacji w prawie europejskim*, [w:] J. Kaczor (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Teoria prawa europejskiego*, Wrocław 2005, s. 132.

nał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako punkt wyjścia przyjmuje Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁴.

Sama idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie unijnym jest odzwierciedlona w prawach i gwarancjach stosowanych na różnych etapach procedury sądowej, także w zdolności procedury do adaptacji do standardów normatywnych sprawiedliwości. Chodzi o to, aby sam proces decyzyjny uczynić bardziej sprawiedliwym. Punkt wyjścia stanowi dostęp do sprawiedliwości proceduralnej („prawo skutecznego dostępu” jako część składowa „prawa do sądu”). Po rozpoczęciu procedury będzie zawsze ona kształtowana w kontekście sprawiedliwości proceduralnej. Na tym etapie zwykle się mówi o organizacji/składzie sądu (ustanowionego przez prawo, niezależnego i bezstronnego) oraz przebiegu procedury (perspektywa praw podmiotowych i gwarancji proceduralnych). Dopiero połączenie tych rozrzuconych elementów składa się na pełny model sprawiedliwości proceduralnej w Unii Europejskiej, która jest oparta na rządach prawa. Idea sprawiedliwości proceduralnej bywa postrzegana jako wkład w zmianę perspektywy oraz zachęta do bardziej twórczego wykorzystania procedur. Ponadto sprawiedliwość proceduralna w prawie Unii Europejskiej jest ściśle związana z emancypacją jednostki⁴⁵. Dzięki prawu do rzetelnego/sprawiedliwego procesu jednostka staje się partycypatywna. Wszakże to na państwach i Unii Europejskiej ciąży obowiązek respektowania praw podstawowych. Istotna jest sama rola sędziego — bardzo często występuje w podwójnej roli. Mamy sędziego prawodawcę (precedens prawotwórczy/*de iure*) i sędziego stosującego prawo (precedens abstrakcyjny/*de facto*). Sędzia, który tworzy precedens prawotwórczy, musi brać pod uwagę ideę efektywności, mającą stanowić syntezę praworządności i racjonalności. W samym procesie stosowania prawa sędziowie mają obowiązek orzekać sprawiedliwie⁴⁶.

Przejawem sprawiedliwości proceduralnej jest działalność sądu luksemburskiego, a także nagły rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR).

Współcześnie procedury stopniowo usamodzielniają się w procesie integracji europejskiej oraz funkcjonują niejako poza prawem materialnym. Istotna wydaje się również rola polityki w zakresie zwłaszcza nowych procedur, które zostały już przyjęte po traktacie lizbońskim. W związku z proceduralizacją prawa, w tym proceduralizacją prawa unijnego, powstaje kwestia wartości charakterystycznych dla procedur unijnych i ich roli. Aksjologia procedur Unii Europejskiej jest proble-

⁴⁴ T.T. Koncewicz, *Poszukując modelu sprawiedliwości proceduralnej w prawie wspólnotowym. Mit czy rzeczywistość?*, Warszawa 2009, s. 22.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 130–133.

⁴⁶ Z. Brodecki, T.T. Koncewicz, „*Wspólnota rozumności*” w *Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Rozumność rozumowań prawniczych*, Warszawa 2008, s. 131–134.

mem złożonym, który może być rozpatrywany na wielu płaszczyznach. Dotychczas nie stworzono wyczerpującego katalogu wartości, na których opierałby się system prawny i polityczny UE. Z jednej strony wspólne wartości o charakterze materialnym nie są dla wszystkich do przyjęcia. Z drugiej zaś legitymizacja systemu opartego na prawie, instytucjach i procedurach jest niewystarczająca. Na przykład dla J. Derridy same procedury prawne, choćby najdoskonalsze, nie są wystarczające⁴⁷. Prawu przeciwstawia on sprawiedliwość. Jest to jedyne pojęcie, które nie podlega dekonstrukcji. W związku z tym tak ważna wydaje się problematyka aksjologii proceduralnej w prawie Unii Europejskiej.

AXIOLOGY OF THE EUROPEAN UNION PROCEDURES. AN OUTLINE OF THE PROBLEM

Summary

The paper focuses on three aspects of axiology European Union procedures. This article indicates:

- 1) the dignity of the procedural, which is associated with human rights;
- 2) procedural rationality associated with the process of law-making and decision-making;
- 3) procedural justice, combined with the process of applying the law.

⁴⁷ L. Koczanowicz, *Wspólnota i emancypacje. Spór o społeczeństwo postkonwencyjne*, Wrocław 2005, s. 141–142.