

1. Wiolante
2. Anna alla Doktorantki
I alla Przewodni
3. Ouygnt moe sloty do
alla Menech,

Prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz

Wrocław, 30. 09. 2018 r.

01.10.2018

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Danuty Hryniewicz pt. „Rządy prawa jako kategoria Traktatu o Unii Europejskiej. Próba rekonstrukcji pojęciowej”

I. Wybór tematu.

Użyte w tytule rozprawy pojęcie „rządy prawa” odpowiada znaczeniowo pojęciu „państwo prawne”, które występuje w polskim tłumaczeniu traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (np. Preambuła i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej). Z kolei w dokumentach przyjmowanych przez instytucje unijne oraz w opracowaniach doktrynalnych znajdujemy sformułowanie „praworządność”.

Autorka uznała, iż posługiwanie się pojęciem „rządy prawa” w miejsce „państwo prawne” w większym stopniu odpowiada potrzebom analizy struktury niebędącej państwem. Natomiast praworządność uważa za stan faktyczny, z którym konfrontować można stan pożądany, wyrażony imperatywem ustrojowym państwa prawnego.

Zamienne używanie wskazanych pojęć jest dopuszczalne i szeroko stosowane w opracowaniach doktrynalnych. W każdym razie oparcie Unii na zasadzie rządów prawa należy rozumieć ten sposób, że niezależnie od szczegółowych różnic w ujmowaniu samej koncepcji rządów prawa czy też państwa prawnego w poszczególnych krajach, jej istotą jest nałożenie efektywnych ograniczeń na wykonywanie władzy publicznej celem zachowania praw i wolności obywateli. Zasada ta implikuje prymat prawa nad władzą publiczną, która może działać jedynie na podstawie właściwego dla danego systemu upoważnienia prawnego. Z zasady rządów prawa wynikają kolejne, jak np. zasada pewności

prawa, zasada zaufania obywatela do państwa, zasada ochrony praw nabytych i inne.

Istotą integracji jest to, iż prawo Unii Europejskiej stanowi autonomiczny komponent porządku prawnego obowiązującego w państwach członkowskich. Wspólne zasady, będące fundamentem zintegrowanego, wieloskładnikowego i wielocentrycznego systemu, utrwalone traktatowo z końcem lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zostały potwierdzone w obecnie obowiązujących traktatach unijnych jako wspólne wartości.

Z powstałej w wyniku modyfikacji traktatowych pewnej konfuzji terminologicznej Doktorantka wychodzi odwołując się (s. 30) do akceptowanej w polskiej nauce konstrukcji prawoznawczej, zgodnie z którą wartości leżą u podstaw określonych zasad, co w szczególności oznacza, iż wartości prowadzą do zasad transponowanych przez prawo do norm i innych instrumentów regulacyjnych tworząc cały szereg powiązanych ze sobą definicji i dystynkcji.

W każdym ujęciu prawa legitymizują unijną władzę publiczną, a jednocześnie zapewniają spójność systemową zintegrowanej struktury i „konstytucjonalizują” obowiązek poszanowania praw podstawowych.

Nie ulega zatem wątpliwości, że podjęta przez mgr Danutę Hryniewicz próba rekonstrukcji pojęciowej tytułowej kategorii stanowi ważne zagadnienie prawne, stwarza dobre pole do analizy naukowej a wybór tematu rozprawy jest trafny i zasługuje na uznanie.

II. Konstrukcja rozprawy.

Recenzowana praca składa się z sześciu rozdziałów, które poprzedza wstęp a całość podsumowuje zakończenie. Z merytorycznego punktu widzenia podział tytułowej materii na rozdziały jest prawidłowy.

Zastrzeżenia budzi natomiast sposób dokonania szczegółowej systematyki rozprawy, a zwłaszcza brak jednolitej metody podziału rozdziałów na mniejsze jednostki redakcyjne. O ile bowiem w ramach rozdziału pierwszego wyróżniono trzy punkty a w rozdziale drugim trzy punkty i podpunkty, to cztery kolejne rozdziały nie zawierają żadnych mniejszych jednostek redakcyjnych. Brak ten narusza rytm przekazu treści rozprawy i skłania do zadania pytania co sprawiło, że Autorka przyjęła tak niekonsekwentną konstrukcję redakcyjną.

W pierwszym rozdziale Autorka omówiła status ontyczny europejskich rządów prawa. W drugim przedstawiła antecedenje etatystyczne ponadpaństwowych rządów prawa. Rozdział trzeci poświęciła charakterystyce Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa. Czwarty rozdział zawiera prezentację *opinio doctoris* na temat europejskich rządów prawa. W rozdziale piątym Autorka omówiła rządy prawa jako kategorię orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości UE a w szóstym przedstawiła procedury chroniące europejskie rządy prawa.

Tym samym treść poszczególnych rozdziałów stopniowo zbliża Autorkę do całościowego ujęcia badanej problematyki.

III. Treść pracy.

Rozprawę otwiera Wstęp, w którym Autorka zarysowała źródłową płaszczyznę referencyjną wskazując postanowienia traktatowe odwołujące się do takich pojęć jak wartości czy państwo prawne. Odniosła się także do występującego w omawianej materii różnicowania leksykalnego, będącego rezultatem wielości języków urzędowych Unii. Uzasadnienie umieszczenia w tytule pracy pojęcia „rządy prawa” a nie „państwo prawne” poparte jest interesującą argumentacją i mieści się w zakresie swobody badawczej Autorki

Za podstawową metodę badawczą Doktorantka uznała metodę rekonstrukcjonizmu wypracowaną w polskiej teorii prawa przez J. Wróblewskiego.

W rozdziale pierwszym rozprawy znalazło się obszernie omówienie takich pojęć jak zasady i wartości w prawie Unii Europejskiej. Przytoczony został m.in. pogląd von Bogdandy'ego, że występujące w Traktacie o Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej pojęcie wartości można rozumieć jako normy prawne i zasady założycielskie. Doktorantka nie uzasadnia dlaczego nie akceptuje rozumowania tego autora (s. 30) wskazującego, że wartości z art. 2 TUE zostały uwzględnione w procedurze z art. 48 TUE i wywołują konsekwencje prawne (art. 3 ust. 1, art. 7, art. 49 TUE), a zatem są one normami prawnymi (zasadami podstawowymi). Czy Doktorantka uważa, iż ze wskazanych w TUE wartości nie wynikają konsekwencje prawne co oznaczałoby, że wartości pozbawione są charakteru normatywnego? Zapewne takie jest stanowisko D. Hryniewicz skoro odrzuca także pogląd wyrażony przez Ch. Calliessa, że „art. 2 TUE wyraźnie akcentuje państwowość prawną (*Rechtsstaatlichkeit*), jako wartość wiążącą zarówno UE, jak i państwa członkowskie” (s. 36). Nie wydaje się, by w kontekście rozważań nad art. 2 TUE i innymi przytoczonymi wyżej postanowieniami TUE, czytelnika przekonało suche stwierdzenie, że funkcją zasady jest nadanie mocy prawnej wartościom. Problem jest bowiem głębszej natury i wymaga podjęcia dyskusji nad tym, czy logicznie poprawne konstrukcje teoretyczne nie powinny zostać zmodyfikowane, by zapewnić efektywność regulacji traktatowych.

Konstatacja mgr Hryniewicz, iż kreacja zasad przez twórców Traktatów często jest konsekwencją prawa sędziowskiego (s. 19) jest trafna, ale wymaga wsparcia przykładami.

Natomiast nie przekonuje radykalne stwierdzenie (s. 27), iż organem uprawnionym do poszukiwania zgodności między narodowymi a europejskimi wartościami jest „zawsze” TSUE. W obowiązującym po wejściu w życie Traktatu

z Lizbony art. 4 ust. 2 TUE stanowi się, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego [...]”. Sposób skonstruowania art. 4 TUE wręcz sugeruje, że to do państw członkowskich powinno należeć wypełnienie treścią pojęcia „tożsamość narodowa”, skoro mowa jest o kompetencjach zachowanych przez państwa nie tylko w kategoriach ogólnych, lecz także z odniesieniem do dających się indywidualnie zidentyfikować i właściwych każdemu państwu struktur politycznych i konstytucyjnych. Można zatem argumentować, że jeżeli tożsamość narodową uznamy za wartość, to wkomponowanie konstytucyjnych struktur państwa w pojęcie tożsamości narodowej przenosi obowiązek, czy może raczej przywilej nadawania treści temu pojęciu z Trybunału Sprawiedliwości Unii na krajowe sądy konstytucyjne.

Nie zaskakuje więc, że niektóre z nich przekształciły „traktatową” tożsamość narodową w tożsamość konstytucyjną, by wzmocnić tezę o prawie sądu konstytucyjnego do kontrolowania zakresu przekazywanych Unii kompetencji, a nawet sprawdzenia czy akty unijne respektują tę tożsamość. Oczywiście sądy konstytucyjne powinny aktywnie współtworzyć wraz z Trybunałem Sprawiedliwości UE europejską przestrzeń prawną. Z jednej strony wskazywanie przez te pierwsze konstytucyjnych granic integracji winno być uważane za elementem kształtowania tradycji konstytucyjnych, które powinien uwzględniać w swej działalności orzeczniczej Trybunał Sprawiedliwości UE. Z drugiej strony, na upowszechnienie zasługuje stanowisko tych sądów konstytucyjnych, które relacje z prawem Unii opierają na domniemaniu zgodności przepisów tego prawa oraz ich wykładni dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości, z wartościami i zasadami, które znajdują wyraz w postanowieniach konstytucji.

Rozdział drugi otwierają interesujące omówienia kolejno, genezy i treści brytyjskiej koncepcji *rule of law*, koncepcji *Rechtsstaat*, której duchowym ojcem, jak zauważa Autorka, jest I. Kant oraz francuskiej konstrukcji *l'état de droit*. W dalszej części rozdziału Doktorantka zastanawia się, czy pojęcia rządów prawa i państwa prawa pozostają względem siebie w stosunku dystynkcji czy konwergencji a następnie zmierza do uogólniającego ujęcia rządów prawa i państwa prawa jako kategorii konstytucyjnych. Analizując postanowienia Ustawy Zasadniczej RFN i Konstytucji RP, kompetentnie przywołuje nie tylko poglądy doktryny ale przede wszystkim sięga do orzecznictwa sądów konstytucyjnych. Tzw. aktywizm sądów konstytucyjnych skłania Doktorantkę do złożenia interesującej propozycji wprowadzenia zaskarżalności orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego co w wymiarze proceduralnym wyraziłoby się dwuinstancyjnością TK.

W części końcowej rozdziału drugiego znajdujemy przegląd sposobów uregulowania zasady państwa prawa w konstytucjach wybranych państwach europejskich. Doktorantka zauważa, iż w państwach, w których zasada państwa prawa nie została w sposób wyraźny ustanowiona w przepisach konstytucyjnych, jest ona z reguły traktowana jako niepisana zasada o randze konstytucyjnej. Zwraca także uwagę na dystynkcję między judykaturą a doktryną odnośnie do kalifikacji podziału władzy w kontekście zasady państwa prawa. O ile sądy konstytucyjne traktują podział władzy jako kategorię autonomiczną, to doktryna zachowuje ją do zakresu normatywnego „państwa prawa” (s. 74).

Doktorantka uznała, że bezpośrednim punktem wyjścia dla rozważań nad różnymi aspektami europejskich rządów prawa powinno być przeanalizowanie Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa. Uczyniła to w rozdziale trzecim słusznie podkreślając (s. 77), że pojęcie wspólnoty nie powinno być używane jedynie w znaczeniu wspólnoty państw, lecz także w połączeniu z innymi kategoriami, które mogą stanowić desygnat integracji np. z wartościami. Uzasadnione jest

potraktowanie poglądów W Hallsteina na temat modelowego ujęcia Wspólnoty Europejskiej jako tworu prawa, źródła prawa, porządku prawnego i polityki prawa (s. 83). Wracanie natomiast do tych poglądów przy okazji omawiania koncepcji innych autorów (s. 87 - 88) zaburza tok narracji. Należało w pełni omówić koncepcję Hallsteina a następnie ustosunkować się do innych wiodących konstrukcji np. *multilevel constitutionalism* zaproponowanej przez I. Pernice.

Doktrynalne ujęcie europejskich rządów prawa zaprezentowane zostało w rozdziale czwartym. Przegląd stanowisk wybitnych przedstawicieli nauki europejskiej Autorka kończy przedstawieniem poglądów polskich autorów. Jeden z nich przekonująco dowodzi, że „specyfika europejskich rządów prawa nie oznacza, że poszczególne elementy współkształtujące tę koncepcję różnią się od koncepcji państwa prawa. Są one odniesione jedynie do innego desygnatu, jakim jest wspólnotowy system prawny” (C. Mik, powołany na s. 116). W ujęciu szczegółowym najważniejszymi elementami składającymi się na rządy prawa w UE są: legalizm prawa, bezpieczeństwo prawne *sensu largo*, sądowa ochrona jednostki. Prawo tworzone w UE powinno odznaczać się takimi cechami jak: pewność, stabilność, przewidywalność, przejrzystość o zgodność z normami wyższego rzędu (J. Maliszewska-Nienartowicz, powołana na s. 116-117).

Logiczne i w pełni uzasadnione jest omówienie w rozdziale piątym orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego rządów prawa. Doktorantka podziela pogląd, iż dominujące pierwotnie rozumienie rządów prawa w wymiarze formalnym ewoluuje w kierunku bardziej szerokiego i materialnego pojmowania tej kategorii. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w przytoczonym orzecznictwie TSUE, który z zasady rządów prawa wywiódł takie zasady mające zastosowanie w unijnym systemie prawnym jak: zasada legalności, pewności prawa, podziału władzy, równości, zakaz arbitralności w działaniu władzy publicznej (s. 131).

Wprawdzie, jak Autorka zauważyła (s. 142), gwarancje zasady nie stanowią jej części składowej, ale zakończenie rozprawy omówieniem w rozdziale szóstym procedur chroniących europejskie rządy prawa jest ze wszech miar uzasadnione. Nie tylko dlatego, że po raz pierwszy uruchomiono mechanizm traktatowy przewidziany w art. 7 TUE, ale przede wszystkim dlatego, że finalny rezultat postępowań przewidzianych w celu ochrony rządów prawa wiele nam powie na temat rozumienia tej zasady oraz jej realnego wymiaru. Zilustrowanie rozważań trafnie dobranymi wyrokami TSUE i innymi dokumentami (np. stanowisko Komisji Europejskiej, zalecenia Komisji Weneckiej, stanowisko rządu) ukazuje aktualny stan postępowań przeciwko Węgrom i Polsce, co pozwala czytelnikowi sprawniej poruszać się po skomplikowanej materii prawnej.

W kończącym rozprawę zakończeniu Doktorantka potwierdza przyjęte wcześniej założenie teoretyczne, iż wartości chronione są dzięki zasadom, których substancję stanowią. *Definiendum* tytułowej kategorii jest, zdaniem Autorki, wypadkową europeizacji krajowych rządów prawa i etatyzacji europejskich, przy czym europeizacja oznacza tu dowartościowanie w państwach o minimalnym standardzie *rule of law*, a etatyzacja ich unijną waloryzację mającą swe źródło w tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich o najwyższym standardzie rządów prawa.

IV. Forma pracy.

Zarzut, jaki można Autorce postawić dotyczy braku powiązania niektórych przypisów z bibliografią, co zdaje się wynikać z niestarannej redakcji. Przywoływani wielokrotnie w przypisach W. Heintschel von Heinegg czy A. Weber, których poglądy i argumentacja mają istotne znaczenie dla wyjaśnienia omawianych w dysertacji zagadnień, nie figurują w bibliografii.

Zdarzają się także powtórzenia (np. s. 112 i s. 105).

V. Konkluzje

Pomimo pewnych uwag krytycznych wartość merytoryczna recenzowanej rozprawy zasługuje na pozytywną ocenę. Całość wywodów dobrze świadczy o erudycji Doktorantki. Daje ona liczne dowody dobrej znajomości literatury przedmiotu, orzeczeń sądowych i innych dokumentów źródłowych.

Koncepcja pracy jest przemyślana i konsekwentnie realizowana. Autorka wykazuje wszechstronną i głęboką znajomość omawianych zagadnień. Nie waha się krytycznie oceniać niektórych poglądów doktrynalnych czy też orzeczeń TSUE.

Stwierdzam zatem, że przedstawiona do recenzji praca odpowiada wymogom stawianym rozprawom doktorskim w art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. nr 65 poz. 595 z 2003 r.) i wnioskuję o jej przyjęcie oraz o dopuszczenie mgr Danuty Hryniewicz do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.

Krzysztof Ziastoła

