

Upr. 2.08.2018 r.  
MR

Prof. dr hab. Justyna Maliszewska-Nienartowicz  
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego  
Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

1. Wskazanie
2. Kopia oświadczenia i lista dodatków
3. Dopuszczalność pracy odwołanej do akt prawnych

Toruń, 17.07.2018

03.08.2018

  
prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

### Recenzja

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

#### 1. Wybór tematu rozprawy i założenia badawcze

Idea rządów prawa wywodzi się z europejskiej tradycji oraz kultury prawnej i jest obecna w systemach prawnych wszystkich państw członkowskich, nawet jeśli ich konstytucje nie zawsze wprost się do niej odnoszą. Nic więc dziwnego, że państwa te zdecydowały się przenieść ją na wyższy unijny poziom. Stąd też już w ustępie 3 preambuły Traktatu z Maastricht, powołującego do życia Unię Europejską, potwierdzono przywiązanie do rządów prawa. Następnie zaś w Traktacie z Amsterdamu wyraźnie wskazano, że organizacja ta opiera się „na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa, które są wspólne dla państw członkowskich”. Z kolei Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku (wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku) ujmuje rządy prawa jako jedną z wartości Unii Europejskiej. Rodzi to rzecz jasna pytanie o znaczenie takiej zmiany, a

także o wzajemne relacje zasad i wartości w unijnym systemie prawnym. Jeśli do tego dodamy specyficzny charakter idei rządów prawa, który wiąże się z tym, że nieco inaczej funkcjonuje ona w państwach i samej Unii, jak również z tym, że obejmuje ona zróżnicowane elementy, zarówno formalne, jak i materialne, to jawi nam się ona jako interesujący problem badawczy. Ponadto ze względu na okoliczność, że Komisja Europejska prowadzi przeciwko Polsce postępowanie w sprawie kontroli praworządności, jest to zagadnienie niezwykle aktualne.

Niewątpliwie zatem wybór przedmiotu badań i problemu badawczego, ujętego w temacie przedłożonej do recenzji rozprawy doktorskiej należy uznać za trafny. Nie zmienia tej oceny fakt, że tytułowe zagadnienie było już podnoszone w literaturze przedmiotu, w tym powstały odrębne opracowania poświęcone Unii jako wspólnocie prawa. Rządy prawa odgrywają bowiem niezmiennie istotną rolę w Unii Europejskiej i próba określenia ich statusu, jak również ujęcia jej z dwóch perspektyw: państwowej i ponadnarodowej, może być uznana za nowatorski element, swoistą wartość dodaną rozprawy doktorskiej Pani mgr Danuty Hryniewicz.

Szkoda zatem, że Autorka nie podkreśliła tego nowego podejścia do tytułowego zagadnienia w ramach założeń badawczych. We wstępie zabrakło ich prezentacji – nie został określony ani cel badań, ani też hipotezy czy tezy odnoszące się do idei rządów prawa jako kategorii Traktatu o Unii Europejskiej. Pojawiają się wprawdzie pojedyncze pytania, np. „czy suma ‘etatystycznych’ rządów prawa jest prostą syntezą, czy też swoistą wartością dodaną powodującą, iż tytułowa kategoria osiąga autonomiczny wymiar?”, „jaki walor objaśniający ma dla rządów prawa usytuowanie ich pośród innych wartości wyróżnionych w art. 2 TUE?” (s. 9 rozprawy) lub „czy tytułowa kategoria ma autoreferencyjny (jako zasada) czy autoteliczny (jako wartość) charakter?” (s. 10 rozprawy). Jednak Pani Mgr Danuta Hryniewicz nie idzie krok dalej i nie określa hipotez lub tez badawczych, które mogłyby pomóc Jej w znalezieniu odpowiedzi na te pytania.

Podobnie Autorka nie określiła szczegółowo ani samej struktury pracy, ani zastosowanych przy jej pisaniu metod badawczych (wyraźnie odniosła się jedynie do metody rekonstrukcjonizmu – s. 10 pracy). Niezależnie jednak od tego, należy stwierdzić, że Pani Mgr Danuta Hryniewicz w kolejnych rozdziałach rozprawy stara się odpowiedzieć na te wstępne pytania, a zatem, mimo niedostatecznego przedstawienia własnych założeń badawczych, wydaje się konsekwentnie je realizować w kolejnych rozdziałach.

## **2. Konstrukcja rozprawy**

Rozważania zawarte w pracy, poza wstępem i zakończeniem, obejmują sześć rozdziałów:

- I. Status ontyczny europejskich rządów prawa.
- II. Antecedencje etatystyczne ponadpaństwowych rządów prawa.
- III. Unia Europejska jako wspólnota prawa. Antecedencje wspólnotowe europejskich rządów prawa.
- IV. Opinio doctoris wobec europejskich rządów prawa.
- V. Rządy prawa jako kategoria orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości UE.
- VI. Procedury chroniące europejskie rządy prawa.

Pierwsze dwa rozdziały dzielą się jeszcze na podrozdziały i punkty. Łącznie praca liczy 198 stron, w tym 15 stron bibliografii.

Podział materii jest zasadniczo prawidłowy. W kolejnych rozdziałach Autorka ujęła większość kwestii istotnych dla przedstawienia rządów prawa jako kategorii Traktatu o Unii Europejskiej. Pani Mgr Danuta Hryniewicz trafnie rozpoczyna swoje uwagi od określenia statusu europejskich rządów prawa. Nie wiem jednak, czy zamiast wyróżnika „status ontyczny”, a zatem

związany z samym bytem, istnieniem lub tożsamością, nie lepiej byłoby posłużyć się terminem „status prawny”. Pojawia się także pytanie, co Doktorantka ma na myśli posługując się w tytułach tego i innych rozdziałów terminem „europejskie rządy prawa”. Warto by je zdefiniować, może najlepiej we wstępie, albo też po prostu posługiwać się określeniem rządy prawa w Unii Europejskiej.

Rozdział drugi przedstawia rządy prawa z perspektywy państw członkowskich. W związku z tym moim zdaniem przymiotnik „ponadpaństwowy” występujący w jego tytule jest niepotrzebny. Można by także zastanowić się nad prostszym językowym ujęciem, np. zamiast „Antecedencje etatystyczne”, wskazać po prostu, że chodzi o rządy prawa z punktu widzenia państw członkowskich. Natomiast sam podział materii w tym rozdziale nie budzi zastrzeżeń, bowiem najpierw zostaje przedstawiona geneza rządów prawa i państwa prawa, następnie ich wzajemne relacje, a w trzecim podrozdziale Autorka prezentuje je z perspektywy konstytucji krajowych.

Rozdział trzeci rozprawy koncentruje się na Unii Europejskiej jako wspólnocie prawa. Dlatego też warto by zachować tylko tą część tytułu, a drugie zdanie „Antecedencje wspólnotowe europejskich rządów prawa” po prostu usunąć. W tej części pracy jednak Doktorantka w ogóle nie wyróżniła podrozdziałów czy punktów, co jest pewnym mankamentem. Z pewnością prezentowane w tym rozdziale zagadnienia można by ująć w osobne jednostki redakcyjne, np. 1. Koncepcja wspólnoty prawa oraz 2. Cechy Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa.

Z kolei, jeśli chodzi o dwa kolejne rozdziały, to według mnie należałoby rozważyć, czy zamiast przedstawienia osobno poglądów doktryny oraz stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE na temat rządów prawa, nie lepiej byłoby ująć to zagadnienie z przedmiotowego punktu widzenia? Wówczas w jednym rozdziale zatytułowanym np. „Najważniejsze elementy rządów prawa” można by odnieść się do takich kwestii, jak zasada legalizmu, równowagi

instytucjonalnej, bezpieczeństwa prawa i jego sprawiedliwego stosowania oraz efektywnej ochrony jednostek przed sądami unijnym zarówno w ujęciu doktrynalnym, jak i orzeczniczym. Autorka omawia bowiem te zagadnienia w obu rozdziałach i bardziej przejrzyste byłoby przyjęcie takiego rozwiązania, że w samym tytule, a następnie w ramach kolejnych podrozdziałów odnosi się do elementów składowych tytułowej koncepcji. Mogłaby również w ten sposób podkreślić, że rządy prawa są wartością nadrzędną czy też, jak wskazuje w rozprawie sama Doktorantka, są pojmowane jako „zasada parasol złożona z podzasad” (s. 100 rozprawy).

Ostatni szósty rozdział odnosi się do procedur chroniących europejskie rządy prawa. W tym przypadku również proponowałabym wyróżnienie pewnych podrozdziałów, zważywszy na to, że podniesiono tu dość zróżnicowane kwestie. Mogłyby to być, np.:

1. Regulacja art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej
2. Możliwość zastosowania postępowania z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
3. Propozycje nowych instrumentów służących ochronie praworządności
4. Procedura kontroli praworządności w Polsce

### **3. Ocena merytoryczna rozprawy**

Odnosząc się bardziej szczegółowo do uwag zawartych w rozdziale pierwszym, trzeba stwierdzić, że Mgr Danuta Hryniewicz bardzo dobrze nakreśliła pojęcia zasad i wartości. Z uznaniem należy przyjąć, że nie tylko podjęła próbę zdefiniowania zasad, ale także przedstawiła ich zróżnicowane klasyfikacje występujące w literaturze przedmiotu. Być może jednak warto byłoby szerzej przedstawić własne stanowisko na temat tego, czym są zasady i jakie miejsce zajmują w systemie prawnym Unii Europejskiej. Natomiast w zakresie relacji zachodzących między zasadami a wartościami Autorka, w ślad

za przedstawicielami doktryny, słusznie podkreśla, że „wartości zawarte są w zasadach, a ich ‘jurydyzacja’ dokonuje się dzięki zasadom” (s. 36 rozprawy), oraz że „funkcją zasady jest nadanie mocy prawnej wartościom” (s. 37 rozprawy). Ostateczne jednak stwierdzenie, że w przypadku wartości wyróżnionych w art. 2 zd. 1 Traktatu o Unii Europejskiej tak naprawdę chodzi o zasady prawa, nie do końca mnie przekonuje. Raczej jednak ujmowałabym rządy prawa w kategoriach wartości, a zatem pewnej idei przewodniej, która znajduje swoją konkretyzację w takich zasadach szczegółowych, jak legalizm prawa, szeroko rozumiane bezpieczeństwo prawa czy jego sprawiedliwe stosowanie.

Drugi rozdział koncentruje się na pojęciach państwa prawa i rządów prawa. Doktorantka trafnie stawia sobie pytanie o to, czy między obiema kategoriami występują znaczące różnice, czy też należy traktować je jako tożsame. Dokonuje przeglądu poglądów przedstawicieli doktryny w tym zakresie, jednak nie wskazuje ostatecznie, jakie jej zdaniem stanowisko należałoby zająć. Myślę, że dobrze byłoby „postawić kropkę nad i” i włączyć się do tego naukowego dyskursu. Trzeci podrozdział przedstawia rządy prawa i państwo prawa jako kategorie konstytucyjne i należy go uznać za niezwykle ciekawą część rozprawy. Pani Mgr Danuta Hryniewicz słusznie rozpoczyna od prezentacji niemieckiej ustawy zasadniczej oraz wybranego orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W kolejnym punkcie przedstawia zasadę państwa prawa w ujęciu Konstytucji RP. Omawia tu także niektóre rozstrzygnięcia polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska polskiej doktryny prawniczej dotyczące tej zasady. W ostatnim punkcie Autorka zbiorczo odniosła się do ujęcia państwa prawa w konstytucjach wybranych państw europejskich – m.in. Francji, Portugalii, Hiszpanii, Węgier, Czech, Rumunii, Bułgarii. Wskazała także na kraje, których konstytucje nie odwołują się do tego pojęcia, jak np. Szwajcaria, Austria (nie dotyczy to jednak kilku konstytucji krajowych) czy Włochy. Uwagi zawarte w tej części rozprawy

zasługują na pochwałę, są interesujące poznawczo, a przy tym wymagały od Doktorantki pogłębionych badań zarówno nad tekstami aktów prawnych, jak i komentarzami doktryny.

Trzeci rozdział zawiera charakterystykę Unii Europejskiej jako wspólnoty prawa. Jak już wskazywano, warto by tu rozważyć rozgraniczenie samej koncepcji wspólnoty prawa, w tym zagadnienie, jak ją zdefiniować, od cech Unii Europejskiej, które czynią z niej taką wspólnotę. Pani Mgr Danuta Hryniewicz, w ślad za W. Hallsteinem, słusznie podkreśla, że Unia jest tworem prawa, źródłem prawa, porządkiem prawnym, który nie ogranicza się do reguł dobrego funkcjonowania wspólnego rynku, lecz gwarantuje także legalność działań organów i ochronę prawną podmiotów podległych jego normom, a ponadto, że prawo jest nie tylko przedmiotem stosowania, lecz także zmiany, uzupełnienia i rozwoju (s. 83-84 rozprawy). Następnie trafnie akcentuje znaczenie dwóch podstawowych zasad unijnego porządku prawnego: rządów prawa i demokracji. Wskazuje także na znaczenie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej. Dalsze rozważania zawarte w tej części pracy są już nieco chaotyczne. Można odnieść wrażenie, że Doktorantka za bardzo koncentruje się na tym, aby przedstawić poglądy kolejnych przedstawicieli doktryny, niż na tym, aby je odpowiednio uporządkować z merytorycznego punktu widzenia. Zabrakło także w tym rozdziale (ewentualnie następnym) silniejszego zaakcentowania roli rządów prawa w ramach działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Uważam, że dobrze byłoby wprost podkreślić, że Unia także w tym zewnętrznym wymiarze występuje jako wspólnota prawa.

Czwarty rozdział stanowi swoistą kontynuację wcześniejszych rozważań zawartych w rozprawie, bowiem Autorka odniosła się w nim do poglądów przedstawicieli doktryny na temat europejskich rządów prawa. Najpierw podejmuje próbę doprecyzowania tytułowej kategorii, a następnie przechodzi do bliższej charakterystyki takich zasad, jak legalizm czy równowaga instytucjonalna. Wnioski, do jakich dochodzi w tej części pracy, są ciekawe i

trafne. Ze względu jednak na zastosowane podejście, a zatem prezentację tych zagadnień nie od strony problemowej, ale raczej poglądów wyrażanych przez poszczególnych autorów, nie mamy tu do czynienia z żadnym podsumowaniem. Szkoda zatem, że podejmując się trudu ustalenia, jak rządy prawa są postrzegane w doktrynie, Doktorantka nie poszła krok dalej i nie wskazała na końcu tego rozdziału, jakie stanowiska przeważają w tym zakresie, a jakie są odosobnione. Moim zdaniem mogłoby to pomóc przy realizacji tytułowego założenia, a zatem próby rekonstrukcji pojęciowej rządów prawa.

Piąty rozdział pracy został poświęcony orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości UE. Pani Mgr Danuta Hryniewicz podjęła cenną próbę przedstawienia ewolucji, jaka dokonała się w kolejnych rozstrzygnięciach Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu w zakresie podejścia do idei rządów prawa oraz ujmowania Wspólnoty (a obecnie Unii) jako wspólnoty prawa. Warto bowiem zauważyć, że Trybunał w swoim orzecznictwie akcentuje nie tylko kwestię kontroli zgodności z Traktatem aktów prawnych wydawanych przez instytucje, ale również konieczność zapewnienia jednostkom efektywnej ochrony sądowej, pewności, przejrzystości oraz równości wobec prawa, wreszcie wyeliminowania arbitralności w działaniach władzy publicznej. Omówienie przez Autorkę istotnych dla pracy rozstrzygnięć sądów unijnych należy zatem przyjąć z uznaniem. Zgadzam się przy tym ze sformułowaniem w rozprawie poglądem, że „dorobek orzecznicy TS UE w tytułowej materii weryfikuje tezę o ‘parasolowym’ charakterze interesującej nas kategorii” (s. 130 rozprawy). Dlatego też, na co już wskazywałam, lepsze byłoby przyjęcie podejścia problemowego i prezentacja orzeczeń odnoszących się do konkretnych kwestii, takich jak legalizm i sądowa kontrola działań państw członkowskich i instytucji, efektywna ochrona sądowa jednostek, w tym ich prawo do obrony, pewność i przejrzystość prawa, zapewnienie równego traktowania itd. Takie ujęcie potwierdzałoby specyficzny charakter idei rządów prawa w Unii Europejskiej.



Ostatni szósty rozdział odnosi się do procedur chroniących europejskie rządy prawa. Doktorantka słusznie rozpoczyna swoje rozważania na ten temat od prezentacji regulacji zawartych w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Niezwykle interesujące są jej uwagi odnoszące się do przykładów naruszeń, jakie mogą być uwzględnione na podstawie tego przepisu traktatowego, jak i do przyczyn, dla których nie został on dotąd uruchomiony. Autorka wskazuje w tym zakresie m.in. na jego „polityczną naturę”, związaną z tym, że ocena naruszenia należy do Rady Europejskiej, na ewentualne negatywne skutki uruchomienia procedury z art. 7 TUE w postaci wzrostu eurosceptycyzmu społeczeństwa oraz na sam jej skomplikowany przebieg, który zniechęca do jej wszczęcia. Kolejny ciekawy wątek, który zostaje poruszony w tym rozdziale, zawiera się w postawionym przez Panią Mgr Hryniewicz pytaniu: „czy naruszenie europejskich wartości może spowodować wszczęcie postępowania w trybie art. 258 TFUE?” (s. 150 rozprawy). Wprawdzie nie uzyskujemy wyraźnej odpowiedzi na to pytanie, ale przedstawione przykłady rozstrzygnięć zapadłych na skutek uruchomienia przez Komisję Europejską procedury dotyczącej naruszenia prawa UE przez Węgry, wydają się potwierdzać taką możliwość. W tej części pracy Autorka przedstawiła ponadto propozycje nowych instrumentów służących ochronie praworządności, przede wszystkim komunikat Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 roku: „Nowe ramy UE na rzecz umacniania praworządności”. Dla naszego kraju ma on duże znaczenie, ponieważ ocena sytuacji w Polsce, poczynając od stycznia 2016 roku, odbywa się właśnie w świetle tych nowych ram na rzecz praworządności. Dlatego też należy wysoko ocenić to, że Doktorantka szczegółowo przedstawiła zarówno ten dokument, jak również cały dotychczasowy przebieg procedury kontroli praworządności w Polsce, t. j. ze względu na datę zakończenia pisania pracy do 31 marca 2018 roku. W rozprawie uwzględniono zarówno zarzuty i zalecenia Komisji Europejskiej odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego, jak i związane z reformą sądownictwa, w wyniku której zdaniem tej instytucji unijnej

„znacznie zwiększyło się systemowe zagrożenie praworządności w Polsce”. W rezultacie, na co wskazuje Autorka, 20 grudnia 2017 roku Komisja zaproponowała Radzie przyjęcie decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, a zatem stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko naruszenia praworządności w Polsce, a ponadto podjęła decyzję o wniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości skargi na naruszenie prawa UE przez nasz kraj.

Po tych ciekawych rozważaniach zawartych w ostatnim rozdziale pracy Pani Mgr Danuta Hryniewicz formułuje uwagi końcowe, które mają jednak dość lakoniczny, a zarazem rozczarowujący charakter. Sformułowane w zakończeniu wnioski starają się wprawdzie odnosić do rozważań zawartych w kolejnych rozdziałach, jednakże nie uzyskujemy w nim wprost odpowiedzi na pytania postawione we wstępie i na te, które nasuwają się po lekturze całej rozprawy. Czy zdaniem Autorki rządy prawa są wartością czy zasadą? Jaki walor objaśniający ma dla rządów prawa usytuowanie ich pośród innych wartości wyróżnionych w art. 2 TUE? Dlaczego nastąpiła zmiana statusu rządów prawa z zasady na wartość? Czy i jaką wartość dodaną posiadają rządy prawa w UE wobec idei państwa prawa? Jakie elementy składają się na unijną koncepcję rządów prawa (w oparciu o orzecznictwo TS UE i poglądy doktryny)? Wreszcie, jaka jest relacja między art. 7 TUE regulującym procedurę uruchamianą w przypadku naruszenia jednej z wartości UE, w tym rządów prawa, a art. 258 i 259 TFUE dotyczącymi ogólnie naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie?

#### **4. Ocena warsztatu naukowego rozprawy. Uwagi techniczne**

Na szczególną uwagę zasługuje bogactwo warsztatowe, które ukazuje bibliografia znajdująca się na końcu pracy. Mgr Danuta Hryniewicz korzysta w szerokim zakresie z wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE oraz dostępnej literatury przedmiotu. Należy podkreślić, że większość spośród cytowanych

przez nią publikacji to opracowania obcojęzyczne, napisane w języku angielskim oraz niemieckim.

Recenzowana rozprawa jest napisana ładnym językiem, tylko w kilku miejscach występują drobne błędy literowe czy interpunkcyjne. Podobnie, jeśli chodzi o formułowanie przypisów, jest ono zasadniczo prawidłowe, choć należałoby, np. ujednoczyć cytowanie artykułów w czasopismach.

## **5. Ogólna ocena pracy i konkluzja**

Na zakończenie pragnę podkreślić, że przedstawione wyżej uwagi często krytyczne nie umniejszają walorów merytorycznych recenzowanej rozprawy. W konkluzji stwierdzam, że praca Pani Danuty Hryniewicz odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim przez ustawę z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (z późn. zmianami). Stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jakim są rzędy prawa jako kategoria traktatowa. Autorka dowiodła, że posiada wiedzę teoretyczną w zakresie nauk prawnych, zwłaszcza prawa Unii Europejskiej, oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Wnoszę zatem o dopuszczenie Pani Mgr Danuty Hryniewicz do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

