

Bezpieczeństwo prawne jako zasada doktrynalna w prawie Unii Europejskiej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Uzasadnienie wyboru tematu

Wybór tematu został podyktowany kilkoma względami. Po pierwsze, problem ten do niedawna w polskiej literaturze przedmiotu nie był traktowany jako odrębne zagadnienie analityczne. Zazwyczaj stanowił on uzupełnienie prac pisanych z perspektywy teorii i filozofii prawa, dotyczących zasad prawnych lub koncepcji praworządności, a w przypadku dogmatyki prawa pojawiał się jako składnik opracowań odnoszących się do zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej. Na gruncie teorii i filozofii prawa definicja bezpieczeństwa prawnego została szerzej zaprezentowana przez *Jadwigę Potrzeszcz* w monografii „Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa”. Z kolei w ramach doktryny prawa Unii Europejskiej opracowanie dotyczące jednego z kluczowych elementów bezpieczeństwa prawnego, tj. zasady pewności prawa w prawie UE, pojawiło się w polskiej literaturze w 2018 r. Jest to monografia *Dagmary Kornobis-Romanowskiej* na temat roli i znaczenia zasady pewności prawa „w złożonej, wieloskładnikowej, wielopoziomowej i wielojęzykowej przestrzeni prawnej, jaką jest UE”. Należy podkreślić, że obie prace mają istotne znaczenie dla doktryny prawa w Polsce, niemniej nie wyczerpują one w pełni tematyki, której poświęcona jest ta praca.

Po drugie, ze względu na to, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, iż z reguły powołuje się on raczej bezpośrednio na poszczególne człony bezpieczeństwa prawnego, niż przywołuje samą zasadę, uznano, że analiza i próba sklasyfikowania zagadnień składających się na bezpieczeństwo prawne pozwoli na określenie kluczowych komponentów ją definiujących. Równocześnie założono, że przeprowadzenie takiej klasyfikacji umożliwi ustalenie prawnego charakteru bezpieczeństwa prawnego. Dzięki temu uzyska się odpowiedź na pytanie o to, czy bezpieczeństwo prawne jest zasadą prawa, czy może jedynie koncepcją prawniczą, którą w doktrynie określa się mianem zasady. Za równie ważne uznano określenie położenia bezpieczeństwa prawnego w porządku prawnym UE. Aby to jednak było możliwe, należało w pierwszej kolejności ustalić jej obecność w szerokim przedziale czasowym i równocześnie w perspektywie różnych koncepcji filozoficznych. W ten sposób powinno się uzyskać odpowiedź na pytanie o zależność wypracowanych koncepcji od określonego kontekstu historycznego i filozoficznego. W następnej kolejności uznano, że należy zastanowić się, czym jest zasada rządów prawa, w skład której – jako „królowej wszystkich zasad prawnych” – wchodzi również bezpieczeństwo prawne. Założono również, że konieczne jest ustalenie, w jaki sposób zasada rządów prawa funkcjonuje w prawie Unii Europejskiej. Jak wyglądał proces jej kształtowania, tzn. czy i ewentualnie kiedy została wprowadzona do systemu prawnego UE, kiedy nadano jej rangę zasady trakt-

towej oraz w jaki sposób orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyczyniło się do jej umocnienia w prawie unijnym.

Po trzecie, bezpieczeństwo prawne jest zależne od funkcji wykonywanych przez organy władzy publicznej. Wszak inaczej manifestowane jest w sferze władzy ustawodawczej, inaczej w sferze władzy wykonawczej, a całkiem odmiennie w przypadku kontroli stosowania prawa. Dlatego udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czym jest bezpieczeństwo prawne w systemie prawnym UE, wymagałoby również spojrzenia na wymiar praktyczny, w jakim ta zasada funkcjonuje. Stąd część rozważań powinna dotyczyć tego, w jaki sposób przedmiotowa zasada inspiruje proces tworzenia prawa unijnego, wpływa na stosowanie norm prawnych w Unii Europejskiej przez jej instytucje oraz kształtuje proces kontroli stosowania tych norm w ramach kontroli pozasądowej jak i sądowej wykonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Niniejsza praca dotyczy zatem zagadnienia w części teoretycznego, a w części dotyczącego praktyki funkcjonowania systemu prawa Unii Europejskiej, co z kolei uprawnia do postawieniu kilku tez, które zostaną następnie poddane weryfikacji.

Teza i cele pracy

Głównym założeniem pracy jest to, że bezpieczeństwo prawne ma charakter zasady doktrynalnej, czyli określonego standardu informacyjnego skonstruowanego przez doktrynę prawa. Niemniej nie obniża to jej rangi, ponieważ bezpieczeństwo prawne to idea przewodnia dla zasad szczegółowych, która te zasady organizuje, porządkuje, a także ukierunkowuje. Bezpieczeństwo prawne należy zatem rozumieć również jako regułę koordynacyjną, której skutek oddziaływania na system prawny UE w postaci skumulowanego efektu zebranych zasad szczegółowych w ramach omawianej zasady jest dalej idący niż efekty tych zasad szczegółowych, kiedy są stosowane w rozproszeniu.

Druga teza dotyczy samej struktury bezpieczeństwa prawnego. Jest to struktura złożona z pięciu zasad szczegółowych, które stanowią zasadnicze elementy składowe bezpieczeństwa prawnego. Najpierw należy wymienić pewność prawa, niedziałanie prawa wstecz (zakaz retroakcji przepisów prawa UE) oraz ochronę uzasadnionych oczekiwań. Pierwsza z tych zasad odgrywa niewątpliwie pierwszoplanową rolę, a dwie kolejne odnoszą się do funkcjonowania norm prawnych w czasie. Zakaz retroakcji oznacza, że przepisy prawa nie mogą działać wstecz, a zgodnie z zasadą poszanowania prawnie uzasadnionych oczekiwań prawo funkcjonuje jedynie w odniesieniu do przyszłości. Ponadto dwie kolejne składowe bezpieczeństwa prawnego to zasady jawności i dostępności prawa UE. Jawność, określana również zasadą transparentności, postrzegana jest jako uprawnienie obywateli państw UE do uzyskania informacji koniecznych dla jednostki. Atrybuty jawności to prowadzenie obrad instytucji z udziałem publiczności oraz prawo do informacji. Zasada dostępności prawa UE jako ostatnia składowa bezpieczeństwa prawnego zamyka tę część pracy, która ma charakter definiujący analizowaną zasadę.

W pracy podjęto również próbę określenia, na kim ciąży obowiązek zapewnienia przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych podlegających prawu Unii Europej-

skiej oraz kto jest beneficjentem tej sytuacji. W tym celu istotne było przede wszystkim ustalenie adresata takiego obowiązku. W większości przypadków adresatami przepisów prawa UE są państwa członkowskie. Są zatem też zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Beneficjentem jest natomiast jednostka, której zawsze przysługuje prawo do bezpieczeństwa prawnego.

Nowością niniejszej pracy w stosunku do dorobku literatury przedmiotu jest próba odpowiedzi na pytanie o to, czy dopuszczalne, a także istotne jest zagwarantowanie państwu członkowskiemu pewnej przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych podlegających prawu Unii Europejskiej. Innymi słowy, czy państwo członkowskie może oczekiwać pewnej stabilności stosunków prawnych – czyli wywodzić w ten sposób swoiste uprawnienie do zapewnienia mu bezpieczeństwa prawnego w odniesieniu do sytuacji i stosunków prawnych, których źródłem jest prawo UE.

Argumenty zebrane w pracy pozwoliły na sformułowanie trzeciej tezy, że państwo członkowskie nie może być jedynie kreatorem bezpieczeństwa prawnego dla jednostek jako podmiotów państw członkowskich, lecz również mogłoby być adresatem bezpieczeństwa prawnego. Tym samym mogłoby oczekiwać, że system prawny UE będzie dążyć do zapewnienia, chociażby w pewnym stopniu, przewidywalności stosunków prawnych w swoich ramach.

Ponadto przyjęcie perspektywy normatywnej przy analizie bezpieczeństwa prawnego pozwoliło na sformułowanie czwartej tezy, że zasada ta działa przez poszczególne instytucje prawne, wpływając również na ich ostateczny kształt. Stąd część rozważań dotyczyła tego, w jaki sposób przedmiotowa zasada inspiruje proces tworzenia prawa UE, wpływa na stosowanie norm prawnych w Unii Europejskiej przez jej instytucje oraz kształtuje proces kontroli stosowania tych norm przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Metoda badawcza, wykorzystane źródła i zastosowana terminologia

Próba zdefiniowania bezpieczeństwa prawnego w prawie UE – co było podstawowym celem badawczym – została podjęta przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej. Dodatkowo część badań zostało przeprowadzonych w oparciu o metody historyczno-dogmatyczną i porównawczą. Analizie poddano zagraniczną oraz w części polską literaturę z dziedziny prawa UE, a także teorii prawa. Ponadto badaniom zostały poddane źródła prawa pierwotnego, a przede wszystkim prawa wtórnego Unii. Analiza tego ostatniego pozwoliła ustalić, w jaki sposób bezpieczeństwo prawne wpływa na proces tworzenia unijnych aktów normatywnych i następnie ich wykonywania. Dołożono również starań, by w możliwie najszerszy sposób uwzględnić orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To z kolei pozwoliło na ustalenie, w jaki sposób omawiana zasada wpływa na wykładnię prawa UE oraz kontrolę jego przestrzegania. W zakresie adekwatnym do poruszanych problemów niezbędne było także pochylenie się nad aktami *soft law*.

Badania nad bezpieczeństwem prawnym wymagały również przyjęcia określonej terminologii przede wszystkim w odniesieniu do pojęcia rządów prawa z uwagi na pojawiające się różnice w stosowanej nomenklaturze, wynikające m.in. z konieczności tłumaczenia na język polski terminów obcych, których źródła tkwią w określonych systemach prawnych państw członkowskich. Duża liczba kolokacji w językach państw UE komplikuje kwestie translatorskie. W polskiej literaturze przedmiotu pojawiają się rozróżnienia pojęciowe, takie jak „państwo prawa”, „państwo prawne”, „praworządność” lub „rządy prawa”. W przypadku dwóch pierwszych terminów stanowią one tłumaczenie z języka niemieckiego terminu *Rechtsstaat*. Obok tego wyrażenia występują również rzeczowniki: *Rechtsstaatlichkeit* – oznaczający praworządność, *Rechtsstaatsprinzip* – oznaczający zasadę państwa prawnego, *Rechtsstaatsidee* oraz synonimicznie *Rechtsstaatsgedanke* – przez które należy rozumieć ideę, koncepcję państwa prawnego. Odpowiednik *Rechtsstaat* oczywiście występuje w innych językach państw członkowskich UE, np. we Francji – *l'état de droit*, a w Hiszpanii – *estado de derecho*. Odmienne, w brytyjskim systemie prawnym powszechnie występuje pojęcie rządów prawa – *rule of law*.

O ile treść koncepcji rządów prawa w każdym z państw jest zasadniczo identyczna, bo ukształtowała się pod wpływem niemieckiej jurysprudencji, to jednocześnie ma ona swój lokalny odcień, będący konsekwencją uwarunkowań prawnych danego kraju. J. Nowacki zwraca uwagę, że w języku polskim wszystkie powyższe określenia można stosować zamiennie, gdyż mimo różnojęzycznej genezy ich znaczenie jest zdeterminowane przez te same założenia aksjologiczno-polityczne. Każde z nich obejmuje nie tylko te same rodzaje postulatów, lecz nawet wiele postulatów identycznych¹.

Równocześnie, nie można pominąć praktyki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który często w swoim orzecznictwie posługuje się pojęciem wspólnoty prawa. Jest to tym bardziej zrozumiałe, że wobec Unii, będącej regionalną organizacją międzynarodową, z trudnością można użyć terminu „państwo prawa”. Jednocześnie paradoks polega na tym, że w polskiej wersji językowej Traktatu o Unii Europejskiej² znowelizowanego Traktatem z Lizbony³ posłużono się tradycyjnym sformułowaniem „zasady państwa prawnego” (art. 2 TUE), zaczerpniętym z prawa konstytucyjnego państw członkowskich UE. Najprawdopodobniej wpływ na polskie tłumaczenie miały francuska i niemiecka wersje językowe TUE. Obie posługują się pojęciem państwa prawnego⁴. Jedynie wersja angielska TUE posługuje się pojęciem rządów prawa⁵. Zapewne więc autorzy polskiego tłumaczenia Traktatu korzystali z wersji francuskiej.

¹ J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 15–53.

² Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13. Trzeba odnotować, że również projekt traktatu konstytucyjnego zawierał w wersji polskiej termin „państwo prawne”.

³ Traktat z Lizbony z 13.12.2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 306, s. 1).

⁴ W wersji francuskiej: *l'État de droit*, w wersji niemieckiej: *Rechtsstaatlichkeit*.

⁵ W wersji angielskiej: *the rule of law*.

W rezultacie przeprowadzona weryfikacja terminologiczna skłania do posługiwania się w pracy wyrażeniem „rządy prawa”, które zamiennie, choć w mniejszym stopniu, jest stosowane z pojęciem praworządności, szczególnie w pierwszej części pracy uwypuklającej aspekty teoretycznoprawne badanej zasady. Jest to o tyle wskazane, że w odniesieniu do organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, stosowanie terminu „państwo prawa” wprowadzałoby przynajmniej pewien dysonans poznawczy. Ponadto mogłoby zostać również odebrane jako postulat badawczy odnoszący się nie tylko do nauki prawa, lecz również do nauk politycznych⁶.

Struktura pracy

Rozprawa została podzielona na trzy części, które z kolei składają się z poszczególnych rozdziałów w ogólnej liczbie ośmiu. Każda z części prezentuje ideę bezpieczeństwa prawnego z innej perspektywy, wszystkie razem mają zaprezentować całościowe ujęcie tego zagadnienia.

W części pierwszej bezpieczeństwo prawne zostało przedstawione jako składnik zasady rządów prawa – „królowej wszystkich zasad prawnych”, będącej jednocześnie źródłem idei i inspiracji dla poszukiwań wielu innych zasad prawnych oraz związek bezpieczeństwa prawnego z rządami prawa. W rozdziale I koncepcja bezpieczeństwa prawnego zostaje umiejscowiona w przestrzeni historii i teorii prawa. Główna oś rozważań dotyczy tego, czy było to pojęcie istniejące już w greckiej i rzymskiej tradycji prawnej i, ulegając przeobrażeniom, przetrwało do dnia dzisiejszego, czy wystąpiło znacznie później. Nie mniej istotne jest spojrzenie na bezpieczeństwo prawne przez pryzmat współczesnego sporu pomiędzy przedstawicielami pozytywizmu prawnego a jego krytykami.

Celem rozdziału II jest zaprezentowanie bezpieczeństwa prawnego na tle zasady rządów prawa w prawie Unii Europejskiej. W tej części pracy podjęto próbę ustalenia, kiedy zasada praworządności została wprowadzona do unijnego systemu prawnego, a także czy i ewentualnie kiedy nadano jej rangę traktatową. Następnie zdecydowano, by ocenić wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na ukształtowanie rządów prawa w prawie unijnym. Kwestią istotną było również określenie instrumentów ochrony praworządności w systemie prawnym UE oraz prześledzenie procesu ich ustanowienia wraz z propozycjami *de lege ferenda*.

Część druga pracy, obejmująca rozdziały III–V, została poświęcona ustaleniu charakteru prawnego bezpieczeństwa prawnego oraz statusu prawnego w prawie Unii Europejskiej. W tej części została zaproponowana definicja bezpieczeństwa prawnego jako zasady doktrynalnej. Podstawą do sformułowania przedmiotowej definicji były wnioski z analizy materialnych źródeł bezpieczeństwa prawnego oraz jej roli w porządkach prawnych państw członkowskich, a także prac doktryny prawa.

W rozdziałach VI–VIII, stanowiących trzecią, ostatnią część pracy, przedstawiono zasadę bezpieczeństwa prawnego w ujęciu dynamicznym. Z tego punktu widzenia in-

⁶ Ostatnia uwaga terminologiczna odnosi się do pojęcia Unii Europejskiej.

interesująca jest próba odpowiedzi na pytanie, jak przedmiotowa zasada wpływa na proces tworzenia prawa, jego stosowania przez organy władzy publicznej, a także jak oddziałuje na proces kontroli przestrzegania prawa unijnego. W tym przypadku skoncentrowano się na analizie oddziaływania tej zasady na proces kontroli przez pryzmat podmiotów dokonujących kontroli, tj. unijnych instytucji sprawujących nadzór pozasądowy oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stan prawny regulacji omawianych w pracy datowany jest na 19.3.2023 r.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl