

**Dr Maciej Taborowski**

**Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych**

**1. Imię i Nazwisko**

Maciej Taborowski

**2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe**

Stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa uzyskałem na mocy uchwały Rady Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk z 21 stycznia 2011 r.; tytuł rozprawy doktorskiej: "Konsekwencje naruszenia prawa wspólnotowego przez sądy krajowe"; promotor: prof. dr hab. W. Czapliński; recenzenci: prof. dr hab. A. Wróbel oraz prof. dr hab. M.M. Kenig-Witkowska; praca uzyskała II nagrodę w XLVII ogólnopolskim Konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie.

W 2003 r. uzyskałem tytuł zawodowy magistra prawa (dyplom z wyróżnieniem) – po ukończeniu studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz obronie pracy magisterskiej pt. "Pojęcie „sądu” lub „trybunału” (organu sądowego) w rozumieniu art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską" napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. E. Pionka. Za tę pracę otrzymałem nagrodę Dziekana WPiA UW za najlepszą pracę magisterską z prawa europejskiego w 2003 r. oraz III nagrodę w ogólnopolskim konkursie „Luminarz” na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa europejskiego (organizator: ELSA Polska).

**3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych**

**a. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**

Od 1 maja 2012 r. jestem zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku adiunkta na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (WPiA UW), który jest moim podstawowym miejscem pracy. Wcześniej, w okresie od 2 listopada 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r. byłem zatrudniony na WPiA UW w wymiarze ½ etatu.



**b. Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk**

Od 1 września 2004 r. do 27 października 2011 r. byłem zatrudniony na stanowisku asystenta w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (INP PAN) w wymiarze pełnego etatu. Od 28 października 2011 r. zatrudniony jestem w INP PAN na stanowisku adiunkta - w wymiarze pełnego etatu do 1 lipca 2015 r, a obecnie w wymiarze ¾ etatu. Od 1 sierpnia 2016 r. przebywam na urlopie bezpłatnym. INP PAN stanowił moje podstawowe miejsce pracy do 30 kwietnia 2012 r.

**4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki**

**a) autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa**

**Maciej Taborowski, „Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego”, Warszawa 2019, wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, ss. 484; recenzenci wydawniczy: prof. dr hab. W. Czapliński i prof. dr hab. W. Sadurski; ISBN 978-83-8160-687-5; ISBN e-book: 978-83-8160-776-6;**

**b) omówienie celu naukowego pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania**

Konstrukcja systemu prawa Unii Europejskiej opiera się na założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości z art. 2 TUE, na których opiera się Unia. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane, a prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane. Ze względu na zależności łączące UE i jej państwa członkowskie oraz państwa członkowskie między sobą, a także ze względu na zaangażowanie państw w budowę „coraz ściślejszego związku między narodami Europy” działania zagrażające praworządności – jako wartości z art. 2 TUE – podejmowane przez jedno państwo członkowskie mogą stanowić zagrożenie dla skuteczności całego systemu unijnego, systemów prawnych innych



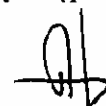
państw członkowskich oraz ochrony uprawnień podmiotów indywidualnych, w tym ochrony ich praw podstawowych.

Głównym celem pracy było, zgodnie z jej podtytułem, uchwycenie momentu „przebudzenia” ponadnarodowego systemu prawa Unii Europejskiej w obliczu naruszania wartości praworządności (art. 2 TUE) przez państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE). Należy to rozumieć jako przedstawienie i przestudiowanie reakcji, która zachodzi w systemie prawa unijnego w związku z powstałym zagrożeniem dla praworządności ze strony państw członkowskich.

Przedmiotem badań w ramach pracy była wartość praworządności z art. 2 TUE, rozumiana jako standard unijny wynikający z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (TS), określający wymogi, do których spełnienia zobowiązane są państwa członkowskie UE. W pracy założyłem, że praworządność z art. 2 TUE jest pojęciem autonomicznym prawa unijnego i ma charakter klauzuli parasolowej (metazasady) skupiającej w sobie inne zasady prawa Unii mające samodzielną wartość normatywną, które tę klauzulę wypełniają treścią i uszczegóławiają.

Odrębny fragment pracy poświęcony został uzasadnieniu przyjętej terminologii (np. pojęciu „praworządności”), która nie jest jednolita w obrębie prawa pierwotnego, wtórnego i w orzecznictwie TS (np. wartość z art. 2 TUE określana jest m.in. jako zasada państwa prawa, zasada praworządności, praworządność, zasada rządów prawa itd.). „Praworządność” uznałem za najbardziej adekwatny termin przede wszystkim z tego powodu, że UE nie jest państwem, a termin „zasada państwa prawa” niesie ze sobą silną, aczkolwiek nie do końca adekwatną, konotację z systemami prawnymi państw członkowskich UE.

Chociaż zarzuty dotyczące stwarzania zagrożenia dla unijnej praworządności podnoszone były wobec wielu państw członkowskich UE, szczególnym przypadkiem, który posłużył jako wyjściowy materiał badawczy dla pracy, jest Polska, wobec której Komisja podjęła wiele precedensowych działań w związku z przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnymi dotyczącymi niezależności sądownictwa krajowego, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Wobec Polski – po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej – Komisja zdecydowała się (a) prowadzić postępowanie na podstawie komunikatu „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, (b) uruchomić procedurę z art. 7 ust. 1 TUE w celu stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska spowodowała wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności z art. 2 TUE, a także (c) wnieść do TS na podstawie art. 258 TFUE precedensowe skargi mające za przedmiot uchybienie w postaci naruszenia elementów praworządności. Przed polskimi sądami są w toku również (d) liczne postępowania, które



mają na celu weryfikację przyjętych przez polskiego ustawodawcę rozwiązań legislacyjnych pod kątem elementów praworządności z art. 2 TUE.

Pojawiające się zagrożenia dla praworządności stały się powodem, dla którego UE znalazła się w fazie budowy „systemu ochronnego” wobec poczynań niepraworządnego państwa (J. Barcz). Prześledzenie tego zjawiska miało pozwolić na ustalenie, jakie mechanizmy ochrony praworządności przewiduje system prawa UE, jaka jest charakterystyka tych mechanizmów, ich wzajemne relacje oraz konsekwencje ich zastosowania. Celem pracy było również ustalenie, w jaki sposób mechanizmy te są wykorzystywane do ochrony praworządności i jaki jest ich potencjał w tym względzie. Dokładna analiza prawna dostępnych w systemie unijnym mechanizmów ochrony praworządności, dokonana w świetle najnowszego orzecznictwa TS, jest samodzielną wartością prezentowanej pracy. Ponadto w wyznaczonym zakresie badań przestudiowanie sposobu, w jaki UE buduje system ochronny, miało umożliwić zweryfikowanie hipotez odnoszących się do elementów, charakteru i funkcji wartości praworządności w unijnym porządku prawnym i ich związku z dostępnymi mechanizmami ochrony praworządności, a także sposobem wykorzystywania tych mechanizmów w razie zagrożenia dla praworządności stworzonego przez państwo członkowskie.

W pracy została podjęta próba wykazania, że w świetle orzecznictwa TS praworządność w rozumieniu art. 2 TUE, w jej wymiarze dotyczącym państw członkowskich, powinna być rozumiana jako wartość, która ma na celu utrzymanie i ochronę specyfiki Unii Europejskiej jako „Unii prawa” o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym względem prawa państw członkowskich. Tak określona funkcja ochronna praworządności powinna znaleźć odzwierciedlenie w (a) elementach unijnego porządku prawnego chronionych przez wartość praworządności, w (b) rodzajach możliwych do wykorzystania mechanizmów ochrony praworządności w unijnym porządku prawnym oraz (c) w sposobie korzystania z tych mechanizmów. Dodatkowo podjęta została próba określenia relacji między wartością praworządności z art. 2 TUE i jej elementami składowymi. W szczególności celem pracy było zbadanie, czy praworządność ujęta w art. 2 TUE stanowi tylko klauzulę parasolową skupiającą w sobie inne zasady mające znaczenie normatywne, czy też może ona mieć oprócz tego samodzielne (tj. odrębne od jej elementów składowych) znaczenie prawne w kontekście wykładni i stosowania jej elementów, a przez to także wykładni i stosowania prawa Unii Europejskiej, w szczególności w relacji do prawa państw członkowskich.

Zweryfikowanie założeń badawczych wymagało przedstawienia istoty każdego mechanizmu wykorzystanego do tej pory w stosunku do problemu powstałego na tle art. 2



TUE, tj. podstaw prawnych, funkcji, zakresu zastosowania, sposobu działania (przesłanek zastosowania, aspektów proceduralnych), a także konsekwencji zastosowania tych mechanizmów (skutków prawnych dla państwa członkowskiego). Ustalona została rola TS w odniesieniu do każdego z tych mechanizmów, co pozwoliło na ich podzielenie na mechanizmy oceny politycznej, w których TS odgrywa ograniczoną rolę (część druga książki) i mechanizmy oceny sądowej (część trzecia książki), które bazują na postępowaniach przed TS oraz sądami krajowymi. Określone zostały również relacje dostrzeżone między poszczególnymi mechanizmami ochrony praworządności i ich znaczenie. Badany był ponadto dotychczasowy sposób wykorzystania mechanizmów pod kątem ochrony praworządności, a w szczególności to, czy sposób korzystania z tych mechanizmów jest w jakikolwiek sposób zależny od stopnia zagrożenia dla funkcjonowania Unii jako ponadnarodowej organizacji integracyjnej. Ustalony został również potencjał wszystkich mechanizmów pod kątem ochrony praworządności z art. 2 TUE.

W pierwszej części pracy („Zagadnienia wprowadzające”) wytłumaczyłem, na czym polega „przebudzenie” systemu ponadnarodowego wobec zagrożenia dla praworządności. W tym celu omówiłem najnowsze orzecznictwo TS, z którego wynika nowy sposób podejścia do zwalczania przejawów zagrożenia dla praworządności ze strony państw członkowskich, a także działania podjęte w tym zakresie przez Komisję Europejską (rozdział I). Następnie omówione zostały pojęcia podstawowe dla pracy, niezbędne do prowadzenia dalszego toku wywodu tj. (a) treść pojęcia „praworządność” z art. 2 TUE jako standardu wymaganego od państw członkowskich, (b) zdefiniowane zostało pojęcie naruszenia, a także pojęcie systemowego naruszenia praworządności, (c) ustalony został charakter prawny praworządności jako wartości z art. 2 TUE i (d) zbadane zostało, w jakim zakresie praworządność może posiadać na mocy art. 2 TUE samodzielne znaczenie prawne odrębne od jej elementów składowych (rozdział II).

Następnie przeprowadzona została analiza mechanizmów ochrony praworządności. W części drugiej pracy przedstawione zostały mechanizmy oceny politycznej, tj. postępowanie Komisji na podstawie Komunikatu „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (rozdział III) oraz procedury z art. 7 TUE (rozdział IV). Szczególnej ocenie poddane zostało zastosowanie tych mechanizmów wobec Rzeczypospolitej Polskiej. W części trzeciej natomiast omówione zostały mechanizmy sądowe, tj. procedury z art. 258–260 TFUE (rozdział V) oraz mechanizmy związane z postępowaniami przed sądami krajowymi (rozdział VI), zarówno tymi, które orzekają w systemie, w którym powstało naruszenie praworządności



(rozdział VI pkt 1), jak i tymi, które orzekają poza państwem naruszającym praworządność (rozdział VI pkt 2).

Przeprowadzone badanie potwierdziło, że praworządność z art. 2 TUE – w jej wymiarze dotyczącym państw członkowskich – powinna być rozumiana jako wartość ponadnarodowego unijnego porządku prawnego, która ma na celu utrzymanie Unii Europejskiej jako „Unii prawa” o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym względem prawa państw członkowskich. Znalazło to potwierdzenie w trzech kluczowych aspektach: w elementach unijnego porządku prawnego chronionych przez praworządność z art. 2 TUE, w rodzajach możliwych do wykorzystania mechanizmów ochrony praworządności w unijnym porządku prawnym, a także w sposobie wykorzystywania tych mechanizmów do ochrony praworządności.

Potwierdzone zostało, że w świetle orzecznictwa TS praworządność jest pojęciem autonomicznym prawa UE i ma charakter klauzuli skupiającej w sobie inne zasady prawa UE mające samodzielną wartość normatywną („elementy praworządności”). W tym sensie praworządność jest klauzulą parasolową (zasadą parasolową, metazasadą) dla jej elementów składowych. W dotychczasowym orzecznictwie TS uznał, że praworządność jest klauzulą parasolową dla: a) zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE), w aspekcie obowiązku zapewnienia sądom krajowym niezawisłości; b) zasady rozdziału władz, w aspekcie obowiązku odseparowania organów sądowych sprawujących wymiar sprawiedliwości od władz wykonawczych; c) obowiązku skutecznego stosowania prawa UE w aspekcie skutków orzeczeń TS oraz aktów wtórnego prawa UE w krajowym porządku prawnym. Wskazane przez TS elementy stanowią część systemu gwarantującego skuteczne stosowanie prawa UE w krajowych porządkach prawnych oraz chronią kluczową z perspektywy systemu prawa UE oś integracyjną: Trybunał – procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE) – sądy krajowe. Ponadto elementy te służą ochronie wywiedzionych z prawa unijnego praw podmiotów indywidualnych, w tym ochronie ich praw podstawowych. Ustalono, że wskazane przez TS elementy praworządności oraz system gwarantujący skuteczne stosowanie prawa UE, którego są częścią, były w dotychczasowym orzecznictwie TS silnie chronione przez tzw. zasadę skuteczności systemowej (*effet utile*) ze względu na ich znaczenie dla zachowania porządku prawnego UE jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego. Zostało zatem potwierdzone, że TS przyporządkował praworządności z art. 2 TUE elementy istotne dla funkcjonowania unijnego porządku prawnego jako porządku o charakterze ponadnarodowym i autonomicznym.

Praworzędność – jako standard oczekiwany od państw członkowskich – nie ma samodzielnie określonej przez traktat treści ani funkcji, które powinny zostać ustalone w drodze wykładni przez TS. W tym świetle wartość praworzędności, ukształtowana przez pryzmat jej elementów wskazanych przez TS, powinna pełnić funkcję ochronną z perspektywy porządku unijnego jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego. Względem tak zdefiniowanej funkcji praworzędności określone zostało również pojęcie jej systemowego naruszenia przez państwo członkowskie. Takie naruszenie musi dotyczyć jednego albo większej liczby elementów praworzędności oraz stanowić zagrożenie dla specyfiki unijnego porządku prawnego jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego. Systemowe naruszenie, w tym rozumieniu, odnosi się wyłącznie do potencjalnych skutków, jakie naruszenie elementów praworzędności przez państwo członkowskie może wyrzucić dla funkcjonowania systemu prawa UE jako ponadnarodowego i autonomicznego. Oznacza to również, że odmowa przestrzegania przez państwo członkowskie praworzędności z art. 2 TUE – ze względu na nadaną jej dotychczas przez TS treść, charakter i funkcję ochronną dla unijnego porządku prawnego – jest równoznaczna z zakwestionowaniem udziału tego państwa w procesie integracji europejskiej.

Biorąc pod uwagę elementy, które TS przyporządkował w swoim orzecznictwie wartości praworzędności, ograniczenie mechanizmów ochrony praworzędności wyłącznie do mechanizmów oceny politycznej, przedstawionych w części drugiej pracy (rozdziały III i IV), powodowałoby, że wartość praworzędności nie mogłaby spełnić przypisanej jej funkcji ochronnej dla porządku prawnego UE. Poza tym oznaczałoby to, że jedyną procedurą, w której możliwa byłaby ochrona tak rozumianej wartości praworzędności, byłaby procedura pozostająca w uznaniowej, politycznej gestii państw członkowskich (art. 7 TUE). Instytucje odpowiedzialne od zarania integracji europejskiej za utrzymanie i rozwój ponadnarodowego porządku prawnego UE, tj. Komisja i Trybunał Sprawiedliwości, zostałyby wyłączone z możliwości ochrony tego porządku w kluczowych dla niego aspektach. Dlatego, by praworzędność, w rozumieniu przyjętym przez TS, spełniała przypisaną jej funkcję, jej ochrona musi być możliwa w ramach mechanizmów sądowych, których dysponentami są Komisja, TS, a także podmioty indywidualne za pośrednictwem sądów krajowych.

W tym względzie badanie mechanizmów sądowych, przeprowadzone w części trzeciej pracy (rozdziały V i VI), wykazało, że elementy praworzędności mogą być przedmiotem ochrony nie tylko w ramach specjalnie do tego zaprojektowanej procedury (art. 7 TUE), lecz także w ramach procedur zmierzających do egzekwowania prawa UE w wewnętrznych porządkach prawnych, tj. procedury uruchamianej w razie uchybienia przez państwo

członkowskie zobowiązaniom traktatowym (art. 258–260 TFUE) oraz procedur przed sądami krajowymi zmierzających do ochrony uprawnień jednostek wywiedzionych z prawa UE, a przez to również procedury prejudycjalnej przed TS (art. 267 TFUE). Oznacza to, że nie tylko mechanizmy oceny politycznej, ale również mechanizmy sądowe stanowią mechanizmy ochrony praworządności w rozumieniu przyjętym w niniejszej pracy. Jest tak, ponieważ umożliwiają one stosowanie lub egzekwowanie elementów praworządności, a także zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec państwa członkowskiego, przez co mogą skłonić to państwo do przestrzegania praworządności lub mogą ograniczyć albo zniwelować negatywne skutki dla systemu prawa UE spowodowane naruszeniem przez państwo członkowskie praworządności. Szczegółowa charakterystyka tych mechanizmów, ich wzajemne relacje, a także sposób i potencjał ich wykorzystania w kontekście ochrony elementów praworządności zostały przedstawione wyczerpująco w poszczególnych rozdziałach książki, które w podsumowaniach zawierają szczegółowe odrębne wnioski dotyczące każdego zbadanego mechanizmu. Ustalono jednak zostało, że wszystkie mechanizmy oceny politycznej, jak i mechanizmy sądowe pozwalają – każdy we właściwy sobie sposób – na ochronę przed naruszeniami elementów praworządności uznanych na potrzeby pracy za systemowe. Wszystkie mechanizmy stanowiące przedmiot badań mają zatem potencjał, by realizować funkcję ochronną wartości praworządności dla unijnego porządku prawnego.

W procedurach sądowych ocena praworządności z art. 2 TUE odbywa się ściśle przez pryzmat jej elementów określonych przez TS. Naruszenie praworządności to naruszenie jednego albo większej liczby jej elementów, które – w przypadku prowadzenia procedur sądowych – muszą ponadto wchodzić w zakres zastosowania prawa unijnego. Jest to kluczowa różnica między ochroną praworządności z art. 2 TUE w ramach mechanizmów sądowych i ochroną praworządności w ramach mechanizmów oceny politycznej, które dla swojego uruchomienia nie wymagają ustalenia zakresu zastosowania prawa UE i mogą dotyczyć również sfery kompetencji państwa członkowskiego leżących poza zasięgiem prawa unijnego.

W odniesieniu do wymogu zakresu zastosowania prawa UE w kontekście mechanizmów sądowych na podkreślenie zasługuje wyrok w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*, w którym TS w kluczowym dla mechanizmów sądowych aspekcie (zasady skutecznej ochrony sądowej, stanowiącej element praworządności z art. 2 TUE) odszedł od dotychczasowego sposobu rozumienia zakresu zastosowania tej zasady (jako zasady ogólnej prawa UE, ujętej w art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE) na rzecz takiego rozumienia tego zakresu, który umożliwia w ramach



mechanizmów sądowych ochronę instytucjonalnego statusu sądów krajowych (w szczególności standardu niezależności organów sądowych), a także stosowanych przez te sądy środków i procedur niezbędnych do zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE. Ochrona tego rodzaju będzie możliwa, jeżeli tylko sąd krajowy może stosować lub interpretować prawo UE. Konsekwencje wyroku *ASJP* dla poszczególnych mechanizmów sądowych zostały szczegółowo omówione w rozdziale V pkt 3.1 (dla procedur 258–260 TFUE) oraz w rozdziale VI pkt 1.3.1 (dla procedur przed sądami krajowymi).

Umożliwienie ochrony elementów praworządności poprzez mechanizmy sądowe, w szczególności przez postępowania przed sądami krajowymi, oznacza, że wartość praworządności jest chroniona w sposób właściwy dla istotnych elementów ponadnarodowego i autonomicznego unijnego porządku prawnego. Ustalono również, że w ten sposób ochrona praworządności z art. 2 TUE łączy się spójnie z wymiarem uniwersalnym praworządności, polegającym na konieczności ochrony jednostek przed władzą i jej arbitralnością. Z perspektywy prawa UE, taka ochrona może zostać zrealizowana skutecznie jedynie w ramach mechanizmów sądowych.

Ustalono też pewne zależności między sposobem wykorzystywania dostępnych mechanizmów ochrony praworządności przez instytucje powołane do ochrony ponadnarodowego unijnego porządku prawnego, tj. Komisję i TS, i stopniem zagrożenia stwarzanego przez państwa członkowskie dla unijnego porządku prawnego jako porządku ponadnarodowego i autonomicznego. Ta zależność widoczna jest w szczególności w orzeczeniach TS o proceduralnym charakterze, zapadłych w tych postępowaniach, w których przedmiotem była niezależność sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE (tj. polskiego Sądu Najwyższego). Powołując się na zagrożenie dla porządku prawnego UE oraz praworządności, TS wykorzystał przyznane mu uznanie w sposób uwzględniający funkcję ochronną praworządności. Zezwolił na prowadzenie rzadko dopuszczanych postępowań przyspieszonych w ramach postępowania z art. 258 TFUE, jak też w ramach postępowań prejudycjalnych. Ponadto zezwolił na stosowanie – rzadko wykorzystywanych – środków zabezpieczających w postępowaniu z art. 258 TFUE, uchylając w zakresie objętym postępowaniem na czas postępowania przed TS w trybie art. 258 TFUE skutki działań ustawodawcy krajowego.

W pracy potwierdzone zostało również, że przyporządkowanie określonych elementów unijnego porządku prawnego do wartości praworządności z art. 2 TUE wzmacnia znaczenie tych elementów w europejskiej przestrzeni prawnej, co znajduje odzwierciedlenie



w sposobie ich wykładni i stosowania. W świetle orzecznictwa TS można zaobserwować trzy rodzaje wpływów klauzuli z art. 2 TUE na wykładnię i stosowanie jej elementów składowych.

Pierwszy rodzaj wpływu dotyczy wzmocnienia znaczenia elementów składowych praworządności z art. 2 TUE. Stało się tak m.in. w wyroku C-64/16 *ASJP*, którym TS z powołaniem na art. 2 TUE zmienił dotychczasowy sposób rozumienia zasady skutecznej ochrony sądowej (w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) w kierunku objęcia zakresem zastosowania prawa UE oceny statusu instytucjonalnego sądu krajowego, a także środków i procedur służących zapewnieniu skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE. W efekcie znacząco poszerzył zakres zastosowania tej zasady względem prawa państw członkowskich UE. Stworzył przy tym nową kategorię roszczeń podlegających ochronie na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, z którymi mogą występować przede wszystkim sędziowie krajowi w sytuacji, w której państwo członkowskie podejmuje próbę ingerencji w niezależność władzy sądowniczej. Ochrona ta jest dostępna przed sądami krajowymi (oraz TS w trybie prejudycjalnym), ale może ją też zapewnić Komisja w trybie skargi z art. 258–260 TFUE.

Drugi rodzaj dostrzeżonego wpływu polega na wykorzystaniu uznania przysługującego na podstawie przepisów unijnych przy uwzględnieniu funkcji ochronnej praworządności. Takie działanie można zaobserwować w tych orzeczeniach proceduralnych TS, w których przedmiotem oceny była kwestia niezależności sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Jak zostało ustalone, powołując się na zagrożenie dla porządku prawnego UE oraz wartości praworządności z art. 2 TUE, TS wykorzystał w tym względzie przyznane mu uznanie w sposób uwzględniający funkcję ochronną praworządności dla unijnego porządku prawnego.

Trzeci rodzaj wpływu polega na uznaniu, że naruszenie elementów praworządności z art. 2 TUE (niezależności sądów jako istotnej części prawa do skutecznej ochrony sądowej) może uzasadniać odejście od zasady równego traktowania państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE) względem prawa unijnego. Świadczy o tym m.in. wyrok w sprawie C-216/18 PPU *LM*, w którym TS uznał, że naruszenie systemowe jednego z elementów praworządności może być wyjątkową okolicznością uzasadniającą uchylenie zasady wzajemnego zaufania w europejskiej przestrzeni prawnej. Następnie, posługując się wykładnią aktu wtórnego prawa UE (decyzji ramowej w sprawie ENA) w świetle zasady stanowiącej element praworządności (zasady skutecznej ochrony sądowej w aspekcie prawa do sprawiedliwego procesu przed niezawisłym sądem) dopuścił potencjalną odmowę współpracy sądu krajowego z sądem pochodzącym z państwa, w którym doszło do naruszenia praworządności o charakterze



systemowym. Taka odmowa nie była wprost przewidziana w instrumencie prawnym, stanowiącym podstawę rozstrzygnięcia sądu krajowego w tej sprawie.

Oznacza to, że sądy krajowe, które stykają się z problemem systemowych naruszeń praworządności z art. 2 TUE, mają wynikający z płaszczyzny konstytucyjnej (prawa pierwotnego) UE obowiązek należytego uwzględnienia tej okoliczności w rozstrzyganych przed nimi sprawach z elementem unijnym. Sądom orzekającym poza państwami naruszającymi praworządność w sposób systemowy TS zezwala na osiągnięcie efektu reakcji ostrożnościowej wobec jednostki w ramach mechanizmu ograniczenia zaufania do systemu państwa członkowskiego (poprzez możliwość wstrzymania wydania osoby ściganej na podstawie ENA). Pozwala to stwierdzić, że naruszenie zbioru „jądra wartości unijnych”, a przez to stworzenie istotnego zagrożenia dla funkcjonalności unijnego ponadnarodowego porządku prawnego zobowiązuje sądy krajowe do uwzględnienia tej okoliczności w ramach wykładni i stosowania przepisów prawa UE, które w ten sposób mogą również oddziaływać na prawo krajowe (np. za pomocą mechanizmów zawartych w tzw. mandacie europejskim sądów krajowych, tj. m.in. poprzez zasadę pierwszeństwa prawa UE, zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego, a także poprzez zasady skuteczności i równoważności ograniczające autonomię proceduralną państwa członkowskiego).

Opierając się na orzecznictwie TS odnoszącym się do praworządności z art. 2 TUE, jako standardu skierowanego do państw członkowskich, zaproponowałem w pracy dwie dodatkowe nowe, możliwe do wykorzystania, reakcje (mechanizmy) ochronne systemu prawa UE w razie systemowego naruszenia praworządności przez państwo członkowskie, przy uwzględnieniu ustalonej funkcji ochronnej praworządności. Są to:

1. Oddziaływanie praworządności z art. 2 TUE na prawo krajowe w postaci wymogu optymalizacyjnego na styku prawa krajowego i prawa UE (tj. działanie w sposób właściwy dla klauzuli tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE). Z tego instrumentu mogłyby korzystać sądy krajowe w państwie naruszającym praworządność w sposób systemowy, a także Komisja i Trybunał Sprawiedliwości w ramach skarg z art. 258–260 TFUE.

2. W razie wystąpienia systemowego naruszenia praworządności w państwie członkowskim i ustalenia wyływającego z tego naruszenia rzeczywistego ryzyka poważnego naruszenia praw jednostek (praw podobnych do naruszenia art. 4 Karty Praw Podstawowych UE albo istotnej części prawa do skutecznej ochrony sądowej stanowiącego element praworządności) możliwe byłoby zastosowanie reakcji ostrożnościowej (tak jak w wyroku C-216/18 *LM*) również wewnątrz państwa członkowskiego, które dopuszcza się naruszenia praworządności. W takiej sytuacji np. sądy krajowe orzekające w państwie członkowskim, w



którym doszło do systemowego naruszenia praworządności, nie musiałyby w konkretnej sprawie ustalić naruszenia elementów praworządności, a mogłyby oprzeć swoje rozstrzygnięcie na określonym stopniu ryzyka takiego naruszenia dla jednostki.

Postępowania krajowe mogłyby korzystać ze wsparcia TS w postępowaniu prejudycjalnym, który również mógłby stosować oba powyższe rodzaje reakcji w ramach uznania przysługującego mu przy wydawaniu wyroków prejudycjalnych (np. przy ocenie proporcjonalności rozwiązań krajowych względem prawa UE). Dodatkowym wzmocnieniem tej reakcji byłoby wydawanie przez TS w postępowaniu prejudycjalnym tzw. wyroków wynikowych, niepozostawiających wątpliwości co do zgodności prawa UE z prawem krajowym (choć nadal zawierających jedynie wykładnię prawa unijnego, a nie ocenę prawa krajowego).

Przyznanie sądom krajowym orzekającym w państwie członkowskim, które wytworzyło systemowy problem, tych możliwości byłoby zgodne z założeniem TS wypływającym z wyroku *ASJP*. Tym wyrokiem TS wzmocnił niezależny status sądów krajowych z płaszczyzny europejskiej także po to, by mogły one, wraz z TS, spełniać przypisaną im funkcję skutecznego reagowania na naruszenie jednej z kluczowych wartości UE. Ostatecznym efektem takiego podejścia mogłoby być ograniczenie możliwości regulacyjnych w odniesieniu do określonych sfer działalności państwa, jeżeli państwo to naruszałoby praworządność w sposób systemowy, a takie naruszenie miałoby związek ze sferą regulacji poddawanej ocenie (przez sąd krajowy albo TS). Szczególną ochronę w ten sposób, za pomocą swoistego „zarzutu systemowego naruszenia praworządności z art. 2 TUE”, mogłyby uzyskać podmioty indywidualne w postępowaniach przed sądami krajowymi w państwie, które dopuszcza się naruszenia praworządności. Wytwarzałyby to dodatkową (wewnętrzną) presję na to państwo członkowskie, by przywrócić stan pożądany z perspektywy art. 2 TUE.

W ten sposób – ze względu na obowiązek wypływający ze sfery konstytucyjnej (prawa pierwotnego) prawa UE – praworządność jako wartość z art. 2 TUE, która zapewnia funkcjonalność UE jako organizacji o ponadnarodowym i autonomicznym charakterze, mogłaby nie tylko oddziaływać na prawo krajowe za pośrednictwem zasad, które kształtują treść tej wartości. Samodzielne znaczenie prawne klauzuli z art. 2 TUE polegałoby na tym, że systemowe naruszenie praworządności generowałoby przedstawioną wyżej bardziej intensywną reakcję po stronie systemu prawa unijnego niż w przypadku naruszenia niemającego charakteru systemowego albo naruszenia tych elementów unijnego porządku prawnego, które nie są częścią art. 2 TUE. Ponieważ państwo systemowo naruszające



praworządność nie musi być względem prawa UE traktowane na równi z innymi państwami, tego typu nadzwyczajna reakcja w sprawach z elementem unijnym byłaby zgodna z tym założeniem. Sytuacja systemowego naruszenia praworządności pozwalałaby więc sądom krajowym i TS zastosować nadzwyczajne narzędzia, które nie byłyby dostępne w razie braku takiego systemowego naruszenia.

Tak skonstruowany system narzędzi reagowania na systemowe naruszenie praworządności – mandat europejski sądów krajowych wraz z jego ochroną opartą na skuteczności systemu prawa UE, wykładnia elementów praworządności przez pryzmat klauzuli parasolowej wzmacniająca te elementy, obowiązek wykorzystania uznania wynikającego z prawa UE lub prawa krajowego w celu realizacji funkcji ochronnej praworządności, stosowanie art. 2 TUE jako klauzuli optymalizacyjnej przy ocenie zgodności prawa krajowego z prawem UE oraz potencjalna reakcja ostrożnościowa dla jednostek w sprawach, które mają związek z systemowym naruszeniem – stanowiłby istotne wzmocnienie systemu prawa UE jako systemu ponadnarodowego i autonomicznego, dla którego wartości z art. 2 TUE stanowią podstawę funkcjonowania. W pracy podano również możliwe przykłady zastosowania powyższego instrumentarium w odniesieniu do konkretnych elementów unijnego systemu prawnego, które mogłyby znaleźć zastosowanie w przypadkach systemowego naruszenia praworządności przez państwo członkowskie (np. w odniesieniu do kompetencji sądów krajowych do zawieszenia ustaw krajowych naruszających elementy praworządności, czy sposobu interpretacji przesłanek hipotetyczności pytań prejudycjalnych).

## **5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo – badawczych**

Jeżeli chodzi o pozostałe osiągnięcia naukowo – badawcze, po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych opublikowałem łącznie 113 opracowań naukowych z zakresu prawa Unii Europejskiej o różnym charakterze, w tym:

- 2 monografie (jako autor i współautor);
- jako redaktor albo współredaktor naukowy 2 monografie oraz 1 zeszyt tematyczny "Europejskiego Przeglądu Sądowego";
- łącznie 31 artykułów (jako autor albo współautor), w tym 2 artykuły w czasopiśmie znajdującym się w bazie Web of Science ("Common Market Law Review");
- łącznie 15 rozdziałów w zbiorowych monografiach i komentarzach (krajowych i zagranicznych);



- łącznie kilkadziesiąt glos publikowanych w programie informacji prawnej LEX, ale również w czasopiśmie naukowych (jak "Europejski Przegląd Sądowy", "Polish Yearbook of European Studies");

Wśród powyższych pozycji znajdują się prace opublikowane w języku angielskim, w tym w wiodącym czasopiśmie z dziedziny prawa Unii Europejskiej ("Common Market Law Review"), a także w języku włoskim ("Quaderni costituzionali").

Brałem również aktywny udział w konferencjach naukowych. Po uzyskaniu stopnia doktora wygłosiłem łącznie 27 referatów i wykładów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach, czy spotkaniach naukowych, w tym 6 w języku angielskim i 2 w języku niemieckim, m.in. na Uniwersytetach w Berlinie, Genewie, czy w Instytucie Maksa Plancka dla prawa publicznego porównawczego i prawa międzynarodowego w Heidelbergu.

Wykaz opublikowanych prac naukowych oraz szczegółowa informacja o osiągnięciach dydaktycznych, współpracy naukowej i popularyzacji nauki zostały zawarte w załączniku nr 4. Poniżej omawiam podstawowe kierunki swoich badań naukowych, do których zaliczyć można: ochronę praworządności w prawie Unii Europejskiej (pkt A), sądowe stosowanie prawa UE (pkt B), rynek wewnętrzny UE i obywatelstwo UE (pkt C), ochronę praw podstawowych w prawie UE (pkt D), badania nad skutecznością systemu prawa UE (pkt E) oraz tożsamością narodową i konstytucyjną państwa członkowskiego UE (pkt F).

Warto podkreślić, że niektóre prace opublikowane w ramach powyższych wątków badawczych dotyczyły precedensowych zagadnień z zakresu prawa UE (np. prace odnoszące się do ochrony praworządności) lub stanowiły pierwsze pogłębione i kompleksowe opracowania danych zagadnień na polskim rynku wydawniczym (prace odnoszące się do ochrony praworządności, wpływu prawa unijnego na status definitywnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, notyfikacji przepisów technicznych i stosowania krajowych regulacji hazardu na styku z prawem UE).

#### **A. Ochrona praworządności w prawie Unii Europejskiej**

Istotnym obszarem moich badań w latach 2016-2019 były zagadnienia związane z ochroną praworządności (art. 2 TUE) w prawie Unii Europejskiej. W tym zakresie tematycznym przedstawiłem wiele referatów na konferencjach krajowych i zagranicznych, opublikowałem szereg prac naukowych, a także zainicjowałem i rozwijałem współpracę naukową z instytutem Maksa Plancka dla prawa międzynarodowego i prawa publicznego porównawczego w Heidelbergu (MPIL). W ramach projektu „*Protecting EU Values in the*



*Rule of Law Crisis*”, którym po stronie niemieckiej kieruje prof. A. von Bogdandy, utworzona została międzynarodowa grupa robocza złożona z członków MPIL (prof. A. von Bogdandy, prof. I. Canor, dr M. Ioannidis, M. Schmidt, L. Spieker) i pracowników Katedry Prawa Europejskiego WPiA UW (dr P. Bogdanowicz, dr P. Marcisz, habilitant). Współpraca w ramach tej grupy badawczej zaowocowała wspólnymi publikacjami naukowymi ("Common Market Law Review", "Verfassungsblog"), uzyskaniem przez polskich członków grupy stypendiów badawczych ze środków funduszu Leibniza w MPIL, a także wspólnym projektem MPIL i WPiA UW polegającym na zamiarze utworzenia centrum doskonałości naukowej w programie „Dioscuri” i prowadzenia pogłębionych badań nad europejską praworządnością. Wreszcie, wynikiem tej współpracy były dwie konferencje międzynarodowe, które odbyły się w Heidelbergu i Warszawie. Szczęólnego podkreślenia wymaga konferencja "PROTECTING EUROPEAN UNION VALUES: Breaches of Article 2 TUE and their Consequences", która odbyła się Uniwersytecie Warszawskim w dniach 14-15 września 2017 r. W konferencji wzięło udział wielu wybitnych przedstawicieli doktryny prawa Unii Europejskiej, w tym prof. J.H.H. Weiler z Uniwersytetu w Nowym Jorku, prof. M. Szpunar, Pierwszy Rzecznik Generalny w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prof. M. Claes z Uniwersytetu w Maastricht, prof. Ch. Hillion z Uniwersytetu w Leiden, prof. J. Frowein z Instytutu Maksa Plancka dla prawa publicznego porównawczego i prawa międzynarodowego w Heidelbergu, prof. L. Pech z Uniwersytetu Middlesex w Londynie, czy prof. D. Kochenov z Uniwersytetu w Groningen.

W kontekście badań nad ochroną praworządności wyróżnienia wymaga też artykuł, który opublikowałem wspólnie z A. von Bogdandym, I. Canor, P. Bogdanowiczem i M. Schmidtem, *A potential constitutional moment for the European rule of law – The importance of red lines*, w czasopiśmie "Common Market Law Review" (2018, nr 4, s. 983-995) - jednym z najbardziej renomowanych czasopism prawniczych poświęconych prawu Unii Europejskiej. W artykule tym wskazywaliśmy na potencjalny "konstytucyjny moment" dla praworządności w Unii Europejskiej związany z kształtowaniem się pojęcia wartości praworządności (art. 2 TUE). Artykuł ten został następnie rozbudowany i opublikowany w języku włoskim (*Un possibile «momento costituzionale» per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, "Quaderni costituzionali", 2018, XXXVIII, nr 4, s. 855-875 – współautorzy jak wyżej plus G. Ruge).

Warto również wspomnieć o dwóch artykułach opublikowanych (wspólnie z P. Bogdanowiczem) w "Europejskim Przeglądzie Sądowym" odnoszących się do możliwego wykorzystania przez Komisję procedury z art. 258 TFUE do ochrony praworządności w Unii



Europejskiej (*Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE*, 2018, nr 2, s. 15-24 (cz. II) oraz 2018, nr 1, s. 4-11 (cz. I)). Wymaga podkreślenia, że publikacje te ukazały się jeszcze przed skierowaniem przez Komisję skargi przeciwko Polsce w sprawie C-619/18. Sposób procedowania Komisji potwierdził tezy wyrażone w artykułach.

Na uwagę zasługują również inne publikacje dotyczące takich zagadnień jak: standard niezależności sądów krajowych w świetle prawa UE (*The independence of the judiciary in the light of the Polish experience* [w:] *Union of Values? Implementing the values and fundamental principles of the European Union*, (red.) D. Sidjanski, F. Saint-Ouen, C. Stephanou, Genewa 2018, s. 143-156), proceduralne aspekty postępowania w sprawie ochrony praworządności w ramach procedury z art. 258 TFUE i art. 7 TUE (*Proceduralne aspekty postępowania w sprawie praworządności wobec Polski* [w:] J. Barcz, A. Zawidzka (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury z art. 7 TUE*, Warszawa 2018, s. 37-55), wszczęcie przez Komisję procedury z art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski (*The European Commission launches Art. 7 TEU proceedings against Poland for breach of Rule of Law*, "Quaderni costituzionali" 2018, nr 1, s. 238-241), ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w europejskiej przestrzeni prawnej w sytuacji naruszenia przez państwo członkowskie wartości praworządności z art. 2 TUE (*Naruszenie elementów zasady państwa prawa (art. 2 TUE) jako ograniczenie zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej (w świetle wyroku LM (Celmer))* [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, (red.) J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 72-86), kompetencji instytucji unijnych do oceny niezależności sądów krajowych w kontekście precedensowego wyroku TS w sprawie C-64/16 *ASJP (Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do oceny gwarancji niezawisłości sądów krajowych*, „Iustitia” 2018, nr 1, s. 31-36), czy też ogólnie - wyzwań dotyczących ochrony praworządności stojących przed instytucjami unijnymi (*Wyzwania Unii Europejskiej dotyczące poszanowania rządów prawa* [w:] Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 285-309). Wspólnie z P. Marciszem opublikowałem również artykuł omawiający kompleksowo kompetencje Komisji do prowadzenia postępowań na podstawie Komunikatu z 2014 r. „Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności (*Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny)*), "Państwo i Prawo" 2017, nr 12, s. 100-109). Wreszcie chciałem podkreślić, że zarówno w powyżej wskazanym artykule, jak też w referacie, który wygłosiłem w 2016 r. (*Twarde skutki*






miękkiego zalecenia? Możliwy wpływ „Zalecenia w sprawie praworządności” Komisji Europejskiej na Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej, referat na konferencji „Unijna procedura ochrony praworządności w państwach członkowskich UE”, 2016 r., Uniwersytet Warszawski), wnioskując z dotychczasowego orzecznictwa TS odnoszącego się do praw podstawowych, uznałem, że postępowanie Komisji na podstawie Komunikatu „Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności” z 2014 r. oraz wydawane przez Komisję w tym postępowaniu zalecenia w sprawie praworządności, mogą mieć wpływ na podważenie zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego systemowo naruszającego praworządność z art. 2 TUE. Te tezy zostały w późniejszym okresie potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-216/18 PPU LM.

## **B. Sądowe stosowanie prawa Unii Europejskiej**

Istotne miejsce w moim dorobku zajmują badania dotyczące sądowego stosowania prawa UE (na poziomie europejskim, jak i krajowym), oddziaływania prawa UE na postępowania przed sądami krajowymi i współpracy sądowej w ramach europejskiej przestrzeni prawnej (w tym w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości).

W książce *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, (Wolters Kluwer, Warszawa 2012) dowodziłem, że prawo unijne zawiera mechanizmy zobowiązujące państwa członkowskie do usunięcia błędów albo skutków błędów w interpretacji lub zastosowaniu prawa unijnego zawartych w definitywnych orzeczeniach sądów krajowych i decyzjach administracyjnych. W artykule *Infringement proceedings and non-compliant national courts*, opublikowanym w „Common Market Law Review” (2012, nr 6, s. 1881–1914), twierdziłem, że Komisja Europejska może wykorzystywać procedurę uchybieniową z art. 258-260 TFUE w odniesieniu do naruszeń prawa unijnego, których źródło stanowią definitywne orzeczenia sądów krajowych. Określiłem podstawy prawne, uzasadnienie, możliwe konstelacje i skutki prawne prowadzenia tego typu postępowań. Warto wspomnieć o tym, że w pracach tych postulowałem, by Komisja wykorzystywała procedurę z art. 258 TFUE m.in. w sytuacji, w której sąd krajowy ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE naruszy obowiązek zadania pytania prejudycjalnego. Pierwsze tego typu uchybienie TS stwierdził dopiero niedawno w sprawie C-416/17 *Komisja p. Francji*.

Szereg publikacji w moim dorobku poświęconych zostało wpływowi prawa unijnego na status definitywnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. W tym nurcie mieści



się artykuł *Wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na status krajowych ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych wyroków sądowych – uwagi na tle procedury administracyjnej i administracyjno-sądowej* ([w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, (red.) A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 761-816), a także dwie obszernie glosy: *Wzruszenie definitywnej decyzji administracyjnej naruszającej prawo UE ze względu na zasadę lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) - glosa do wyroku TS z 12.02.2008 r. w sprawie C-2/06 Willy Kempter KG przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas* ("Europejski Przegląd Sądowy" 2013, nr 5, s. 40-47), a także glosa *Obowiązek wzruszenia definitywnej decyzji administracyjnej naruszającej prawo UE przy braku odpowiedniej przesłanki w prawie krajowym - glosa do wyroku TS z 4.10.2012 r. w sprawie C-249/11 Christo Bjankow przeciwko Glawen sekretar na Ministerstwoto na wytresznite raboti* ("Europejski Przegląd Sądowy" 2014, nr 10, s. 46-53).

Do dorobku w zakresie sądowego stosowania prawa UE zaliczyć można również rozważania odnoszące się do prounijnej wykładni prawa krajowego (*Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej* (wspólnie z M. Laskowską) [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 79-108), analizy dotyczące polskiego prawa procesowego w kontekście obowiązku zadawania pytań prejudycjalnych do TS (*Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym jako środek zaskarżenia na potrzeby ustalenia obowiązku zadania pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy*, "Europejski Przegląd Sądowy" 2017, nr 9, s. 11-17), zagadnienia dotyczące zakresu zastosowania prawa UE (np. *Emerytury byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa na wokandzie Trybunału Sprawiedliwości*, "Radca Prawny" 2014, nr 5, s. 41-42), skutków prawnych orzeczeń prejudycjalnych TS (*Skutki wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzającego nieważność dyrektywy - uwagi na tle wyroku Digital Rights Ireland*, artykuł opublikowany w systemie informacji prawnej LEX/el., 2014, LEX nr 195342), a także relacji między krajowymi organami sądowymi i Trybunałem Konstytucyjnym w świetle prawa UE (*Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych (w rozumieniu dyrektywy 98/43/WE) - uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.03.2015 r. (P 4/14)*, "Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 11, s. 14-25). Istotne miejsce w tym obszarze badawczym zajmuje ponadto współpraca sądowa w ramach europejskiej przestrzeni prawnej, w szczególności w kontekście współpracy sądowej w sprawach cywilnych (*Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*, wyd. 2., Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, wspólnie z W. Sadowskim).

Warto również wspomnieć o tym, że w latach 2013-2014 w odniesieniu sądowego stosowania prawa UE publikowałem regularnie zwięzłe (ok. 13.000 znaków), ale zawierające istotne i aktualne zagadnienia naukowe artykuły w czasopiśmie "Radca Prawny". Artykuły te odnosiły się m.in. do współpracy sądowej w sprawach cywilnych (*Europejski tytuł egzekucyjny w sporze między osobami fizycznymi*, "Radca Prawny" 2014, nr 4, s. 42-43; *Kurator nie może wdać się w spór transgraniczny*, "Radca Prawny" 2014, nr 12, s. 40-41; *Europejski nakaz zapłaty a wymogi k.p.c.*, "Radca Prawny" 2013, nr 4, s. 44-45; ), prawa zamówień publicznych (*„Lex Alpine” do poprawy?*, "Radca Prawny" 2013, nr 3, s. 42-43), stosowania prawa UE przez krajowe organy administracji (*Organy administracyjne wobec pierwszeństwa prawa UE*, "Radca Prawny" 2013, nr 6, s. 42-43), czy aspektów postępowania przed sądami krajowymi w świetle prawa UE (*Prawo Unii Europejskiej a zakaz reformationis in peius*, "Radca Prawny" 2013, nr 7-8, s. 42-43). Tej sfery badawczej dotyczyła też większość z kilkudziesięciu glos opublikowanych w programie informacji prawnej LEX i w czasopiśmie naukowych (zob. wykaz zawarty w załączniku nr 4, pkt II G).

### C. Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej i obywatelstwo UE

Po uzyskaniu stopnia doktora prowadziłem również badania nad aspektami prawnymi rynku wewnętrznego Unii Europejskiej oraz nad uprawnieniami osób fizycznych wynikających z instytucji obywatelstwa unijnego. Na szczególną uwagę zasługują w tym względzie badania dotyczące przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 1535/2015<sup>1</sup> (wcześniej dyrektywy 98/34<sup>2</sup>), ustanawiającej system uprzedniej kontroli zgodności z prawem UE przepisów przyjmowanych przez państwa członkowskie w zakresie swobody przepływu towarów oraz usług społeczeństwa informacyjnego na rynku wewnętrznym UE. W tym zakresie byłem pomysłodawcą i organizatorem działań badawczych, a zainicjowany przeze mnie projekt zaowocował konferencją krajową "O skutkach braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej" (INP PAN, 2015 r.) oraz publikacją pierwszej na polskim rynku monografii dotyczącej skutków prawnych braku notyfikacji przepisów technicznych (*Skutki braku*

<sup>1</sup> Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.09.2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015.

<sup>2</sup> Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego (dalej: dyrektywa 98/34); Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998, s. 37. Dyrektywa 98/34 przestała obowiązywać 6.10.2015 r.

notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej, Wolters Kluwer, Warszawa 2016). W książce tej, na przykładzie błędu notyfikacyjnego władz polskich odnośnie do niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych kompleksowo omówione zostały zagadnienia i problemy dotyczące definicji przepisów technicznych w rozumieniu prawa UE, przebiegu procedury notyfikacyjnej, skutków prawnych wad notyfikacyjnych, zarówno z perspektywy prawa UE i prawa polskiego (w tym dla postępowań sądowych: karnych, administracyjnych i cywilnych).

Skutkiem prawnym wad notyfikacyjnych przepisów technicznych poświęciłem również szereg artykułów i glos, w których wskazywałem, że art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych (dalej ugh), przewidujący zakaz ustawiania automatów do gier poza kasynami gry, jest nienotyfikowanym przepisem technicznym oraz poddawałem analizie skutki prawne tej wady notyfikacyjnej, podkreślając niestosowalność art. 14 ust. 1 ugh wobec jednostek w systemie prawa polskiego. Tej kwestii dotyczyły m.in. artykuły: *Brak notyfikacji ustawy hazardowej a prawo karne* ("Radca Prawny" 2014, nr 1, s. 43-44), czy *Wpływ braku notyfikacji przepisu technicznego na postępowanie karne* ("Radca Prawny" 2014, nr 10, s. 41-42), a także glosy do wyroku TS C-443/98 (Unilever), do wyroku TS C-213/11, C-214/11 i C-217/11 (Fortuna) i wyroku TS C-194/94 (CIA Security) (wszystkie LEX/el., 2014). Zwracałem uwagę na to, że oprócz wady notyfikacyjnej, art. 14 ust. 1 ugh rodzi również istotne wątpliwości co do zgodności z przepisami o rynku wewnętrznym UE (w szczególności ze swobodą przepływu towarów), czemu dałem wyraz w artykule *Notyfikacja to nie wszystko. Zakaz urządzania gier na automatach poza kasynami w świetle przepisów o rynku wewnętrznym Unii Europejskiej* (opublikowanym [w:] *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) M. Taborowski, Warszawa 2016, s. 427-456). Przedmiotem mojego zainteresowania w odniesieniu do braku notyfikacji przepisów technicznych były również relacje obowiązków organów krajowych wynikające z prawa UE i polskiego prawa konstytucyjnego. W artykule *Skutki naruszenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych (w rozumieniu dyrektywy 98/43/WE) - uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.03.2015 r. (P 4/14)*, ("Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 11, s. 14-25), a także w glosie do postanowienia NSA, II GSK 686/13 (LEX/el., 2014) i glosie *Commentary on the Judgment of the Constitutional Tribunal in case P 4/14* ("Polish Yearbook of European Studies" 2015 (18), s. 305-310), krytycznie oceniłem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał wadę notyfikacyjną za niemającą istotnego znaczenia z perspektywy polskiej Konstytucji. Dodatkowo, na przykładzie orzecznictwa Sądu Najwyższego (SN) wskazywałem

na różnice w podejściu różnych składów SN do obowiązków wynikających z konieczności zapewnienia prawa unijnemu skuteczności w krajowych porządkach prawnych, czemu dałem wyraz w artykule *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące skuteczności systemu prawa unijnego jako podstawy prawnej dla rozstrzygnięć sądów krajowych* ([w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, (red.) T. Giaro, Warszawa 2016, s. 333-356).

Podczas badań dotyczących notyfikacji przepisów technicznych dostrzegłem istotną lukę w polskiej literaturze i badaniach naukowych odnośnie do krajowych regulacji hazardowych w kontekście przepisów o rynku wewnętrznym UE. W związku z tym byłem inicjatorem i organizatorem (wspólnie z A. Soltys) konferencji krajowej „Stanowienie i stosowanie krajowych regulacji hazardu w świetle prawa unijnego”, (Uniwersytet Warszawski, 2017 r.) oraz współredaktorem (z A. Soltys) pierwszej na polskim rynku monografii zawierającej kompleksową analizę krajowych regulacji hazardu pod kątem prawa UE pt. *Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej* (Wolters Kluwer, Warszawa 2018). Jestem również autorem artykułu *Monopol państwowy na automaty do gier w świetle regul rynku wewnętrznego UE* ([w:] *Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej*, (red.) A. Soltys, M. Taborowski, Warszawa 2018, s. 237-264), w którym krytycznej ocenie poddałem ustanowienie monopolu państwowego na automaty do gier. W szczególności wykazywałem, że uzasadnienie przyjętych rozwiązań legislacyjnych może nie spełniać wymogów dotyczących przepisów o rynku wewnętrznym UE (swobody przepływu przedsiębiorczości i swobody przepływu usług).

Poza obszarem regulacji hazardowych, przedmiotem moich badań był również horyzontalny skutek przepisów o rynku wewnętrznym UE (*Horizontal direct effect of EU internal market freedoms – current status* ([w:] *The Takeover of Public Companies as a Mode of Exercising of EU Treaty Freedoms*, (red.) M. Malaczyński, Frankfurt am Main 2017, s. 51-84). Dodatkowo w artykule *Zakaz sprzedaży alkoholu przez internet a prawo UE* ("Radca Prawny" 2014, nr 3, s. 43-44) analizie poddałem również zgodność prawem UE zakazu sprzedaży alkoholu przez internet ustanowionego na tle polskiego systemu prawa. W tej publikacji podkreśliłem, że sądy krajowe, które wyinterpretowały taki zakaz z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie wzięły w należyty sposób pod uwagę prawa unijnego (swobody przepływu towarów i regulacji odnoszących się do usług społeczeństwa informacyjnego).

W odniesieniu do swobody przepływu osób przedmiotem moich zainteresowań badawczych były przepisy o obywatelstwie unijnym (art. 21 TFUE), a w szczególności ich

funkcjonowanie w odniesieniu do kompetencji wyłącznych państw członkowskich i granic zakresu zastosowania prawa unijnego. W artykule *Swobodny przepływ osób w UE a nazwiska osób fizycznych – uwagi na tle orzecznictwa TS* ("Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 1, s. 22-30) poddałem analizie uprawnienia obywateli UE w odniesieniu do (pozostających w zakresie kompetencji wyłącznych państw członkowskich) przepisów regulujących sposób tworzenia oraz pisowni imion i nazwisk oraz ich wpisu do akt stanu cywilnego. W obszernej glosie pt. *Obowiązek wzruszenia definitywnej decyzji administracyjnej naruszającej prawo UE przy braku odpowiedniej przesłanki w prawie krajowym - glosa do wyroku TS z 4.10.2012 r. w sprawie C-249/11 Christo Bjankow przeciwko Glawen sekretar na Ministerstwoto na wytresznite raboti* ("Europejski Przegląd Sądowy" 2014, nr 10, s. 46-53) krytycznie oceniłem orzecznictwo TS nakazujące, pomimo braku podstaw prawnych w prawie krajowym, wznowienie postępowania administracyjnego w przedmiocie decyzji nakładającej na osobę fizyczną sankcję administracyjną, która okazała się naruszać przepisy o obywatelstwie unijnym oraz dyrektywę 2004/38<sup>3</sup>. W tej glosie pokazałem również, jaki wpływ przepisy o obywatelstwie unijnym mogą mieć na inne obszary kompetencji wyłącznych państw członkowskich (jak np. na postępowania karne). Przedmiotem mojego zainteresowania były również uprawnienia majątkowe i socjalne obywateli UE (*Skutki zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową dla praw socjalnych i uprawnień majątkowych*, referat podczas VI Dorocznej Konferencji Poznańskiego Centrum Praw Człowieka INP PAN „20 lat ochrony praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej: Osiągnięcia i wyzwania na przyszłość” Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 23 października 2013 r.). Wreszcie, w artykule *Mienie zabużańskie na wokandzie Trybunału Sprawiedliwości*, ("Radca Prawny" 2013, nr 12, s. 42-43) podnosiłem, że wniesione przez Naczelny Sąd Administracyjny pytanie prejudycjalne dotyczące spadkobiercy (obywatela innego państwa członkowskiego UE) uprawnionego do rekompensaty z tytułu tzw. mienia zabużańskiego nie wchodzi w zakres zastosowania prawa unijnego ze względu na przepisy o obywatelstwie unijnym. Teza ta została potwierdzona przez TS w wyroku C-370/13 *Teisseyre*. W późniejszym artykule *Mienie zabużańskie nie dla Trybunału Sprawiedliwości?*, "Radca Prawny" 2014, nr 11, s. 39-40, wskazywałem, że taki element unijny mógłby w tej sprawie wynikać ze swobody przepływu kapitału, co nie zostało podniesione w postępowaniu przed NSA i TS.

<sup>3</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, Dz. Urz. UE L 158 z 30.4.2004, s. 77.

#### D. Ochrona praw podstawowych w prawie Unii Europejskiej

Na mój dorobek składają się również badania nad ochroną praw podstawowych w Unii Europejskiej. Na szczególną uwagę w tym względzie zasługuje zainicjowanie i organizacja (wspólnie z A. Bodnarem) konferencji „Konsekwencje polityczne i prawne opinii TSUE nr 2/13 w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka” (INP PAN, 2015 r.) oraz moja redakcja zeszytu specjalnego „Europejskiego Przeglądu Sądowego” 2015, nr 12, dotyczącego *Opinii Trybunału Sprawiedliwości nr 2/13 o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*<sup>4</sup>.

W artykule *Poziom ochrony praw podstawowych wynikający z Karty Praw Podstawowych UE jako przeszkoda dla przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* ("Europejski Przegląd Sądowy" 2015, nr 12, s. 28-34) dowodziłem, że jedną z głównych przyczyn, dla których TS w opinii 2/13 uznał, że poziom ochrony praw podstawowych na tle Karty Praw Podstawowych UE stanowi przeszkodę dla przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) był brak mocy wiążącej dla trybunału strasburskiego orzecznictwa TS odnoszącego się do art. 53 Karty Praw Podstawowych UE, co zrodziło obawy TS o zapewnienie systemowi prawa unijnego należytej skuteczności w krajowych porządkach prawnych. W artykule *Znaczenie art. 53 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dla poziomu ochrony praw podstawowych w krajowym prawie konstytucyjnym* ("Państwo i Prawo" 2016, nr 1, s. 40-57) a także artykule *Naruszenie konstytucyjnych praw jednostki przez Europejski Nakaz Aresztowania* ("Radca Prawny" 2014, nr 2, s. 44-45) określiłem relacje, jakie zachodzą w świetle orzecznictwa TS pomiędzy Kartą Praw Podstawowych UE, krajowym prawem konstytucyjnym, a także skutecznością prawa unijnego i zasadą pierwszeństwa prawa UE względem prawa krajowego. Wreszcie, w artykule *Jak usprawnić stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przez sądy polskie?* ([w:] *Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE przez sądy polskie*, Warszawa 2016, s. 96-111) starałem się wskazać na możliwe przyczyny ograniczonego wykorzystywania Karty Praw Podstawowych UE w polskim porządku prawnym. Do czynników mogących mieć wpływ na taki stan rzeczy zaliczyłem m.in. rolę tzw. protokołu polsko-brytyjskiego, charakterystykę, skomplikowanie i odmienną logikę stosowania prawa UE i Karty Praw Podstawowych UE w

<sup>4</sup> Informacja o redakcji naukowej tego zeszytu specjalnego EPS znajduje się w artykule wstępnym redaktora naczelnego Europejskiego Przeglądu Sądowego, prof. dr. hab. Stanisława Biernata (zob. Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 12, s. 1).



stosunku do krajowego systemu prawa oraz stanowisko niektórych najwyższych polskich organów sądowych, które nierzadko traktują prawo unijne jak zwykle prawo międzynarodowe i nie uwzględniają specyfiki systemu prawa UE.

#### **E. Skuteczność systemu prawa Unii Europejskiej**

Część moich wysiłków badawczych poświęciłem skuteczności systemowej prawa Unii Europejskiej. Koncepcja ta została przedstawiona w książce *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe* (Warszawa 2012, s. 17–20, 65–70), a następnie rozwinięta na tle zagadnienia notyfikacji przepisów technicznych i orzecznictwa polskiego SN w artykule *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące skuteczności systemu prawa unijnego jako podstawy prawnej dla rozstrzygnięć sądów krajowych* (opublikowanego [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 333–356). Koncepcja ta zakłada, że system prawa unijnego zawiera zasady pozwalające samodzielnie zapewnić jego skuteczność w krajowych porządkach prawnych i w ten sposób realizować cele regulacyjne na poziomie prawa pierwotnego i wtórnego UE. W ten sposób tworzone są mechanizmy, które powinny zapewniać unijnemu porządkowi prawnemu pełną (praktyczną) skuteczność, a oprócz tego być efektywne również same w sobie. Należyta skuteczność prawa unijnego w tym znaczeniu zabezpiecza istotę unijnego porządku prawnego i podstawowe cele integracji. Tak rozumiany wymóg zapewnienia pełnej skuteczności prawa UE stanowi oś, wokół której TS zbudował z biegiem lat „trzon” najważniejszych zasad unijnego systemu prawnego, niemających bezpośrednich podstaw normatywnych w traktatach, a także system ochrony tych zasad. Badania nad skutecznością systemową pozwoliły na wyjaśnienie szeregu zjawisk w pozostałych podjętych przeze mnie zagadnieniach badawczych, np. w kontekście ochrony praworządności, unijnych praw podstawowych, czy sądowego stosowania prawa UE.

#### **F. Tożsamość narodowa i konstytucyjna państwa członkowskiego UE**

Prowadziłem również badania dotyczące pojęcia tożsamości narodowej i konstytucyjnej państwa członkowskiego UE w świetle art. 4 ust. 2 TUE, zarówno w aspekcie jej wpływu na zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego (artykuł opublikowany wspólnie z M. Laskowską, *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a*





*prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 79-108) jak i zasadę pierwszeństwa prawa UE (*Polska tożsamość konstytucyjna a prymat prawa UE*, "Radca Prawny" 2013, nr 5, s. 40-41). W tym obszarze badawczym zostałem również poproszony o zrecenzowanie książki dla "European Law Review" (recenzja *Monica Claes, Maartje de Visser, Patricia Popelier Catherine van de Heyning (red.), Constitutional Conversations in Europe: Actors, Topics and Procedures*, "European Law Review" 2014, nr 4, s. 584-587). Badania nad tożsamością narodową państwa członkowskiego UE prowadziłem również w ramach grantu badawczego NCN „*Tożsamość narodowa i konstytucyjna państwa członkowskiego Unii Europejskiej*” pod kierownictwem prof. dr. hab. A. Wróbla (nr UMO-2014/13/B/HS5/0052). W ramach tych badań ustaliłem, że klauzula tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE ustanawia obowiązek wagi racji w kontekście interesów narodowych i unijnych w konkretnej sprawie. Nie jest podstawą do bezwzględnego uchylenia się od wiążącej mocy prawa UE, ale wymogiem optymalizacyjnym, który musi zostać zrealizowany w najszerszym możliwym stopniu w danych okolicznościach. Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie w ramach monografii wskazanej w pkt 4 powyżej szeregu twierdzeń co do tego, w jaki sposób na prawo unijne i krajowe powinna oddziaływać wartość praworządności z art. 2 TUE. Ustaliłem bowiem, że klauzula tożsamości narodowej (art. 4 ust. 2 TUE) ma wiele wspólnych cech z klauzulą praworządności (art. 2 TUE) i z tego powodu powinna rodzić zbliżone skutki prawne na styku prawa krajowego i unijnego.

