

JAROSŁAW SOZAŃSKI

KATEGORIA RZĄDÓW PRAWA
W SYSTEMIE OCHRONY PRAWNEJ UNII EUROPEJSKIEJ,
Z UWZGLĘDNIENIEM ZMIAN
WPROWADZANYCH TRAKTATEM LIZBOŃSKIM
ORAZ REPERKUSJI DLA POLSKI

Oparta na unormowaniach wspólnotowego dorobku prawnego (czyli *acquis communautaire*) **ochrona prawna w Unii Europejskiej** (kategoria, która pojawiła się w doktrynie stosunkowo niedawno) tworzy, z racji charakteru *acquis*, spójny **system** regulacji prawnych. Ze względu na specyfikę norm *acquis* unormowania te wpływają – obok regulacji wiążących dla instytucji i organów WE oraz UE – także (bezpośrednio lub pośrednio) na ochronę prawną w państwach członkowskich UE. Specyfika *systemu ochrony prawnej UE* polega na tym, że obejmuje on zarówno ochronę praw podmiotowych jednostek, jak i ochronę interesu publicznego, a więc dwóch sfer, które mogą być (i często są) we wzajemnej sprzeczności, tym bardziej że *interes publiczny* jest trudny do precyzyjnego określenia (co może stwarzać duże pole do interpretacji dla aparatu administracyjnego). Istotny więc wydaje się zakres tak pojętego systemu ochrony prawnej, a także jego efektywność i najistotniejsze cechy. Należałoby tu pamiętać też o dynamice systemu, jego wpływie na państwa UE oraz uwzględnić perspektywy zmian po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego.

1. OCHRONA PRAWNA, RZĄDY PRAWA A PAŃSTWO PRAWNE – KWESTIE POJĘCIOWE

W ostatnich latach pojawił się nowy przedmiot akademicki pn. *System ochrony prawnej UE*. Z analizy lingwistycznej nazwy tego przedmiotu wynika, że jego ramy powinny obejmować całokształt (pojętej podmiotowo i przedmiotowo) ochrony prawnej funkcjonującej na obszarze Unii Europejskiej. Podmiotowo powinno tu chodzić o osoby fizyczne i osoby prawne (czyli – jak się to ujmuje w doktrynie – jednostki) oraz państwa, a także Unię i Wspólnoty oraz ich instytucje. Przedmiotowo zaś – o **ochronę wszystkich praw tym podmiotom przysługujących** oraz o gwarancje tychże praw i wykonywanie obowiązków związanych z ich realizacją, a także o ochronę interesu publicznego. Instytucjonalnie zaś powinno tu chodzić zarówno o zaangażowane w ten proces organy wymiaru sprawiedliwości, jak i inne instytucje publiczne z jednej strony Unii i Wspólnot, a z drugiej państw członkowskich UE. Funkcjonalnie odpowiada temu zakres praw jednostek, powiększony o ochronę sądową i pozasądową (co obejmuje również prawa człowieka) oraz o wykonywanie kompetencji przez wymiar sprawiedliwości i administrację publiczną¹. Konieczne jest przy tym efektywne stosowanie przedmiotowych unormowań, którego mechanizmy wprowadzane powinny być w dobrej wierze².

Analizując tak ujęty zakres zagadnienia można zakładać, że podstawową kategorią każdego systemu ochrony prawnej *sensu largo* są **rządy prawa**. Rządy prawa zostały szczególnie silnie wyeksponowane w art. 6 TUE oraz w nowym wprowadzonym przez Traktat Lizboński art. 2 TUE³. Jeśli porównywać te dwa ujęcia, to należałoby stwierdzić, że wprowadzenie nowego art. 2 TUE sytuuje rządy prawa wśród większej ilości kategorii (co może relatywnie osłabiać ich pozycję), to jednak włączenie do systemu ochrony Karty Praw

¹ Niestety, dostępne w Internecie sylabusy niemal wszystkich uczelni wskazują, że nasze Atenea w sposób zawężony, a nawet opaczny rozumieją termin „system ochrony prawnej UE”, przykrawając go głównie do skarg do Trybunału Sprawiedliwości WE. Natomiast w ogóle pomijają rolę „rządów prawa, ochrony praw człowieka” oraz ochrony interesu publicznego, a także całą problematykę trzeciofilarową.

² Trudno za taką gwarancję uznać np. wprowadzone w Polsce (pod presją Rady Europy) odszkodowanie za przewlekłość postępowania sądowego, które stanowi znaczne pogorszenie zakresu ochrony w stosunku do tego, który istniał w ramach Trybunału Strasburskiego na podstawie EKPC.

³ Zob. wersje językowe aktu prawnego, zwł. wersja angielska – OJ C 2008, 115/1.

Podstawowych (KPP) oraz norm wynikających z przystąpienia UE do EKPC, a także likwidacja filarów przyczynią się do wzmocnienia roli i efektywności rządów prawa.

Można przyjąć, że w doktrynie pojęcie rządów praw wprowadził John Locke – angielski filozof, lekarz, polityk, politolog i ekonomista⁴, opisując je zwłaszcza w swym dziele *Dwa traktaty o rządzie*. W praktyce prawnej zaś pojawiło się ono w okresie rewolucji francuskiej i amerykańskiej. Francuzi byli optymistami i uznawali, że ludzie są szlachetni z natury i będą szanować prawo, natomiast Amerykanie jako pragmatycy – niezbyt w to wierzyli i dążyli do stworzenia mechanizmów kontrolujących efektywne stosowanie prawa. W związku z powyższym wprowadzili oni z czasem instytucjonalną kontrolę (w tym sądową) organów i funkcjonariuszy oraz ich powszechną odpowiedzialność (poczynając od kategorii *impeachment*)⁵. Współcześnie Włosi, z kolei, jako najważniejszy element rządów prawa eksponowali zawsze równość wobec prawa, stąd na budynkach i w salach sądów w Italii widnieje zazwyczaj sentencja: *La legge é uguale per tutti*. Odpowiedzialność (gwarantująca zarazem korzystanie z prawa w dobrej wierze) oraz równość stanowią elementy praktyki mające dla koncepcji **rządów prawa** podstawowe znaczenie. W prawie konstytucyjnym pojęcie **państwa prawa** (a właściwie *socjalnego państwa prawa*)⁶ pojawiło się po II wojnie światowej (chodzi tu zwłaszcza o Ustawę Zasadniczą RFN), a **kategoria** ta jest czasem nazywana (jak w Konstytucji RP z 1997 r.) **państwem prawnym**. Wydawać się może, że istnieją istotne różnice między pojęciami *rządów prawa* i *państwa prawa*.

⁴ Twórca klasycznej postaci empiryzmu oraz podstaw teoretycznych rządów demokratycznych. W ekonomii stworzył teorię wartości pieniądza, która stała się początkiem kierunku ekonomicznego zwanego monetaryzmem. Najważniejsze dzieła: *An Essay Concerning Human Understanding (Rozważania dotyczące rozumu ludzkiego)* (1690), *Two Treatises of Civil Government (Dwa traktaty o rządzie)* (1690), *Letters Concerning Toleration (Listy o tolerancji)* (1689).

⁵ Tak zwykle na swych wykładach rzecz tę ujmuje prof. Jan Baszkiewicz. Por. np. *Francja w Europie*, Warszawa i in.: Ossolineum 2006.

⁶ Zwykle uważa się, że *państwo prawa*: a) chroni obywateli przed samowolą organów państwa i jednocześnie chroni państwo przed niektórymi działaniami obywateli, a status prawny obywateli i państwa jest równy, b) jest systemem norm, w którym bezpieczeństwo obywateli i bezpieczeństwo państwa jest zrównoważone, c) jest bezosobowym regulatorem, który pośredniczy między osobami i instytucjami w taki sposób, że możliwa jest osobista wolność i instytucjonalna sprawność, a obywatele w stosunkach między sobą nie mogą ograniczać swej wolności i tylko na podstawie ogólnej normy prawa może to uczynić państwo. Na temat *socjalnego państwa prawnego* zob.: R. R a d w a Ń s k i, *Socjalne państwo prawne*, „Przegląd Zachodni” 1984, nr 2, s. 85 i n.

Ponadto oddzielić od nich należy pojęcie *praworządności*, najczęściej rozumiane głównie jako przestrzeganie prawa przez obywateli.

Powstaje tu istotny problem terminologiczny: jaki termin jest bardziej adekwatny dla wyeksponowania idei i roli tak pojętej kategorii – rządy prawa, państwo prawa czy państwo prawne. Zobaczmy, jak, w różnych językach, na przykładzie art. 6 TUE (i nowego art. 2 TUE) ujmowane jest brzmienie (nazwa) tego terminu. W Dzienniku Urzędowym C 115 z 2008 r. są to: angielski: *the rule of law*, francuski: *l'État de droit*, niemiecki: *Rechtsstaatlichkeit*, włoski: *Stato di diritto*, łotewski: *tiesiskumu* (un cilvēktiesibas), hiszpański: *Estado de Derecho* i czeski: *pravniho statu* (poprzestajemy na nazwach najbardziej ilustratywnych). Można stąd wysnuć wniosek, że obok *rządów prawa* (moim zdaniem termin ten jest najbardziej precyzyjny i mocny) w innych niż angielski językach dominuje nazwa *państwo prawa*. Jedynie w językach słowiańskich (np. w czeskim) pojawia się określenie przymiotnikowe – *państwo prawne*. W wyborze nazwy rolę decydującą odgrywa uzus (który ilustruje tu dobrze zwłaszcza nazwa łotewska) w sferze terminologii oraz konotacja nazwy. Leksykalnie można przyjąć, że określenie przymiotnikowe ma znaczenie łagodzące (osłabiające) i relatywizujące⁷. Ponadto należy zauważyć, że termin *państwo prawa* może się odnosić jedynie do państw (w tym wypadku państw członkowskich UE), a pojęcie *rządy prawa* może być stosowane zarówno wobec państw, jak i organizacji (w tym przypadku w całym *acquis communautaire*) oraz prawa międzynarodowego. Dlatego wydaje się, że termin *rządy prawa* stosowany często w poprzednich przekładach polskich⁸ był bardziej adekwatny dla wspólnotowego porządku prawnego. Warto przy tym wskazać, że termin *rządy prawa* ma w nowym ujęciu (art. 2 TUE) chyba słabszą – na co już wskazywano – pozycję, wobec znacznie bogatszego kontekstu innych pojęć wprowadzonych w tym przepisie (w porównaniu z art. 6 ust. 1).

Można przyjąć, że **państwo prawa** (państwo prawne) to państwo, w którym wzajemne stosunki między organami władzy państwowej a jednostkami (osobami fizycznymi i prawnymi) są określone przez stabilne i efektywne normy prawne. W państwie prawa istnieje hierarchia aktów prawnych (na czele z konstytucją, na straży zgodności aktów prawnych, za którą stoi

⁷ Np. przymiotnik „słodki” (obok dookreślanego rzeczownika) wskazuje, że mogą być bardzo różne poziomy słodkości oraz że słodycz może być przENOŚNA.

⁸ Tak było w poprzednich wydaniach zbioru: *Dokumenty europejskie*, t. I-IV, opr. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin: Verba 1998-2003.

sądownictwo konstytucyjne)⁹. Działalność władz, w tym zwłaszcza administracji podlega w państwie prawa kontroli pod kątem legalności jej decyzji, czuwają nad tym niezawisłe sądy. Według współczesnej koncepcji państwa prawa obowiązek działania zgodnie z prawem odnosi się do wszystkich organów państwa, w tym również do parlamentu. Powinny one przestrzegać praw człowieka. W państwie prawa normom prawnym podporządkowany jest nie tylko obywatel, ale także władza państwowa. Najbardziej charakterystyczne cechy państwa prawa to: a) zabezpieczenie praw człowieka i wolności; b) równość wobec prawa; c) pewność prawa (nadrzędność ustaw, postępowanie zgodne z przepisami prawa, sądowa ochrona prawna, zakaz stanowienia ustaw działających wstecz); d) podział władzy (prawodawcza, wykonawcza, sądownicza)¹⁰.

Bardzo często jednak podkreśla się, że państwo prawa powinno respektować (obok norm wewnętrznych, zwykle o podstawie konstytucyjnej) **regulacje międzynarodowe**, a zwłaszcza normy kogentywne (peremptoryjne) oraz *erga omnes*. W tym kontekście za normę powszechnie wiążącą oraz będącą w interesie społeczności międzynarodowej uważa się współcześnie **zasadę poszanowania praw człowieka**. W porządku międzynarodowym od lat 1990 przyjmuje się, że – niezależnie od zobowiązań traktatowych – norma ta zyskała charakter zwyczajowy. Ponadto w *acquis communautaire* jest ona zarazem i wiodącą kategorią systemu, i ogólną zasadą prawa wynikającą z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz z praktyki konstytucyjnej państw członkowskich. W tym kontekście ochrona praw człowieka staje się immanentną cechą rządów prawa (państwa prawa). Ma to zarazem związek z administracją publiczną, gdyż art. 41 KPP wprowadza **prawo do dobrej administracji** jako jedno z praw człowieka, a inne regulacje *acquis* usta-

⁹ Poglądy nt. problemu sądownictwa konstytucyjnego oraz wykładni norm ustrojowych w Polsce – por. np.: J. S o z a n i s k i, *Owieczny problem falandyzacji – panel w WSHiP, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6.*

¹⁰ Zgodnie z Konstytucją z 1997 r. (art. 2) Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pojęcie państwa prawa, wyrażone w art. 2 Konstytucji, implikuje podstawowe reguły porządku prawnego, takie jak: a) zasada trójpodziału władz, sformułowana *expressis verbis* w art. 10, b) zasada niezawisłości sądów, jako gwarancja niestranniczego postępowania sądowego, c) prawo każdego do sprawiedliwego procesu, jako konstytucyjna gwarancja wykonalności wolności i praw człowieka i obywatela, d) przestrzeganie zasad poprawnego i legalnego prawotwórstwa, e) obowiązywanie zasady jawności (obowiązek promulgacji) i jasności (domniemanie języka potocznego) prawa oraz f) zasada nieretroaktywności prawa, wyrażona w łacińskiej paremii *lex retro non agit*.

nawiają europejski model dobrej administracji. Należy dodać, że art. 6 TUE eksponuje, razem z rządami prawa oraz prawami człowieka, wolność i demokrację.

W Unii Europejskiej, a właściwie we wspólnotowym porządku prawnym (*acquis communautaire*)¹¹ *rządy prawa* (angielski – *the rule of law*) stanowią niezwykle ważny komponent art. 6 ust. 1 TUE jako podstawy, na której **opiera się Unia oraz normy wspólnej dla wszystkich państw członkowskich**, przy czym w wykładni utożsamiane są pojęcia *rządy prawa* i *państwo prawa (prawne)*¹². Norma ta stanowi standard, spełnienie którego stanowi podstawową kwalifikację dla państwa europejskiego kandydującego do członkostwa Unii, za brak respektowania tej normy państwo może być penalizowane. Połączenie tych kategorii z wolnością, demokracją i poszanowaniem praw człowieka stanowiło nawiązanie do Statutu Rady Europy.

Dokonawszy powyższych ustaleń przypomnijmy, że nasze Atenea pod pojęciem Systemu ochrony prawnej UE rozumieją głównie (co potwierdzają autorzy sylabusów zamieszczanych w Internecie podpisywani nazwiskami i godnościami) postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości WE¹³, w tym rodzaje skarg wnoszonych do tego Trybunału, bez uwzględniania roli sądów krajowych jako wspólnotowych, czy też literatury trzeciofilarowej¹⁴. Ujęcie takie „pozwała” powtarzać kwestie (przerabiane zwykle już i w ramach przedmiotu Prawo WE/UE i w ramach *Integracji europejskiej*), a zarazem zmnarować okazję do prezentacji tak bardzo istotnej dla jednostek, ochrony praw podmiotowych w Unii, w tym w kontekście stosowania jej jako części *acquis* w Polsce.

Aktualny porządek prawny Wspólnot i UE (*acquis communautaire*) zapewnia osobom fizycznym i prawnym (czyli jednostkom) dostęp do szerokiego

¹¹ Przyjmując przy tym, że prawo wspólnotowe (system *acquis communautaire*) stanowi autonomiczny porządek w ramach prawa międzynarodowego publicznego – zob.: C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa: C.H. Beck 2000, s. 91 i n.

¹² Por. *Dokumenty europejskie*, t. V, opr. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin: Verba 2004, s. 42-43.

¹³ Niestarannie, acz powszechnie (w języku codziennym) nazywanym ETS (choć Trybunał nie ma w swej nazwie przymiotnika Europejski), a nierzadko też mylony z Trybunałem Strasburskim.

¹⁴ Por. np. A. G r z e l a k, *Organy ochrony prawnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa: UKIE 2005.

wachlarza instrumentów ochrony ich praw (*praw podmiotowych*)¹⁵, skutecznych wobec struktur wspólnotowych i unijnych oraz organów krajowych. Można stwierdzić, że zespół tych środków to największy w dotychczasowych porządkach prawnych zakres instrumentów tego typu. Obejmuje on oprócz regulacji służących interesom ogólnym, środki sądowe i liczne instrumenty ochrony pozasądowej¹⁶. Problematyka ta jest w Polsce mało znana i rzadko wykorzystywana w indywidualnej praktyce. Dotychczasową słabością tak zarysowanego systemu ochrony UE była słaba harmonizacja i koordynacja poszczególnych jego elementów, co wpływało negatywnie także na efektywność wspomnianych instrumentów, utrudniało funkcję orzeczniczą ETS oraz implikowało tendencje do usuwania takich mankamentów. Traktat Lizboński stanowić tu może istotną zmianę jakościową, zapewniającą rosnącą zwartość i jednolitość systemu¹⁷. Należy wskazać, że – obok ochrony praw podmiotowych – system prawny (który powinien być spójny, niesprzeczny i efektywny) ma za zadanie również, jeśli nie przede wszystkim (?), chronić interesy ogólne (publiczne), w tym zwłaszcza Unii i państw członkowskich, obejmując swym zakresem również zapobieganie i zwalczanie przestępczości. W tym kontekście najistotniejszym z zadań (podjętych już na IGC w Amsterdamie) jest tu budowa wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

2. PROBLEM PAŃSTWA PRAWNEGO W SYSTEMIE KONSTITUCYJNYM POLSKI

Pojęcie państwa prawa ujmowane jest w doktrynie polskiej niejednolicie. Często wskazuje się, że jego cechą jest jasne i pewne prawo, które cieszy się szacunkiem społeczeństwa, oraz:

¹⁵ Są to normy wynikające z: traktatów założycielskich, orzecznictwa TS i praktyki państw (zwykle – ogólnych zasad prawa), specjalnych unormowań wspólnotowych, prawa stanowionego, standardów EKPC i innych konwencji RE (np. EKS), a także uniwersalnych konwencji praw człowieka i wybranych umów OECD. Szerzej por. np.: J. S o z a n s k i, *Prawa człowieka w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa: PWP 2005.

¹⁶ Środki pozasądowe – szerzej: A. Ł a z o w s k i, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002.

¹⁷ Co jednak będzie następować stopniowo, por. *The Future of European Criminal Justice under the Lisbon Treaty*, ERA Conference Documentation, 11-12.02.2008, Trier.

– chroni obywateli przed samowolą organów państwa oraz chroni państwo przed niektórymi szkodliwymi działaniami obywateli. Na wypadek naruszeń wprowadzane są normy i instytucje gwarancji rządów prawa: ustrojowe, legislacyjne i proceduralne;

– stanowi system norm, w którym bezpieczeństwo obywateli i bezpieczeństwo państwa jest zrównoważone, a obywatele są partnerami wobec instytucji państwa (formalna równość);

– zapewniona jest osobista wolność, a obywatele w stosunkach między sobą nie mogą ograniczać ich wolności; jedynie na podstawie prawa może to uczynić państwo¹⁸.

Podkreśla się także, że **państwo prawne** to takie, w którym:

– organy są tworzone i kontrolowane zgodnie z prawem, a kompetencje organów państwa są ustalone przez prawo;

– metody rządzenia są zgodne z prawem, a przeciwko nadużyciom władzy obywatele mają prawne środki ochrony swych interesów;

– jest przestrzegana zasada formalnej sprawiedliwości – podmioty powinny być traktowane jednakowo, a równość wobec prawa powinna wspierać się na równości w prawie, czyli na takiej treści prawa, która nie dyskryminuje nikogo;

– prawo jest jawne, jest ogłaszane we właściwym czasie, aby wszyscy mieli równą szansę poznać jego treść¹⁹.

Koncepcja państwa prawnego do polskiego prawa konstytucyjnego wprowadził art. 2 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Choć pojęcie państwa prawa (prawnego) było znane polskim prawnikom od dawna, to jednak język prawny zaczął operować u nas tym pojęciem, jako kategorią normatywną, dopiero po 1989 r. Treść tego pojęcia prawnego była, i jest nadal, ustalana wspólnym wysiłkiem **nauki prawa** i sędziów orzekających w Trybunale Konstytucyjnym. Wśród podstawowych postulatów państwa prawnego należy wymienić zasady: a) władza publiczna może działać jedynie na podstawie i w granicach prawa, b) organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, co prawo im nakazuje i dozwala, c) obywatel może czynić wszystko to, czego prawo mu nie zakazuje²⁰. Warto tu wskazać, że w przeciwieństwie do systemu anglo-

¹⁸ Por. M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa: Liber 2007, s. 38 i n.

¹⁹ W różnych ujęciach autorzy eksponują różne elementy omawianej kategorii. Zob. M. Salfjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2007, s. 17 i n.

²⁰ Por. tamże, s. 28 i n.

saskiego, u nas do istotnych zasad omawianego pojęcia rzadko wprowadza się odpowiedzialność urzędników oraz w przeciwieństwie do starej Unii – rzadko mówi się o dobrej administracji.

W Konstytucji RP z 1997 r. termin **demokratyczne państwo prawne** oznacza, że prawo reguluje i obowiązuje jednostki i organy władzy (normy abstrakcyjne). Organy administracji nie mogą wykonywać innych czynności niż czynności nakazane prawne. Wskazuje się na działalność reglamentacyjną (dzielenie dóbr) oraz świadczącą (regulowanie sposobu korzystania z tych dóbr). Administracja zajmuje się też konkretyzacją prawa (administracja decyzyjna). Jest skierowana na ochronę interesu publicznego oraz jednostek (w naszym systemie nie jest jasne, która funkcja ma znaczenie wiodące)²¹. Pełni również funkcje właścicielskie – wykonuje uprawnienia skarbu państwa. Zasada legalności oznacza, że: a) administracja może działać **tylko na podstawie przepisów prawa** (art. 7 Konstytucji), b) administracja może działać **tylko w granicach prawa** (w przepisach muszą się znaleźć środki pozwalające jej na osiągnięcie danego celu lub zadania). Należy podkreślić, że w rozumieniu państwa prawnego występują różnice nawet wśród specjalistów, czego przykładem mogą być prace M. Pietrzaka i M. Safjana²².

W ostatnich latach nasiliły się wątpliwości co do zgodności naszej praktyki ustrojowej w omawianej sferze z porządkiem konstytucyjnym. M. Safjan stwierdzał m.in.: „Stało się coś bardzo niepokojącego z naszym państwem i społeczeństwem. Atmosferę publiczną przenika agresja, wrogość i brak wszelkiej kooperatywności, elity polityczne nie są zdolne do debaty i wspólnych działań na rzecz dobra wspólnego, stygmaty polityczne przesłaniają wszelką racjonalność i obiektywizm ocen, a cienie przeszłości utrudniają dostrzeżenie autentycznych wyzwań, przed którymi stoi społeczeństwo. Nie mam żadnej wątpliwości, że jesteśmy w stanie wydobyć się z tej swoistej zapaści i niemożności, mamy wszelkie przesłanki ku temu, aby wybić się na sprawne, demokratyczne i przyjazne dla swych obywateli państwo. Możemy odnaleźć swoje godne miejsce wśród innych społeczeństw europejskich. Tak się stanie, ale nie jest wcale pewne, jak szybko to nastąpi i jak wiele jeszcze cennego czasu bezpowrotnie utracimy”²³.

²¹ Jeśli znaczenie wiodące ma mieć funkcja dobra publicznego, to – w praktyce – będzie to ograniczenie praw jednostek, bowiem o tym „dobre” (co jest a co nie jest) będą decydować urzędnicy.

²² Por. M. P i e t r z a k, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, s. 28 i n.

²³ M. S a f j a n, *Wyzwania dla państwa*, s. 17 i n.

W. Aksztejn z kolei stwierdziła m.in. (wyjątki): „Po niemal półtora roku od ostatniego badania Gazeta Prawna i PBS DGA ponownie podjęły kwestię percepcji państwa. Aby państwo mogło pretendować do miana państwa prawa, musi spełnić wiele warunków ustrojowych, legislacyjnych i proceduralnych. Pytaliśmy o zasadnicze cechy państwa prawa, takie jak poszanowanie praw obywateli, równość wobec prawa czy efektywność działań i przestrzeganie prawa przez organy państwowe. Porównując obie edycje badania, można stwierdzić, że zdaniem znaczącej części obywateli Polska wciąż nie ma wielu cech przypisywanych państwu prawa”²⁴. Niespełna połowa badanych określiła Polskę jako państwo, w którym rządzi prawo wyrażone jasnymi i jednoznacznymi przypisami, podczas gdy 51 proc. nie zgodziło się z powyższym opisem. Rozpowszechnienie opinii, że Polska nie może zostać określona mianem państwa prawa, jest bardzo podobne w różnych grupach społeczno-zawodowych, wyróżnionych ze względu na płeć, wiek, wykształcenie czy miejsce zamieszkania. Aż 60 proc. osób, które nie zgodziły się z poglądem, że Polska to państwo prawa, twierdziło, że nie jest spełniony więcej niż jeden warunek państwa prawa z trzech wyszczególnionych w definicji tego pojęcia. Najczęściej deklarowano, że naruszana jest zasada, aby nikt nie stał ponad prawem (77 proc.), a w dalszej kolejności – kryterium przestrzegania prawa przez władze oraz jasności przepisów prawnych (po ok. 60 proc.). Niektóre słabości systemu prawnego były przez pewne grupy wskazywane częściej niż przez inne. Na przykład na niejasność przepisów oraz niestosowanie się władz do obowiązujących ram prawnych częściej skarżyły się osoby lepiej wykształcone niż respondenci, którzy ukończyli jedynie szkołę podstawową. Porównując opinie badanych na temat relacji państwo–prawo–obywatel w obu edycjach, zauważyć można stabilność poglądów Polaków²⁵.

A. Jankowski zaś w toku dyskusji wskazywał m.in. na przykłady wynaturzeń takie, jak: „Istnieje w Polsce takie rozporządzenie, które łamane jest po kilka razy na dzień. Nikt oczywiście takich statystyk nie prowadzi, ale po wypowiedziach urzędników widać, że resortowe służby legislacyjne najchętniej zapomniłyby, że takie rozporządzenie w ogóle istnieje. Rozporządzenie nie jest oczywiście nie z tego świata, nie jest ani hermetyczne, ani bełkotliwe. Wydano je dokładnie 20 czerwca 2002 r. i opublikowano w Dzienniku Ustaw nr 100 pod pozycją 908. Sekret tego rozporządzenia tkwi w tym,

²⁴ W. Aksztejn w: „Gazeta Samorządu i Administracji” 19.02.2008.

²⁵ Por. też A. J a n k o w s k i, *W obronie państwa prawa*, „Gazeta Prawna” 11.01.2008.

że dotyczy ono zasad techniki prawodawczej”. Pierwsza z brzegu zasada zamieszczona w tym rozporządzeniu stanowi, że: „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”. Inny paragraf głosi, że: „Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków”²⁶.

Jednak za najbardziej niepokojące można uznać wypowiedzi próbujące przenosić kategorię państwa prawa w sferę nieosiągalnych lub utopijnych idei. Dla przykładu W. Hyla stwierdził, że państwo prawne to twór idealny, a ideał jest niemożliwy do osiągnięcia²⁷. Rozumowanie takie może prowadzić do relatywizacji norm, a następnie do zanegowania zasad państwa prawa.

Zastanawiające zaś jest to, że w ujęciach państwa prawa przez polską doktrynę niezwykle rzadko wspomina się, iż istotne elementy tej kategorii wynikają również z norm prawa międzynarodowego (ustanawiające zwłaszcza wolność, demokracja, ochrona praw człowieka i rządy prawa), które w wielu wypadkach nabrały charakteru zwyczaju. Ten brak dziwić może zwłaszcza w sytuacji dodatkowych zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej – licznych uwag adresowanych do Polski przez organy międzynarodowe (np. zajmujące się oceną wykonania konwencji praw człowieka) oraz Radę Europy i Trybunał Strasburski. Odnosi się to również do typowych przejawów łamania praw człowieka (jak wytknięto to w 13. rekomendacjach Rady Europy), przewlekłości i innych mankamentów polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz niepełnej realizacji niektórych konwencji (np. pozostające bez odpowiedzi pytania komitetów w sprawie możliwości dochodzenia przed sądami polskimi praw wynikających z Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka)²⁸.

²⁶ A. J a n k o w s k i, *Sekrety pewnego zapomnianego rozporządzenia*, „Gazeta Prawna” 20.08.2007.

²⁷ „Rzeczpospolita” w styczniu 2008 r. podjęła szerszą dyskusję na ten temat – zob. np. artykuł W. Hyla z 9.05.2008 r., publikowany również w Internecie.

²⁸ Por. np. J. S o z a ņ s k i, *Prawne i strukturalne ograniczenia ochrony praw człowieka w Polsce w latach 1990-2004*, „Wiek XXI – The 21st Century” 2004, nr 3(13), s. 175-196.

3. ZARYS POJĘCIA „SYSTEM OCHRONY PRAWNEJ” W UE

Podstawowe znaczenie dla efektywności krajowych porządków prawnych państw UE mają ich systemy *organizacji wymiaru sprawiedliwości*, obejmujące całokształt instytucji i struktur służących zapewnieniu poszanowania prawa w danym państwie²⁹. W związku z pierwszeństwem i nadrzędnością prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*) oraz jego bezpośrednim stosowaniem w porządkach krajowych, a także – z funkcjonowaniem sądów krajowych jako sądów wspólnotowych, powstawać muszą w takiej sytuacji dwa istotne pytania: **a) czy w chwili obecnej istnieje jednolity system ochrony prawnej Unii Europejskiej**³⁰, lub czy powstanie on w bliskiej perspektywie, **b) czy (w przypadku odpowiedzi twierdzącej) krajowe systemy ochrony prawnej** (w tym organizacje wymiaru sprawiedliwości) **staną się częścią takiego systemu, c) czy merytoryczna treść i zakres systemu zostanie przejęta przez krajowe systemy ochrony prawnej?**³¹

Wprowadzona w Traktacie z Maastricht filarowa struktura Unii, w sytuacji kiedy współpraca w obszarach II i III filarów pozostaje ograniczona do regulacji metodą międzyrządową (a więc tylko do zakresu wspólnej zgody państw), sprawia, że współpraca w sferze wymiaru sprawiedliwości miała dotąd stosunkowo wąski oraz wybiórczy charakter, przy czym przyjmowane postanowienia (trzeciofilarowe) nie były stosowane bezpośrednio i jednolicie. Załączkami jednolitości były tylko niektóre wypracowane kategorie (np. ENA).

Postawione wyżej pytania są tym bardziej istotne i aktualne, że 13 grudnia 2007 r. przyjęto Traktat Lizboński, który w założeniu tworzy (z momentem wejścia w życie, tj. 1.01.2009) jednolitą osobowość prawną Unii, daje przesłanki ku takiej afirmacji takich tendencji, tym bardziej że sferę współpracy policyjnej i sądowej (obecny III filar) Traktat umieszcza w TFUE (zastępującego obecny TWE), czyli w zakresie regulowanym jednolicie i w zasa-

²⁹ Por. C. M i k, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń: TNOiK 2001, s. 27 i n.

³⁰ Całokształt tego zagadnienia nie był w zasadzie podejmowany dotąd w piśmiennictwie polskim i zagranicznym (omawiano poszczególne elementy systemu fragmentarycznie, głównie albo współpracę trzeciofilarową, albo prawa podmiotowe), a zagadnienie to ma niezwykle ważne znaczenie zarówno praktyczne, jak i teoretyczne.

³¹ Problem systemów krajowych w państwach UE – zob.: I. M a l i n o w s k a, *System organów ochrony prawnej w państwach Unii Europejskiej*, w: *Polska – Unia Europejska*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2003; I. M a l i n o w s k a, *Zróżnicowanie modeli ochrony prawnej w państwach Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2(5)(2002), s. 41-69.

dzie ponadnarodowo³² (w przeciwieństwie do obszaru dawnego II filara pozostawianego w TUE, z regulacjami na zasadzie międzyrządowej). Oznacza to stopniowe powstawanie zintegrowanego i jednolitego systemu ochrony prawnej UE oraz jednocześnie przejście z porządku *acquis communautaire* do prawa unijnego (*acquis dell'Union*). Stwierdzenie to ma kapitalne znaczenie nie tylko dla naszego bezpieczeństwa, ale również dla ochrony interesów i praw zarówno osób fizycznych prawnych i prawnych, jak i UE oraz państw członkowskich. Kwestia odnosi się także do wszystkich ogniw polskiego wymiaru sprawiedliwości, a nie tylko sądów (w mniejszym zakresie prokuratur), które już od 1.05.2004 r. starają się sprostać wyzwaniom stawianym przez normy *acquis communautaire* (m.in. prowadząc odpowiednią akcję szkoleniową). Problem wiąże się także z rozwojem współpracy w ramach III filaru oraz w *Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości* UE. Ale unormowania te określając realizację praw podmiotowych osób fizycznych i prawnych, **definiują zarazem efektywność rządów prawa w Unii i państwach członkowskich**, a także ochrony interesów organów państwa i samych państw oraz Unii i jej instytucji. Można przy tym mieć wątpliwość, czy – zwłaszcza w państwach nowych – umiemy (indywidualnie i zespołowo) korzystać z tak zarysowanego zakresu instrumentów prawnych pozostających do naszej dyspozycji w ramach obecnego systemu³³. Dlatego zagadnienie to powinno zasługiwać na szczególną uwagę.

Przy tej okazji warto zobaczyć, jak podobne pojęcie ujmuje się w systemach krajowych. Obok wąskich ujęć (tylko sądy i prokuratura) są szersze, jak dla przykładu u M. Kruk³⁴, która do systemu ochrony prawnej – traktując ją jako organizację wymiaru sprawiedliwości – zalicza: sądy powszechne, sądy wojskowe, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Prokuraturę, Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Podobnie J. Bodio i G. Borkowski, którzy obok systemu są-

³² Niezależnie od czasem kontestowanego terminu „ponadnarodowe”, warto wskazać, że po wejściu Traktatu w życie, mimo zmiany stanu prawnego, zmiany praktyki będą następować pragmatycznie i stosunkowo powoli; czyli początkowo dominować będzie dotychczasowy zakres współpracy.

³³ Por. P. W a r z y k, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa: WaiP 2007, s. 39 i n.

³⁴ Por. *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa: Elipsa 2006, s. 21 i n.

dowego wymieniają organy, takie jak: ochrona interesu publicznego; prokuratura; istota prokuratury; ewolucja prokuratury w Polsce; struktura, zadania, działanie prokuratury; ochrona finansów państwa; Najwyższa Izba Kontroli; historia kontroli państwowej w Polsce; struktura i organizacja NIK; zadania i obowiązki NIK; ochrona praw obywatelskich; Rzecznik Praw Obywatelskich; system ochrony praw obywatelskich; modele instytucji rzecznika w systemie organów ochrony prawnej; zadania i zasady działania RPO; ochrona pluralizmu środków przekazu i prawa do informacji; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji; zadania KRRiTV; status prawny członków KRRiTV; korporacyjne podmioty pomocy i obsługi prawnej; istota organów pomocy i obsługi prawnej; status prawny i zadania adwokatury, radców prawnych, notariatu i komorników sądowych; ochrona prawna w prawie Unii Europejskiej³⁵.

Warto wskazać, że obok sądowej ochrony istotnemu rozwojowi podlegać będą instrumenty ochrony pozasądowej, prostsze i efektywniejsze w użyciu. Przykładem może tu być zarówno doskonalenie zwykłych mechanizmów skargowych oraz pojednawczych, jak i wprowadzanie nowych mechanizmów ochrony pozasądowej, jak np. system SOLVIT.

4. ZAKRES I PODSTAWOWE ELEMENTY SYSTEMU OCHRONY PRAWNEJ WE

Istnieją przesłanki do stwierdzenia, że współpraca w ramach III filara w ostatnich latach nabierała stopniowo charakteru ponadnarodowego (świadczą o tym wprowadzona tu kontrola ETS oraz niektóre wyroki Trybunału), a po 1.01.2009 r. jednolity system organizacyjny i prawny Unii w ramach unijnego *acquis* obejmie wszystkie normy oraz struktury ochrony prawnej. Należałoby więc zapytać o podstawowe elementy składowe takiego systemu ochrony, czyli strukturę normatywną, która i w nowym *acquis* nie ulegnie większej zmianie. Niewątpliwie trzeba do nich zaliczyć przede wszystkim:

– **Regulacje chroniące prawa podmiotowe** (w sferze sądowej i pozasądowej), w tym także sprawowane przez Trybunał Sprawiedliwości WE oraz sądy krajowe (działające jako wspólnotowe) i pozostałe instytucje WE i UE,

³⁵ J. B o d i o, G. B o r k o w s k i, T. D e m e n d e c k i, *Ustrój organów ochrony prawnej, część szczegółowa*, Zakamycze 2005, s. 31 i n.

a także publiczne instytucje krajowe, w tym organy korporacji zawodowych³⁶, które mają obowiązek stosowania prawa wspólnotowego (unijnego). Ochrona tych praw jest uzupełniana postanowieniami w sprawie ochrony: konsumenta, zdrowia i środowiska naturalnego, a także – arbitrażem w niektórych sferach.

– **Regulacje prawne** dotąd trzeciofilarowe, służące: zwalczaniu terroryzmu, korupcji, handlu ludźmi i ich „przemytu”, zapobieganiu przestępstwom i ich ściganiu (Europejski Nakaz Aresztowania – ENA, instrumenty egzekucyjne i zabezpieczania dowodów, zespoły dochodzeniowo-śledcze) oraz zwalczaniu zwykłej i zorganizowanej przestępczości, a także wzajemnemu wykonywaniu orzeczeń, jak również umacnianiu rządów prawa oraz harmonizowaniu odnośnych unormowań.

– **Regulacje prawne i instytucjonalne w ramach I filaru**, w tym: *acquis* Schengen, SIS, Frontex³⁷, wspólna polityka wizowa i azylowo-emigracyjna oraz współpraca sądowa w sprawach cywilnych, a także normy nakładające na instytucje krajowe (w tym sądy) obowiązek ochrony elementów wspólnego (wewnętrznego) rynku oraz konkurencji, a także ochrony własności intelektualnej i przemysłowej.

– **Struktury organizacyjne** służące dotąd celom trzeciofilarowym, a zwłaszcza Eurojust, Europejska Sieć Sądowa (EJN), Europol i Cepol, Edac, Inspektor Ochrony Danych, Centrum Zwalczania Rasizmu i Ksenofobii i sieć Raxen oraz szereg innych agencji unijnych.

Dodać do tego należy nowe, powstające obszary praw podmiotowych, jak np. prawo do dobrej administracji, prawo do środowiska i prawo do zrównoważonego rozwoju.

Widzimy więc, że zakres normatywny i strukturalny tak zarysowanego systemu jest **niezwykle obszerny** (obejmuje on obok regulacji III filaru, wiele unormowań dotąd pierwszofilarowych)³⁸, zwłaszcza uwzględniając nadrzęd-

³⁶ Warto tu wskazać, że z orzecznictwa ETS dotyczącego sądownictwa można wysnuć *per analogiam* wniosek, że organy korporacji zawodowych prowadzące postępowania dyscyplinarne i wydające orzeczenia (w tym ostatnim przypadku przysługuje prawo do pytań prejudycjalnych), powinny być zaliczane do systemu wymiaru sprawiedliwości.

³⁷ W doktrynie prawa i integracji europejskiej istnieje spór, czy FRONTEx jest instytucją pierwszo-, czy trzeciofilarową. P. Wawrzyk (*Polityka Unii Europejskiej*) np. zalicza tę strukturę do III filaru. Podobnie jest z SIS. Pozostaje bowiem silne powiązanie sfer przeniesionych po Amsterdamie z III do I filara z „obszarem pochodzenia”.

³⁸ System (*acquis*) Schengen ma zasadnicze znaczenie przy współpracy w sferze wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich związanej z ruchem granicznym (przekraczaniem granicy Unii).

ność i pierwszeństwo *acquis communautaire* wobec krajowych porządków prawnych. W istocie jest on jeszcze szerszy w związku z uznawaniem (na pewnym poziomie) uprawnień w zawodach regulowanych (tu – adwokatów, radców i audytorów), oraz współpracy odnośnych korporacji krajowych, a także w miarę rozwoju integracji organizacyjno-prawnej jednolitych mechanizmów Unii (Traktat Lizboński daje takie przesłanki, a ponadto wprowadza np. nowy urząd *Prokuratora*). Ten rozwój integracji coraz śmielej wkracza również w sferę prawa karnego i jego procedur, do niedawna uznawanych za wyłączną kompetencję państw.

5. ROZWÓJ WSPÓŁPRACY W OBSZARZE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W OSTATNICH LATACH

Początków współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych, a także III filaru należy się dopatrywać w grupie TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Violence Internationale*), powołanej w 1976 r. głównie dla zwalczania terroryzmu. Następnie współpraca w tej sferze była poszerzana na inne sfery zagrożeń, co miało odbicie w powstawaniu równoległych grup TREVI I, II, III, IV, V i 92. Grupa ta zakończyła działalność po wejściu w życie Traktatu z Maastricht i utworzeniu III filaru, który przejął wszystkie jej zadania, wzbogacone o współpracę w sferze wymiaru sprawiedliwości. Dla organizowania współpracy w tym obszarze powołano Komitet Koordynacyjny (zwany Komitetem K-4), przy którym powstały grupy sterujące (3), grupy robocze (19) oraz poziome grupy informacyjne (5). Po Amsterdamzie w miejsce grup kierowniczych wprowadzono trzy pionierstwa współpracy: policyjnej i celnej, sądowej oraz ds. przestępczości zorganizowanej. Jednocześnie regulacje Traktatu z Maastricht (głównie art. 6 oraz obywatelstwo) przyczyniły się do istotnego poszerzenia praw podmiotowych w UE, gdyż obok znanych (ale stopniowo „uzupełnianych”) *praw zasadniczych*³⁹, pojawiały się nowe prawa podmiotowe (w tym dzięki aktywności ETS), a ponadto „spopularyzowana” została

³⁹ Nazwa wywodzi się od praw zagwarantowanych w Ustawie Zasadniczej RFN, których respektowania w EWG domagały się Niemcy praktycznie od 1956 r. Żądania te Trybunał uznał za uzasadnione po raz pierwszy w sprawie 26/69 *Stauder przeciw miastu Uhlm*, ECR 1969, 419. Por. J. S o z a Ń s k i, *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa–Poznań: PWP 2003, s. 35 i n.

ich ochrona pozasądowa⁴⁰. Następnie, w latach 1995-1999, obok funkcji trzecieofilarowych wykonywanych przez instytucje główne, powstało szereg instytucji wyspecjalizowanych, w tym centra Monitorowania Narkotyków i Narkomanii oraz Rasizmu i Ksenofobii, OLAF, FRONTEX, Europol i Cepol. Regulacje systemu (*acquis*) Schengen zyskały samodzielną efektywność i przeszły do I filaru. Traktat z Amsterdamu rozszerzył też kompetencje ETS na regulacje III filaru. W latach 2000-2005 zaczął funkcjonować Eurojust i Europejska Sieć Sądowa, wprowadzono też ENA, wzajemne uznawanie orzeczeń, współpracę egzekucyjną i dowodową, współpracę daktyloskopijną (EDAC) oraz pościg transgraniczny i grupy dochodzeniowo-śledcze. Można więc śmiało stwierdzić, że po Amsterdamzie integracja w sferze integracji trzecieofilarowej bardzo się rozwinęła i nabrała istotnego przyspieszenia, wykazując tendencję do unormowań ponadnarodowych.

Problematyka współpracy sądowej i policyjnej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej jest obecnie coraz szerzej rozwijana, na co składa się kilka istotnych przyczyn.

Pierwszą jest fascynacja nowym obszarem, jaki otworzył się przed polskimi prawnikami w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Polscy sędziowie z dnia na dzień stali się sędziami europejskimi, co z jednej strony napawa ich dumą, z drugiej jednak jest powodem pewnych obaw w obliczu nieznanego (chodzi m.in. o zakres stosowania prawa UE oraz ochrony praw podmiotowych). Znacznie szersze niż dotąd możliwości otwarły się przed organami ścigania. No i przede wszystkim jednostki uzyskały ważny oręż ochrony swoich praw, także wobec (nie zawsze im przyjaznej u nas praktyki) organów państwa, w tym – wymiaru sprawiedliwości. Niezależnie od tego, w jakim stopniu efektywne i skuteczne są obecne mechanizmy ochrony praw podmiotowych oraz wspólnej walki państw UE z przestępczością, mechanizmy te trzeba najpierw poznać i nauczyć się z nich korzystać⁴¹.

Ponadto przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmieniło nasze miejsce w Europie. Stopniowe otwieranie się naszego kraju na zewnątrz dało z pewnością jego mieszkańcom poczucie większej swobody we wszystkich możli-

⁴⁰ Por. A. Ł a z o w s k i, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2000, s. 45 i n.

⁴¹ Por. W. C z a p l i Ń s k i, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa: EWSPiA 2005, s. 25 i n.

wych sferach. Jednak ze swobody podróżowania oraz przemieszczania kapitału, towarów i usług korzysta także świat przestępczy. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest więc także obszarem intensywnej penetracji rozmaitych grup przestępczych, w tym najgroźniejszej – międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Jest więc oczywiste, że granice pomiędzy państwami Europy, które zupełnie nie przeszkadzają przestępcom, nie powinny stanowić barier utrudniających efektywne ściganie oraz wykonywanie kar. Granice te jednak wciąż takie bariery stanowią i z tego powodu wszelkie wysiłki zmierzające do zintensyfikowania współpracy policyjnej i sądowej muszą być traktowane jako absolutnie priorytetowe. A przeszkód jest jeszcze bardzo wiele; począwszy od opacznie pojętej i bronionej suwerenności państwowej, po różnice między systemami normatywnymi poszczególnych państw, w tym różnice co do zakresu penalizacji pewnych zachowań i procedur karnych oraz kompetencji rozmaitych organów i służb. Nie może być bowiem mowy o dobrej i efektywnej walce z przestępczością, jeśli zachodzą różnice co do znamion penalizowanych zachowań i granic dopuszczalności dowodów w poszczególnych procedurach oraz co do zakresu kompetencji służb odpowiadających za ściganie przestępstw... Wobec dokonujących się na naszych oczach przeobrażeń w ramach trzeciego filaru Unii nie można twierdzić, że proces integracji europejskiej dotyczy szeroko rozumianego prawa karnego, choć pod wieloma względami pozostaje ono w tyle za prawem cywilnym, a w szczególności prawem gospodarczym. Unia Europejska jest już nie tylko wspólnotą gospodarczą, ale i wspólnotą polityczną, która wśród swoich celów wymienia realizację *obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*. Dążąc do wspólnej, efektywnej walki z przestępczością, trzeba zatem nie tylko rozwijać i upraszczać wszelkie formy współpracy między organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, ale także zmierzać do jak najdalej idącej harmonizacji krajowych systemów prawnych⁴².

Trzecim powodem, dla którego problematyka unijnego systemu ochrony prawnej (w tym współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych) jest ważna, są dokonujące się na naszych oczach zasadnicze przeobrażenia w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej. Do niedawna tradycyjnym instrumentem prawnym, jakim się posługiwano w ramach trzeciego filaru, była konwencja międzynarodowa, stanowiąca typowy instrument w obszarze współpracy międzyrządowej, ale instrument ten jest mało efektywny wobec

⁴² *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, LexisNexis, s. 19 i n.

braku możliwości skłaniania państw-stron do ich ratyfikowania lub niezliczonych deklaracji i zastrzeżeń rozbijających spójność systemu oraz słabości instrumentów egzekwowania zobowiązań. Mająca w zamierzeniu węzłowe znaczenie Konwencja UE o wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 2000 r., z uwagi na brak wymaganej liczby ratyfikacji nie mogła wejść w życie. Dlatego podjęto próby dokonania w trzecim filarze zasadniczych zmian, których instrumentem po Amsterdamzie stała się decyzja ramowa (art. 34 ust. 2 b TUE). Należy przypuszczać, że po przełomowym wyroku ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie postępowania karnego przeciw Marii Pupino znaczenie tych decyzji jeszcze wzrośnie. Skoro bowiem zasada dokonywania wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym i zasada prymatu tego prawa dotyczy także decyzji filarowych, to decyzja ramowa niewiele różni się od dyrektywy, a traktatowy zapis o jej braku skutku bezpośredniego staje się iluzoryczny. Wszystko to podlega jednak ewolucji, zwłaszcza w sytuacji, gdy Traktat Konstytucyjny (który miał system prawny Unii Europejskiej uczynić bardziej przejrzystym) został zastąpiony Traktatem Reformującym (realizującym podobne cele), a ten ostatni Traktat w nowym *systemie unijnym* umacnia bezpośrednio mechanizmy, nazwane *metodą wspólnotową*, w omawianym obszarze.

6. WAŻNIEJSZE INSTRUMENTY WSPÓLPRACY W SFERZE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na akty prawne i formy służące współpracy w obszarze bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Artykuł 30 TUE normuje podstawowe formy współpracy⁴³, a art. 34 TUE ustanawia obowiązek państw członkowskich dotyczący informowania i konsultowania co do decyzji w sferze III filaru. Artykuł 34 ust. 2 TUE wprowadza zestaw trzeciofilarowych instrumentów prawnych, takich jak: wspólne stano-

⁴³ Art. 30 TUE wymienia tu: współpracę operacyjną, gromadzenie i wymianę informacji, szkolenie oraz wspólną ocenę stosowanych technik śledczych, z udziałem w niej m.in. Europolu. Art. 31 TUE wymienia zaś wspólne działania państw członkowskich Unii w sprawach karnych (m.in. przyspieszanie współpracy resortów i organów, ułatwianie ekstradycji, harmonizacja norm i zapobieganie sporom), w tym z pomocą Rady oraz z wykorzystaniem Eurojust i EJNI. Por. *Dokumenty europejskie*, t. V, s. 67 i n.

wiska⁴⁴, decyzje ramowe, decyzje, konwencje oraz środki wykonawcze do tych konwencji. Natomiast ust. 1b tego artykułu przewiduje m.in. podejmowanie decyzji ramowych w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych w państwach członkowskich. Wspólne stanowiska stanowią zobowiązanie państw członkowskich do określonych działań, zaś decyzje ramowe mają na celu zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich⁴⁵. Decyzje zaś są podejmowane w innym celu niż zbliżanie przepisów. Konwencje są zalecane do przyjęcia przez państwa członkowskie przez Radę UE. Konwencje takie wchodzi w życie po ich przyjęciu przez co najmniej połowę państw UE⁴⁶. Natomiast środki wykonawcze (a więc akty prawne o charakterze egzekucyjnym)⁴⁷ do tych konwencji są przyjmowane przez Radę 2/3 głosów. Zgodnie z art. 38 TUE przewiduje zawieranie przez Unię umów w sferze III filaru w sposób przewidziany w art. 24. Takie są elementy normatywne w obszarze III filara, uzupełniane wymienionymi już wcześniej instrumentami prawnymi i strukturalnymi (*vide* par. 2 i przypis 6). Należy dodać, że kompetencja ETS w odniesieniu do aktów III filaru jest uregulowana odmiennie niż w I filarze; węższy jest i krąg podmiotów uprawnionych do wniosku o badanie legalności (państwa członkowskie i Komisja) i przedmiot (tylko decyzje ramowe i decyzje Rady). ETS może też rozstrzygać (pod pewnymi warunkami) spory między państwami członkowskimi w omawianej sferze. Jeśli zaś współdziałanie odniesiemy do systemu ochrony prawnej, to uwzględnić tu należy również zagadnienia pierwszofilarowe: współpracę sądową w sprawach cywilnych oraz *acquis* i struktury Schengen. W ramach współpracy policyjnej i sądowej bardzo istotny jest Eurojust, współdziałający z Europelem i krajowymi wymiarami sprawiedliwości. Trudna do przecenienia jest rola ENA oraz wzajemnego wykonywania orzeczeń, a także koordynacji innych instrumentów postępowania przygotowawczego.

⁴⁴ Traktat nie określa mocy prawnej *wspólnego stanowiska* – uważa się zwykle, że nie jest ono aktem prawnym, lecz zobowiązaniem państw członkowskich do określonych działań.

⁴⁵ Są one wiążące co do celu, ale pozostawiają państwom członkowskim wybór formy i środków implementacji, a więc mają charakter podobny do dyrektyw (co budzi kontrowersje, bo są one w III filarze).

⁴⁶ Praktyka wykazała, że państwa członkowskie z pewną niechęcią podchodzą do zawierania takich konwencji i wprowadzają zastrzeżenia do nich, co sprawia, że ta forma jest mało efektywna.

⁴⁷ Z punktu widzenia prawa traktatów te „środki wykonawcze” są *de iure* i *de facto* konwencjami, a więc powinny być przyjmowane jednomyślnie przez państwa strony. Por. J. S o z a ń s k i, *Prawo traktatów*, Warszawa–Poznań: PWP 2008, s. 71 i n.

7. ZWALCZANIE RÓŻNYCH TYPÓW PRZESTĘPCZOŚCI A PRZEZWYCIĘŻENIE FRAGMENTARYZACJI

Artykuł 280 TWE wprowadza **ochronę interesów finansowych Unii**, w tym **zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i prania brudnych pieniędzy**. Począwszy od 1996 r., w ramach Rady, Parlamentu i Komisji, grupy ekspertów oraz Konferencji międzyrządowej prowadzone były prace nad reformą tej sfery ochrony prawnokarnej⁴⁸. Dla realizacji tej normy przyjęto środki w I i III filarach, a także instrumenty instytucjonalne (odnośne funkcje Trybunału Obrachunkowego i EBC). W 1996 i 1997 r. przyjęto też odnośne konwencje (o ochronie interesów UE i zwalczaniu korupcji funkcjonariuszy), a równolegle – szereg aktów prawnych⁴⁹ (zasadą jest tu, że państwa powinny – w braku szczególnych norm – przestępstwa przeciw UE zwalczać takimi środkami, jakie stosują w podobnych sprawach *in foro interno*). W omawianej sferze powołano również do życia OLAF. Dla ochrony wymienionych interesów przyjęto (w latach 1997-1999) projekt *Corpus Iuris* (od miejsca przyjęcia zwany też *Corpus Iuris Florence*), nad którym prace nie zostały definitywnie zakończone, ale od początku monitorowane jest stosowanie dokonywanych w jego ramach ustaleń przez państwa członkowskie⁵⁰. Jest to projekt aktu prawnego (ze sfery karnej) bezpośrednio stosowanego na obszarze całej UE, przygotowanego na zlecenie PE i Komisji. Przewiduje się w nim m.in. powołanie urzędu Prokuratora Europejskiego, który miałby do dyspozycji prokuratorów oddelegowanych w poszczególnych krajach, ale odpowiedzialność sądowa byłaby realizowana na poziomie krajowym (rozwiązanie to przyjęto w Traktacie Lizbońskim i zapisano w TFUE, *vide* niżej). Analizowane zagadnienie jest w większości związane z ochroną interesów finansowych UE oraz praniem pieniędzy⁵¹.

⁴⁸ Por. *Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform: Reform to Community courts* – COM (2000) 109 final.

⁴⁹ Ich omówienie – *Zwalczanie przestępczości*, s. 93 i n. Do *acquis* wchodzi tu też, o czym należy pamiętać, odnośne konwencje Rady Europy i OECD.

⁵⁰ Por. *The Implementation of the Corpus Iuris in the Member-States*, Ms Delmas-Marty/J.A.E. Varvaele, Utrecht: Intersentia 2000. Tekst *Corpus Iuris* zob.: www.law.uu.nl/wiarda/korpus/index 1.html

⁵¹ Por. odnośne porozumienia, dyrektywa Rady 91/308 z 1991 r., dyrektywa PE i Rady 2001/97 z 4.12.2001 r. (OJ L 166, 1991, OJ L 344, 2001) oraz akty EBC. Interesy finansowe UE naruszane są najczęściej przy korzystaniu z funduszy strukturalnych oraz z finansowania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

Należy podkreślić, że – niezależnie od ww. projektu – Prokurator Europejski jest organem wymienionym w Traktacie Lizbońskim.

Istotne znaczenie może mieć rozwój mechanizmów zwalczania (i ich efektywności) w sferze **korupcji**. Korupcja stanowi bowiem, obok naruszenia interesów publicznych, także zaprzeczenie dobrej administracji, rozumianej jako prawo podmiotowe. Zwalczanie korupcji i naruszeń interesów finansowych UE jest obecnie o tyle trudne, że każde z państw członkowskich ma własne normy materialne, proceduralne i praktykę w zakresie zwalczania tych przestępstw. W związku z tym czyn uznany za delikt w państwie A, może być niemożliwy do ukarania w państwie B⁵².

Walka z terroryzmem, zapoczątkowana w grupie TREVI i kontynuowana w Unii instytucjonalnie, jest koordynowana przez wspólne stanowiska i decyzje ramowe oraz akty bezpośrednio stosowane: rozporządzenie WE 2589/2001 (wraz z decyzją 2001/927/WE), rozporządzenie WE 881/2002⁵³ oraz rozporządzenie PE i Rady 2320/2002.

Niezwykle istotna jest **walka z przestępczością zorganizowaną**, w którym to obszarze – obok regulacji VI tytułu TUE oraz odnośnych konwencji Rady Europy i OECD – przyjęto kilkanaście aktów trzeciofilarowych: wspólnych działań, decyzji ramowych i decyzji. Tę (dość słabą infrastrukturę prawną) istotnie uzupełnia współpraca instytucjonalna. Ważna jest też odpowiedzialność prawnokarna podmiotów zbiorowych, wprowadzona zwłaszcza w wyniku reformy prawa konkurencji, zwłaszcza rozporządzeniem Rady 1/2003⁵⁴ oraz w niektórych aktach chroniących interesy finansowe UE.

Podobne niejednorodne i skomplikowane instrumenty stosuje Unia w zwalczaniu takich przestępstw, jak: **handel ludźmi, nielegalna imigracja, narkotyki i narkomania oraz rasizm i ksenofobia**. Wydaje się, że najefektywniejsza współpraca istnieje w zwalczaniu narkotyków i narkomanii. Jeszcze bardziej „oporny” na zwalczanie jest handel ludźmi i nielegalna imigracja, a zwalczanie rasizmu i ksenofobii jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Generalnie – wielość, różnorodność, skomplikowany charakter oraz różna metodologia (międzyrządowa i wspólnotowa) nie sprzyjają efektywności przedmiotowych działań.

⁵² Por. *The Future of European Criminal Justice under the Lisbon Treaty*, ERA Conference Documentation, 11-12.02.2008, Trier, s. 79.

⁵³ OJ L 344, 2001, s. 83, OJ L 164, 2002, s. 3 i OJ L 355, 2002, s. 1.

⁵⁴ Wspomniana reforma prawa konkurencji upoważniła m.in. jednostki (osoby fizyczne i prawne) do dochodzenia roszczeń przed sądami krajowymi.

Ważnym zadaniem jest również **przewyciężenie** (a właściwie usunięcie) **fragmentaryzacji**, czyli podziału między Unię i państwa członkowskie obszaru prawnego, w którym dokonywane są delikty przeciw interesom finansowym Unii, w tym również oszustwa i korupcja. Jak wskazywała Komisja w swoich opracowaniach, taka fragmentaryzacja sprawia, że w przypadku wymienionego podziału kompetencji, procedury wdrażania odpowiedzialności (dochodzenia i ukarania) stają się częściowe lub nieistniejące. Dotychczasowe mechanizmy współpracy są tu niewystarczające, z czego wynika potrzeba wprowadzenia istotnej reformy⁵⁵. Postanowienia Traktatu Lizbońskiego pozwalają na przewyciężenie tego zjawiska.

Współpraca w powyższych sferach, intensyfikowana dzięki działaniom Eurojustu i EJN, a także Europolu i innych struktur w istotny sposób poprawia ten stan rzeczy, ale jedynie nowy porządek prawny (ww. Traktat) może tu wprowadzić zmiany jakościowe, choć efektywność i zakres tych zmian trzeba będzie wypracowywać w codziennej praktyce.

8. PERSPEKTYWY SYSTEMU OCHRONY PRAWNEJ UE

Traktat Lizboński wprowadza do TFUE w pięciu kolejnych rozdziałach tytułu IV pt. **Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości** nowe regulacje (art. 61-69), stosowane bezpośrednio w państwach członkowskich, ustanawiając pojęcie *bezpieczeństwo wewnętrzne UE*. Normy tego tytułu zobowiązują parlamenty państw członkowskich do zapewnienia zgodności prawa wewnętrznego z tymi założeniami, a wszystkie ich władze – do zapewnienia efektywności regulacji unijnych w państwach UE. Wprowadzona zostaje współpraca operacyjna w sferze bezpieczeństwa, a także **Stały Komitet** koordynujący współpracę operacyjną w tym obszarze. Przepisy kolejnych rozdziałów regulują: kontrolę graniczną, azyl i migrację, współpracę sądową w sprawach cywilnych oraz karnych (rozd. 3 i 4), a także współpracę policyjną. Postanowienia Traktatu przewidują, że wszystkie kwestie w obszarze dotychczas trzeciofilarowym regulować będzie prawo stanowione UE (co przyczyni się do ujednoczenia unormowań oraz ich wprowadzania do *acquis* Unii). Ustanawiają one ponadto **Prokuraturę Europejską** „w oparciu o Eurojust”, kompetentną do ścigania przestępstw przeciw interesom finan-

⁵⁵ Por. COM (2000) 608 i COM (2000) 34. Zob. także: *The Future of European Criminal Justice under the Lisbon Treaty*, Annex 1, s. 77 i n.

sowym Unii oraz do wnoszenia spraw przed sądy krajowe. Takie ujęcie całości zagadnienia pozwala na uzyskanie jednolitości regulacyjnej i systemowej (tu – z uwzględnieniem **praw jednostek**), w sposób ponadnarodowy i bezpośrednio skuteczny w państwach członkowskich⁵⁶. Tym niemniej należy pamiętać, że w chwili obecnej regulacje wspólnotowe w sferze prawnokarnej mają charakter unormowań minimalnych (zwykle zharmonizowanych) oraz że taki charakter będą one miały jeszcze przez kilka lat po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego (do czasu zmiany odnośnych regulacji), a więc w nowym systemie prawa unijnego. Ich ujednoczenie będzie więc jeszcze wymagało znacznego czasu oraz wspólnych wysiłków państw UE.

Harmonizacji, a następnie ujednoczeniu ulegną więc również mechanizmy sterowania pracą **struktur unijnych** stworzonych dla współpracy państw UE w omawianej sferze. Chodzi tu zwłaszcza – obok Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej, Europolu i Cepolu, Edac, Frontex, Inspektora Ochrony Danych, Centrum Zwalczania Rasizmu i Ksenofobii oraz sieci Raxen – o liczne agencje unijne, takie jak: Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA), Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA), Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA), Europejska Agencja ds. Substancji Chemicznych (ECHA, w przygotowaniu), Europejska Agencja Leków (EMA), Europejska Agencja Ochrony Środowiska (EEA) wraz z sieciami, Europejska Agencja Praw Podstawowych (FRA, poprzednio EUMC), Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), a nawet Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Dodać do tego należy liczne komitety i grupy ekspertów. Warto tu pamiętać o wiodącej roli instytucji głównych, a zwłaszcza Rady UE, Parlamentu i Komisji.

Znacznemu ujednoczeniu ulegną również (już od momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego) **prawa podmiotowe**. Artykuł 6 TUE wprowadza zasady wolności i prawa określone przez **Kartę Praw Podstawowych**, jako zasady podstawowe Unii, a samą Kartę załączoną do Traktatu – jako jego integralną część. Unia (po 1.01.2009) przystępuje do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), a ponadto uznaje standardy EKPC jako ogólne zasady prawa UE (należy tu również pamiętać o innych umowach międzynaro-

⁵⁶ Por. J. S o z a ń s k i, *Traktat Reformujący UE*, w: *Prawo i podatki w UE w praktyce*, 2008, nr 1, Wyd. Infor, s. 5 i n.

dowych wchodzących do *acquis*). Normy powyższe są poszerzone przez *zasady demokratyczne* (tytuł II, eksponujący ideę społeczeństwa obywatelskiego) oraz część II TFUE – *niedyskryminacja i obywatelstwo*. Poza uprawnieniami wynikającymi z tych norm, cały szereg praw ekonomicznych i społecznych może być podstawą roszczeń sądowych i pozasądowych wysuwanych wobec organów krajowych. Natomiast zasady udziału jednostek w dochodzeniu ich roszczeń przed ETS nie uległy zmianie. Istnieje spora szansa na to, że praktyka sądowa i pozasądowa w sferze prawa podmiotowych będzie stymulowała także ujednolicanie norm w sferze prawnokarnej.

W sferze **ochrony praw podmiotowych** oznacza to, przy zachowaniu zakresu dotychczasowych unormowań *acquis* w sferze praw człowieka, ich wzbogacenie o dwa nowe źródła praw podmiotowych – bezpośrednie stosowanie przepisów KPP oraz postanowień EKPC⁵⁷. Może powstać przy tym pytanie, czy przy obecnym – niezwykle skomplikowanym – stanie prawnym takie wzbogacenie nie wpłynie na osłabienie konotywności obowiązującego prawa, a więc i efektywności jego norm. Stąd niezwykle istotna na forum edukacji akademickiej byłaby analiza funkcjonalna poszczególnych instrumentów, krajowych wspólnotowych (unijnych) i międzynarodowych. Dla przykładu – zamiast „powielać” znany materiał, jak wynika z większości wspomnianych sylabusów do Systemu ochrony prawnej UE – należałoby wskazać różnice przedmiotowe i proceduralne poszczególnych roszczeń do kompetentnych organów. W przypadku sądów zaś – wykazać różnice między skargą do ETS (Luksemburg) i do ETPC (Strasburg), a także odwołać się do instrumentów przewidzianych przez inne umowy (np. konwencje MOP, ONZ, OECD czy Karta Społeczna i inne konwencje RE). Byłoby to tym bardziej istotne, że świadomość prawna co do praw podmiotowych wynikających z *acquis* oraz co do korzystania z wynikających stąd roszczeń (wnoszony także do sądów krajowych), jest w Polsce niezwykle niska.

Uwzględniając kwestie omówione w poprzednich paragrafach, można stwierdzić, że po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, dzięki uporządkowaniu regulacji i ich ponadnarodowemu charakterowi, powstanie (*de facto* zostanie rozwinięty i uporządkowany) jednolity **system ochrony prawnej UE**,

⁵⁷ Niezależnie od stosowania norm merytorycznych wynikających z EKPC, które weszły już do *acquis* jako ogólne zasady prawa. Warto ponadto wskazać, że przepisy EKPC oraz regulacje ETPC zostały zmienione w sposób umożliwiający przystąpienie Unii do konwencji (co było przedtem niemożliwe). Jednakże możliwe jest powstawanie konfliktów między standardami EKPC, które weszły do *acqui*, a przepisami konwencji stosowanymi bezpośrednio.

co przyczyni się nie tylko do ochrony interesów Unii i państw członkowskich (w tym poprawy bezpieczeństwa), ale także do poszerzenia ochrony praw jednostek. Zapewnienie jego efektywności będzie jednak wymagało wielkiego wysiłku implementacyjnego instytucji krajowych.

Jednakże dwa poniższe elementy pozostaną niezmiennie i w obecnym i w nowym porządku prawnym. Zarówno w *acquis wspólnotowym*, jak i *unijnym nakaz uwzględniania norm w kontekście całego acquis, włączając w to ogólne zasady prawa*, sprawia, że **prawa podmiotowe są** (i będą) **szersze** niż w innych porządkach prawnych. Zdecydowanie szersza musi być też ich ochrona. A to praktycznie wymaga, żeby uwzględniać w tak pojętym systemie *rządy prawa*. I tutaj należy przyznać, że rządy prawa, ze względu na swą niską popularność w sferze analiz i publikacji, są kategorią niezwykle „upośledzoną” w teorii oraz w edukacji prawniczej. Nie sposób w żadnej z pozycji podręcznikowych czy monograficznych znaleźć jej szersze omówienie, z przytoczeniem przykładów praktyki i orzecznictwa. Sytuacja ta jest trudna do zrozumienia, zważywszy, że kategoria *rządy prawa* jest podstawowym standardem prawnym Unii i jej państw członkowskich, a także zawiera nakaz postępowania dla wszystkich instytucji publicznych. Rządy prawa są ponadto niezwykle ważne dla zapewnienia **wolności i demokracji**, a także dla rozwoju **społeczeństwa obywatelskiego**, które stwarza najszersze gwarancje rządów prawa oraz ochrony praw podmiotowych, a zarazem najlepiej chroni interes ogólny (publiczny).

Zagadnienie to ma również niezwykle istotne znaczenie dla ochrony praw podmiotowych i interesu publicznego w Polsce, w tym dla poprawy funkcjonowania (ciągle szwankującego) organów wymiaru sprawiedliwości oraz dla budowy społeczeństwa obywatelskiego, co należałoby sobie uświadamiać poczynając zwłaszcza od edukacji akademickiej.

BIBLIOGRAFIA

- Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform: Reform to Community courts* – COM (2000) 109 final.
Baszkiewicz J., *Francja w Europie*, Warszawa i in.: Ossolineum 2006.
Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Część szczegółowa, Zakamycze 2005.
Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa: EWSPiA 2005.

- Dokumenty europejskie*, t. V, opr. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin: Verba 2004.
- Grzelak A., *Organy ochrony prawnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa: UKIE 2005.
- Łazowski A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002.
- Malinowska I., *System organów ochrony prawnej w państwach Unii Europejskiej*, w: *Polska – Unia Europejska*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2003.
- Malinowska I., Zróżnicowanie modeli ochrony prawnej w państwach Unii Europejskiej, „Przegląd Europejski” 2(5)(2002), s. 41-69.
- Mik C., *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń: TNOiK 2001.
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków: Wolters Kluwer Polska 2005.
- Pietrzak M., *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa: Wyd. Liber 2007.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2007.
- Sozański J., *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa–Poznań: PWP 2003.
- Sozański J., *Traktat Reformujący UE*, w: *Prawo i podatki w UE w praktyce*, 2008, nr 1, Wyd. Infor.
- System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa: Elipsa 2006.
- The Future of European Criminal Justice under the Lisbon Treaty*, ERA Conference Documentation, 11-12.02.2008, Trier.
- The Implementation of the Corpus Juris in the Member-States*, Ms Delmas-Marty / J.A.E. Varvaele, Utrecht: Intersentia 2000.
- Wawrzyk P., *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa: WAiP 2007.
- Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa: LexisNexis 2006.

THE RULE OF LAW IN THE EU SYSTEM
OF LEGAL PROTECTION, CONSIDERING THE CHANGES
INTRODUCED BY THE LISBON TREATY
AND ITS CONSEQUENCES FOR POLAND

S u m m a r y

The uniqueness of *system of legal protection in the EU* consists in the fact that it covers both protection of subjective rights of individuals (including the vast domain of human rights) and the area of security, freedom and justice, as well as the protection of public interest, hence

the spheres which may be mutually contradictory. The scope of such legal protection and its effectiveness and crucial properties affect the legal protection systems of particular EU countries. One must remember about the dynamism of the EU system and take into account potential future developments (both in the EU and Poland) after the Lisbon Treaty came into force. All these issues should be reflected in any academic introductory course (failing in many respects as yet) for the above subject.

Translated by Tomasz Palkowski

Słowa kluczowe: system ochrony prawnej UE, Traktat Lizboński, podmiot prawa.

Key words: system of legal protection in the EU, Lisbon Treaty, subjective rights.