

Prof. dr hab. Monika Szwarc

Instytut Nauk Prawnych

Polskiej Akademii Nauk

Warszawa, 20 grudnia 2024 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Łukasza Sternowskiego

„Skutek bezpośredni umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską w ramach Wspólnej Polityki Handlowej”

(Łódź 2024, ss. 252).

I. Wybór tematu

We wstępie przedłożonej do recenzji rozprawy Doktorant wskazał, że jest ona poświęcona „umowom wchodzącym w zakres nowych elementów Wspólnej Polityki Handlowej, tj. handlowych aspektów własności intelektualnej oraz bezpośrednich inwestycji”, a następnie doprecyzował, że dotyczy ona „skutku bezpośredniego umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską w ramach Wspólnej Polityki Handlowej” (s. 9). Tak określoną problematykę należy uznać za aktualną i doniosłą prawnie, biorąc pod uwagę znaczenie umów międzynarodowych w ww. obszarach dla działania przedsiębiorców na rynku wewnętrznym UE.

Jednocześnie warto dodać, że rozprawa zawiera również inne niż te wskazane we wstępie przez Doktoranta wątki. Inaczej niżby sugerował wąsko sformułowany tytuł, w rozprawie tej widoczne są dwa równoległe wątki. Pierwszy - to ewolucja zakresu WPH oraz kompetencji Wspólnot/Unii do zawierania umów międzynarodowych i procedur ich zawierania w tym obszarze, a także charakter kompetencji UE (kompetencja w ramach WPH stała się z czasem kompetencją wyłączną). Doktorant sporo miejsca poświęca również rozważaniom, zwłaszcza z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE), dotyczącym granic kompetencji UE w dziedzinie WPH i możliwości zawierania umów międzynarodowych w jej granicach (zwłaszcza dotyczy to handlowych aspektów własności

intelektualnej oraz bezpośrednich inwestycji, w mniejszym stopniu porozumień WTO). Drugi wątek - to ten sygnalizowany w tytule – czyli kwestia stosowania tych umów zarówno przed TSUE, jak też przed sądami krajowymi (w tym zagadnienie skutku bezpośredniego). Wątek ten zawarty jest właściwie w rozdziale trzecim, natomiast dużo mniej obecny jest w rozdziałach czwartym i piątym.

Wybór tematu zasługuje na aprobatę, problemy związane z zawieraniem i stosowaniem umów międzynarodowych, których stroną była/jest Wspólnota/Unia, są doniosłe prawnie i aktualne, zwłaszcza z uwagi na najnowszą praktykę UE zawierania takich umów (por. te wymienione przez Doktoranta w rozdziale piątym). Pewien niedosyt budzi natomiast szczątkowe uzasadnienie wyboru tematu. W szczególności brak jest uzasadnienia, dlaczego Doktorant wybrał te dwa właśnie elementy wchodzące w zakres Wspólnej Polityki Handlowej.

II. Struktura pracy

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów oraz wstępu i podsumowania. We wstępie przedstawiono główną tezę rozprawy oraz szczegółowe pytania badawcze, zastosowane metody badawcze oraz prezentację struktury pracy.

Rozdział pierwszy poświęcono ewolucji kompetencji i procedury zawierania przez Wspólnoty Europejskie umów międzynarodowych w ramach Wspólnej Polityki Handlowej (WPH) przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. W rozdziale drugim przedstawiono kompetencje i procedurę zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych w ramach WPH w obecnym stanie prawnym (po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony). W rozdziale trzecim znalazły się zagadnienia skutku bezpośredniego postanowień umów międzynarodowych zawieranych przez UE (przy czym w zasadzie rozdział dotyczy porozumień WTO i poprzedzającego je GATT 47). Kolejne dwa rozdziały dotyczą kolejno: umów zawieranych przez UE w ramach WPH w dziedzinie handlowych aspektów własności intelektualnej (rozdział czwarty) oraz w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (rozdział piąty).

O ile taka struktura pracy nie budzi zastrzeżeń, jest ona dostosowana do planu badawczego i pytań postawionych we wstępie, o tyle wątpliwości powstają w kontekście tytułów niektórych rozdziałów. Rozdział 3 trzeci („Skutek bezpośredni postanowień umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską”) dotyczy przede wszystkim postanowień porozumień

WTO (i poprzedzającego je GATT 47) i wydaje się, że takie doprecyzowanie powinno znaleźć się w rozprawie. Jedyne marginalnie Doktorant przywołuje również wybrane wyroki TSUE dotyczące umów o współpracy (np. z Maroko) i umów stowarzyszeniowych (np. Portugalii w okresie przed przystąpieniem), ale w przeważającej części rozważania dotyczą stanowiska TSUE, który odmawiał bezpośredniego skutku postanowieniom GATT 47 a potem WTO. Na marginesie można dodać, że TSUE przyznawał i przyznaje bezpośredni skutek przepisom umów stowarzyszeniowych (np. z Polską i Słowacją w okresie przed ich przystąpieniem do UE) oraz umowom o współpracy (np. z Rosją). Są to jednak zupełnie inne przypadki i stany prawne niż te, gdzie w zakres podstawy rozstrzygnięcia danej sprawy wchodzi postanowienia WTO.

Ponadto, rozdziały czwarty i piąty rozprawy zostały zatytułowane „Zawieranie przez Unię Europejską umów międzynarodowych w ramach wspólnej polityki handlowej...”, co wydaje się nieadekwatne zarówno do tytułu (przedmiotu) rozprawy, jak również do treści zawartych w tych rozdziałach. W rozdziale czwartym przedstawiono kolejno: zakres kompetencji UE („zawieranie” umowy sugeruje raczej procedurę) i charakter tych kompetencji w orzecznictwie TSUE; skutek bezpośredni postanowień TRIPS został omówiony w odniesieniu do okresu przed TL (s. 141-145). W rozdziale piątym: zaprezentowano trzy umowy (CETA, EUSKFTA, EUSFTA), gdzie w ogóle nie przedstawiono procedur zawierania tych umów, lecz raczej ich treść i spory dotyczące prawidłowej podstawy prawnej ich zawierania (czy WPH czy poza WPH, czy kompetencja wyłączna UE, czy kompetencja dzielona z państwami członkowskimi). TSUE. Na marginesie warto zaznaczyć, że sama procedura zawierania ww. umów została przedstawiona we wcześniejszym rozdziale rozprawy (od s. 57 i to nie budzi wątpliwości).

Wreszcie, przy lekturze pracy uderza pewne „poszatkiowanie” poszczególnych sekcji tekstu; brakuje łączników, które logicznie łączyłyby te fragmenty. Przykładowo, nie ma żadnego logicznego połączenia między pkt 2.2.1 (Kompetencje UE do zawierania umów międzynarodowych) a pkt 2.2.2 (Umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i Państwa Członkowskie, s. 47-48). W pierwszym podpunkcie przywołano treść obecnego brzmienia art. 216 TFUE, a w drugim podpunkcie pojawia się od razu opinia TS 1/13 – jaki jest związek między tymi punktami, dlaczego „nagle” się ta opinia TS tu pojawia? Podobnie brak jest

powiązania między pkt 4.2. (s. 163) a 4.3. (s. 164 – brak wprowadzenia dlaczego w tym miejscu omawiana jest opinia 3/15) oraz pkt 4.3 (s. 173) a pkt 4.4. (s. 174 – inne orzeczenia).

III. Cele badawcze i ich realizacja. Warsztat naukowy.

Zasadniczo warsztat naukowy Doktoranta jest poprawny. W rozprawie znalazły się wyniki analiz relewantnych przepisów prawa UE (kolejne wersje traktatów unijnych) oraz obszernego orzecznictwa TSUE. Nie tylko przeanalizował on zmieniające się przepisy prawa pierwotnego dotyczące WPH oraz odnośne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, lecz także wielokrotnie samodzielnie formułował syntezy i wnioski.

Wątpliwości pojawiają się w kontekście kilku zagadnień ogólnych, które przenikają całą rozprawę. Po pierwsze, wątpliwości pojawiają się co do tego, jakie znaczenie Doktorant nadał – na potrzeby rozprawy – terminowi „bezpośredni skutek”. Teza badawcza została sformułowana w następujący sposób: „umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską w ramach Wspólnej Polityki Handlowej w obecnym stanie prawnym powinny być uznane za odnoszące skutek bezpośredni”. Ponadto formułując pytania badawcze 4) i 5) Doktorant również odnosi skutek bezpośredni do umów, a nie do ich przepisów (s. 10).

I tu od razu pojawia się kwestia zasadniczo fundamentalna dla tej rozprawy, mianowicie: jak Doktorant rozumie „skutek bezpośredni” na potrzeby prowadzonych rozważań. Wątpliwość wynika stąd, że walor skutku bezpośredniego przypisuje się w prawie UE przepisom, a nie całym aktom prawnym. W całej rozprawie widoczna jest niekonsekwencja, raz Doktorant posługuje się terminem skutek bezpośredni umowy (tytuły rozdziałów i sekcji rozprawy, s. 103 – w odniesieniu do wyroku 17/81 Pabst, s. 104, s. 114), innym razem – skutek bezpośredni postanowień przepisu prawa UE (np. s. 86, 102-103). Tymczasem jest to istotne rozróżnienie, zwłaszcza że czym innym jest skutek bezpośredni przepisu prawa UE a czym innym – bezpośrednio stosowanie aktu prawa UE (np. rozporządzenie UE) lub umowy międzynarodowej. Trybunał Sprawiedliwości posługuje się terminem skutek bezpośredni przepisu umowy międzynarodowej (vide np. wyroki powołane przez Doktoranta na s. 103 rozprawy). Z pewnością natomiast nie można zgodzić się ze stanowiskiem Doktoranta, jakoby Trybunał rozróżniał „dwa aspekty skutku bezpośredniego: skutek umowy jako całości oraz skutek poszczególnych jej przepisów” (s. 114). Uwzględnienie charakteru, ogólnego układu oraz celu danej umowy międzynarodowej jest częścią analizy, czy konkretny przepis tej

umowy – po spełnieniu pozostałych przesłanek (jasny i precyzyjny, kompletny) – może być uznany za bezpośrednio skuteczny.

Po drugie, „bezpośredni skutek” przepisu prawa unijnego zasadniczo oznacza, że jednostki wywodzą z niego uprawnienie, któremu sąd krajowy ma udzielić ochrony (106/77 Simmenthal, pkt 14-16). Z tego względu odróżnić należy „bezpośrednią skuteczność” od „bezpośredniego stosowania” i „bezpośredniego obowiązywania” (por. A. Wróbel, Zasada bezpośredniego skutku prawa unijnego, w: A. Wróbel (red.) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Tom I, wydanie 2, Warszawa 2010, s. 97 i nast.). Doktorant zdaje się stosować zamiennie bezpośredni skutek i bezpośrednio stosowanie (por. wnioski s. 218), co może budzić wątpliwości.

Po trzecie, rozdział czwarty został poświęcony zasadniczo TRIPS i ewolucji stanowiska TS, który stwierdził, że umowa ta w całości wchodzi w zakres WPH (natomiast nie wchodzi Traktat z Marrakeszu). Kwestia bezpośredniego skutku postanowień TRIPS została omówiona w odniesieniu do okresu przed wejściem w życie TL (a zatem przed zmianą zakresu art. 216 TFUE) i Doktorant prawidłowo wskazał, że TS odmawiał takiego skutku. Wydaje się jednak, że wówczas jeszcze nie przesądzono, że TRIPS wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji UE, a zatem w tym zakresie rzeczywiście istnieje powiązanie z rozważaniami zawartymi w rozdziale trzecim, a dotyczącymi wykluczenia skutku bezpośredniego postanowień innych porozumień WTO (GATT 47, GATT 94, które są umowami mieszanymi). Natomiast pozostaje pytanie, jakie jest stanowisko Doktoranta w odniesieniu do możliwości przyznania postanowieniom TRIPS skutku bezpośredniego (z zastrzeżeniem spełnienia pozostałych przesłanek skutku bezpośredniego) oraz czy przedstawione w rozdziale trzecim orzecznictwo TS na gruncie umów mieszanych może mieć znaczenie dla odpowiedzi na to pytanie.

Następnie, rozdział piąty został w całości poświęcony kwestii, które inne umowy międzynarodowe w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych mieszczą się w zakresie WPH w świetle najnowszego orzecznictwa TS. Natomiast brak jest w tym rozdziale odniesienia do skutku bezpośredniego postanowień tych umów. Skoro tematem rozprawy jest właśnie „skutek bezpośredni” to warto było wyodrębnić w tym rozdziale rozważania w osobny punkt po to, by wskazać, które umowy wprost wykluczają taki skutek, którego go

dopuszczają, jakie znaczenie może mieć orzecznictwo TSUE przedstawione w rozdziale trzecim, etc.

Wreszcie, jak już wspomniano wyżej, istotną część rozważań Doktorant poświęcił kwestii charakteru kompetencji UE w obszarze WPH, które ewoluowały w kierunku kompetencji wyłącznych. Jednocześnie, w rozdziale trzecim, który dotyczy skutku bezpośredniego przepisów umów międzynarodowych Doktorant skupił się na porozumieniach WTO (i poprzedzającym je GATT 47), które zasadniczo należą (a może należały?) do kompetencji niewyłącznych Wspólnoty/Unii, więc były to umowy mieszane. Biorąc pod uwagę to wszystko, niedosyt budzi to, że w rozprawie zabrakło zebrania w jednym miejscu wniosków, jaka jest zdaniem Doktoranta zależność między charakterem kompetencji Unii do zawarcia danej umowy (tzn. czy są to kompetencje wyłączne czy dzielone z państwami członkowskimi) – nawet z ograniczeniem do WTO a uznaniem przepisu umowy międzynarodowej (której Wspólnota/Unia jest stroną) za bezpośrednio skuteczny. Są w rozprawie takie zastanawiające fragmenty, np. s. 107: „Problematyczna jest natomiast kwestia skutku bezpośredniego norm zawartych w umowach mieszanych w zakresie postanowień objętych wyłączną kompetencją Wspólnoty” (?). Do tego Doktorant powołał wyrok C-18/90 Kziber, w którym TS uznał za bezpośrednio skuteczny jedną z przepisów umowy o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Marokiem. Jakie znaczenie miałyby tu mieć fakt, że jest to umowa mieszana? Rozważania zawarte na s. 107-113 są w tym zakresie niejasne. Niedosyt budzą również wnioski końcowe. Dodatkowo można się zastanawiać, dlaczego rozważania na tych stronach (i ogólnie w rozdziale trzecim), a dotyczące umów mieszanych miałyby mieć znaczenie dla umów zawieranych w ramach WPH (gdzie UE ma kompetencje wyłączne)? Podobnie niejasny jest (w kontekście umów które są zawierane w ramach WPH) wniosek na s. 132: „rozdzielenie pomiędzy kompetencjami wyłącznymi i dzielonymi w odniesieniu do postanowień umowy mieszanej jest ważne w kontekście skutku bezpośredniego oraz realizacji poszczególnych przepisów umowy”. Ta kwestia wymaga wyjaśnienia w sposób kompleksowy.

Warto byłoby pokusić się o zbiorcze zebranie wniosków, dlaczego zdaniem Doktoranta istnieje związek między charakterem danej umowy (mieszana) a przyznaniem skutku bezpośredniego jej postanowieniu oraz jak te wnioski mogą mieć zastosowanie do TRIPS (rozdział czwarty) oraz inwestycji bezpośrednich.

Na koniec uwaga szczegółowa. Doktorant podał EKPC jako przykład umowy zawartej przez państwa członkowskie, a niewiążącej UE która może „wywoływać skutki prawne w porządku prawnym Unii na gruncie prawa unijnego” (s. 53). To jest moim zdaniem nadmierne uproszczenie, które wymaga wyjaśnienia. EKPC stanowi dla TSUE źródło inspiracji – i to jest jakiś skutek, no ale wymaga to doprecyzowania, zwłaszcza w świetle art. 52 ust. 3 Karty.

Dobór literatury w rozprawie należy uznać zasadniczo za satysfakcjonujący, chociaż warto byłoby gdyby Doktorant dodatkowo uwzględnił monografię P. Saganka, Podział kompetencji między Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie (Warszawa 2002) oraz monografię M. Niedźwiedź, Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej (Warszawa 2004).

Pomimo zgłoszonych powyżej uwag polemicznych, warsztat badawczy Doktoranta należy ocenić pozytywnie. Rozważania są rzetelne i poparte porządną analizą relewantnych przepisów prawa pierwotnego, orzecznictwa TSUE oraz innych dokumentów (np. stanowisk Komisji Europejskiej), uzupełnionego piśmiennictwem w j. polskim i angielskim. Pozwala to na konkluzję, że mgr Łukasz Sternowski posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Potrafi identyfikować oraz analizować różne źródła i na tych podstawach samodzielnie formułować wnioski.

IV. Formalna strona rozprawy.

Formalna strona rozprawy zasadniczo nie budzi zastrzeżeń. Została napisana poprawnym językiem, usterki językowe są nieliczne.

Sposób prowadzenia argumentacji jest jasny i zrozumiały. Rozprawa została opatrzona wykazami: stosowanych skrótów (na początku), literatury, aktów prawnych, orzecznictwa oraz źródeł internetowych (na końcu).

V. Konkluzja

Recenzowana rozprawa jest wartościowym opracowaniem naukowym, w którym zrealizowano jasno sformułowane cele badawcze. Przedstawione w recenzji uwagi

polemiczne nie wpływają na ostateczną pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną mgr Łukasza Sternowskiego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie prawo oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia przez nią pracy naukowej. Rozprawa spełnia zatem wymagania określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2024.1571 t.j.) i może stanowić podstawę dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym do nadania Panu Łukaszowi Sternowskiemu stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Prof. dr hab. Monika Szwarc