

Dr hab. Monika Szwarc  
Instytut Nauk Prawnych  
Polskiej Akademii Nauk

Warszawa, 7 stycznia 2020 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Michaliny Szpyrki „Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego”, Warszawa, 2019, ss. 458.**

**I. Wybór tematu**

Mgr Michalina Szpyrka trafnie wybrała tematykę rozprawy doktorskiej. Przedmiotem rozważań są standardy prawne, zidentyfikowane i zrekonstruowane na podstawie analiz Konstytucji, regulacji Rady Europy i Unii Europejskiej, które chociaż zasadniczo były kształtowane w celu ochrony praw podstawowych jednostek, to jednak w określonych sytuacjach mogą znaleźć zastosowanie również do osób prawnych (podmiotów gospodarczych). Doktorantka trafnie założyła, że jedną z dziedzin, w której standardy ochrony praw jednostek znajdują zastosowanie do podmiotów gospodarczych, są uregulowania dotyczące nakładania kar pieniężnych. Niewątpliwie jest to tematyka doniosła zarówno z teoretycznego, jak również praktycznego punktu widzenia. Ochrona praw człowieka (praw podstawowych), zarówno w odniesieniu do osób fizycznych, jak również – w pewnych obszarach – w odniesieniu do osób prawnych, ma coraz większe znaczenie w stosowaniu prawa przez organy administracji i sądy. Standardy te mogą stanowić wskazówki interpretacyjne przy wykładni przepisów krajowych oraz wzorce kontroli zgodności przepisów krajowych z perspektywy ochrony praw. Dodatkowo, biorąc pod uwagę aktywność sądów konstytucyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), standardy te podlegają nieustannej ewolucji orzeczniczej. Z jednej strony można zauważyć tendencje do poszukiwania jednolitej wykładni standardów bez względu na ich źródło (konstytucyjny, konwencyjny i unijny). Z drugiej strony jednak można zaobserwować w konkretnych sytuacjach zróżnicowanie poziomu ochrony wynikającego z tych standardów w zależności od ich źródła i wówczas mogą pojawić się wątpliwości, jak rozstrzygać takie konflikty.

Ponadto za trafny należy uznać wybór prawa telekomunikacyjnego, jako przykładu zastosowania standardów w postępowaniach zmierzających do nakładania kar na podmioty gospodarcze. Jak uzasadniła Doktorantka, „wybór tła badawczego podyktowany jest rozwiniętą harmonizacją prawa w tym zakresie, która przez określone regulacje prawne wpływa (...) na prawa jednostki przez określanie wymogów, dotyczących stosowania kar pieniężnych (...) oraz że polskie prawo telekomunikacyjne „wdraża do krajowego porządku prawnego unijne dyrektywy telekomunikacyjne” (s. 13). To uzasadnienie zasługuje na aprobatę. Stosowanie prawa telekomunikacyjnego - ze względu na fakt, że znaczna część przepisów polskich stanowi transpozycję przepisów unijnych - wymaga stosowania nie tylko standardów zawartych w Konstytucji i regulacjach Rady Europy, lecz także – zawartych w prawie Unii Europejskiej. Z tego względu, prawo telekomunikacyjne stanowi udaną egzemplifikację problemów, jakie mogą pojawiać się w kontekście zapewniania ochrony standardów w postępowaniach zmierzających do nakładania kar pieniężnych.

## **II. Struktura pracy**

Rozprawa składa się z ośmiu rozdziałów oraz wstępu i zakończenia. Dwa pierwsze rozdziały zostały poświęcone zagadnieniom kar pieniężnych, tzn. ogólnym rozważaniom dotyczącym kar pieniężnych (rozdział I) oraz dotyczącym kar pieniężnych w polskim prawie telekomunikacyjnym (rozdział II). W rozdziale III Doktorantka zidentyfikowała źródła standardów stosowania kar pieniężnych w prawie UE oraz w dorobku Rady Europy. Kolejne rozdziały zostały poświęcone tym gwarancjom, które Doktorantka uznała za relewantne w postępowaniach zmierzających do nałożenia kar pieniężnych, tzn.: zasadzie pewności prawa (rozdział IV), zasadzie równości (rozdział V), zasadzie proporcjonalności (rozdział VI), zasadzie *ne bis in idem* (rozdział VII) oraz prawu do sądu i do rzetelnego procesu (rozdział VIII).

Struktura rozprawy jest przejrzysta i dostatecznie szczegółowa. Każdy rozdział zawiera uwagi wstępne oraz podsumowanie, w którym zawarte są najważniejsze cząstkowe konkluzje. We wstępie przedstawiono hipotezę badawczą i założenia badawcze. Zakończenie zawiera najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

W każdym z kolejnych rozdziałów IV-VIII Doktorantka rekonstruowała standardy ochrony wynikające kolejno z: prawa UE (dalej: standard unijny), dorobku Rady Europy, w

szczególności Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: standard konwencyjny) oraz Konstytucji RP (dalej: standard konstytucyjny). Należy zatem zauważyć, że w odniesieniu do każdej zasady lub prawa w pierwszej kolejności analizie poddawany był standard wynikający z prawa UE, który jest „najmłodszy” spośród tych trzech źródeł i zasadniczo był kształtowany przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz dorobku Rady Europy, w szczególności EKPC i dotyczącego jej wykładni orzecznictwa ETPC. Tę okoliczność uwzględnia także Karta Praw Podstawowych oraz Wyjaśnienia do niej, na podstawie których uwzględnianie tych wcześniej kształtowanych standardów jest wymagane także przy wykładni Karty. Skoro zatem standard unijny czerpie z dorobku pozostałych dwóch wydaje się, że kolejność analizy powinna być inna: najpierw standard konstytucyjny, następnie standard konwencyjny, zaś jako ostatni – standard unijny. Taka kolejność nie miałaby w żadnym razie implikować wagi (ważności) któregośkolwiek standardu względem pozostałych, lecz raczej - odzwierciedlać ewolucję tych standardów w czasie. Przyjęcie takiej sekwencji rozważań, w przekonaniu recenzentki, przyczyniłoby się jeszcze do zwiększenia przejrzystości rozprawy. Rekonstrukcja standardu unijnego jako pierwszego i tak najczęściej wymagała rekonstrukcji standardu konwencyjnego (na gruncie EKPC), co spowodowało, że te same orzeczenia ETPC były najpierw skrótowo przedstawiane w kontekście prawa unijnego, a dopiero następnie – szerzej w kontekście standardu konwencyjnego. Przystawienie kolejności tych rozważań pozwoliłoby unikać powtórzeń i prezentować dorobek TSUE już na tle znajomości dorobku ETPC.

### **III. Hipoteza badawcza i jej realizacja. Warsztat naukowy.**

Zadeklarowanym przez Doktorantkę celem rozprawy jest „weryfikacja hipotezy, że możliwe jest dekodowanie standardów ochrony praw człowieka obowiązujących na poziomie unijnym, konwencyjnym oraz konstytucyjnym, które znajdują zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych przewidzianych w polskim prawie telekomunikacyjnym” (s. 14). Rozważania zmierzające do weryfikacji tej hipotezy zostały co do zasady przeprowadzone w sposób logiczny, przejrzysty i uporządkowany.

O ile dwa pierwsze rozdziały dotyczą zasadniczo charakteru, zakresu i źródeł kar pieniężnych w prawie telekomunikacyjnym, o tyle wszystkie pozostałe rozdziały dotyczą: po pierwsze, identyfikacji i rekonstrukcji mających zastosowanie standardów ochrony w postępowaniach

prowadzących do nałożenia kar pieniężnych oraz po drugie, oceny, czy przepisy polskiego prawa telekomunikacyjnego są z tymi standardami zgodne.

W rozdziale III Doktorantka przedstawiła źródła standardów stosowania kar pieniężnych w prawie UE, trafnie wskazując w tym zakresie: zasady ogólne, postanowienia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz przepisy prawa pochodnego (dyrektywy). Jednocześnie, w opinii recenzentki w tych rozważaniach ogólnych powinny dodatkowo znaleźć się informacje, kiedy zasady ogólne i KPP w ogóle mają zastosowanie. Dopiero na końcu rozważań i to wyłącznie w kontekście prawa do sądu (s. 327) wskazano, że w tym zakresie istotne znaczenie ma art. 51 ust. 1 KPP. Jak wiadomo wynika z niego, że państwa członkowskie są związane postanowieniami Karty wyłącznie w zakresie, w jakim wykonują prawo Unii. Wydaje się, że wątek zakresu związana państwa postanowieniami Karty powinien znaleźć się dużo wcześniej niż w końcowych rozważaniach, właśnie w rozdziale poświęconym ogólnie – mającym zastosowanie standardom unijnym. Konieczne byłoby syntetyczne przedstawienie najważniejszych wskazówek wynikających w tym zakresie z orzecznictwa TSUE oraz wyraźne uzasadnienie, dlaczego unijne standardy ochrony wiążą w obszarze polskiego prawa telekomunikacyjnego.

Słusznie Doktorantka zwróciła także uwagę, że kary pieniężne powinny być analizowane w kontekście spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku zapewnienia skutecznych sankcji za naruszenia prawa UE. Zatem, jeżeli określone aspekty prawa telekomunikacyjnego wynikają z dyrektyw UE, państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzić w prawie krajowym odpowiednie sankcje, zmierzające do zapewnienia skuteczności prawa UE. Następnie Doktorantka zaprezentowała sposoby zapewnienia standardów unijnych w prawie krajowym, wskazując działania legislacyjne i sądowe. Rozważania dotyczące reguł sądowego stosowania prawa UE w porządku krajowym, tzn. obowiązku prounijnej wykładni prawa krajowego, zasady pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa UE, nie budzą zastrzeżeń warsztatowych.

W tym samym rozdziale III Doktorantka przedstawiła źródła standardów stosowania kar pieniężnych wynikające z dorobku Rady Europy, trafnie wskazując Europejską konwencję praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), rezolucję z 1977 r. oraz rekomendację z 1991 r. Podobnie jak w części dotyczącej standardów unijnych, także w tej części rozważań przedstawiono sposoby zapewnienia standardów konwencyjnych w prawie krajowym, tzn.:

działania legislacyjne, wykładnię prokonwencyjną, ewentualny skutek bezpośredni, a także skargi indywidualne do ETPC. Te rozważania również nie budzą wątpliwości co do ich wartości naukowej.

W rozdziale III (i w całej rozprawie) brakuje natomiast syntetycznego, zwięzłego uzasadnienia, na podstawie jakich przesłanek Doktorantka wybrała standardy, które uznała za relewantne w odniesieniu do nakładania kar pieniężnych i które następnie analizowała w rozdziałach IV-VIII. Należy zauważyć, że w odniesieniu do prawa unijnego Doktorantka wskazała uprawnienia, zagwarantowane w Karcie Praw Podstawowych, mające zastosowanie w tym kontekście (s. 137), jednak bez uzasadnienia takiego wyboru. Z kolei w odniesieniu do dorobku Rady Europy, Doktorantka przytoczyła wskazówki wynikające z Rezolucji z 1977 r. oraz rekomendacji z 1991 r. Trudno jednak na podstawie tych informacji zrekonstruować tok rozważań i przyczyny, leżące u podstaw takiego właśnie wyboru zasad i praw mających zastosowanie do postępowań analizowanych w rozprawie. Warto byłoby taki katalog, wraz z uzasadnieniem wyboru umieścić w rozprawie (rozdział III).

Następnie należy stwierdzić, że rozważania w poszczególnych rozdziałach IV-VIII nie budzą zasadniczych zastrzeżeń. Prowadzone są w sposób rzetelny, skrupulatny, z odwołaniem do aktualnego orzecznictwa sądów europejskich oraz poglądów polskiej i zagranicznej nauki prawa. Z tego względu rozprawa zasługuje na wysoką ocenę poziomu naukowego.

Rozprawa jednocześnie budzi niedosyt jeżeli chodzi o pogłębioną refleksję dotyczącą jednego z najbardziej doniosłych problemów prawnych, który może zaistnieć zawsze tam, gdy organ krajowy lub sąd krajowy jest konfrontowany z kilkoma standardami ochrony wynikającymi z różnych źródeł prawa, tak jak w tym przypadku: konstytucyjnego, konwencyjnego i unijnego. Chodzi mianowicie o określenie reguł pierwszeństwa stosowania w przypadku, gdy standard konstytucyjny, konwencyjny i/lub unijny różnią się i w konkretnej sprawie może zaistnieć konflikt między nimi. Z jednej strony jest to problematyka nadająca się sama w sobie na odrębną rozprawę. Z drugiej strony jednak, tak określony problem natury ogólnej oczywiście ma znaczenie w kontekście tej konkretnej rozprawy, a zatem ustalania standardów ochrony na gruncie polskiego prawa telekomunikacyjnego. Nie może być zatem całkowicie pominięty.

Rzeczywiście, Doktorantka zauważyła ten problem w kilku miejscach rozprawy. Jeszcze w rozdziale III.4 Autorka podjęła kwestię stosowania standardów europejskich w kontekście

stosowania standardu konstytucyjnego, w szczególności zaś – możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji. Następnie w każdym z kolejnych rozdziałów poświęconych rekonstrukcji standardów unijnych, konwencyjnych i konstytucyjnych, Doktorantka wskazała jedynie bardzo lakonicznie, że zastosowanie znajdzie art. 53 KPP (z którego wynika, że „[ż]adne z postanowień niniejszej Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, w szczególności przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”).

Tak zdawkowe potraktowanie tej kwestii wymagałoby pogłębienia, ponieważ są to zagadnienia dużo bardziej złożone (zwłaszcza jeżeli chodzi o relacje prawa krajowego i prawa UE) oraz będące stałym przedmiotem refleksji Trybunału Sprawiedliwości. Po pierwsze, istotne jest ustalenie, jak należałoby rozstrzygać ewentualny konflikt między standardem konstytucyjnym a standardem UE (zwłaszcza obecnie, na gruncie Karty). Rzeczywiście pewnych wskazówek dostarcza powołany przez Doktorantkę wyrok *M.A.S.* (C-42/17), jednakże za dużo istotniejsze należałoby uznać wyroki w sprawach *Fransson* oraz *Melloni*. W świetle tego orzecznictwa nie sposób zgodzić się z tezą sformułowaną na podstawie art. 53 KPP, że „jeżeli na gruncie prawa krajowego jednostce przyznany został wyższy poziom ochrony powinien on być stosowany przed standardem wynikającym z prawa unijnego” (s. 192, a także później, s. 204, s. 243, s. 274, s. 307, s. 340). Z utrwalonego orzecznictwa TS, poprzedzającego wyrok *M.A.S.*, wynika bowiem, że możliwość zastosowania konstytucyjnego standardu ochrony wyższego niż standard unijny jest ograniczona koniecznością poszanowania pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa UE. W tym kontekście wyrok *M.A.S.* stanowi pewien wyłom, jednak w dość szczególnych okolicznościach sprawy głównej i nie można na jego podstawie formułować ogólnego wniosku, jakoby standard konstytucyjny zawsze miał przeważać nad standardem unijnym. Innymi słowy, może dojść do przełamania zasady pierwszeństwa, jednakże w bardzo wyjątkowych okolicznościach.

Po drugie, istotne jest ustalenie, jak należałoby rozstrzygać ewentualny konflikt między standardem unijnym a standardem konwencyjnym, zwłaszcza w sytuacji, gdyby okazało się,

że standard konwencyjny jest wyższy niż standard UE, zaś państwo członkowskie jest związane obowiązkiem przestrzegania ich obu. Doktorantka porusza ten problem *en passant* w kontekście zasady *ne bis in idem* (s. 297 i nast.), wspominając o treści art. 52 ust. 3 KPP (zgodnie z którym „[w] zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”). Ponownie w kontekście „wolności od samooskarżania” Doktorantka wskazała, że „standard przewidziany w orzecznictwie luksemburskim jest zatem niższy od standardu przyjmowanego przez ETPC” (s. 373).

Rzeczywiście, jak podniosła Doktorantka, wątpliwości dotyczące rozstrzygnięcia konfliktu między standardem unijnym i standardem konwencyjnym nie zostały rozstrzygnięte w kontekście stosowania zasady *ne bis in idem* na gruncie prawa konkurencji (powołany w rozprawie wyrok w sprawie C-617/17 PZU), lecz pewnych wskazówek w tym zakresie mogłyby dostarczyć wyroki w takich sprawach jak *Menci*, *Di Puma* oraz *Garlsson*. Choć zapadły one w kontekście wykładni zasady *ne bis in idem*, mogą mieć znaczenie bardziej uniwersalne w przyszłości również w odniesieniu do rozstrzygania innych konfliktów między standardem konwencyjnym a unijnym. W świetle tych wyroków wydaje się, że należałoby zweryfikować stwierdzenie, że „zawężenie przez Kartę praw podstawowych standardów ochrony, wynikających z Europejskiej konwencji praw człowieka jest sprzeczne z postanowieniem art. 52 ust. 3 KPP” (s. 298). Wydaje się bowiem, że właśnie taki ograniczający skutek uzyskał TSUE w ww. wyrokach. W każdym razie należałoby te rozważania w tym miejscu pogłębić.

Na aprobatę zasługuje podjęcie przez Doktorantkę oceny obowiązujących polskich przepisów z perspektywy standardów każdego zidentyfikowanego standardu w kolejnych rozdziałach IV-VIII. W odniesieniu do niektórych stwierdzonych rozbieżności między europejskim standardem a przepisami polskimi, Doktorantka zasugerowała konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych w celu dostosowania prawa polskiego do tych standardów (np. s. 257, s. 281), lub konieczność wydania wytycznych przez Prezesa UKE. Warto jednak w tym kontekście zwrócić uwagę, że rzeczywiste wprowadzenie tych zmian może być (z różnych względów) problematyczne i do tego czasu to na organach stosujących prawo, w tym sądach,

spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony. Także z tego punktu widzenia zwarte, spójne i syntetyczne przedstawienie reguł stosowania prawa polskiego w taki sposób, by mający zastosowanie standard ochrony rzeczywiście zrealizować, stanowiłoby również istotną wartość dodaną rozprawy. Ten element sądowego stosowania standardów (oprócz rozważań ogólnych w rozdziale III) wymagałby jeszcze pogłębienia.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że rozprawa zasługuje na wysoką ocenę poziomu naukowego. Pomimo zgłoszonych uwag krytycznych o bardziej ogólnym charakterze, rozważania w niej zawarte należy uznać za rzetelne, wszechstronne, skrupulatnie prowadzone i poparte porządnymi badaniami orzecznictwa i piśmiennictwa. Wnioski sformułowane w zakończeniu odpowiadają pytaniom badawczym sformułowanym we wstępie.

Warsztat naukowy Doktorantki nie budzi zastrzeżeń. Rozważania prowadzone na podstawie bogatego dorobku nauki prawa, orzecznictwa ETPC, TSUE oraz Trybunału Konstytucyjnego świadczą o tym, że mgr Michałina Szpyrka posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Potrafi identyfikować i analizować różne źródła i na tych podstawach samodzielnie formułować wnioski.

#### **IV. Formalna strona rozprawy.**

Formalna strona rozprawy jest poprawna. Została napisana poprawnym językiem, chociaż zdarzają się w niej usterki stylistyczne lub gramatyczne. Sposób prowadzenia argumentacji jest jasny i zrozumiały. Rozprawa została opatrzona bibliografią, a także wykazami aktów prawnych i orzeczeń sądowych. Należy jednak odnotować pewne pomyłki w powoływaniu literatury: w rozprawie powoływany jest Komentarz do Karty Praw Podstawowych z 2013 r., który został przygotowany pod redakcją prof. Andrzeja Wróbla, natomiast komentarze do poszczególnych przepisów Karty przygotował zespół autorów i to ich nazwiska powinny być przywoływane w odpowiednich przypisach.

#### **V. Konkluzja**

Recenzowana rozprawa jest wartościowym opracowaniem naukowym, zawierającym rozwiązanie postawionego problemu badawczego. Przedstawione w recenzji uwagi krytyczne dotyczące struktury i merytorycznej zawartości rozprawy 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 Michaliny Szpyrki w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie prawo oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia przez nią pracy naukowej. Rozprawa spełnia zatem wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2016, poz. 882 z późn. zm.) i może stanowić podstawę dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym do nadania Pani Michalinie Szpyrcie stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Ilona Swarc