

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.155-170

UNIwersytet JANA KOCHANOWSKIEGO W KIELCACH

PIOTR RUCZKOWSKI

piotr.ruczkowski@ujk.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4344-9417>

Od wartości do antywartości prawa Unii Europejskiej

From Values to Anti-values of the European Union Law

Wprowadzenie

W dniu 1 maja 2024 r. upłynęło 20 lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE), co skłania do podsumowań, swobodnego bilansu zysków i strat, a także do refleksji ogólnej na temat naszego członkostwa w strukturach unijnych oraz do szczegółowych analiz, w tym dotyczących wartości UE i aksjologii prawa, które Unia tworzy. Niniejsze opracowanie jest próbą wspomnianej refleksji ogólnej, syntetycznej na temat wartości i antywartości prawa UE i raczej nie będzie zawierało rozważań na temat szczegółowych regulacji prawnych czy instytucji prawnych, a przynajmniej takie analizy zostaną ograniczone do niezbędnego minimum. Autor zdaje sobie sprawę, że podjęte rozważania mają charakter relatywny i są naznaczone subiektywnym i indywidualnym podejściem, ale taki charakter ma wszakże problematyka aksjologii i spór o wartości. Spieramy się przecież nawet o tak fundamentalną i wydawałoby się podstawową wartość, jaką

jest prawo do życia, czego dowodem jest chociażby dyskusja na temat eutanazji czy tzw. aborcji.

Celem opracowania jest próba identyfikacji i analizy wybranych antywartości prawa UE. Można sformułować hipotezę, zgodnie z którą antywartości prawa UE są paradoksalnie związane z: procesem uniwersalizacji wartości ujmowanych przez to prawo; rozszerzaniem zakresu przedmiotowego regulacji unijnych; za-uważalną niespójnością i nieracjonalnością aksjologiczną. Antywartości wiążą się z naruszeniem właściwych proporcji pomiędzy ochroną dobra wspólnego i interesu publicznego a ochroną wolności i interesów jednostki.

Zjawiska, o których będzie mowa w artykule, powodują, że prawo UE zamiast być wyrazem akceptowalnych wartości, staje się przyczyną napięć oraz konfliktów międzyinstytucjonalnych, międzypaństwowych i społecznych, które mogą doprowadzić do antyunijnych nastrojów w poszczególnych krajach członkowskich, kolejnych „exitów”, a nawet do rozpadu UE.

W celu realizacji zamierzeń badawczych wykorzystana zostanie przede wszystkim metoda dogmatyczna, która nie bez przyczyny uznawana jest za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych.

Pojęcie wartości i antywartości w prawie – od wartości do antywartości prawa

Już na wstępie należy zauważyć, że problematyka wartości (aksjologii) prawa zyskuje coraz większą popularność, czego dowodem są publikacje o charakterze monograficznym, prace zbiorowe, artykuły oraz poświęcone tej kwestii konferencje i sesje naukowe¹. Niewątpliwie należy podzielić pogląd J. Zimmermanna, który zauważa, że „bardzo ważne dla rozwoju nauk prawnych wydaje się poszukiwanie i analizowanie wartości, jakie stanowią podłoże dla obowiązującego prawa i dla aktów jego stosowania. Przy takim podejściu rysuje się dziedzina, która może być nazwana aksjologią prawa, a w ściślejszym polu widzenia aksjologią poszczególnych gałęzi prawa”². Autor ten podkreśla, że „każde prawo i całe prawo ma więc swoją aksjologię, a można nawet w skrajnym rozumieniu powiedzieć, że prawo jest po prostu zespołem wartości ujętych w język normatywny. Jest więc aksjologia prawa pewną »drugą stroną medalu«, drugą stroną prawa, odmienną

¹ Zob. J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633 i n.

² J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie...*, s. 11.

od warstwy tetycznej prawa, ale jednak na stałe z nią sprzężoną i – przynajmniej teoretycznie – stroną równoważną, tak samo zauważalną i tak samo istotną³.

Zagadnienie wartości może być analizowane nie tylko na gruncie krajowych systemów prawnych, poszczególnych gałęzi czy działów prawa, lecz także w sferze międzynarodowego czy ponadnarodowego porządku prawnego (przede wszystkim prawa UE). W literaturze Z. Duniewska trafnie podkreśla, że obserwowane są zjawiska internacjonalizacji czy uniwersalizacji wartości, wyrażanych również przez prawo, związane z procesami integracyjnymi, globalizacyjnymi w Europie i na świecie⁴. Możemy mówić o rozwijaniu idei wspólnoty aksjologicznej opartej na wspólnocie celów i funkcji współczesnych państw demokratycznych⁵. Dotyczy to również wspólnoty wartości państw członkowskich UE i niej samej jako organizacji międzynarodowej, opartej na wartościach, do wartości się odwołującej i stanowiącej wartość samą w sobie. Nie bez przyczyny P. Romaniuk zwraca uwagę, że UE „funkcjonuje na płaszczyźnie wielu reguł postępowania, które traktowane są jako zasady, znane nie tylko z systemów politycznych jej państw członkowskich, ale również z wytworzonego porządku prawnego. Wśród wielu zasad znajdują się ogólne zasady prawa. Znaczenie ogólnych zasad prawa dotyczy przede wszystkim istoty wspólnotowego systemu prawnego, a także przywołuje kluczowe wartości, na których ten system się opiera”⁶.

Nawiązując do powołanych wyżej słów J. Zimmermanna, można więc mówić o aksjologii prawa UE czy też o aksjologii prawa międzynarodowego, które – oprócz aksjologii uniwersalnej – posiadają również własną aksjologię, wynikającą ze specyfiki i charakteru tych porządków prawnych.

Nie ulega wątpliwości, że istnieje zależność (a przynajmniej powinna istnieć) między światem wartości a procesami tworzenia i stosowania prawa. Wartości tworzą podłoże aksjologiczne prawa, ale także prawo jako takie może być uważane za wartość. Odnosi się to również do prawa UE, które jest relewantne aksjologicznie, odwołuje się do wartości i przez pryzmat wartości powinno być stanowione, stosowane i oceniane; jest źródłem (nośnikiem) wartości i jest traktowane jako wartość sama w sobie⁷. Dlatego trafnie zwraca uwagę M. Zdyb, że rolę prawodawcy oraz podmiotów stosujących prawo powinno być czynienie

³ Idem, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 23.

⁴ Z. Duniewska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024, s. 59–60.

⁵ *Ibidem*.

⁶ P. Romaniuk, *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, [w:] J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski, *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024, s. 133.

⁷ J. Zimmermann, *Wprowadzenie...*, s. 12 i n.; idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 571 i n.

tęgo, co dobre i słuszne (*ius est ars boni et aequi*)⁸, co oznacza, że „w formalne ramy normy prawnej nie może być włączona dowolna treść. Zadaniem, także interpretatora, jest dokonanie wykładni w taki sposób, aby treść normy prawnej nie odrywała się od aksjologicznych podstaw, na których porządek prawny jest budowany”⁹. Niewątpliwie dotyczy to także tworzenia i egzegezy prawa unijnego, od którego możemy oczekiwać ochrony i poszanowania określonego systemu wartości. Przypominając powyższą paremię prawniczą, przypisywaną Celsusowi, wspomnianą przez Ulpiana i zawartą w *Digestach* cesarza Justyniana I Wielkiego oraz stanowiącą swoistą definicję prawa czy też odnoszącą się do etycznych założeń każdego prawa¹⁰, należy stwierdzić, że powinna ona kształtować znaczenie również prawa UE. Z pewnością prawo unijne powinno odzwierciedlać to, co dobre, słuszne i sprawiedliwe.

Nie wolno jednak zapominać, że jest cienka granica pomiędzy tym, co dobre i słuszne, czyli wartością, a tym, co dobre i słuszne już nie jest, czyli antywartością, będącą przeciwieństwem wartości. Obserwowane jest także zjawisko instrumentalizacji wartości, czyli odwoływania się do wartości w innych celach od tych, którym powinny służyć. A zatem słusznie nauka prawa podejmuje analizę różnych dysfunkcji prawa – pewnych negatywnych zjawisk, które można określić jako antywartości prawa¹¹.

Nie ulega wątpliwości, że wartości na ogół kojarzą nam się z czymś dobrym, cennym, pożądanym; mogą być odnoszone do osób, rzeczy, uczuć, przekonań, postaw życiowych, cech, jak np. uczciwość, życzliwość, lojalność, prawdomówność, pracowitość, zaangażowanie.

Analizując pojęcie wartości w prawie, należy wyjść od znaczenia słownikowego tego terminu. W słowniku języka polskiego pod hasłem „wartość” odnajdujemy m.in. takie znaczenia: „cecha przedmiotu, materiału”; „znaczenie, ważność”; „przedmioty, zjawiska itp. mające duże znaczenie”¹²; „cecha jakiejś rzeczy dająca się opisać ilością pieniędzy uzyskaną z jej sprzedaży lub możliwością wymiany na inne towary”¹³; „cecha czegoś, co jest dobre pod jakimś względem, przypisy-

⁸ M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 19.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Encyklopedia PWN, *Ius est ars boni et aequi*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ius-est-ars-boni-et-aequi;3915731.html> (dostęp: 23.01.2025); W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 17; M. Kuryłowicz, *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawniczych*, Lublin 1995, s. 76.

¹¹ Na temat antywartości prawa zob. A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

¹² S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 879.

¹³ S. Dubisz, *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 5, Warszawa 2018, s. 183.

wana rzeczom np. ze względu na ich użyteczność lub możliwość wywoływania pozytywnych uczuć; ważność, znaczenie¹⁴; „właściwość jakiegoś przedmiotu, towaru, dzięki którym zaspokajają one określone potrzeby”¹⁵; „posiadanie zalet moralnych, społecznych”¹⁶; „zestaw cech uznawanych za dobre, będących wzorem postępowania, godnych urzeczywistnienia”¹⁷; „wartości duchowe, moralne, etyczne, estetyczne, religijne, społeczne. Wartości chrześcijańskie, lewicowe, humanistyczne. Uniwersalne ludzkie wartości. Trwałe, wieczne, nieprzemijające wartości. Czyjś świat wartości. Kryzys podstawowych wartości. Poszanowanie wartości. Wyznawać, kultywować jakieś wartości. Być przywiązany do jakichś wartości. Uważać coś (np. sztukę, wolność, prawdę) za wartość samą w sobie, absolutną”¹⁸. A zatem semantycznie wartość to pojęcie wieloznaczne, które można odnosić do różnych aspektów życia człowieka, w tym do stanowionego prawa.

W ujęciu encyklopedycznym „wartość” jest postrzegana jako „podstawowa kategoria aksjologii, oznaczająca wszystko to, co cenne i godne pożądania, co stanowi cel ludzkich dążeń”¹⁹. Zwraca się też uwagę, że wartość może być postrzegana jako atrybut – coś, co przysługuje przedmiotom obiektywnie, niezależnie od subiektywnej oceny przez określony podmiot, z określonego punktu widzenia, albo jako cecha nadawana przedmiotowi przez podmiot, ujawniająca jedynie określone postawy emocjonalne i wolicjonalne wobec wartościowania²⁰.

Jak się wydaje, w nauce prawa spotykane są oba podejścia, tj. obiektywne i subiektywne. Jeśli mówimy o wolnościach i prawach człowieka jako o wartościach, których źródłem jest zakorzeniona w prawie naturalnym godność każdej jednostki ludzkiej, to w tym przypadku mamy na myśli coś, co przysługuje obiektywnie; notabene w tym przypadku obiektywny wymiar czy też obiektywną naturę ma sama godność człowieka. Często jednak pewne wartości w prawie (np. sprawiedliwość, równość, praworządność, bezpieczeństwo ekologiczne) rozumiane są subiektywnie, gdzie ujawniane są wspomniane postawy emocjonalne i wolicjonalne wobec tych wartości.

Prawo niewątpliwie jest relewantne aksjologicznie i – jak wspomniano wyżej – jest nośnikiem wartości, odwołuje się do wartości i przez pryzmat wartości powinno być oceniane i stosowane; może być źródłem wartości i można je traktować jako wartość samą w sobie. W prawie pojęcie wartości zasadniczo nie odbiega od

¹⁴ *Ibidem*, s. 184.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ B. Petrozolin-Skowrońska B. (red.), *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1997, s. 664.

²⁰ *Ibidem*.

jego znaczenia w języku etnicznym, co jest zrozumiałe z uwagi na to, że język ten jest równocześnie językiem prawa, a co za tym idzie w prawie wartość powinna być postrzegana jako coś cennego, słusznego, pożądanego, będącego przedmiotem czyjegoś dążenia, ochrony, jako coś, co zasługuje na ochronę. Wartościami ujmowanymi prawem mogą być: życie i zdrowie ludzi, mienie, porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne, środowisko naturalne, ład przestrzenny, walory krajobrazu, zabytek itd. Co warto podkreślić, źródłem wartości prawa jest nie tylko prawo pozytywne, stanowione przez legitymowane kompetencją prawotwórczą organy, lecz także inne systemy normatywne, do których to prawo się odwołuje, czyli normy moralne, etyczne, religijne, a nawet normy estetyczne, np. w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w prawie budowlanym czy w przepisach odnoszących się do ochrony krajobrazu, a także orzecznictwo sądowe, zwyczaj, poglądy doktryny.

W kontekście rozważań terminologicznych warto również zwrócić uwagę na pojęcie wartości publicznej, ujmowanej jako skuteczne, sprawne, efektywne, transparentne osiąganie celów przez władzę publiczną. „Miarą tak rozumianej w.p. [wartości publicznej] jest relacja oczekiwanych rezultatów do nakładów, a głównymi determinantami jej kreowania są efektywność i skuteczność działania. W tym ujęciu jednostka sektora publicznego kreuje w.p., jeżeli skutecznie realizuje swoją misję przy efektywnym gospodarowaniu środkami publicznymi. Obywatel jest tutaj utożsamiany z konsumentem dóbr publicznych (zasada skuteczności) oraz podatnikiem (zasada efektywności)”²¹.

Wspomnianą wyżej różną percepcję wartości, w tym wartości publicznej, można odnosić również do wartości wyrażanych w prawie UE, a zwłaszcza kontekst obiektywny i subiektywny tych wartości. Subiektywne postrzeganie wartości zdaniem autora niniejszego opracowania stwarza istotne podłoże dla kształtowania się antywartości prawa UE.

Z kolei antywartość będzie przeciwieństwem wartości – czymś, co nie jest ani dobre, ani słuszne, o co nie warto zabiegać, czemu warto się przeciwstawić. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na przedrostek „anty-”, oznaczający „przeciwieństwo czego, przeciwstawienie czemu, wrogą postawę wobec czego, zwalczanie czego”²², „przeciwny komuś lub czemuś”²³. Nie ulega wątpliwości, że nie zawsze przedrostek „anty-” musi powodować konotacje negatywne. Często jest wręcz przeciwnie, oznacza bowiem także kogoś/coś dobrego, np.: antyfaszystowski, czyli przeciwny faszystom, zwalczający faszyzm; antyhitlerowski, czyli przeciwny hitlerystom, zwalczający hitlerysty; antykomunistyczny; an-

²¹ J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 222.

²² S. Dubisz (red.), *Wielki słownik...*, t. 5, s. 14.

²³ S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Warszawa 2018, s. 97.

tyterrorystyczny. Wspomniana antywartość będzie jednak miała też konotacje negatywne, będzie wiązana z czymś negatywnym, z czymś, co nie jest cenne, o co nie warto zabiegać, o co nie warto się starać. W słowniku języka polskiego „antywartość” jest określana jako „zbiór cech i zasad sprzecznych z tymi, które powszechnie są uważane za godne naśladowania, szanowane w jakichś kręgach i przekazywane z pokolenia na pokolenie”²⁴.

Jak się wydaje, antywartości w prawie mogą być: utożsamiane z naruszeniem właściwych proporcji pomiędzy ochroną dobra wspólnego, interesu publicznego a ochroną wolności i interesów jednostki; wiązane z brakiem autorytetu i demokratycznej legitymizacji podmiotów tworzących prawo, inflacją prawa i poszerzaniem zakresu przedmiotowego regulacji, zwłaszcza z ingerowaniem w sfery moralną, etyczną i religijną, czyli w obszary objęte szczególną wrażliwością społeczną; wiązane z niespójnością aksjologiczną, nieracjonalnością aksjologiczną; utożsamiane z przewagą ideologii nad racjonalnością.

Wartości i antywartości a prawo UE

Rozważania na temat wartości i antywartości prawa UE warto rozpocząć od słów św. Jana Pawła II z encykliki *Centesimus Annus* z 1991 r., zdaniem którego „historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo przemienia się w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm”²⁵. Słowa te wyjątkowo trafnie podkreślają znaczenie wartości we współczesnych demokracjach, co jest szczególnie doniosłe z punktu widzenia ustroju i funkcjonowania UE, która – jak zobaczymy za chwilę – do swoich podstawowych wartości zalicza *explicite* demokrację.

W orzecnictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz w wypowiedziach przedstawicieli innych unijnych instytucji, a także w literaturze przedmiotu jest mowa o wspólnych wartościach UE, ideach czy zasadach prawa UE²⁶. Pod pojęciem wartości UE w literaturze rozumie się „pierwotne normy aksjologiczne, charakteryzujące się doniosłością hierarchiczną, aksjologiczną i funkcjonalną. Usytuowane są na szczycie aksjologicznej hierarchii UE”²⁷, a także dokonuje się rozróżnienia wartości od ogólnych zasad prawa odnoszonych do

²⁴ Wielki Słownik Języka Polskiego, *Antywartość*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/102491/antywartosc> (dostęp: 23.01.2025).

²⁵ Jan Paweł II, *Centesimus Annus*, 1991, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html (dostęp: 23.01.2025).

²⁶ J. Barcik, *Aksjologia i zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcik, R. Grzeszczak, Warszawa 2022, s. 73 i n.

²⁷ *Ibidem*, s. 75.

podstaw systemu prawnego UE, wynikających z tych wartości²⁸. Wartości mają być „źródłem szczegółowych zasad – wzorców postępowania”²⁹.

Warto zauważyć, że zwłaszcza w ostatnim czasie przez pryzmat bardziej bądź mniej sprecyzowanych wspólnych wartości UE jest oceniane prawo tworzone w poszczególnych państwach członkowskich tej organizacji.

Wspomniane wartości, idee i zasady UE wynikają z aktów prawnych UE, zarówno o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym, a także z dokumentów o charakterze programowym, ale przede wszystkim z treści Traktatu o Unii Europejskiej³⁰ i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹ oraz z postanowień Karty Praw Podstawowych UE³². Ponadto szereg wartości i zasad prawa UE ma swoje źródło w prawie międzynarodowym, zwłaszcza w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 2 listopada 1950 r.³³, do której prawo unijne *explicite* się odwołuje, oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.³⁴, a także w orzecznictwie TSUE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

Jeśli spojrzymy z perspektywy relacji jednostka–administracja unijna czy też – szerzej – administracja państwa członkowskiego, to szczególne znaczenie dla rekonstrukcji wspólnych wartości ma Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Nie ma on co prawda charakteru bezwzględnie wiążącego i jest traktowany jako rodzaj zaleceń, ale powszechnie się do niego odwołujemy. Zawiera szereg dyrektyw dobrego administrowania (praworządność, adekwatność środków do celu, zakaz nadużywania uprawnień, jawność działania, bezstronność, wymóg uczciwości, uprzejmości, życzliwości w kontaktach urzędników z obywatelami itd.).

Wśród wartości UE można wymienić w szczególności: godność osoby ludzkiej, wolność i równość, demokrację, tolerancję, niedyskryminację, sprawiedliwość, solidarność, poszanowanie praw człowieka, również osób należących do mniejszości, ochronę praw dziecka, solidarność między pokoleniami, wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego, postęp społeczny, państwo prawa, w tym praworządność, pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, prawo do dobrej legislacji. Szczególne znaczenie w tym zakresie należy przypisać zasadom subsydiarności i proporcjonalności. Wartości te wynikają przede wszystkim z preambuły oraz

²⁸ *Ibidem*, s. 74.

²⁹ D. Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe*, [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2022, s. 9.

³⁰ Dz.Urz. C 202/13, 7.06.2016, dalej: TUE.

³¹ Dz.Urz. C 202/47, 7.06.2016, dalej: TFUE.

³² Dz.Urz. C 202/389, 7.06.2016.

³³ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

³⁴ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

z części artykułowanej TUE, zwłaszcza z art. 2 i 3. W tym ostatnim podkreślono, że celem UE jest wspieranie pokoju, dobrobytu jej narodów i jej wartości.

Niewątpliwie wśród kardynalnych wartości UE należy wymienić podstawowe swobody rynku wewnętrznego, tj. swobodny przepływ osób, towarów, kapitału i usług, a także zrównoważony wzrost gospodarczy, społeczną gospodarkę rynkową, stabilność cen, wysoką konkurencyjność, dążenie do możliwie pełnego zatrudnienia, postęp naukowo-techniczny.

Mające wymiar uniwersalny wartości prawa pozytywnego UE czy nawet – szerzej – wynikające z całego dorobku prawnego UE *acquis communautaire* powinny stanowić podłoże aksjologiczne porządku prawnego UE. Dotyczy to także prawa krajowego państw członkowskich z uwagi na zasadę pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym. Konieczne jest zatem sformułowanie tezy o ścisłej zależności między światem wartości a procesami tworzenia i stosowania prawa UE. Na oba procesy składają się czynności o zróżnicowanym charakterze, przy czym niewątpliwie szczególne znaczenie ma wybór celów i wartości, którym dana regulacja prawna ma służyć i które ma chronić. Świat wartości, z których znaczna część ma charakter obiektywny i swoje źródło w *ius naturale*, pełni (przynajmniej powinien pełnić) rolę inspiratora dla prawodawcy unijnego. Jak się wydaje, można pokusić się o stworzenie wspólnego katalogu wartości, które będą uważane za cenne i nie będą kwestionowane przez narody cywilizowane, niemniej pod tego typu uniwersalizacją wartości może kryć się istotne niebezpieczeństwo polegające na instrumentalizowaniu wartości, wykorzystywaniu ich dla własnych partykularnych interesów. Istnieje przecież realne zagrożenie różnego postrzegania danych wartości przez poszczególnych ludzi, grupy społeczne, dysydentów politycznych. Raczej nie ulega wątpliwości, że np. środowisko naturalne jest postrzegane przez zdecydowaną większość społeczeństwa jako dobro, które należy chronić, ale nadmierny nacisk na ochronę zasobów naturalnych może zagrażać innym dobrom, np. może stanowić zagrożenie dla wolności jednostki, prawa własności, bezpieczeństwa energetycznego itd.

W tym miejscu warto przejść do tego, co można postrzegać jako antywartości prawa UE, stanowiące przeciwieństwo wspomnianych wyżej wartości wyrażanych przez to prawo. Odnosząc się do antywartości prawa UE, należy wskazać na stale poszerzający się zakres regulacji tego prawa, wykraczający – zdaniem autora – poza pomocniczą rolę UE i stanowionego przez nią prawa³⁵. Obecnie prawo to wykracza poza rynek wewnętrzny i podstawowe cztery swobody

³⁵ Zob. P. Ruczkowski, *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej (UE) i dzielone z państwami członkowskimi a zasada subsydiarności. Czy zasada subsydiarności stanowi przeszkodę na drodze do federalizacji UE?*, [w:] *Zdolność administracyjna państwa członkowskiego i kandydata do Unii Europejskiej. Pojęcie, przejawy i determinanty*, red. D. Dzvinchuk, A. Khaletska, V. Kovalchuk, M. Mączyński, E. Skroczyńska, Kraków 2024, s. 107 i n.

z nim związane, tj. swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału. Unijne prawo wkracza w obszary o szczególnej wrażliwości społecznej, zresztą odmienne w społeczeństwach państw członkowskich i raczej zarezerwowane dla ustawodawstwa państw członkowskich (np. dotyczące prawa rodzinnego). O ile uniwersalizacja wartości w obrocie gospodarczym nie budzi istotnych zastrzeżeń, a nawet jest postrzegana jako osiągnięcie czy wartość sama w sobie, o tyle w sferze wartości osobistych może być uznana za niepożądaną. Nawet w kwestii tak podstawowej jak bezpieczeństwo różnice zdań mogą być istotne, zwłaszcza jeśli przejdziemy z poziomu ogólnych strategii i celów do konkretnych rozwiązań (np. do budowy wspólnej armii). Zdaniem autora niniejszego opracowania obserwowany wzrost regulacji unijnych stanowi naruszenie zasady pomocniczości. W tym kontekście budzi wątpliwości dokonany przez Traktat z Lizbony³⁶ podział zadań i kompetencji na wyłączne UE, dzielone z państwami członkowskimi i pozostawione – przynajmniej formalnie – państwom członkowskim. Dotyczy to nie tylko formalnych źródeł prawa unijnego, lecz także praktyki orzeczniczej TSUE, który – można odnieść takie wrażenie – stał się wygodnym narzędziem pozatraktatowego poszerzania kompetencji UE.

Poruszając problematykę antywartości prawa UE, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z postrzeganiem prawodawcy unijnego, jego legitymacją do tworzenia prawa i autorytetem tego prawa, jego akceptacją przez organy państw członkowskich i ich obywateli. Wraz z poszerzającym się zakresem regulacji unijnych ingerujących w różne sfery życia jednostki, nakładających ograniczenia, w tym w obszarze jej wolności, coraz częściej słychać głosy kwestionujące legitymację instytucji unijnych do tak szerokiej działalności prawotwórczej, a co za tym idzie podające w wątpliwość autorytet prawa UE i wolę podporządkowania się temu prawu. Przykładów tego typu regulacji można szukać chociażby w ustawodawstwie dotyczącym tzw. Zielonego Ładu. Można tu wskazać np.: zakaz rejestracji nowych samochodów spalinowych; zakaz montowania nowych kotłów wykorzystujących paliwa kopalne; dodatkowe obciążenia w postaci opłat emisyjnych; kosztowne i często mało realne do realizacji wymagania, które mają doprowadzić do zmniejszenia zużycia energii w budynkach mieszkalnych. Zakaz rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 r. czy też tworzenie stref czystego transportu mogą naruszać wolność przemieszczania się, wolność wyboru zawodu, miejsca pracy i zamieszkania, a także ingerować w prawo własności, a nawet stanowić przykład ukrytego wywłaszczenia. Co więcej, mogą stanowić naruszenie właściwej i wymaganej proporcji pomiędzy wartością celu (interesu publicznego) a ciężarem dolegliwości zastosowanego środka.

³⁶ *Ibidem*, s. 110 i n.

Wraz z postępującą uniwersalizacją tego prawa coraz częściej jest zauważalny kryzys legitymacji instytucji unijnych, co z kolei wpływa na autorytet (prestż) prawa, który jest jednym z warunków przestrzegania nakazów i zakazów wyrażanych normami prawnymi. Brak zaufania i powagi, jakimi ten podmiot powinien się cieszyć, wpływa na postrzeganie stanowionego przez ten podmiot prawa.

Uzasadnione wydaje się zatem wiązanie antywartości prawa UE z brakiem autorytetu tego prawa, który jest z kolei związany z brakiem pełnej legitymacji prawodawcy unijnego.

Na autorytet prawa UE wpływ ma nie tylko kwestia legitymacji do stanowienia prawa, ale także fatalna jakość tego prawa, tworzenie norm niezrozumiałych nawet dla fachowca-prawnika, nie wspominając już o „zwykłym” obywatelu. Kazuistyka przepisów, zawłości lingwistyczne i semantyczne, używanie zwrotów technicznych tudzież fachowych pojęć zaczerpniętych z różnych obszarów specjalistycznej wiedzy, obcojęzycznych (np. inhibitor nitryfikacji, inhibitor ureazy, bioakumulacja, pięciotlenek fosforu, caching, hosting, outsourcing, leader, odczyt maszynowy, interfejs internetowy, systemy rekomendacji, systemy algorytmiczne) czy wreszcie problemy wynikające z translacji powodują, że budowanie prestiżu tego prawa jest znacznie utrudnione. W tym kontekście warto przywołać pogląd J. Supernata, który trafnie zauważa, że krajowe prawo administracyjne podlega wielorakim wpływom unijnym, co powoduje, że w języku prawa administracyjnego zeuropeizowanego pojawiają się terminy obce, zwłaszcza angielskie i „anglopoliszczyzna”³⁷.

Nie ulega wątpliwości, że urzeczywistnianie zasady zaufania do prawa, w tym również prawa unijnego, wymaga stanowienia prawa stabilnego, jednoznacznego, zrozumiałego dla obywateli UE. Zdecydowanie należy podzielić pogląd M. Pruszyńskiego, który podkreśla, że „zasada zaufania obywateli do państwa [pogląd ten można odnieść także do UE i prawa unijnego] rodzi określone powinności w sferze działania państwa, które ma obowiązek takiego kształtowania systemu prawnego, by był on jasny, spójny i zrozumiały dla obywateli, dając im tym samym gwarancję stabilności. Każdy przepis powinien być konstruowany poprawnie od strony językowej i logicznej, dopiero taka poprawność formalna pozwala na jego ocenę pod kątem innych wartości konstytucyjnych”³⁸. Można zatem powiedzieć, że dopiero spełnienie przez przepisy prawa UE wymagań

³⁷ J. Supernat, *Język prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans. Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 48.

³⁸ M. Pruszyński, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z konstytucją*, [w:] *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa*, Warszawa 2007, s. 34–35.

jakościowych, formalnych daje podstawę do dalszej oceny odnoszącej się do warstwy aksjologicznej tego prawa.

Jak się wydaje, przyjmowane przez instytucje unijne różne dokumenty, głównie o charakterze programowym, mające na celu poprawę jakości legislacji unijnej, nie przynoszą oczekiwanych skutków³⁹. Przede wszystkim w tym przypadku chodzi o unijne akty prawne bezpośrednio obowiązujące, w przypadku których nie ma potrzeby ich implementacji, zwłaszcza rozporządzenia UE, gdyż nieco inaczej wygląda kwestia dyrektyw UE, które adresowane są zasadniczo do państw członkowskich i ich organów, które dysponują zespołami prawników i innych specjalistów ułatwiających ich interpretację, natomiast wdrożenie dyrektyw powinno następować poprzez wprowadzanie w życie krajowych aktów prawnych spełniających warunki dobrej legislacji, w tym w zakresie realizacji zasady określoności przepisów, ich zrozumiałości, jasności, braku wewnętrznej sprzeczności, spójności z krajowym systemem prawa itp. Obywatele UE – w przeciwieństwie do aparatu państwowego – z reguły nie dysponują takim zapleczem instytucjonalnym oraz zasobem specjalistycznej wiedzy, które umożliwiłyby im samodzielną interpretację zawiłych przepisów unijnych i ich stosowanie, a co za tym idzie zapewniałyby pewne minimum bezpieczeństwa prawnego.

Na problemy dotyczące stosowania prawa unijnego związane z wielojęzycznością tego systemu prawa zwraca uwagę doktryna⁴⁰, wskazując jednocześnie na brak ogólnej zasady prawa UE, zgodnie z którą wszystko, co może mieć wpływ na sytuację prawną obywatela, powinno być redagowane w jego języku, mimo że w orzecznictwie przyjęto ogólne założenie, iż nie można powoływać się na akt prawny przyjęty przez instytucję, zanim zostanie on prawidłowo opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE w języku urzędowym strony⁴¹. Oczywiście w prawie UE obowiązują regulacje, zgodnie z którymi teksty traktatu sporządzone w językach w nim wymienionych są na równi autentyczne (art. 55 TUE) oraz regulacje wskazujące na to, że system językowy instytucji UE zostanie określony przez Radę (art. 342 TFUE), co nastąpiło rozporządzeniem nr 1 w sprawie określenia

³⁹ W tym kontekście warto zwrócić uwagę np. na program lepszego stanowienia prawa Komisji Europejskiej, którego celem jest uproszczenie i poprawa jakości prawa unijnego oraz unikanie zbędnych obciążeń administracyjnych, poprawa sprawności i wydajności regulacyjnej (Program REFIT – Regulatory Fitness and Performance Program). Zob. European Commission, *Evaluating and Improving Existing Laws*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws_en (dostęp: 23.01.2025).

⁴⁰ K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, *Prawo Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 217.

⁴¹ *Ibidem*, s. 217 oraz cytowane tu orzecznictwo: wyrok TSUE z dnia 9 września 2003 r., C 361/01, *P Kik przeciwko OHMI*, ECLI:EU:C:2003:434, pkt 82–83, wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2007 r., C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:C:2007:773, pkt 37.

systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1958 r.⁴², zgodnie z którym języki traktatów posiadają równocześnie status języków urzędowych i roboczych UE. To jednak nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z wielojęzycznością systemu źródeł prawa UE, zwłaszcza że – jak wskazuje piśmiennictwo – wiele dokumentów i orzeczeń istotnych dla praktyki stosowania prawa unijnego pozostaje niedostępnych w języku polskim⁴³.

Zakończenie

W tym miejscu należy przejść do podsumowania dotychczasowych rozważań i sformułowania kilku konkluzji. Jak się wydaje, antywartości prawa UE związane są paradoksalnie z procesem uniwersalizacji wartości ujmowanych przez to prawo, a może nawet częściej z rozumieniem tych wartości przez instytucje UE, urzędników unijnych czy też przez dysydentów poszczególnych państw członkowskich. Co dla jednego narodu, grupy społecznej czy jednostki tworzących wspólnotę europejską jest wartością, to dla innych może stanowić antywartość – może nie być już dobre i słuszne. Zarówno w prawie UE, jak i w dyskursie (języku) prawniczym zauważalna jest niespójność aksjologiczna, nieracjonalność aksjologiczna – ideologia zyskuje przewagę nad racjonalnością.

Z punktu widzenia formalnego może się wydawać, że jest wszystko w porządku, gdyż pierwotny katalog wartości, na których oparto jeszcze Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej czy później Wspólnoty Europejskie, nie budził i chyba do dzisiaj nie budzi istotnych wątpliwości. Wraz z pogłębiającym się procesem integracji europejskiej, wspomnianą uniwersalizacją wartości, instytucjonalnym narzucaniem określonych (jedynie słusznych) wartości również tym, którzy ich nie akceptują, swoistym „uszcześliwianiem na siłę”, dochodzi jednak do coraz częstszych napięć pomiędzy państwami członkowskimi i poszczególnymi grupami społecznymi. Zdaniem autora niniejszego opracowania mylnie jest przekonanie, że te konflikty uda się z czasem zażegnać. Proces ten raczej będzie przebiegał odwrotnie i należy spodziewać się wręcz narastania napięć społecznych. Coraz większa ingerencja w życie codzienne (np. ograniczenia dotyczące ogrzewania gazowego, wysokie normy emisyjne dla samochodów, nieracjonalne i wysokie koszty związane z koniecznością termomodernizacji i utrzymania budynków, wymagania dotyczące certyfikatów energetycznych) będzie powodować niezadowolenie społeczne, budzić nastroje antyunijne itp.

⁴² Dz.Urz. 17/385, 6.10.1958.

⁴³ K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, *op. cit.*, s. 217.

Prawo UE jest postrzegane jako prawo realizujące niejasne interesy; zamiast chronić jednostkę przed nadmierną ingerencją w sferę jej wolności i praw, staje się źródłem opresji, osłabia pozycję jednostki.

Antywartości wiążą się z: naruszeniem właściwych proporcji pomiędzy ochroną dobra wspólnego i interesu publicznego a ochroną wolności i interesów jednostki; zachowaniem właściwej proporcji w relacji środek–cel; brakiem autorytetu i demokratycznej legitymizacji podmiotów tworzących prawo UE; inflacją prawa UE i poszerzaniem zakresu przedmiotowego regulacji, zwłaszcza zaś z ingerowaniem w obszary objęte szczególną wrażliwością społeczną (jak stosunki rodzinne, edukacja historyczna, sfery moralności, etyki i religii); naruszeniem zasady pomocniczości w podziale zadań między UE a tworzącymi ją państwami członkowskimi.

Inne dysfunkcje prawa UE wiążą się chociażby z jakością tego prawa, jego określonością, przewidywalnością, stabilnością, a nawet dostępnością.

Wszystkie te zjawiska powodują, że prawo UE zamiast być źródłem akceptowanych wartości i służyć ich ochronie, być oazą stabilności i dostojeństwa, implikuje coraz częściej spory, staje się przyczyną napięć, konfliktów międzyinstytucjonalnych, międzypaństwowych i społecznych, czego przykładem mogą być chociażby protesty związane z wdrażaniem tzw. Europejskiego Zielonego Ładu.

Prawo UE stało się instrumentem inżynierii społecznej, wykorzystywanym instrumentalnie dla osiągnięcia określonych celów.

Bibliografia

- Barcik J., *Aksjologia i zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcik, R. Grzeszczak, Warszawa 2022.
- Błaś A. (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Warszawa 2018.
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 5, Warszawa 2018.
- Duniewska Z., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024.
- Encyklopedia PWN, *Ius est ars boni et aequi*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ius-est-ars-boni-et-aequi;3915731.html> (dostęp: 23.01.2025).
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Itrich-Drabarek J. (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jan Paweł II, *Centesimus Annus*, 1991, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html (dostęp: 23.01.2025).
- Kulińska-Jachowska K., Prus Ł., *Prawo Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.

- Kuryłowicz M., *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawniczych*, Lublin 1995.
- Miąsik D., *Zasady i prawa podstawowe*, [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2022.
- Petrozolin-Skowrońska B. (red.), *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1997.
- Pruszyński M., *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z konstytucją*, [w:] *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa*, Warszawa 2007.
- Romaniuk P., *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, [w:] J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski, *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992.
- Ruczkowski P., *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej (UE) i dzielone z państwami członkowskimi a zasada subsydiarności. Czy zasada subsydiarności stanowi przeszkodę na drodze do federalizacji UE?*, [w:] *Zdolność administracyjna państwa członkowskiego i kandydata do Unii Europejskiej. Pojęcie, przejawy i determinanty*, red. D. Dzvinchuk, A. Khaletska, V. Kovalchuk, M. Mączyński, E. Skroczyńska, Kraków 2024.
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.
- Supernat J., *Język prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans. Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021.
- Wielki Słownik Języka Polskiego, *Antywartość*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/102491/antywartosc> (dostęp: 23.01.2025).
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Abstract: The study is an attempt at a general, synthetic reflection on the values and anti-values of European Union (EU) law, that is why the analysis of specific legal institutions has been limited to the necessary minimum. Paradoxically, the anti-values of EU law are associated with: the process of universalization of values expressed by this law; axiological irrationality; violation of the right proportions between the protection of the common good and the public interest and the protection of individual freedoms and interests; appropriateness in the relationship between means and ends. In addition, they are associated with the lack of authority and democratic legitimacy of the entities creating EU law, legislative inflation and expansion of the material scope of regulations, especially with interference in areas of particular social sensitivity. EU law is perceived as a normative system pursuing unclear interests instead of protecting individuals from excessive interference in the sphere of their freedoms and rights. It becomes a source of oppression, weakens the position of the individual in relation to public authorities, and is also an example of the dominance of ideology over rationality. Other dysfunctions of EU law are related to the quality of the law, its predictability, clarity and even accessibility. All these phenomena increasingly make EU law a source of tension and inter-institutional, inter-state and social conflicts.

Keywords: anti-values of EU law; values of law; axiology of law; EU law; European Union

Abstrakt: Opracowanie jest próbą refleksji ogólnej, syntetycznej na temat wartości i antywartości prawa Unii Europejskiej (UE), dlatego rozważania na temat szczegółowych instytucji prawnych zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Antywartości prawa UE wiążą się paradoksalnie z: procesem uniwersalizacji wartości ujmowanych przez to prawo; nieracjonalnością aksjologiczną; naruszeniem właściwych proporcji pomiędzy ochroną dobra wspólnego i interesu publicznego a ochroną wolności i interesów jednostki; zachowaniem właściwej adekwatności w relacji środek–cel. Ponadto są związane z brakiem autorytetu i demokratycznej legitymizacji podmiotów tworzących prawo UE, inflacją tego prawa oraz poszerzaniem zakresu przedmiotowego regulacji, zwłaszcza zaś z ingerowaniem w obszary objęte szczególną wrażliwością społeczną. Prawo UE jest postrzegane jako system normatywny realizujący niejasne interesy zamiast chronić jednostkę przed nadmierną ingerencją w sferę jej wolności i praw. Staje się źródłem opresji, osłabia pozycję jednostki względem organów władzy publicznej, a także jest przykładem przewagi ideologii nad racjonalnością. Inne dysfunkcje prawa UE są związane z jakością tego prawa, jego przewidywalnością, jasnością, a nawet dostępnością. Wszystkie te zjawiska powodują, że prawo UE staje się coraz częściej źródłem napięć oraz konfliktów międzyinstytucjonalnych, między państwowych i społecznych.

Słowa kluczowe: antywartości prawa Unii Europejskiej; wartości prawa; aksjologia prawa; prawo Unii Europejskiej; Unia Europejska