

Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa

Problematyka zapowiadana tytułem artykułu, oprócz analizy prawnoustrojowej, wymaga zwrócenia uwagi na szczególne uwarunkowania polskiego członkostwa w ponadnarodowo integrującej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej. Naród polski (podobnie zresztą rzecz się ma w przypadku pozostałych państw regionu) jest bardzo wrażliwy na sprawy suwerenności i bezpieczeństwa narodowego, kontaktów z sąsiadami z Zachodu i ze Wschodu. W wyniku tragicznych doświadczeń bezpaństwowości z XIX i XX w., nieszczęścia II wojny światowej, a wreszcie doświadczeń socjalizmu realnego, inicjatywy integracyjne, które, mogłoby się wydawać, są jednoznaczne i pożyteczne, budzą nieoczekiwane i gorące emocje.

Losy historyczne pozostawiły trwałe ślady w myśleniu i percepcji narodów. Względy historyczno-społeczne wywarły znaczące piętno na praktyce naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Stąd szczególne podejście Polski m.in. do takich problemów, jak: nowy podział głosów ważonych w Radzie i zachowanie równowagi małych i dużych państw (kosztem przede wszystkim pozycji Niemiec), podkreślanie znaczenia zasady solidarności, szczególnej roli wymiaru wschodniego dla rozwoju II filaru UE czy tak emocjonalne debaty nad Kartą Praw Podstawowych.

Pięcioletni już okres polskiego członkostwa w Unii Europejskiej pozwala na dokonanie pewnych okresowych podsumowań ekonomicznych, społecznych i prawnych. Pierwszym wnioskiem jest konstatacja, że Polacy należą do jednych z najbardziej entuzjastycznych narodów jednoczącego się kontynentu¹. Jest to znakomite zaplecze dla dalszego rozwoju procesów integracji w Polsce.

Pierwszy okres członkostwa był wyjątkowo istotny z punktu widzenia dookreślenia w praktyce miejsca Polski w europejskich strukturach integracyjnych. Był to też okres kształtowania reformy ustrojowej samej Unii. Polska zaakcentowała w tym czasie swoje narodowe interesy i obszary „ekspansji” w ramach UE. Pytaniem wciąż otwartym jest ocena połączenia czy też zdolności przekucia obu sfer, tj. interesów narodowych w interesy innych państw członkowskich i Unii jako całości².

Był to też okres redefinicji roli i znaczenia oraz okrzepnięcia wzajemnych relacji władz państwowych w sprawach integracyjnych. Można mówić o zasadniczych zmianach ustrojowych³, polegających na zmianie organizacji polskich organów państwowych, które od czasu akcesji podlegają

¹ Por. dane z Europejskiego Urzędu Statystycznego „Eurobarometr”.

² Na temat polskiej wizji reform por. szczególnie: J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Warszawa 2006.

³ Tak m.in. pisze Stanisław Biernat we wstępie do książki *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny*

także prawu UE (z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami, szczególnie zaś tymi podyktowanymi zasadami stosowania prawa UE w porządkach wewnętrznych państw członkowskich). W niniejszym artykule właśnie ta ostatnia kwestia stanie się przedmiotem szerszej analizy.

Przekazanie „kompetencji w niektórych sprawach” na rzecz UE spowodowało bowiem, z jednej strony, uszczuplenie kompetencji Sejmu i Senatu, z drugiej zaś podniosło znaczenie władzy wykonawczej (Rady Ministrów), stanowiącej na poziomie unijnym podstawowy organ prawodawczy!

Osobny temat stanowi zakres zmian w polskim sądownictwie. Temat ten jest szczególnie interesujący w kontekście zbudowania europejskiej przestrzeni prawnej z silnymi fundamentami europejskiej przestrzeni sądowej i powstającej na jej gruncie „Europy sędziów”⁴. Ze względu na ramy opracowania zostanie on jedynie zasygnalizowany.

Skutki dla władzy prawodawczej

Przystąpienie do Unii Europejskiej jest poważnym aktem ustrojowym, który w szerokim zakresie wpływa na działalność instytucji państwa, w tym zwłaszcza na parlament.

Polski porządek prawny od 1 maja 2004 r. stał się co do zasady dualistyczny. Składa się bowiem – biorąc pod uwagę aspekt podmiotowy, tj. prawodawcę – z systemu prawa Unii Europejskiej i systemu prawa polskiego.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z bardzo specyficznym prawodawcą europejskim. Jest to grupa różnorodnych aktorów: instytucji UE (Rada, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny) oraz państw, a w zasadzie przedstawiciele rządów skupionych na forum Rady. Uwagi te mają kapitalne znaczenie dla pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu, które tracąc monopol prawodawczy, w pewnym zakresie stały się wykonawcami postanowień podjętych przez rządy w Brukseli.

Wstąpienie Polski do struktur UE spowodowało zatem, że dotychczasowa klasyczna konstrukcja, oparta na współistnieniu – w różnych konfiguracjach – norm prawa międzynarodowego i krajowego została uzupełniona o nowy, choć budowany na fundamentach prawnomiędzynarodowych, system prawny⁵. Niesie to ze sobą poważne reperkusje dla parlamentu (Sejmu i Senatu), tracącego w 2004 r. monopol władzy prawodawczej. Miejsce parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej wyznaczają bowiem przede wszystkim przepisy prawa samej Unii. Obok tego są

i jego skutki, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków 2003, s. 9.

⁴ Wyżej wymienione pojęcia nie są pojęciami traktatowymi. Mówiąc o **europejskiej przestrzeni prawnej**, mam na myśli normy wspólnotowego prawa traktatowego (pierwotnego) i pochodnego, zasady ogólne o charakterze niepisany i normy krajowe, wydane w celu wykonania zobowiązań prawno-integracyjnych. **Europejska Przestrzeń Sądowa** to, najogólniej, współpraca sądów państw członkowskich w sprawach cywilnych i karnych, oparta o sieć różnych – pod względem pochodzenia i zakresu unormowania – instrumentów prawnych. **Europa sędziów** jest najmniej ostrym pojęciem, wiąże się z coraz silniejszą pozycją sądów w procesie kształtowania integracji europejskiej i szczególną rolą ETS, włączając w to funkcje kształtowania prawa poprzez wyroki.

⁵ K. Wójtowicz, *Rola sądów konstytucyjnych w tworzeniu zintegrowanej europejskiej przestrzeni prawnej* [w:] *Europejska Przestrzeń Sądowa*, red. A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak, Wrocław 2009, s. 2 i nast.

to także regulacje krajowe, które mogą wyposażyć parlament w szerokie kompetencje kontrolne nad rządem.

Sejm i Senat pełnią trzy podstawowe funkcje w odniesieniu do spraw europejskich: reprezentują obywateli w procesie kształtowania Unii, legitymizują (częściowo) legislację unijną, a wreszcie kontrolują rząd w jego pracach w Radzie.

Sejm i Senat w Polsce, podobnie jak inne parlamenty państw członkowskich, są obecne w procesie tworzenia prawa UE m.in. poprzez wyrażanie zgody na ratyfikacje traktatów rewizyjnych (zmieniających traktaty stanowiące), traktaty akcesyjne, kontrolę prac rządu w Radzie, implementację wtórnego prawa wspólnotowego⁶, zgodę na przystąpienie nowych państw do UE, kwestie budżetowe, wybory personalne na najważniejsze stanowiska w administracji unijnej.

Z chwilą przystąpienia do UE zniknęły pewne specyficzne instrumenty prawne, a pojawiły się nowe. Zakończyła pracę sejmowa Komisja Wspólna (Parlamentu Europejskiego i Sejmu), instytucja układu stowarzyszeniowego. Od 2004 r. najistotniejsze znaczenie miało efektywne, rzeczywiste włączenie parlamentu w krajowy proces decyzyjny w sprawach integracyjnych⁷. Oznaczało to potrzebę ścisłej kooperacji z rządem. Wyprzedzając nieco tok analizy, trzeba powiedzieć, że cel ten (kooperacja z rządem) został tylko pośrednio zrealizowany w ciągu pięciu lat członkostwa Polski w UE.

Ogólne ramy dla współpracy parlamentu z rządem znalazły się w Protokole z 1997 r. w sprawie roli parlamentów państw członkowskich UE (dołączony do Traktatu z Amsterdamu). Polska, dodatkowo i podobnie do innych państw, dookreśliła zakres i tryb tej współpracy w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów (RM) z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁸. Ustawa wymogła przeprowadzenie odpowiednich zmian w regulaminie zarówno Sejmu, jak i Senatu. Właśnie nierównomierne rozłożenie w ustawie akcentów wobec obu izb spowodowało, że została ona zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego⁹, a ten uznał za sprzeczne z konstytucją obniżenie rangi Senatu w sprawach europejskich. Ustawa została zmieniona 28 lipca 2005 r.

Ustawa określa obowiązki Rady Ministrów, a także obowiązki i uprawnienia Sejmu lub organu tej Izby w takich sprawach (zadaniach), jak: informowanie o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach UE, współpraca w obszarze stanowienia prawa unijnego, współpraca w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo unijne, współpraca w zakresie opiniowania kandydatów na

⁶ Implementację dyrektyw, a także – w szerokim rozumieniu – rozporządzeń poprzez stwarzanie systemu regulacji umożliwiających ich funkcjonowanie w porządku krajowym.

⁷ J. Barcz, *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego* [w:] *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, red. J. Barcz, S. Puzyna, Warszawa 2002, s. 118.

⁸ DzU, 2004, Nr 52, poz. 515. Ustawa weszła w życie 31 marca 2004 r., następnie została zmieniona ustawą z 28 lipca 2005 r., opublikowaną w DzU, 2005, Nr 160, poz. 1342, nowelizacja weszła w życie 8 września 2005 r.

niektóre stanowiska w UE.

Podstawowym obowiązkiem Rady Ministrów wobec Sejmu jest informowanie go, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, o udziale Polski w pracach UE. Takie informacje muszą być również przedstawione Izbie na każde jej żądanie lub na żądanie organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu. Organem tym jest **Komisja do spraw Unii Europejskiej**, powoływana i działająca na podstawie przepisów rozdziału 13a Regulaminu Sejmu (art. 148a–148e), złożona z 46 posłów reprezentujących na zasadzie proporcjonalności kluby i porozumienia sejmowe liczące co najmniej 15 członków. Komisja współpracuje z innymi komisjami Sejmu w zakresie powierzonych jej regulaminem zadań. **W Senacie** natomiast działa **Komisja ds. Unii Europejskiej**.

Co szczególnie ciekawe, obie komisje mogą występować w imieniu Izb, a więc zastępować ich prace *in pleno*. Rozwiązanie to, z jednej strony krytykowane jako zarzucające rolę plenum i istotę demokracji parlamentarnej, z drugiej strony jest jedynym rozwiązaniem na relatywnie szybkie reagowanie na szczególnie intensywną legislację UE¹⁰.

Sejm jako podmiot uprawniony do otrzymywania informacji o udziale Polski w pracach UE ma prawo, na zasadach ogólnych, ustanowionych przez Konstytucję RP oraz Regulamin Sejmu, poddawać te informacje dyskusji i ocenie na posiedzeniach plenarnych; może on także oceniać przedsięwzięcia Rady Ministrów na forum Unii. W ten sposób realizuje funkcję kontrolną wobec rządu, która przypada mu z racji unormowań konstytucyjnych.

Natomiast współudział Sejmu w tworzeniu prawa UE opiera się na obowiązku rządu do zasięgania opinii ww. komisji w odniesieniu do projektu aktu prawnego przed zajęciem stanowiska w tej kwestii przez Polskę na forum Rady UE. Ustawa dookreśla szczegółowo rodzaj dokumentów oraz terminy ich przekazywania przez rząd komisji sejmowej.

W terminach określonych przez ustawę (w zasadzie w ciągu 21 dni) Komisja do spraw UE może wyrazić swoją opinię wobec projektu aktu prawnego UE. Brak opinii (jakiegokolwiek, negatywnej czy pozytywnej) w ustawowym terminie uważa się za równoznaczne z niewniesieniem uwag do projektu. Z ustawowym obowiązkiem Rady Ministrów zasięgania opinii Komisji do spraw UE odnośnie do projektu unijnego aktu prawnego wiąże się konieczność przedstawienia Komisji informacji o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć wobec projektu. Ponadto rząd musi jednocześnie uzasadnić swoje stanowisko, a także ocenić skutki aktu UE dla systemu prawa polskiego oraz jego skutki społeczne, gospodarcze i finansowe dla Polski. W niektórych, wskazanych przez ustawę przypadkach Rada Ministrów może odstąpić od zasięgania takiej opinii, lecz winna

⁹ Wyrok K 24/04, DzU, 2004, Nr 11, poz. 89.

¹⁰ Negatywnie o tym rozwiązaniu por.: C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowe regulacje dotyczące Sejmu i Senatu*, „Przegląd Dyplomatyczny” 2004, nr 3, pozytywnie zaś (przez pryzmat efektywności): R. Grzeszczak, *Parlamenty narodowe państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.

bezzwłocznie wyjaśnić przyczyny, które to uzasadniają¹¹.

Opinia sejmowej Komisji do spraw UE stanowi, w zasadzie, podstawę, na której Rada Ministrów powinna oprzeć swoje stanowisko. Nie jest to jednak opinia bezwzględnie wiążąca. Rada Ministrów może jej nie uwzględnić. Ma wówczas obowiązek niezwłocznie wyjaśnić Komisji do spraw UE przyczyny rozbieżności między własnym stanowiskiem a uzyskaną opinią¹².

Komisja do spraw UE opiniuje, w terminach wynikających z prawa UE i ustawy, kandydatury przedstawione przez Radę Ministrów. Od razu trzeba podkreślić, że, mimo iż opinie w tych sprawach nie są dla Rady Ministrów wiążące, to i tak nie może ona desygnować kandydatów przed upływem terminu ustalonego na wyrażenie oczekiwanej opinii, chyba że opinia taka została wyrażona wcześniej. Chodzi tu o takie stanowiska, jak: komisarz w Komisji Europejskiej, członek Trybunału Obrachunkowego, sędziowie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości, członkowie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, dyrektor w Europejskim Banku Inwestycyjnym i przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Stałych Przedstawicieli przy Unii Europejskiej.

Skutki dla władzy wykonawczej – administracja rządowa

Projekt integracji europejskiej od początku, tj. od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, opierał się głównie na egzekutywach krajowych. Stan ten utrzymuje się także obecnie. To na forum członków rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie UE, powstaje najważniejsze gatunkowo prawo pochodne UE, kształtują się podstawowe inicjatywy polityczne i reformy. Nie dziwi zatem, że pozycja polskiego rządu uległa istotnemu wzmocnieniu w warunkach członkostwa kraju w Unii Europejskiej¹³.

Od 2004 r. wewnętrzne struktury administracyjne (rządowe i samorządowe) Polski działają na płaszczyźnie transnarodowej i współpracują z jednostkami międzypaństwowymi. Prawo UE oddziałuje na wszystkie sfery działania polskiej administracji i stosowanego przez nie prawa. Wpływa zatem na strukturę organizacyjną organów administracyjnych oraz zakres i formy wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych¹⁴.

Proces ten posunął się w Unii Europejskiej tak daleko, że można nawet mówić o pewnej fuzji administracyjnej¹⁵. Urzędnicy administracji narodowych nie tylko współpracują, pełnią rolę doradcą

¹¹ Dane za: *Sejm a Unia Europejska*, <http://libr.sejm.gov.pl/oide>

¹² Szerzej na ten temat por. m.in.: R. Grzeszczak, *Kierunki rozwoju europejskiej współpracy międzyparlamentarnej. Zeszyty Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu*, nr 5, Warszawa 2005, s. 3–47.

¹³ Szerzej por.: M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 17 i nast.

¹⁴ S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji* [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej...*

¹⁵ W. Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, „Journal of Common Market Studies” 1997, nr 2, s. 267–299; I. P. Karolewski, *Demokracja europejska ponad wewnętrznymi i*

i pomocniczą przed podjęciem międzypaństwowych decyzji wewnątrz Unii (m.in. w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli, tj. COREPER), lecz bezpośrednio uczestniczą w tworzeniu decyzji na płaszczyźnie europejskiej.

Członkostwo Polski w naturalny sposób połączyło organizacyjnie administrację rządową z administracją wspólnotową (Komisją Europejską) oraz, co stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla UE, z prawodawcą unijnym, wspomnianą Radą UE.

Zintegrowanie państw członkowskich na poziomie administracyjnym prowadzi do powstania wielopłaszczyznowego systemu rządzenia na płaszczyźnie europejskiej¹⁶. Wraz ze zmniejszaniem się roli parlamentów i przesunięciem akcentu na władzę wykonawczą nastąpiło wcielenie Polski do tego wielopoziomowego systemu europejskiego¹⁷. Jest to złożony system negocjacyjny, w ramach którego wiele podmiotów państwowych, publicznych i prywatnych, negocjuje ze sobą na różnych płaszczyznach¹⁸. W systemie tego typu zatracą się kwestia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Rozproszona i słaba jest też legitymizacja demokratyczna¹⁹. Wzmocnieniu ulega rola administracji.

Podniesienie znaczenia rządu, jako podstawowego „gracza” procesów integracyjnych wśród ustrojowych organów państwa, wynika zarówno z uwarunkowań instytucjonalnych Unii Europejskiej, jak i ustroju kształtowanego przez Konstytucję RP. Konstytucja nie ustala w sposób pełny kompetencji RM i **podobnie jak w przypadku drugiego członu władzy wykonawczej prezydenta, dla uzyskania pełnego ich** obrazu należy wziąć pod uwagę regulacje ustawowe rozwijające bądź uzupełniające normy konstytucyjne. Dla potrzeb niniejszego opracowania należy wspomnieć, że to na rządzie spoczywa konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zagranicznej, w tym integracyjnej. Szczególne znaczenie rządu w kreacji polityki integracyjnej potwierdza ustawa o współpracy RM z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 2004 r.

Reasumując – rola rządu w procesach integracyjnych ma zasadnicze znaczenie dla procesów integracyjnych, zarówno w Polsce, jak i w pozostałych państwach członkowskich. Rząd **uczestniczy w procesie prawodawczym** (poprzez Radę UE), wnosi **skargi do Trybunału Sprawiedliwości WE** (np. pierwsza z „polskich” spraw spornych – Polska przeciwko Radzie Unii Euro-

zewnątrznymi ograniczeniami [w:] R. Grzeszczak i M. Piotrowska, *Procesy reform w Niemczech i Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, nr 25 (3047), s. 44 i nast.

¹⁶ E. Grande, *Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems* [w:] *Wie problemlösungsfähig ist die EU?*, red. E. Grande, J. Jachtenfuchs, Baden-Baden 2000, s. 11–25.

¹⁷ Por.: E. Vink, *Multi-Level Democracy: Deliberative or Agonistic? The Search for Appropriate Normative Standards*, „Journal of European Integration” 2007, nr 3, s. 303–322.

¹⁸ E. Tanja, A. Alberts, *The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe: A Constructivist Reading*, „Journal of Common Market Studies” 2004, nr 1, s. 23–46.

¹⁹ R. Grzeszczak, *Legitymacja demokratyczna UE (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 225 i nast.

pejskiej, skarga z 2004 r., dotycząca zasad dopłat dla rolników (sprawa C-273/04) tzw. kopenhaskiego kalendarza dopłat i wprowadzenia nowej dyrektywy dotyczącej dopłat wg tego kalendarza, a zatem z dysproporcją dla nowo przyjętych państw). Sprawa zakończyła się przegraną Polski w 2007 r. Na rządzie spoczywa obowiązek **uczestniczenia w sprawach przed ETS**, reprezentowanie państwa, np. w licznych skargach z inicjatywy Komisji Europejskiej (np. Komisja Europejska przeciwko Polsce, sprawa z 2007 r., środowisko naturalne i konsumenci: C-193/07 R). Rząd ponosi też **główny ciężar przewodniczenia w Radzie UE**, w przypadku Polski będzie to druga połowa 2011 r. Wreszcie to **rząd przygotowuje większość stanowisk i strategii oraz taktyk negocjacyjnych dla delegacji na Konferencje Międzyrządowe**, pracujące nad rewizjami traktatów stanowiących Wspólnoty i UE (jak np. podczas Konferencji Międzyrządowej czerwiec-grudzień 2007 r., w której efekcie powstał Traktat z Lizbony)²⁰.

Skutki dla władzy wykonawczej – administracja samorządowa

Od 2004 r. zwiększył się zakres odpowiedzialności administracji samorządowej za prawidłowość stosowania krajowych ustaw i rozporządzeń, które mają źródło w prawie wspólnotowym. Od pięciu lat organy polskiej administracji samorządowej stanowią część systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej (*sensu largo*), są bowiem agencjami częściowo europejskimi²¹. Obowiązkiem urzędników gmin i powiatów jest znajomość nowo uchwalonego prawa polskiego i UE. Zdarzały się i zdarzają przypadki, kiedy administracje samorządowe musiały zmienić swoją interpretację prawa krajowego tak, by w największym stopniu dała ona możliwość osiągnięcia rezultatów określonych w jakimś akcie prawa unijnego²². Szukając przepisów prawa wspólnotowego dotyczącego polskich samorządów, należy przypatrywać się każdorazowo tym normom, które odnoszą się do ogólniejszego pojęcia – *administracji publicznej*²³.

Organy samorządowe wykonują obecnie wiele istotnych zadań na rzecz społeczności lokalnej, odpowiadających w wielu przypadkach wspólnej polityce i działaniom prowadzonym przez UE. Dlatego ustawodawstwo wspólnotowe odgrywa od kilku lat przemożną rolę w działalności szczebli samorządu terytorialnego. Często nie zdajemy sobie sprawy z faktu, że pojawiające się nowe regulacje prawne, choć wydawane przez narodowego legislatora, w gruncie rzeczy są wynikiem wprowadzenia w życie decyzji podjętych wcześniej w Brukseli. Akty te dotyczą wielu dziedzin życia społecznego, m.in. prawa pracy, zasad prowadzenia działalności gospodarczej, ochrony środowiska, planowania przestrzennego, świadczenia usług, w tym transportu.

²⁰ Por.: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 362.

²¹ I. Pernice, *Multilevel Constitutionism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, „Common Market Law Review” 1999, nr 36, s. 718 i nast.

²² Por. szerzej na ten temat: A. Nowak-Far, *Kompendium wiedzy dla gmin*, www.gminyryp.pl/ue/kompendium/0.html

²³ R. Grzeszczak, *Zadania wykonywane przez polskie gminy i powiaty w kontekście wejścia do Unii Europejskiej* [w:] *Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, t. VII: *Regiony*, Warszawa 2005.

Trzeba też mieć na uwadze wiele dodatkowych zadań, jakie samorządy wykonują w związku z polskim członkostwem w UE. Chodzi tu przede wszystkim o prawa gospodarcze i polityczne obywateli innych państw członkowskich UE zamieszkujących na terenie danej gminy. Są to głównie prawa wyborcze do Parlamentu Europejskiego i wyborów lokalnych szczebla podstawowego, ale także prawo do udostępnienia możliwości kształcenia się dzieci migrujących pracowników z UE, łącznie z zapewnieniem kursów języka polskiego.

Zgodnie z prawem wspólnotowym to państwa, a nie jednostki ich podziału terytorialnego, są tymi podmiotami, na których spoczywa obowiązek jego prawidłowego stosowania. Z punktu widzenia regulacji wspólnotowych (oraz ewentualnej odpowiedzialności za ich naruszenie) nie odgrywa żadnej roli, jaki organ państwa (administracji rządowej czy samorządowej) i w jaki sposób będzie wykonywał zadania wynikające z członkostwa państwa w strukturach integracyjnych. Ważny jest natomiast efekt końcowy, tj. zapewnienie prawidłowego wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Państwo członkowskie ma jednak obowiązek takiego zorganizowania swoich struktur instytucjonalnych i takiego rozdzielenia kompetencji, by konkretne zadania wynikające z prawa wspólnotowego istotnie były implementowane i wykonywane. Implementacja może być rozważana w trzech płaszczyznach: instrumentalnej (zespół środków implementacyjnych), instytucjonalnej (organy kompetentne w sferze implementacji) i normatywnej (przepisy prawne stanowiące podstawę implementacji)²⁴. Myślą przewodnią implementacji jest jej efektywność, która wyznacza zakres koniecznych działań. Co ważne, adresatami obowiązku implementacji są wyłącznie podmioty zinstytucjonalizowane: organy wspólnotowe i organy państw członkowskich²⁵.

Dlatego też źródłem ewentualnej odpowiedzialności Polski za naruszenie przepisów prawa Wspólnoty może być postępowanie m.in. gmin czy powiatów. W sytuacji, gdy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości zostanie wydane przeciwko Polsce jako państwu członkowskiemu, pojawi się zagadnienie zasadniczo natury ustrojowej. **Czy ciężar przywrócenia do stanu poprzedniego, czy też wypłacenia odszkodowania osobom, które poniosły szkodę z uwagi na postępowanie gminy poniesie?**²⁶ Można przypuszczać, że tę, jak i wiele innych wątpliwości, wyjaśnią kolejne lata polskiej praktyki polityki integracyjnej.

Skutki dla władzy sądowniczej

Wymiar sprawiedliwości RP od dnia 1 maja 2004 r. należy do wspólnotowego systemu wymiaru sprawiedliwości, który jest systemem dualistycznym. Kompetencje w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego (unijnego) należą do sądów wspólnotowych w znaczeniu ustrojowym, a

²⁴ Por.: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, op. cit., s. 389 i nast.

²⁵ C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 24.

²⁶ Por.: www.gminyrrp.pl/ue/kompendium/1.html

mianowicie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i Sądu Pierwszej Instancji (SPI) oraz do sądów wspólnotowych w znaczeniu funkcjonalnym, a mianowicie sądów państw członkowskich rozpoznających sprawy wspólnotowe. Rozdział kompetencji między sądy wspólnotowe *sensu stricte* a sądy krajowe jest oparty na zasadzie kompetencji powierzonych, art. 5 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), co oznacza, że sądy wspólnotowe *sensu stricto* są właściwe w sprawach wyraźnie wymienionych w przepisach prawa wspólnotowego, natomiast w pozostałych sprawach sądowych właściwe są sądy państw członkowskich.

Sądy powszechne

Unia Europejska nie ma własnych sądów w państwach członkowskich i dlatego zadanie zapewnienia stosowania prawa wspólnotowego spoczywa przede wszystkim na sądach krajowych, które stają się powszechnymi sądami wspólnotowymi. Stają się nimi, jak wspominałem, w znaczeniu funkcjonalnym.

Do wspólnotowych funkcji sądów polskich rozpoznających sprawy wspólnotowe należy zaliczyć:

1) Przedstawianie pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości lub Sądowi Pierwszej Instancji (**funkcja kooperacyjna**);

2) Efektywne i jednolite stosowanie bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego (**funkcja integracyjna**);

3) Orzekanie w sprawach wyrównania szkód wyrządzonych obywatelom Unii Europejskiej naruszeniem prawa wspólnotowego przez organy państwa członkowskiego (reguła *Francovich*);

4) Wykładnia prawa polskiego zgodnie z prawem wspólnotowym (reguła *Murphy/Marleasing*);

5) Ocena zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym (reguła *SimmenthalPeterbroeck*)²⁷.

Jednak nie w każdej toczącej się sprawie mamy do czynienia z którąś z ww. sytuacji. Sprawy rozpoznawane przez sądy polskie po 1 maja 2004 r. dzielą się na dwie kategorie, a mianowicie **sprawy wspólnotowe** i **sprawy (krajowe) czysto wewnętrzne**. Zakwalifikowanie danej sprawy należącej do właściwości sądu polskiego jako sprawy wspólnotowej lub sprawy krajowej wymaga uwzględnienia pewnych specyficznych kryteriów, które wskazuje orzecznictwo ETS.

Prawidłowe stosowanie i wykładnia prawa wspólnotowego przez sądy wymaga nie tylko należytego rozeznania w prawie materialnym i procesowym, lecz przede wszystkim poznania zasad rządzących stosunkiem prawa wspólnotowego do prawa krajowego oraz samym procesem stosowania prawa przez sądy krajowe. Zastosowanie w konkretnej sprawie przepisu prawa wspólnotowego jako podstawy rozstrzygnięcia sądu następuje najczęściej po rozważeniu przez sąd wielu okoliczności

²⁷ Szeroko na ten temat patrz: *Stosowane prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.

faktycznych i prawnych dotyczących charakteru prawnego sprawy (wspólnotowa lub krajowa), ustalenia przepisu prawa wspólnotowego doniosłego dla rozstrzygnięcia (zasada bezpośredniego skutku), określenia charakteru relacji między przepisem prawa wspólnotowego a przepisem prawa polskiego (zgodność lub niezgodność) oraz ich konsekwencji (substytucja lub wyłączenie), z koniecznością usunięcia niezgodności w drodze wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym, a także rozważenie – w razie wątpliwości co do wykładni lub obowiązywania (ważności) prawa wspólnotowego – zwrócenia się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prawnym (art. 234 TWE)²⁸.

Polskie sprawy przed ETS

Podczas pięcioletniego okresu członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej sprawy polskie, które wpłynęły do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, stały się już niejako „codziennością”²⁹.

Polska skarżyła instytucje wspólnotowe (słynna, przegrana przez Polskę, sprawa przeciwko Radzie UE, dotycząca zakresu dopłat rolniczych z 2004 r.), ale również instytucje UE wносиły skargi przeciwko Polsce (m.in. Komisja Europejska w sprawie doliny Rospudy i budowanej tam obwodnicy autostradowej).

Sądy polskie coraz częściej sięgają do instytucji pytania prejudycjalnego (wstępnego). Trybunał Sprawiedliwości, zgodnie z regulacją z art. 234 TWE, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni niniejszego Traktatu, o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejskiego Banku Centralnego oraz o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady, gdy statuty te to przewidują.

Sądy krajowe, które napotykają problemy w zakresie wykładni, ważności lub nieważności aktów prawa wspólnotowego, mogą lub muszą³⁰ zwracać się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym, a jeśli dana kwestia była już przedmiotem orzekania Trybunału i została przezeń dostatecznie wyjaśniona – zastosować się do wykładni dokonanej przez niego.

Instytucja orzeczenia prejudycjalnego jest tym bardziej istotna, że w drodze tych właśnie orzeczeń ETS wywiera silny wpływ na praktykę orzeczniczą sądów krajowych. Przejawia się to w tym, że sąd krajowy nie może, co do zasady, orzec wbrew wykładni Trybunału, gdyż narazi się w ten sposób na zarzut naruszenia prawa wspólnotowego. Oznacza to jednocześnie, że prawo wspólno-

²⁸ A. Wróbel, *Wspólnotowe funkcje sądów polskich. Zasady stosowania prawa wspólnotowego przez sądy. Materiały szkoleniowe Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury*, s. 2–3.

²⁹ R. Grzeszczak, *Sprawy polskie przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 3 (45), s. 9–21.

³⁰ Sąd obowiązany jest zwrócić się do ETS z pytaniem prejudycjalnym, jeśli jest sądem ostatniej instancji w danej sprawie. Po otrzymaniu wyroku (interpretacji) z ETS polski sąd rozstrzyga sprawę, biorąc pod uwagę wyrok Trybunału.

towe nakłada na polskie sądy wiele nowych obowiązków związanych z jego stosowaniem i interpretacją.

Jeżeli sąd krajowy poweźmie wątpliwości co do zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, wydaje postanowienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego. Następnie zostaje złożony wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, którego treść podaje się do wiadomości w drodze zawiadomienia publikowanego w Dzienniku Urzędowym UE. Dalszym etapem jest wydanie opinii³¹ przez rzecznika generalnego. Opinia wprawdzie nie wiąże Trybunału, ale praktyka wskazuje, że w większości przypadków sędziowie podzielają argumenty rzecznika. Następnie Trybunał wydaje wyrok (orzeczenie prejudycjalne). Po otrzymaniu wykładni sąd krajowy wydaje wyrok w sprawie będącej przedmiotem sporu przed tym sądem, biorąc pod uwagę rozwiązanie zaproponowane przez ETS.

Wiążący dla sytuacji prawnej stron postępowania (i podstawą egzekucji) będzie wyrok polskiego sądu rozstrzygający daną sprawę, a nie wyrok ETS w sprawie interpretacji prawa wspólnotowego. Jeżeli sąd polski nie weźmie pod uwagę prawa wspólnotowego i rozstrzygnie sprawę wbrew przepisom tego prawa, to będzie można wskazać to w odwołaniu, zażaleniu, apelacji lub kasacji, na takich samych zasadach, jak gdyby sąd lub organ administracji nie wziął pod uwagę prawa polskiego³².

Liczba pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy polskie wciąż rośnie. Jest to pozytywny sygnał wtapienia się prawa UE w praktykę sądów krajowych. W przeważającej mierze pytania dotyczą prawa podatkowego i zadawane są przez sądy administracyjne szczebla wojewódzkiego, rzadziej przez Naczelny Sąd Administracyjny³³ (np. sprawa akcyzy pobieranej od sprowadzanych używanych samochodów w sprawie Brzeziński z 2005 r.³⁴, VAT w handlu wewnątrz UE³⁵). Świadczy to zarówno o skomplikowanym systemie prawa podatkowego w Polsce, jak i o jego niedostosowaniu do standardów unijnych.

Z kolei część skarg bezpośrednich (a więc kierowanych przez Polskę bądź przeciwko Polsce) doczekała się już wyroków Trybunału, kilka zostało umorzonych, wiele zaś jest w toku. Obecność Polski na wokandach Trybunału jest dynamiczna. Spodziewane są, oczywiście, kolejne skargi przeciwko Polsce. Jak można sądzić z dotychczasowych wydarzeń, także nasz kraj będzie wnosił skargi

³¹ Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu ETS, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują.

³² W literaturze polskiej por. szerzej na ten temat: P. Dąbrowska, *Skutki orzeczenia wstępnego ETS*, Warszawa 2004.

³³ NSA skierował dwa pytania prejudycjalne do ETS dotyczące prawa podatkowego. Pierwsze dotyczyło podatku VAT (postanowienie NSA w Warszawie z 31 VII 2007 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 1062/06). Kolejne pytanie, z 10 VII 2008 r., dotyczyło podatku od czynności cywilnoprawnych, a dokładniej – opodatkowania pożyczek udzielonych przez wspólników spółce kapitałowej przed wejściem Polski do UE (postanowienie NSA w Warszawie z 8 VII 2008 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie II FSK 591/07).

³⁴ Postanowienie dostępne na www.nsa.gov.pl/ramki/main/1a.pdf (Dz. Urz. UE, 2005 r., C 281, s. 5).

³⁵ Sprawy m.in. Ceramika Paradyż – postanowienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Łd 1089/05, dostępne na www.nsa.gov.pl/ramki/main/2a.pdf, czy sprawa Sosnowska – Dz. Urz. UE, 2007 r., C 69, s. 7.

do Trybunału celem ochrony swoich interesów. Sądy krajowe, co należy ocenić pozytywnie, coraz odważniej powołują się na prawo wspólnotowe i coraz częściej korzystają z pytań prejudycjalnych.

Na wspomnianą „dynamikę” sytuacji wskazują liczne zastrzeżenia Komisji Europejskiej wobec Polski, która w jej opinii mozolnie, niedokładnie i nieskutecznie wdraża prawo (dyrektywy) wspólnotowe w wewnętrzny porządek krajowy.

Zarzuty te dotyczą m.in. ochrony środowiska, w tym zobowiązań ciążących na Polsce w obszarze ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (niewłączania się Polski do rejestrów elektronicznych umożliwiających przedsiębiorcom handel prawami emisji dwutlenku węgla), prawa farmaceutycznego, telekomunikacyjnego i podatkowego. Jeśli Polska nie zmieni prawodawstwa, bądź też uzasadniając dotychczasowy stan rzeczy, nie przekona Komisji Europejskiej co do zasadności (nie)przyjętych regulacji, kolejne sprawy trafią do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.

Przygotowany przez Komisję Europejską w 2006 r. raport, dotyczący zakresu transpozycji dyrektyw w państwach członkowskich, stwierdza, że spośród dziesiątki członków UE przyjętych w 2004 r. Polska ma największą liczbę i największy przyrost procedur dyscyplinujących dotyczących przepisów rynku wewnętrznego UE. W 2007 r. Komisja rozpoczęła przeciwko Polsce aż 20 procedur; w przypadku Węgier – 11, a Republiki Czeskiej – tylko 7.

Tylko w 2007 r. pojawiło się pięć spraw z inicjatywy właśnie Komisji Europejskiej (brak, niepełna lub nieprawidłowa transpozycja dyrektyw). Były to sprawy C-416/06 – dyrektywa 2002/22/WE, dotycząca usługi powszechnej; C-423/06 – dyrektywa 74/556/EWG, dotycząca handlu i dystrybucji środków toksycznych i działalności w tym zakresie; C-149/07 – import równoległy środków ochrony roślin do Polski; C-170/07 – wymóg badań technicznych importowanych pojazdów używanych przed ich rejestracją; C-197/07 i C-193/07 R – dyrektywa 92/43/EWG, dotycząca ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

Trybunał Konstytucyjny

Na koniec należy przypomnieć, że powierzenie atrybutów suwerennego państwa (takich m.in., jak tworzenie prawa i wykonywanie kompetencji sądowych) UE stanowi istotną zmianę obowiązującego porządku konstytucyjnego, a w konsekwencji wchodzi w materię objętą kognicją przede wszystkim sądu konstytucyjnego, którego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania konstytucji. Dzięki swym uprawnieniom kontrolnym polski Trybunał Konstytucyjny posiada istotny wpływ na treść kompetencji przekazywanych Unii, przede wszystkim w zakresie tworzenia prawa.

Oznacza to, że kontrola konstytucyjności staje się filtrem, przez który materia konstytucyjna przenika do przestrzeni ponadpaństwowej. Proceduralnie może to różnie wyglądać w różnych systemach, ale z materialnego punktu widzenia interesujące wydaje się pytanie, czy sąd konstytucyjny może ostatecznie zablokować przekazanie kompetencji, chroniąc swego rodzaju „jądro suweren-

ności” państwowej i wyłączając niektóre materie z procesu integracji.

Polski Trybunał Konstytucyjny uważa, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach”, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, musi być rozumiane zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. W szczególności wskazane przepisy nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który spowodowałby, że Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne³⁶.

Problem, zdaniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego (TK), może powstać, gdyby wykładnia prowadziła do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez konstytucję.

W wyroku 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, TK wskazał taki wyraźny przepis. Otóż, jego zdaniem, zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji, ma charakter absolutny i wyraża prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed sądem polskim. Przekazanie go na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałyby charakter naruszenia tej istoty. Wprowadzenie do art. 55 ust. 1 wyjątku od zasady ekstradycji umożliwi zgodną z prawem polskim implementację decyzji ramowej w sprawie ENA.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że normy konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych.

Gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą konstytucji a normą prawa wspólnotowego, do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. W żadnym razie, zdaniem TK, tego rodzaju sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym rozwiązana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego³⁷.

Podsumowanie

Przedstawione w analizie prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej dotyczą wybranych aspektów dla trzech władz państwowych, tj. władzy prawodawczej,

³⁶ Sygn. akt K 18/04, tezy 4.1 i 4.5.

³⁷ Za: K. Wójtowicz, *Rola sądów konstytucyjnych w tworzeniu zintegrowanej europejskiej przestrzeni prawnej* [w:]

wykonawczej i sądowniczej. Z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa polskiego w UE dostrzegalne są zmiany w zakresie organizacji tych władz, kompetencji i realizowanych zadań. Ugruntowany w piśmiennictwie i praktyce jest prezentowany tu pogląd, że o ile rząd (Rada Ministrów) jest tym organem państwowym, który najwięcej zyskał wskutek procesów integracyjnych, o tyle parlament wydaje się być częściowo marginalizowany. Potwierdza to nawet ustawa z 2004 r. o zasadach współpracy rządu z Sejmem i Senatem w sprawach integracyjnych. Wynika z niej zdecydowana przewaga kompetencyjna rządu. Ze skutkami członkostwa Polski w UE uporać się musiały sądy. Proces ten trwa od pięciu lat i wydaje się, że na tym polu jest jeszcze wiele do zrobienia. Samorządy powoli oswajały się z nową sytuacją, w której obywatele innych państw członkowskich czerpią podobne prawa polityczne (wyborcze) i ekonomiczne jak obywatele Polski.

Przed Polską stoją kolejne wyzwania integracyjne. **Zakończenie integracji w ramach rynku wewnętrznego (zakończenie okresów przejściowych) oraz integracja walutowa wydają się, w kontekście wejścia w 2007 i 2008 r. do Strefy Schengen, do kolejnych i ważnych wyzwań ustrojowych.**

Europejska Przestrzeń Sądowa..., s. 12 i nast.