



DOMINIKA E. HARASIMIUK, MARCIN OLSZÓWKA, ANDRZEJ ZINKIEWICZ (RED.)

*Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich.*

*Problemy konkurencji i wzajemnych relacji*

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2014, ss. 152

Problematyka prawa europejskiego, jego związków z prawem krajowym państw członkowskich Unii Europejskiej, doczekała się wielu opracowań naukowych, tak artykułów naukowych, jak i książek. Tym niemniej, nie oznacza to, że wszystko co ważne zostało już w tym zakresie zbadane, a uzyskane wyniki analiz są powszechnie akceptowane. Dowodem, że jest inaczej, jest recenzowana książka *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problemy konkurencji i wzajemnych relacji*, która została wydana przez renomowaną Oficynę Wydawniczą Uczelni Łazarskiego.

Publikacja składa się z siedmiu tekstów autorskich. Zostały one podzielone na trzy grupy tematyczne. W pierwszej z nich przedmiotem analizy uczyniono zależności i wzajemne wpływy zachodzące między prawem unijnym i krajowym. Zamieszczono w niej trzy teksty (Dawida Miąsika, *Rola krajowych konstytucji w kształtowaniu unijnych zasad ogólnych – zarys problematyki w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Jędrzeja Maśnickiego, *Artykuł 53 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 lutego 2013 r. w sprawie Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, sygn. C-399/11, Dominiki Ewy Harasimiuk, *Rola przepisów państw członkowskich przy określaniu zakresu podmiotowego obywatelstwa Unii Europejskiej z 2 marca 2010 r. w sprawie Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern*, sygn. C-135/08). W części drugiej, złożonej z trzech tekstów (Mariusza Godlewskiego, *Dopuszczalność kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Marcina Olszówki, Andrzeja Zinkiewicza, *Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania w sprawie konstytucyjności prawa Unii Europejskiej* i Aleksandra Krzeszowiaka, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej we Francji*) podniesiono zagadnienia związane z problematyką kolizji zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawa krajowego z zasadą nadrzędnego

charakteru konstytucji w krajowym porządku prawnym. Natomiast w części trzeciej umieszczono jeden tekst (Małgorzaty Eysymontt, *Analiza prawna Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej – ocena możliwych korzyści i zagrożeń dla polskiego systemu konstytucyjnego*) poświęcony problematyce bardziej szczegółowej, ale przy tym o daleko idących, jeszcze nie do końca rozpoznanych następstwach – charakterowi normatywnemu Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

W interesującym studium Dawid Miąsik podjął się analizy ważnego problemu ustrojowego – roli krajowych konstytucji w procesie kształtowania unijnych zasad ogólnych. Problematykę objętą opracowaniem przedstawił z perspektywy prawa unijnego. Podstawą dla sformułowanych w nim tez uczynił orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), opinie Rzeczników Generalnych (RG) oraz przepisy traktatów założycielskich i Karty Praw Podstawowych.

Pod pojęciem zasad ogólnych prawa unijnego Autor rozumie niepisane źródło pierwotnego prawa unijnego przybierające postać normy uznanej przez TSUE za normę o fundamentalnym charakterze dla unijnego porządku prawnego. Jak wyraźnie zaznacza, jest to węższe ujęcie od przyjętego w orzecznictwie TSUE, bo nie obejmuje zasad znajdujących wyraźną podstawę prawną w prawie traktatowym, jak zasada pomocniczości czy zasada proporcjonalności. Jednocześnie w prowadzonych badaniach D. Miąsik przyjmuje drugie założenie, że na status danej normy jako zasady ogólnej prawa unijnego nie wpływa jej konkretyzacja w prawie pochodnym UE.

Zestawienie głównych funkcji zasad ogólnych prawa unijnego z ich genezą oraz założeniem, że zasady te są immanentną, choć nie wyrażoną wprost, częścią traktatów założycielskich, uzasadnia przyjęcie przez Autora wstępnej tezy, zgodnie z którą wpływ konstytucji krajowych na unijne zasady ogólne jest zróżnicowany i zależy od dwóch czynników. Po pierwsze, jest różny w odniesieniu do poszczególnych zasad, z racji ich odmiennej genezy. Po drugie, wygląda inaczej w zależności od etapu rozwoju tej kategorii źródeł prawa pierwotnego. W konsekwencji przyjętych założeń metodologicznych, Autor *Roli krajowych konstytucji* ... racjonalnie zakłada, że wpływ ten powinien być największy w przypadku zasad ogólnych, które wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim oraz w okresie formacyjnym dla zasad ogólnych. A zatem, konstytucje krajowe powinny odgrywać pewną rolę w okresie „utrwalania” danej zasady. Powinny zostać wykorzystane do doprecyzowania zakresu poszczególnych zasad. Z kolei, wraz z postępem konstytucjonalizacji traktatowego prawa unijnego oraz ugruntowaniem poszczególnych zasad ogólnych w ramach unijnego porządku prawnego, wpływ konstytucji krajowych na zasady ogólne prawa unijnego powinien maleć. Z uwagi na ich autonomiczny charakter i funkcje, zasady te odrywają się od swego krajowego pierwowzoru. Jako zasady ogólne prawa unijnego mogą mieć inne znaczenie lub zakres zastosowania. Paradoksalnie zatem, przepisy prawa krajowego, które wdrażają prawo unijne, mogą być zgodne z krajowym

porządkiem konstytucyjnym, a jednocześnie mogą być sprzeczne z taką samą unijną zasadą ogólną. Jak słusznie wywodzi D. Miąsik, oznacza to, że w państwach członkowskich zachodzi dualizm ochrony podstawowych zasad porządku prawnego. Zasady te chronione są autonomicznie na poziomie krajowym i na poziomie unijnym. Wynika z tego, że zgodność ze standardem krajowym nie wyłącza niezgodności z prawem unijnym. Może mieć miejsce zgodność ze standardem unijnym i niezgodność ze standardem krajowym, gdy standard unijny narzuca takie rozwiązanie, które jest niekompatybilne ze standardem krajowym mającym status konstytucyjny. Innymi słowy, stwierdzenie zgodności krajowej regulacji ustawowej z krajową konstytucją nie stoi na przeszkodzie – z punktu widzenia respektowania standardu konstytucyjnego – stwierdzeniu niezgodności tej regulacji z unijną zasadą ogólną.

W tekście *Artykuł 53 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 lutego 2013 r. w sprawie Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, sygn. C-399/11 J. Maśnicki wskazuje na kontrowersje związane z art. 53 Karty Praw Podstawowych. Ma on bowiem charakter metanormatywny, który nie odnosi się bezpośrednio do konkretnych praw podstawowych, ale za to dookreśla, w jaki sposób mają być stosowane te, które zostały wyrażone w pozostałych przepisach KPP. Na tle sprawy *Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal* (sygn. C-399/11) pokazuje różne rozumienia art. 53 KPP i wynikające z tego konsekwencje. Zaznacza, że TSUE pośrednio wskazał, że art. 53 KPP statuuje podział zastosowania standardu ochrony praw podstawowych na unijny i krajowy. Każdy zachowuje przy tym pierwszeństwo stosowania w sobie właściwym zakresie zagospodarowania przestrzeni prawnej. Jak zaznacza J. Maśnicki, ujęcie takie bagatelizuje możliwość potencjalnego nakładania się różnych standardów w zakresie zastosowania norm, które nie są już wyłącznie ani krajowe, ani wyłącznie unijne. Jest ono stosowane w celu uniknięcia potencjalnej sprzeczności norm poprzez podkreślenie, że nie powinno do niej dojść, gdyż prawo unijne i tak zawsze będzie korzystać z przywileju zasady pierwszeństwa w stosowaniu. A zatem, dowodzi Autor tekstu *Artykuł 53 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej...*, w świetle orzecznictwa TSUE sens art. 53 KPP polega na ścisłym rozdzieleniu zastosowania unijnego standardu praw podstawowych, który ma pozostać wyłącznym w sprawach unijnych, od krajowego poziomu ochrony praw człowieka, któremu pozostawiono zastosowanie w sprawach tylko krajowych. Jak w konkluzjach zaznacza Autor, taka interpretacja czyni art. 53 KPP zbędnym.

W analizie *Rola przepisów państw członkowskich przy określaniu zakresu podmiotowego obywatelstwa Unii Europejskiej z 2 marca 2010 r. w sprawie Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern*, sygn. C-135/08) Dominika Ewa Harasimiuk stawia tezę, że ma miejsce wzrost znaczenia problematyki obywatelstwa UE dla procesu integracji europejskiej i rozwoju prawa UE. Obywatelstwo UE jest bowiem instytucją, której autonomiczny charakter zderza się z zależnością od obywatelstwa krajowego. Zarazem jednak, prawo krajowe w tej dziedzinie

powinno być równocześnie podporządkowane prawu UE – zasadzie proporcjonalności. Tym samym tworzy się swego rodzaju zamknięty krąg wzajemnych zależności.

Analizując wyrok w sprawie *Rottmann przeciwko Freistaat Bayern* Autorka wskazuje, że w wyroku tym na nowo określono pojęcie sprawy wewnętrznej, a zatem takiej, w której przepisy unijne nie znajdują zastosowania. Omówione rozstrzygnięcie jest o tyle istotne, że zapoczątkowało znaczącą zmianę stanowiska TSUE i proces ograniczania znaczenia elementu transgranicznego. Dodatkowo, TSUE wyznaczył granice swobody państw członkowskich przy ustalaniu zakresu podmiotowego obywatelstwa UE, poprzez odwołanie się do zasady proporcjonalności. Konsekwencją tego stanowiska jest dalekosiężne w politycznych skutkach uznanie, że niektóre aspekty związane z obywatelstwem krajowym wchodzą w zakres prawa UE. Oznacza to bowiem, że zakres kompetencji państw członkowskich UE w odniesieniu do obywatelstwa staje się węższy niż dotychczas.

Jak postuluje Autorka (s. 54), ewentualne konflikty między prawem krajowym a prawem unijnym odnośnie zakresu podmiotowego obywatelstwa UE powinny być rozstrzygane poprzez zastosowanie zasady pierwszeństwa prawa UE. Pośrednio uznaje, że w sprawach dotyczących obywatelstwa krajowego nie powinno pozostawiać się ostatecznej decyzji sądowi krajowemu, tylko powinna ona zapadać na poziomie UE.

Drugą część recenzowanej książki otwiera tekst autorstwa M. Godlewskiego *Dopuszczalność kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Badacz wskazuje na problematyczność relacji zachodzącej między krajowym i unijnym porządkami prawnymi i na fakt, że w przepisach traktatowych, statuujących podstawy UE, pominięto kwestię relacji prawa unijnego i prawa krajowego. M. Godlewski stawia kluczowe pytanie o dopuszczalność kontroli prawa UE przez polski Trybunał Konstytucyjny. Nawiązując do wyroków TK (K 18/04, K 32/09) nie ma wątpliwości, że dopuszczalna jest kontrola prawa pierwotnego jako prawa złożonego w głównej mierze z umów międzynarodowych. Podkreśla zarazem, że bardziej złożony jest problem kognicji TK do badania zgodności prawa pochodnego UE z Konstytucją RP. Do tej tematyki, jak zaznacza, polska Konstytucja nie odnosi się „wyraźnie”. Autor aprobując odnosi się do przełomowego w konsekwencjach wyroku TK podjętego w sprawie SK 45/09, w której Trybunał dopuścił kontrolę wtórnego prawa europejskiego w trybie skargi konstytucyjnej. Wynika to z faktu, że akty prawa pochodnego są aktami normatywnymi, o których mowa w art. 79 Konstytucji RP i jako takie mogą być przedmiotem kontroli. Przy tym słusznie pisze M. Godlewski, że w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją aktu prawa pochodnego, skutkiem wyroku TK jest zawieszenie stosowania na terytorium RP niezgodnych z Konstytucją norm prawa UE.

Do podniesionej przez M. Godlewskiego problematyki dopuszczalności kontroli prawa europejskiego przez Trybunał Konstytucyjny nawiązali M. Olszówka

i A. Zinkiewicz w tekście *Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania w sprawie konstytucyjności prawa Unii Europejskiej*. Swoje rozważania uplasowali w kontekście zagadnienia autonomiczności prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego. W związku z nią stawiają pytanie, czy polski Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny dokonywać kontroli prawa unijnego? Zwracają uwagę, że w Konstytucji z 1997 r. postawiono wyraźne granice w zakresie kompetencji stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. W dużym stopniu dotyczy to także prawa będącego wytworem działalności struktur „zewnętrznych”. Za wartościowe należy uznać odwołanie się przez Autorów do orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, które w sposób rozbudowany i pogłębiony traktuje o relacjach prawa krajowego (w tym przypadku niemieckiego) i prawa wspólnotowego i warunkach obowiązywania tego ostatniego na terytorium Niemiec. Jak przy tym podkreślają Autorzy, mogą mieć one zastosowanie w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

M. Olszówka i A. Zinkiewicz trafnie stwierdzają, że kontrola prawa pochodnego UE ma miejsce na innej podstawie prawnej niż kontrola prawa pierwotnego UE. Dochodzi do niej w trybie art. 79 Konstytucji. Za dopuszczalną uznają także kontrolę prawa wtórnego UE w trybie pytania prawnego do TK. Zwracają uwagę, że – podobnie jak w odniesieniu do skargi konstytucyjnej – tak i w tym przypadku ustrojodawca przewidział uprawnienie każdego sądu do zadania pytania prawnego, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP. W tym pojęciu mieści się każdy akt normatywny, który może kształtować sytuację prawną podmiotów znajdujących się na terytorium RP, także akt normatywny pochodzący od organu UE.

O ile Autorzy nie widzą przeszkód prawnych dla trybunalskiej kontroli zgodności przepisów wtórnego prawa UE, o tyle – podobnie jak M. Godlewski – dostrzegają problematyczność konsekwencji prawnych wyroków TK o stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją RP przepisu pochodnego prawa europejskiego. Skłaniają się do dominującego w doktrynie stanowiska, że w takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny orzec o niestosowności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnego z Konstytucją RP przepisu prawa pochodnego. Dodają zarazem, że samo uznanie przez TK niekonstytucyjności przepisu prawa UE byłoby wystarczającą podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Polski z tytułu nienależytego wykonywania zobowiązań traktatowych.

Aleksander Krzeszowiak w tekście *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej we Francji* opisuje wybrane elementy sporu o zasadę pierwszeństwa prawa unijnego (wcześniej: wspólnotowego) w stosunku do ustawy we Francji w świetle orzecznictwa sądów francuskich i procesu dochodzenia do uznania pierwszeństwa norm traktatowych nad normami ustawowymi, a następnie także prymatu norm prawa pochodnego nad normami ustawowymi.

W trzeciej partii książki zamieszczono jeden tekst – Małgorzaty Eysymontt, *Analiza prawna Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospo-*



4/2015

*darczej i Walutowej – ocena możliwych korzyści i zagrożeń dla polskiego systemu konstytucyjnego.* Jest to Traktat z jednej strony kontrowersyjny, co do jego umocowania prawnego, z drugiej zaś strony wywołuje dalekosiężne skutki dla Polski. Zdaniem M. Eysymontt (s. 110) traktat fiskalny nie jest źródłem prawa UE, a zarazem stwierdza ona (w tym samym akapicie), że art. 7 traktatu fiskalnego (przewidujący procedurę głosowania na zasadach tzw. odwróconej większości kwalifikowanej w sprawach dotyczących nakładania sankcji w ramach procedury nadmiernego deficytu budżetowego) wprowadza modyfikację art. 126 TSUE (dotyczącym obowiązku unikania przez państwa członkowskie UE nadmiernego deficytu budżetowego) ze względu na zmniejszenie roli Rady w tym procesie, a zatem jest obejściem procedury zmiany TSUE. Inną nowością Traktatu, na którą zwraca uwagę Autorka, jest jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE w sporach między państwami członkowskimi na gruncie art. 3 ust. 2 tego aktu. Z kolei na s. 113 M. Eysymontt zasadnie stwierdza, że na podstawie art. 5 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej przewidziano, że jego sygnatariusze objęci procedurą nadmiernego deficytu budżetowego mają obowiązek wprowadzić konkretne reformy strukturalne. Świetle powyższego wątpliwość budzi stwierdzenie Autorki (s. 101), że Traktat nie przenosi jakiegokolwiek kompetencji należącej do władz krajowych państw członkowskich na którąkolwiek z instytucji Unii Europejskiej, a skoro tak, to wyrażenie zgody na jego ratyfikowanie ma miejsce w trybie art. 89 Konstytucji RP. Stwierdzenie to budzi zastrzeżenia. Analiza przepisów Traktatu pozwala stwierdzić, że na jego podstawie ma miejsce możliwość przekazania kompetencji w niektórych sprawach budżetowych na rzecz instytucji UE w takim zakresie, w jakim Traktat wyposaża te instytucje w dodatkowe kompetencje. Przykładowo, na mocy Traktatu Komisja Europejska została wyposażona w kompetencję przedstawiania wspólnych zasad odnoszących się do mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 2) oraz przedkłada sprawozdania dotyczące wdrożenia do wewnętrznych porządków prawnych państw-stron zasad wzmacniających dyscyplinę budżetową, co oznacza przekazanie Komisji Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w sprawach podejmowania środków naprawczych. Z kolei Trybunał Sprawiedliwości UE wiążąco orzeka w sprawach o stwierdzenie niewdrożenia (lub niewłaściwego wdrożenia) tych zasad (art. 8 ust. 1). Z tego powodu powinien on być ratyfikowany nie w trybie art. 89 Konstytucji RP, ale w trybie art. 90 Konstytucji RP.

Reasumując, recenzowaną publikację należy uznać za cenne uzupełnienie publikacji dotyczących problematyki prawa europejskiego i jego związków z prawem wewnętrznym państw członkowskich Unii Europejskiej. Dobrze wpisuje się ona w główny nurt rozważań o ustrojowych konsekwencjach obowiązywania w państwach członkowskich prawa Unii Europejskiej. Uwagę zwracają jej wysokie walory edytorskie. Praca napisana jest językiem prawniczym, bazującym na poprawnej polszczyźnie, co dobrze świadczy nie tylko o staranności pisarskiej

poszczególnych Autorów, ale również – co współcześnie bywa bagatelizowane – o jakości wykonanej pracy redakcyjnej redaktorów naukowych monografii. Innymi słowy, książka *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problemy konkurencji i wzajemnych relacji* to udane przedsięwzięcie wydawnicze, które warto polecać tak studentom studiów różnego stopnia, jak również tym wszystkim, którzy zawodowo zajmują się problematyką oddziaływania prawa UE na krajowe porządki prawne państw członkowskich UE.

*Jacek Zaleśny*