

Krystyna Pawłowicz

Wspólnotowy dorobek prawny a standardy państwa demokratycznego^I



Krystyna Pawłowicz

Dr hab. Krystyna Pawłowicz jest profesorem nadzwyczajnym na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jest członkiem Trybunału Stanu na kadencję 2007-2011. Autorka licznych publikacji oraz opinii dla Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i naczelnych organów administracji państwowej z zakresu publicznego prawa gospodarczego, problematyki wspólnotowej, konstytucyjnej i administracyjnej.

Acquis communautaire and standards of democratic state of law

The purpose of this article is to present analysis of the EU term „acquis communautaire” and to examine - on Poland example – how contents connected with this term shaped by EU regulations, judicial decisions, literature, impact on constitutional standards, which in Poland are traditionally linked with concept of „a democratic law state”. The term „acquis communautaire” is not identical to the term „law” in a democratic state such as e.g. Poland. This term has a political character; it has no legal definition in EU or a complaint definition in literature. It contradicts „law” and its function. Its content is temporarily shaped for integration purposes and is to abrogate legal sovereignty of the member states. The term „acquis communautaire” constitutes foundation for EU structures, legal and organisational concepts which are representative for anti-democratic systems. Their purpose is to abrogate sovereignty of the member states.

Uwagi wstępne

Na mocy traktatu akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 roku w Atenach, z dniem 1 maja 2004 roku Polska stała się częścią

wspólnego obszaru regulacyjnego rządzącego się specyficznymi zasadami, radykalnie odmiennymi od obowiązujących konstytucyjnie na terytorium Polski przed przy-

^I Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego (1 XII 2009 r.) pojęcie „Wspólnot” zastąpiono terminem „Unia”, chociaż pozostała jeszcze jedna Wspólnota – EURATOM. Obecnie tytuł niniejszego artykułu mógłby brzmieć poprawnie: *Wspólnotowo-unijny dorobek prawny...* Pozostaję jednak przy dotychczasowym określeniu, gdyż wykształciło się ono w czasie istnienia Wspólnot. Traktat z Lizbony został opublikowany w Dz.U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569.

stąpieniem do UE. Zgodnie z dołączonym do traktatu Aktem określającym warunki przyjęcia (dalej: Akt), Polska dobrowolnie związała się „postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i niniejszym Akcie” (art. 2 Aktu). Polska od dnia przystąpienia jest „związana i stosuje przepisy dorobku Schengen” (art. 3 Aktu) oraz wiąże się innymi umowami i aktami, o których mówią dalsze artykuły Aktu (art. od 4 do 10).

Jak z powyższego wynika, regulacje unijne, którymi Polska się związała, tworzą zbiór niejednorodny: „postanowienia traktatów”, „akty instytucji Wspólnot i EBC”, „przepisy dorobku Schengen”, „umowy”, „konwencje”, „protokoły” zawarte przez Wspólnotę z państwami trzecimi (por. art. 6 Aktu).

Skutki obowiązywania wspólnotowego systemu prawnego w każdym z państw wykazują odrębności.

Zgodnie z treścią traktatu akcesyjnego, Polska zobowiązała się więc do przestrzegania wspólnotowego prawa, tj., jak wynika z Aktu: **pisanych regulacji** (przepisów, postanowień, aktów) tzw. pierwotnych (traktatowych) i pochodnych, wydawanych przez instytucje UE na podstawie traktatów, oraz tych, które Wspólnoty zawarły z państwami trzecimi. Tylko w odniesieniu do Schengen mowa jest o jego „dorobku”, chociaż też i jego „przepisach”.

Tymczasem w powszechnej **opinii literatury, orzecznictwa i praktyki** wspólnotowej, warunkiem przystąpienia do Unii jest przyjęcie przez kandydujące państwo **całego tzw. dorobku (zasobu, osiągnięć, systemu) wspólnotowego**², które literatura

oraz wspólnotowe orzecznictwo określają też terminem *acquis communautaire*.

Warto więc przyjrzeć się bliżej treści pojęcia „wspólnotowy dorobek prawny”, jego relacji do pojęcia prawa oraz przedstawić wybrane ustalenia tego „dorobku” na tle standardów państwa demokratycznego, jakim konstytucyjnie jest Polska. Warto też zestawić te ustalenia z podstawowymi zasadami współpracy państw i narodów określonymi przez prawo międzynarodowe. Powstaje przy tym pytanie o legalność – w świetle treści traktatu akcesyjnego i polskiej konstytucji – stosowania się Polski w praktyce do całego wspólnotowego „dorobku prawnego”, w sytuacji, gdy konstytucja tego nie dopuszcza, a traktat takiego zobowiązania prawnego Polski nie zawiera, wspominając jedynie o postanowieniach traktatów, aktach instytucji wspólnotowych, przepisach, umowach, protokołach i konwencjach.

2 Zob. np. J. Barcz, A. Michoński (oprac.), *Wybór dokumentów: Traktat Akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie – dokumenty*, Warszawa 2003, s. 21; S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Eu-*

I jeszcze uwaga metodologiczna. Wiem, iż prezentowane przeze mnie poglądy spotykają się z naukowym „potępieniem” i większość środowiska prawniczego ich nie podziela, choć jednocześnie odmawia polemiki. Uważam jednakże, iż o pewnych zjawiskach należy mówić i pisać otwarcie, jasno i szczerze.

Nie jest moim zamiarem omówienie, w ramach tego ograniczonego pod względem zakresu opracowania, tytułowego zagadnienia w świetle poglądów autorów z państw członkowskich Unii, jako zjawiska ogólnego. Skutki obowiązywania wspólnotowego systemu prawnego w każdym z państw wykazują odrębności i specyfikę, znajdując odzwierciedlenie w prawie, doktrynie i orzecznictwie. Z oczywistych powodów chcę

ropejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2002, s.178; S.L. Kaleda, *Przyjęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003, s. 75.

pokazać zjawisko „wspólnotowego dorobku prawnego” na tle reguł konstytucyjnego ustroju Polski. Z tego względu nie sięgam szerzej do literatury obcej.

Z kolei polska literatura przedmiotu jest bardzo obszerna, choć w większości jednomyślna, niekrytyczna i raczej apologetyczna. Dla celów poniższej analizy wystarczające było przytoczenie tylko najbardziej reprezentatywnych, niemal akademickich poglądów literatury i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które stanowią punkt wyjścia do własnych, odmiennych ocen autorki tego opracowania. Wierzyć należy, iż wolność wypowiedzi naukowej obejmuje też poglądy niżej przedstawione.

Wspólnotowy „dorobek prawny”

Pojęcie „wspólnotowego dorobku prawnego” (za sobu, osiągnięć, systemu itp.) nie jest prawnie jasne, ma charakter pojęcia potocznego, zbiorczego i utożsamiane jest z różnymi zakresami przedmiotowymi. Często używane jest jako równoważnik zwrotu „prawo wspólnotowe” (unijne, europejskie), w różnych przy tym kontekstach prawnych i politycznych. Rozumienie określenia „dorobku wspólnotowego” sprawia trudności także autorom specjalizującym się w zagadnieniach unijnych. Mimo bowiem powszechnego stosowania nie zostało ono zdefiniowane ani w regulacjach, ani w orzecznictwie wspólnotowym. Niemniej w doktrynie europejskiej podnoszone jest do rangi niemal **fundamentalnej zasady prawa Unii**³.

W literaturze „prawny dorobek Unii” opisywany jest np. jako „istniejący stan prawa wspólnotowego **wraz z politycznymi wytycznymi** Wspólnot (...), którego przyjęcie jest podstawowym warunkiem przedstawionym wobec przyszłych członków” (M. Herdegen)⁴. W rozumieniu innych autorów „dorobek wspólnotowy” oznacza „prawa obowiązujące w I filarze **wraz z orzecznictwem ETS**”. Pierwszy filar oparty jest zaś na dwóch traktatach – TWE i TEWEA oraz regulacjach stanowionych na ich podstawie (J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska)⁵. Jeszcze inni proponują znacznie szersze rozumienie pojęcia

„dorobek wspólnotowy”, „tak by objąć także pozostałe filary UE”. Miałyby ono więc oznaczać „całe dotychczasowe prawo UE **wraz z ukształtowanymi sposobami jego rozumienia i stosowania, polityki wspólnotowe, orzecznictwo sądowe, zwyczaje, a także wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania UE**” (S. Biernat)⁶. Autor tego poglądu przyznaje również, że granice zwrotu „dorobek wspólnotowy” nie zawsze są wyraźne i niekiedy powstają wątpliwości co do zaliczenia pewnych aktów do tej grupy⁷.

Zakres pojęciowy zwrotu „dorobek wspólnotowy” określany jest też niekiedy znacznie wężiej i precyzyjniej niż w powyższej propozycji – jako „kategoria”, na którą składają się „traktaty, prawo wtórne (rozporządzenia, decyzje i dyrektywy), orzecznictwo Trybunału luksemburskiego oraz zawarte przez Unię umowy międzynarodowe i legislacja z nimi związana” (F. Emmert, M. Morawiecki)⁸.

W najszerszym spotykanym w literaturze znaczeniu pojęcie „dorobku prawnego” Wspólnot obejmuje „**cały system** oparty na traktatach założycielskich związany z członkostwem w UE”, lub – jeszcze ogólniej (i całkowicie prawnie niezrozumiale) – jako „**wszelkie konsekwencje** wynikające z traktatów założycielskich” (S.L. Kaleda)⁹.

Z powyższych definicji widać, iż pojęcie „prawa” w unijnej logice zostało **zastąpione** przez radykalnie szerokie, wieloznaczne zwroty i określenia bardziej dla celów Unii przydatne, jak „dorobek prawny”, „*acquis*”, czy „system” „wszelkie konsekwencje” itp. Przegląd definicji pokazuje też, iż zwrot „dorobek wspólnotowy” z pewnością nie jest tożsamy z tradycyjnym zakresem pojęcia „prawo”, przyjętym np. w polskiej konstytucji (w rozdziale o źródłach prawa). Źródłami prawa nie są przecież „wytyczne polityczne”, orzecznictwo sądów, „sposoby rozumienia i stosowania prawa”, „polityki”, „konsekwencje” itp. Wiele z tych elementów składa się natomiast na pojęcie „prawa” w systemach niedemokratycznych, np. w Polsce okresu PRL-u.

3 S.L. Kaleda, dz. cyt., s. 75–77.

4 M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 105.

5 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 269.

6 S. Biernat, dz. cyt., s. 178.

7 Tamże, s. 178.

8 F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 2002, s. 459.

9 S.L. Kaleda, dz. cyt., s. 77–78, 80. Zob. też inne koncepcje *acquis* w cyt. pracy na s. 83 i nast.

Ich celem jest uzyskiwanie – poza procedurami demokratycznymi – elastyczności i swobody w kierowaniu państwem członkowskim i w bieżącym podporządkowaniu go działaniom struktur wspólnotowych.

Zakres pojęcia „wspólnotowy dorobek prawny”, kształtowany i definiowany dość swobodnie przez literaturę, „legalizowany” jest przez integracyjną aktywność ETS, mimo że ten kluczowy w unijnej praktyce zwrot nie ma oparcia w traktatach. Poglądy doktryny wspólnotowej uzależniają członkostwo w UE od przyjęcia przez kandydujące państwo „całego dorobku”, „systemu”, „wszelkich konsekwencji wynikających z traktatów” itp. uznać więc należy za nadużycie sprzeczne z traktatami założycielskimi oraz ze sformułowaniami traktatu akcesyjnego Polski z 2003 roku, zobowiązującymi RP do przestrzegania jedynie wspólnotowych **przepisów**.

Respektowanie przez organy publiczne nie tyle prawa, ile „dorobku prawnego” UE jest też sprzeczne z polską konstytucją, która mówi o przestrzeganiu w Polsce umów międzynarodowych i „**prawa stanowionego**” przez organizację międzynarodową (art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP).

Nieprzestrzeganie przez państwa członkowskie, w tym Polskę, prawnego podejścia do traktatów oznacza zgodę na faktyczne i w istocie nielegalne wyzbywanie się kompetencji narodowych na rzecz podmiotów zewnętrznych.

Idea „dorobku prawnego” stała się podstawowym instrumentem podporządkowywania państw europejskich organom UE. Jest to instrument nieobjęty demokratyczną kontrolą w państwach członkowskich.

Literatura, orzecznictwo i praktyka unijna uznały też (również bez prawnej podstawy), iż przez obowiązek członka przyjęcia „całego systemu”, „wszelkich konsekwencji wynikających z traktatów”, „włączyło się ono dobrowolnie [?] do autonomicznego systemu wspólnotowego”, a to z kolei nakłada na to państwo „**obowiązek otwarcia i udostępniania [?] krajowego porządku prawnego** oraz zapewnienia obowiązywania i stosowania przepisów prawnych tego systemu w krajowym porządku prawnym”. To natomiast wiąże się, w ocenie literatury i orzecznictwa unijnego, ze „**zrzeczeniem się roszczenia [!] wyjątkowości**

[własnej – K.P.] **władzy publicznej [!]** w niektórych obszarach, których zakres i warunki działania w ich obrębie jest ustalony przez autonomiczny system wspólnotowy”¹⁰. Według S.L. Kaledy, z obowiązków tych wynika też „**nakaz** przejścia ukształtowanych sposobów rozumienia i stosowania prawa, uzgodnionych opcji dalszego rozwoju, a nawet przyjętych wartości i celów stanowiących podstawę przejmowanego systemu”. Przejęcie „dorobku wspólnotowego” oznacza nie tylko przejęcie prawa i instytucji, ale też – według logiki unijnej – **systemu politycznego, ekonomicznego oraz podstaw aksjologicznych**. Oznacza „pełną akceptację wszystkich aktualnych i **potencjalnych [!]** praw i obowiązków wynikających z systemu wspólnotowego”¹¹.

Żaden z powyższych nakazów i obowiązków nie wynika z treści traktatów założycielskich ani akcesyjnych. Sugestie literatury mają więc cechy swoistego zamachu na porządki prawne państw członkowskich Unii i wraz z unijnym orzecznictwem prowadzą w istocie do pozbawiania państw atrybutów ich państwowości na rzecz unijnego centrum. Z tego punktu widzenia trzeba stwierdzić, iż literatura wspólnotowa wyżej wspomnianymi poglądami szkodzi interesom suwerennego państwa.

Niektóre ustalenia „dorobku wspólnotowego” a standardy ustrojowe państwa demokratycznego

Ponieważ „dorobek wspólnotowy” służy polityce integracyjnej, której celem jest zbudowanie w Europie jednolitego, scentralizowanego, tworzonego z kompetencji państw-członków Unii nowego państwa, z pominięciem procedur demokratycznych, więc formy i treść tego „dorobku” z natury są różne od treści i środków służących celowi przeciwnemu, tj. umacnianiu suwerenności członkowskich państw narodowych.

Polska, zgodnie z art. 2 Konstytucji RP (dalej: K), jest „demokratycznym państwem prawnym”. Władza zwierzchnia w RP należy do Narodu (art. 2 K). Organy władzy publicznej działają na podstawie

¹⁰ J. Barcz, *Między Konstytucją a ponadnarodowością: Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 128–129.

¹¹ S.L. Kaleda, dz. cyt., s. 81.

i w granicach prawa (art. 7 K). Konstytucja jest najwyższym prawem RP (art. 8 ust. 1 K). Ustrój Polski opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę sędziowską – sądy i trybunały (art. 10 K). Ograniczenia praw i wolności, w tym wolności działalności gospodarczej, są dopuszczalne tylko w drodze ustawy (art. 22 K). Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP (art. 146 K). Rzeczpospolita strzeże niepodległości, dziedzictwa narodowego (art. 5K), możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o niej (preambuła i art. 126 ust. 2 K).

Na tle tych ważniejszych reguł organizacji i funkcjonowania państwa demokratycznego widać, jak logika i zasady organizacji i funkcjonowania Wspólnot Europejskich w świetle „wspólnotowego dorobku prawnego”, czyli integracyjnej doktryny i ideologii europejskiej, od tych standardów odbiegają.

Dorobek wspólnotowy odwrócił sens zasady pomocniczości struktur organizacyjnie wyższych, zmieniając ją w jej zaprzeczenie, ustanawiając w praktyce zasadę domniemania kompetencji podmiotów zewnętrznych, unijnych, które mogą w zasadzie dowolnie i bez większych przeszkód przejmować kompetencje państw narodowych – członków UE.

Niektóre ze standardów państwa demokratycznego, w świetle wspólnotowego „dorobku”, wyglądają następująco:

1. Zasada trójpodziału władz i zwierzchnictwa władzy przedstawicielskiej, pochodzącej z demokratycznych wyborów, nad organami wykonawczymi

Parlament Europejski (PE), jedyny organ unijny pochodzący z wyborów, mimo nazwy, nie pełni funkcji parlamentu właściwej w demokracji. Nie ma samodzielnej inicjatywy prawodawczej, nie nadzoruje władz wykonawczych, nawet opinie Parlamentu Europejskiego nie mają charakteru wiążącego. Parlament Europejski jest jednym z najsłabszych organów Unii, gdyż tradycyjne kompetencje parlamentu wykonują w UE instytucje i organy wykonawcze, urzędnicze (RE, RUE, Komisja). PE z jego strukturą w ogóle nie

odpowiada podstawowym wymogom demokratycznym (F. Emmert, M. Morawiecki)¹². Można powiedzieć, że PE w ogóle nie jest żadną „władzą” w tradycyjnym rozumieniu monteskiuszowskim.

Komisja – organ wykonawczy, urzędniczy, którego skład nie pochodzi z demokratycznych wyborów, lecz politycznych nominacji – była do 1 grudnia 2009 roku, tj. do czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, także głównym organem inicjatywy prawodawczej¹³. W UE nie działa podstawowa zasada systemu demokratycznego, iż „władza pochodzi od ludu”¹⁴. Komisja i Rada Europejska złożona z szefów państw i rządów (będąca najważniejszym politycznym podmiotem określającym kierunki działania UE) nie mają demokratycznej legitymacji do sprawowania funkcji władczych we Wspólnotach. Zwolennicy koncepcji wspólnotowych sami przyznają immanentny w tym projekcie stan tzw. deficytu demokracji. Oddanie bowiem władzy w UE organom wyłanianym w demokratycznych procedurach najprawdopodobniej doprowadziłoby do jej szybkiego upadku¹⁵. UE jest odgórną inicjatywą elit politycznych i władz wykonawczych, którym nie przyświeca stworzenie demokracji ponadnarodowej, lecz przeciwnie – „wyzwolenie się” z jej reguł, które dla realizacji polityczno-gospodarczego projektu „jednolitego obszaru” (państwa) są dysfunkcjonalne. Nie mieszczą się w logice tego celu ani w arsenale środków zmierzających do jego osiągnięcia. To nie Parlament Europejski określa i definiuje „interes” Wspólnoty, lecz Komisja, która dysponuje silnymi uprawnieniami kontrolnymi

12 F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 1999, s. 171; J. Szymanek, *Parlamente narodowe w procesie integracji europejskiej*, RPEiS 2008, nr 1, s. 38–39.

13 Dominującej w tych zakresach pozycji Komisji nie naruszają zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim (1 XII 2009 r.), „wzmacniające” rolę Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych (por. np. art. 14 i 17 TUE oraz nowe Protokoły na 1 i nr 2 dołączone do TUE, TFUE i TEWEA).

14 Co przyznaje się też otwarcie w materiałach informacyjnych Komisji Wspólnot. Zob. szerzej np. K.D. Borchardt, *Wstęp do prawa Wspólnoty Europejskiej*, Luksemburg 1991, wersja polska, s. 14.

15 Może o tym świadczyć głos opinii publicznej wyrażony w kolejnych referendach w państwach członkowskich, odrzucających antydemokratyczne i centralizacyjne projekty Traktatu Konstytucyjnego UE.

i nadzorczymi nie tylko wobec instytucji WE, ale też wobec państw członkowskich. Między innymi nadzoruje stan ich budżetów, ocenia wysokość i przeznaczenie pomocy publicznej.

Z kolei Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (określony tak traktatem lizbońskim, dalej w tekście nazywany ETS), który zgodnie z nowym art. 19 TUE (powtarzającym treść dawnego art. 220 TWE) ma „zapewniać przestrzeganie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”, swymi działaniami znacznie wykracza poza kompetencje sądownicze (rozstrzygania sporów dotyczących stosowania traktatów). ETS w praktyce kreuje niepisane prawo wspólnotowe (tzn. ogólne zasady prawne), które sam zaliczył do tzw. prawa pierwotnego, tj. równorzędnego prawu traktatowemu. Trybunał dokonujący zmian lub uzupełnień prawa wspólnotowego uważany jest, w świetle „dorobku prawnego” (literatury), za organ prawodawczy WE¹⁶. Trybunał zresztą sam dla siebie wydedukował z traktatów taką nieistniejącą w nim funkcję, a rozwija i uzasadnia ją twórczo unijna doktryna. Kreowane przez ETS zasady (np. pierwszeństwa prawa Unii przed każdym przepisem prawa państwa członkowskiego z jego konstytucją włącznie, obowiązek życzliwej dla UE wykładni prawa krajowego czy obowiązek lojalności wobec Unii i jej interesów) są narzucane członkom jednostronnie, bezdyskusyjnie, poza kontrolą i nieodwołalnie, stając się w praktyce środkiem kształtowania faktycznego ustroju państwa europejskiego i dostosowywania go do kolejnych modyfikacji jego koncepcji.

Wspólnotowy „dorobek prawny”, a w jego ramach też sam ETS, sprzecznie ze standardami demokratycznymi przekształcił Trybunał w organ o niejasnym, mieszanym prawodawczo-sądowym charakterze, posiadający ambicje politycznego stróża i budowniczego jednolitego państwa. ETS wykonuje równocześnie dwie z trzech władz: rozstrzyga konflikty na tle regulacji Unii, ale jest też podmiotem, który sam i poza kontrolą unijne prawo (zasady prawne) stanowi. Uzupełnia ono regulacje traktatowe w jego fundamentach. Zasady ETS z czasem zmieniły sens wielu postanowień traktatowych, kierując

16 J. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1996, s. 68.

je przeciwko państwom członkowskim (np. poglądy ETS na tzw. złotą akcję¹⁷ czy pomoc publiczną). ETS swymi nie mieszczącymi się w tradycyjnych standardach działaniami i orzeczeniami ogranicza istotnie suwerenność państw członkowskich na rzecz decyzyjnych organów unijnych¹⁸.

Można powiedzieć, iż Unia działa w oparciu o jedną rzeczywistą superwładzę, tj. Komisję posiadającą inicjatywę prawodawczą, kompetencje wykonawcze i do rozstrzygania sporów (np. w zakresie konkurencji czy pomocy publicznej). Komisję wspierają inne podmioty wykonawczo-finansowo-prawodawcze (np. EBC) i prawodawczo-sądowe (np. ETS). Komisja w procedurach stanowienia prawa w UE działa głównie we współpracy i pod wpływem ponad trzech tysięcy grup nacisku i ponad dziesięciu tysięcy lobbystów w nieprzejrzystych niedemokratycznych postępowaniach. Procesy decyzyjne w Unii wykraczają zresztą także poza procedury i zasady traktatowe. Lobbyści – powszechny w UE element trybów stanowienia prawa – wpływają także na decyzje ETS¹⁹. W Unii nie ma natomiast władzy przedstawicielskiej, prawodawczej pochodzącej z wyborów.

Władza w UE nie jest trójpodzielna, a charakter zwierzchni mają organy i podmioty urzędnicze, biurokratyczne i menedżerskie. W stosunkach państw członkowskich z Unią decydującą rolę odgrywają zaś ich rządy, tj. również władze wykonawcze, a nie parlamenty krajowe²⁰.

17 Zob. szerzej: K. Pawłowicz, *Złota akcja Skarbu Państwa jako instytucja prawa publicznego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 2.

18 Krytyczne uwagi nt. ETS np. A. Arnulf, *The European Union Court of Justice*, Oxford 1999 oraz tenże: *Zasada państwa prawnego w Unii Europejskiej* (w:) A. Arnulf, D. Wincoff (red.), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, szczególnie s. 228 i nast. oraz wskazana tu literatura.

19 Zob. szeroko o tym: K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002. Zob. też: P. Tosiek, *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007. Autor omawia „komitety komitologiczne” jako podmioty decydujące o kształcie aktów wykonawczych w Unii i uznaje je za przejaw „mechanizmu wspólnotowej demokracji”. Demokracja zaś, według autora, to „system mający na celu spełnianie potrzeb obywateli” (s. 341).

20 Sytuację tę stara się zmienić wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczący zgodności traktatu lizbońskiego z niemiecką konstytucją.

2. Zasada hierarchicznej budowy źródeł prawa

Traktaty i pozostały „dorobek wspólnotowy” nie przewidują hierarchii wspólnotowych aktów i regulacji, co odróżnia system prawny UE od reguł państwa prawa. Hierarchia źródeł prawa czyni system prawny państwa przejrzystym, obiektywizuje go, umożliwia kontrolę legalności jego stanowienia i stosowania przez organy wykonawcze oraz ochronę jednostki przez nadużyciami tych organów. W traktatach założycielskich widoczne jest dość swobodne podejście do omawianego problemu i prawa jako takiego. Artykuł 288 TFUE²¹ (d. art. 249 TWE) wymienia akty pochodne instytucji UE (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, niewiążące zalecenia i opinie), jednak

co do formy i treści regulacje. Ogromna liczba różnorodnych dyspozycji setek różnych podmiotów tworzy nieuporządkowany zbiór, który literatura określa zwrotem *sui generis* prawo (czyli nie prawo, ale w istocie traktowane jako prawo). Literatura wspólnotowa przyznaje, iż katalog źródeł prawa pochodnego nie tworzy hierarchii, nie jest pełny i jest sprawą otwartą²³. Cechą systemu stanowienia prawa w UE jest niezwykle skomplikowanie, brak przejrzystości i zawilgość, z którymi trudno się uporać także specjalistom. Złożoność systemu prawnego Unii to również element i wyróżnik „wspólnotowego dorobku”, to przejaw zjawiska „deficytu demokracji” w Unii.

Brakowi hierarchii źródeł prawa w ramach Unii Europejskiej towarzyszy koncepcja tzw. multicen-

Cechą systemu stanowienia prawa w UE jest niezwykle skomplikowanie, brak przejrzystości i zawilgość, z którymi trudno się uporać także specjalistom.

poprzez zawarte w tym traktacie ogólnikowe klauzule, np. w art. 352 TFUE (d. art. 308 TWE²²) katalog tych form jest w praktyce nieograniczony i prawnie niejasny. Nieoznaczone bliżej podmioty unijne mogą na podstawie tego przepisu wydawać wszelkie, ich zdaniem niezbędne dla osiągnięcia „celu integracyjnego” i „realizacji interesów Wspólnoty”, niejasne

tryczności systemu prawa państwa członkowskiego²⁴, będąca także wytworem dorobku prawnego Unii, sformułowanego przez ETS, o tzw. suwerenności podzielonej. Według ETS i doktryny integracyjnej, dobrowolne zrzekanie się wykonywania suwerenności przez państwa członkowskie w różnych obszarach na rzecz organów wspólnotowych, „centrów” zewnętrznych logicznie prowadzi do występowania w jednym porządku prawnym danego państwa wielu równorzędnych źródeł prawa nietworzących układu hierarchicznego (hierarchii norm)²⁵. Multicentrycz-

21 Tytuł Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE, został traktatem lizbońskim zmieniony na: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE.

22 Artykuł 352 TFUE: „Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne dla osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktat nie przewidział uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy (...)”. W tłumaczeniu J. Barcza ostatnie słowa tego przepisu brzmią: „podejmuje właściwe działania”. Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 260.

23 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 268–269.

24 Zob. E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, L. Ogiegło, W. Popiołek i M. Szpunar (red.), Kraków 2005, s. 1127 i nast.

25 A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, RPEiS 2007, nr 4, s. 45; W. Lang, *Wokół multicentryczności systemu prawa*, PiP 2005, nr 7, s. 95; zob. też np. A. Kustra, *Polemika*

ność pojawia się więc wobec „współistnienia” na terytorium RP prawa wspólnotowego i prawa polskiego. Współistnienie to nasuwa w efekcie pytanie o to, które prawo w tym całym zbiorze regulacji zwanym *corpus iuris polonici*²⁶ jest nadrzędne. Odpowiedzi w literaturze i orzecznictwie są zróżnicowane²⁷, choć wiele z nich zmierza w kierunku budowania kolejnych, sprzecznych np. z polską konstytucją teorii²⁸. Na przykład E. Łętowska krytykom multicentryczności godzącej w suwerenność państw stojących na gruncie tradycyjnych ustaleń nauki prawa zarzuca „anachronizm wizji porządku hierarchicznego ukształtowanego w pionowy, linearny sposób”²⁹. Tym samym za nowoczesną zdaje się uznawać anarchizację systemu prawnego państwa-członka Unii przez struktury unijne działające w oparciu o nieuporządkowany i niejasny zbiór urzędniczych regulacji. Odrzucenie hierarchiczności źródeł prawa i zasady ich monocentryczności godzi jednak w tradycyjne, m.in. ochronne i porządkujące, funkcje prawa w standardach demokratycznych i narusza prawa i wolności jednostek oraz suwerenność państw.

Nie można się też zgodzić z poglądem TK, iż wielocentryczność polskiego systemu prawa wynika z samej polskiej konstytucji, a szczególnie z jej art. 9³⁰. Otóż przepis ten, ani żaden inny, nic takiego nie przewiduje. Konstytucja konsekwentnie stoi na stanowisku monocentryczności polskiego systemu prawa ze zwierzchnią w nim rolą ustawy zasadniczej (art. 8 K). Przepis art. 9 K nakazujący przestrzeganie wiążącego Polskę prawa międzynarodowego dotyczy tylko wiążącego Polskę „prawa”, a nie „wspólnotowego dorobku” lub literatury. Nadto, przepis

art. 9 K znajduje się w konstytucji **po** przepisie art. 8 ustanawiającym, iż Konstytucja RP jest najwyższym prawem na terytorium RP, a nie współnajwyższym lub jednym z wielu elementów o randze równej przepisom zagranicznym lub niższym. Nie zmienia tego również treść art. 91 K, który nie uchyla przepisów konstytucyjnych, a dopuszczając przepisy zewnętrzne, lokuje je w hierarchicznie, nie zaś multicentrycznie zbudowanym systemie prawa co najwyżej przed ustawami. Z art. 8 i art. 9, art. 87 oraz art. 91 Konstytucji wynika monocentryczny i hierarchiczny system prawa polskiego. Polska przestrzega zaś wiążącego ją prawa międzynarodowego, ale **w ramach** polskiej konstytucji. Artykuł 9 K nie zapewnia regulacjom unijnym ani pierwszeństwa ani równorzędności z Konstytucją RP. Nie jest więc podstawą konstytucyjną dla poglądu o rzekomym afirmowaniu przez ten przepis koncepcji multicentryczności prawa polskiego. Bezkrytyczne i apologetyczne przyjmowanie przez polskie władze i literaturę ustaleń unijnego dorobku o multicentryczności doprowadziło do prezentowania w nauce prawa jako poważnego dziwaczniego wniosku, iż „poprzez fenomen multicentryczności unaocznia się pogląd o dyskursywności prawa, czyli spojrzenie na prawo jako na dyskurs. (...) Stosowanie prawa jest dyskursem pomiędzy podmiotami tworzącymi przepis a podmiotami podejmującymi indywidualne i konkretne decyzje, w konstruowaniu których prawo stanowione jest jedynie istotnym (...), ale coraz częściej nie jedynym czynnikiem. W takim ujęciu, stosowanie prawa niejednokrotnie płynie przechodząc w «ostatni etap» tworzenia norm i dookreślenia zasad prawnych”³¹.

Koncepcja multicentryczności jest groźna dla suwerennego państwa szczególnie w sytuacji obowiązującego w Unii poglądu ETS, iż postanowienia traktatów i akty organów Wspólnot (czyli prawo pierwotne i wtórne) „stanowią **hierarchicznie wyższą** część składową porządku prawnego obowiązującego na terytorium państwa członkowskiego” (sprawa 106/77 Simmenthal Nr 2). Według ETS oznacza to, że sądy krajowe nie mogą stosować żadnego obowiązującego (choćby poprawnie uchwalonego) przepisu państwa członkowskiego – ani późniejszego ani nawet wcześ-

wokół multicentryczności systemu prawa, PiP 2006, nr 6, s. 86, który uważa, iż „multicentryczność” systemu prawa jest „ciekawym i trafnym w swej istocie podsumowaniem pewnej tendencji współczesnych systemów prawa”, które – zdaniem A. Kalisz – „coraz mniej przypominają układ monocentryczny, a coraz bardziej konglomerat”: A. Kalisz, tamże, s. 35.

26 E. Łętowska, dz. cyt., s. 1137.

27 Por. A. Kustra, dz. cyt., s. 89.

28 A. Kustra, tamże; autorka jako przykład podaje orzeczenie TK z 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności traktatu akcesyjnego

29 E. Łętowska, dz. cyt., s. 1137.

30 or. wyrok TK z 11 maja 2005 r. dotyczący akcesji Polski do UE, K 18/04, OTK ZU z 2005 r., Nr 5^A, poz. 49.

31 A. Kalisz, dz. cyt., s. 49.

niejszego – sprzecznego z prawem wspólnotowym. Sądy krajowe nie mogą więc i nie muszą, według ETS, stosować prawa swego państwa ani czekać na jego uchylene, ani nawet wnioskować o to, jeśli w ich subiektywnej ocenie prawo to jest sprzeczne z regulacjami unijnymi. Tak więc, w świetle wspólnotowego dorobku, sądy krajowe mogą bez udziału władzy prawodawczej (parlamentu) decydować o niestosowaniu obowiązującego prawa swego państwa!

Koncepcja tzw. wielocentryczności zaburza istotnie spójność polskiego prawa i utrudnia, a niekiedy uniemożliwia jego wykładnię i prawidłowe stosowanie.

3. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego

Tak zwana zasada pierwszeństwa każdego przepisu prawa wspólnotowego przed każdym przepisem prawa państwa członkowskiego z jego konstytucją włącznie nie ma podstawy traktatowej (ani w dawnym TWE ani w obecnym TFUE i TUE). Nie jest wynikiem uzgodnień państw Unii, nie została nigdy przez nią ani przez społeczeństwa europejskie prawnie zaakceptowana. Regułę tę sformułował i narzucił do stosowania państwom Unii jednostronnie ETS ponad 40 lat temu i od tamtego czasu utrwał ją i twórczo rozwijał swym orzecznictwem³². „Dorobek prawny” wytwarzany zwłaszcza przez ETS szczególnie narusza standardy państwa demokratycznego, przyczyniając się w imię „integracji” europejskiej do istotnego podważania i w praktyce niszczenia dorobku nauki prawa państw europejskich. Orzeczenia i uzasadnienia niektórych wyroków tego trybunału, którym on sam bezpodstawnie nadaje rangę „zasad prawa” równych postanowieniom traktatów założycielskich, silnie podporządkowuje państwa członkowskie organom Unii. ETS w praktyce obala swymi wyrokami konstytucje tych państw, podporządkowując je „każdemu przepisowi każdego organu” unijnego. Upokarza państwa członkowskie, ustanawiając m. in. zasadę ich „lojalnej wierności Wspólnotom” czy obowiązek „zycziwej dla Unii interpretacji sprzecz-

32 Szczególnie w sprawach *Costa v. ENEL* (6/64); *Administracja Finansów Publicznych v. Simmenthal* (106/77), *W. Wilhelm v. Federalny Urząd Kartelowy* (14/68) czy *Międzynarodowe Towarzystwo Handlowe v. Einfuhr* (11/70).

nych z unijnymi przepisów krajowych”. Ten „dorobek” ETS-u milcząco przyjmują jednak do wykonania władze państw członkowskich, także Polski, dystansując się wobec własnej ustawy zasadniczej i w wielu obszarach – jak w przypadku Polski – po prostu jej nie respektują. Mimo iż nadal obowiązujący art. 8 Konstytucji RP mówi, iż na terytorium Polski najwyższym prawem jest polska konstytucja (a nie „każdy przepis prawa wspólnotowego”). ETS narzucił także stosowanie zasady, iż naruszenia praw podstawowych obywateli (konstytucyjnych praw i wolności) „nie mogą być oceniane za pomocą krajowych praw podstawowych”. Oczywiście podważyło to treść m.in. art. 22 polskiej Konstytucji, który dopuszcza ograniczenia wolności gospodarczej tylko w drodze ustawy (a nie np. „każdym przepisem każdego organu wspólnotowego”).

Uznając pozatraktatową zasadę pierwszeństwa prawa Unii, państwa członkowskie zgodnie z poglądami ETS, także niemającymi oparcia w traktatach, nie mogą już na swym terytorium jednostronnie uchylić prawa stanowionego przez Unię w zakresie przekazanych jej kompetencji. Tego rodzaju „dorobek” jest wymierzony bezpośrednio w suwerenność państw członkowskich. Podobnie jak – również niemający podstaw w traktatach założycielskich – pogląd ETS o tzw. suwerenności unijnej, która ma powstawać z fragmentów suwerenności przekazanych UE przez jej państwa członkowskie. Tego rodzaju opinie ETS są brzemienne w skutki prawne i polityczne sądową uzurpacją tego trybunału.

Nie do pogodzenia ze standardami demokratycznymi i zasadami suwerennej równości i współpracy państw jest twierdzenie ETS, iż „państwa członkowskie zredukowały swe prawa suwerenne na rzecz porządku” wspólnotowego. Takie poglądy uznać należy za poważne nadużycie, a nawet rodzaj agresji przeciwko państwom członkowskim.

4. Inne ustalenia wspólnotowego „dorobku prawnego” naruszające i znoszące standardy prawa i państwa demokratycznego

A. Traktaty i literatura wspólnotowa nie definiują pojęcia „prawa”, nadając mu dowolny zakres i treść. Swobodne podejście do „prawa” widoczne jest już w nazewnictwie regulacji wspólnotowych, np. akty

formalne, akty nieformalne³³, instrumenty prawne, dokumenty prawne, *sui generis* prawo czy wprowadzone traktatem z Lizbony: akty, akty prawodawcze, akty nieprawodawcze itp. (por. nowy art. 29o TFUE).

Specyficzne dla logiki integracyjnej podejście do prawa przedstawia w uzasadnieniach swych wyroków ETS, dla którego forma ani wyrażna treść danego aktu prawnego nie jest najważniejsza. Trybunał przez prawo rozumie „obiektywny wzorzec wartości, a nie obowiązującą właśnie wersję prawa pierwotnego”³⁴. Powstaje tu pytanie, o jakie i czyje wartości chodzi i co oznacza, że są one „obiektywne”, w sytuacji, gdy każdy wzorzec, zwłaszcza zaś dotyczący wartości, ma charakter z istoty swej subiektywny. Konkretnie podmioty bowiem, w konkretnym subiektywnym interesie wartości wyznaczają i klasyfikują w korzystne dla swego światopoglądu wzorce³⁵. Tak kreatywnie działa też ETS,

Unijne podejście i rozumienie prawa, wyrozumiale uzasadniane przez „dorobek prawny”, tworzy podstawy do podejmowania w UE arbitralnych decyzji i do sprawowania niemal nieograniczonej władzy wobec państw członkowskich i ich obywateli. Wydaje się, iż używanie określenia „prawo” na niedemokratycznie przyjmowane przez urzędników unijnych regulacje, odbiegające formą i treścią od dotychczas uznawanych standardów, jest naukowym nadużyciem, gdyż nie ma ono podstaw w ustaleniach nauki prawa.

B. Traktaty i wspólnotowy „dorobek prawny” odrzucają w istocie reguły językowej wykładni prawa, co jest logiczną konsekwencją odejścia od tradycyjnego rozumienia i roli prawa oraz jego zhierarchizowanych form właściwych dla ustroju demokratycznego. Podstawowa jest wykładnia tzw. operatywna (dynamiczna, funkcjonalna), odpowia-

Prawo w logice unijnej jest nieprzewidywalne, spektakularnie nieprecyzyjne, niejasne i niekontrolowalne.

który subiektywnie odczytuje i wytwarza „wzorce wartości” integracyjnych i nadaje im rangę prawa. Prawo w logice unijnej jest nieprzewidywalne, spektakularnie nieprecyzyjne, niejasne i niekontrolowalne. Odpowiada mu całkowita dowolność wykładni przez podmioty wykonawcze i unijny trybunał. Doprowadziło to do wyraźnego upadku znaczenia, roli i prestiżu tradycyjnego prawa w państwach członkowskich, uchylanego aktywnością regulacyjną Unii, oraz do anarchizacji wewnętrznych systemów prawnych, „psutych” integracyjną działalnością podmiotów wspólnotowych.

33 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 28o.

34 Zob. wyrok ETS z 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 STAUDER [1969] ECR 419.

35 Samo określenie „obiektywny wzorzec wartości” jest logicznie wewnętrznie sprzeczne i nie ma sensu. Jedynym takiego rodzaju wzorem wartości jest Dekalog, niebędący jednak wytworem myśli człowieka.

dająca niesprecyzowanej koncepcji samej integracji gospodarczej, politycznej i społecznej, modyfikowanej na bieżąco i realizowanej m.in. za pomocą wspomnianych reguł interpretowania unijnych regulacji. Głównymi miernikami ich wykładni, rozstrzygania sporów i usprawiedliwieniem działań podejmowanych przez struktury UE są „interes Wspólnoty” lub „cel integracyjny”. Pojęcia te nie mają swych definicji traktatowych, nie precyzuje ich też, choć je stosuje, ETS. Trybunał nadaje im zresztą dość dowolną, nieweryfikowalną treść w swej praktyce orzeczniczej.

Wykładnia „operatywna” (dynamiczna, celowościowa) dominuje nad wykładnią „statyczną”, związaną z samym tekstem, czyli wykładnią językową. Wykładnią operatywną z kolei rządzi zasada wykładni efektywnej, zmierzającej do zagwarantowania skutecznego działania przepisów wspólnotowych. Efektywność zakłada realizację celu, a nie językowe-

go sensu przepisu³⁶. Tym samym liczy się niejasny polityczny cel (integracyjny, interes Wspólnoty), nie zaś prawo z jego stabilizującą funkcją, zapewniającą też konieczną przewidywalność, która jest fundamentem ustrojów demokratycznych państw prawnych. Powstaje tu jednak poważny problem. Skoro, według ETS, „każdy przepis prawa wspólnotowego powinien być wykładany w świetle celów prawa wspólnotowego i stanu ewolucji regulowanych stosunków w chwili zastosowania przepisu do konkretnej sprawy”³⁷, to żaden adresat prawa wspólnotowego, nie wspominając o zwykłych obywatelach, nie jest w stanie przewidzieć kierunku wykładni unijnych przepisów. Określenie „celów prawa wspólnotowego i stanu ewolucji regulowanych stosunków” jest czynnością czysto polityczną i subiektywną. W razie sporu prawnego, w świetle takiej reguły wykładni, prawo nie pełni już swej funkcji ochronnej i porząd-

nie tylko z wyraźnego przyznania w Traktacie, ale także „w sposób dorozumiały z innych postanowień i aktów wydawanych przez instytucje Wspólnoty”. Trybunał uznał tu, iż „w każdym przypadku, gdy prawo wspólnotowe przyznało instytucjom Wspólnoty kompetencje do realizacji określonego celu, Wspólnota **ma kompetencję do działań koniecznych** do jego realizacji, nawet jeśli brak jest wyraźnych przepisów w tym względzie”³⁸. Jest to pogląd dokładnie odmienny od wyrażonego w art. 7 polskiej Konstytucji („organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Polski Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie dotyczącym zasady legalizmu wyraża poglądy odmienne niż ETS, m.in. iż „przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, zaś domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie

Określenie „celów prawa wspólnotowego i stanu ewolucji regulowanych stosunków” jest czynnością czysto polityczną i subiektywną.

kującej, pozostawiając stosującym je organom unijnym pełną swobodę doraźnego, „operatywnego” nadawania przepisom wspólnotowym dowolnej, różnej – również w podobnych sytuacjach faktycznych – treści. Unijne reguły wykładni prawa są przykładem poważnego naruszenia standardów państwa demokratycznego; świadczą jednocześnie o odrzuceniu przez wspólnotowy dorobek prawny tradycyjnych funkcji prawa. Skutkiem tego jest bezbronność jego adresatów (państw członkowskich i ich obywateli).

C. Dorobek wspólnotowy, w tym traktaty, odrzucają zasadę legalizmu działania struktur UE. Według ETS kompetencje Wspólnoty mogą wynikać

może wchodzić w rachubę”; „z zasady legalności jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził” (np. sprawy: W 7/94; P 3/00; K 25/98; K 4/06)³⁹.

Przejawem braku respektu dla fundamentalnej w państwach prawnych zasady legalizmu działania władz publicznych jest narzucenie władzom państw

36 Szerzej: C. Mik, *Zasady wykładni prawa wspólnotowego*, (w:) C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 685–696.

37 Uzasadnienie wyroku ETS z 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 CILFIT i Lanificiodi Gavardo Sp. A przeciwko Ministerstwu Zdrowia (1982) ECR 3415.

38 Uzasadnienie wyroku ETS w sprawie 22/70 ERTA (1971) ECR 263. Tezy tego wyroku zob. W. Czaplński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich.. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 108 i nast.

39 O problemach tu wskazanych interesująco i trafnie pisze B. Banaszek, *Zasada pomocniczości czy europejski centralizm*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1.

członkowskich UE przez ETS i dorobek prawny Unii obowiązku tzw. prowsólnotowej, życzliwej dla integracji wykładni prawa narodowego. Polski Trybunał Konstytucyjny działając zgodnie ze sformułowaną przez ETS „zasadą lojalnej wierności Wspólnocie”, bez oporów uznał konieczność „życzliwości”, a nawet podniósł ją do rangi zasady konstytucyjnej, chociaż Konstytucja RP takiej zasady skierowanej przeciwko sobie, a m.in. przeciwko art. 8 (ustalającemu nadrzędność Konstytucji na terytorium Polski) – nigdzie nie zawiera. Mimo to Trybunał Konstytucyjny dostrzegł podstawy do „zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami” w preambule konstytucji polskiej (jednak gdzie konkretnie – nie wiadomo) oraz w art. 9 („Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”)⁴⁰. Z przepisu art. 9 K można taką zasadę wyinterpretować, jednak dopiero po zastosowaniu zasady (nieograniczonej) życzliwości dla integracji europejskiej.

Prowsólnotowa interpretacja polskiego prawa oznacza nakaz takiej wykładni polskiego, też prawidłowo uchwalonego prawa, w tym konstytucji, w której w razie sprzeczności z przepisem polskim regulacji unijnej należy dokonać wyboru interpretacji prawa polskiego, która realizować będzie cele **wspólnotowe**. „Życzliwa” dla Unii interpretacja prawa polskiego przez Trybunał Konstytucyjny jest więc interpretacją ideologiczną, a nie prawną. W jednym ze swych wyroków polski TK poszedł dalej i dokonał wykładni polskich konstytucyjnych wzorców kontroli ustawy zgodnie ze standardami wspólnotowymi (a nie ze standardami konstytucji RP chroniącymi polskie fundamenty ustrojowe)⁴¹. Tego rodzaju działania polskich sędziów realizują „życzliwie” w pierwszym rzędzie unijne cele integracyjne, tj. interesy zewnętrzne kosztem konstytucyjnych interesów polskich. Trybunał Konstytucyjny ponad lojalność wobec polskiej konstytucji i życzliwość dla jej systemu prawnego przedkłada „lojalną wierność” celom

i interesom wspólnotowym, integracyjnym realizowanym – co logiczne – kosztem polskiego konstytucyjnego systemu prawa. Wspólnotowa zasada „lojalnej wierności” niszczy kulturę współpracy i dialogu, niweczy kulturę prawną państwa członkowskiego. Można powiedzieć, iż w szczególny sposób także demoralizuje sędziów i cały wymiar sprawiedliwości.

Narzucona przez ETS reguła życzliwej dla Unii wykładni prawa państwa członkowskiego przez władze tego państwa zmusza je do działań dwuznacznych i prawnie wątpliwych. Na przykład polski TK stosuje **równocześnie** dwa różne standardy: w stosunkach wewnątrz Polski nakazuje władzom i organom publicznym ściśle przestrzegać standardów „demokratycznego państwa prawa”, hierarchii aktów prawnych, trójpodziału władz, zakazu stanowienia prawa przez organy wykonawcze, zasady legalizmu czy zasady porządkowej legislacji. W sprawach zaś dotyczących spraw wspólnotowych, na użytek stosunków zewnętrznych Polski z UE, TK toleruje i uzasadnia reguły odwrotne, przeczące standardom demokratycznym. Polski Trybunał dopuszcza np. łamanie przez struktury wspólnotowe zasady porządkowej legislacji, nie protestuje przeciw całkiem blankietowym delegacjom do tworzenia w ramach Unii przepisów dotyczących też Polski i jej obywateli. Wobec podmiotów polskich z kolei surowo instruuje i przypomina o konstytucyjnych wymogach art. 92 (nakaz precyzyjnego określenia w upoważnieniu zakresu, przedmiotu regulacji oraz uprawnionego organu). Z tego punktu widzenia orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego jest w całości niespójne, wewnątrznie sprzeczne, dezorientuje polskie podmioty i szkodzi systemowi prawa polskiego.

„Życzliwa” dla UE zamiast „normalnej” interpretacja prawa polskiego przez polskie organy władzy jest sprzeczna z Konstytucją RP i szkodzi interesom Polski.

D. Nie do zaakceptowania w demokratycznych standardach jest sformułowana przez ETS unijna zasada nieodwracalności przyjętych przez państwo członkowskie zobowiązań wobec UE, bez względu na sytuację wewnętrzną i zewnętrzną tego państwa, jego sytuację gospodarczą, społeczną, polityczną, jego interesy i potrzeby narodowe⁴².

40 Zob. np. uzasadnienie wyroku TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK ZU z 2003 r., Nr 5A, poz. 43.

41 Zob. wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., K 15/04 OTK ZU z 2004 r., Nr 4A, poz. 31. Przegląd orzecznictwa TK w omawianym zakresie – zob.: B. Banaszekiewicz, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy”, grudzień 2005, s. 49 i nast.

42 Por. wyrok ETS z 7 lutego 1972 r. w sprawie 39/72 Komisja WE v. Włochy (1973) ECR 101–117. Zob. też: A. Wyrozumska,

E. Traktatowy i pozatraktatowy „dorobek wspólnotowy” odrzuca w praktyce wolność przedsiębiorczości, wprowadzając w to miejsce metody i techniki zarządzania gospodarką (i nie tylko tą sferą) właściwe ustrojom dawnych państw socjalistycznych. UE powróciła do prawnych sposobów centralnego kierowania, regulowania i limitowania gospodarek całego zintegrowanego obszaru Unii i je doskonalili. Liczne administracyjne ingerencje i ograniczenia działalności gospodarczej, rolnej, rybołówstwa itd. są realizacją wielu centralnych „polityk” wspólnotowych. Biurokracja unijna decyduje i kontroluje szczegółowo i rygorystycznie drobiazgowo elementy ludzkiej aktywności, np. ustanawia „paszporty” dla każdej sztuki bydła, fotografuje zagrody rolne, uprawy, nakazuje usuwać jaskółki ze stajni i hodować świnie w takt muzyki. UE ustala, że marchewka to owoc (dla Portugalii) lub wprost przeciwnie – to nie owoc, a warzywo (np. dla Polski). Unia doprowadziła do zjawiska „obrotu limitami produkcji”, „odsprzedaży kwot mlecznych”, wynagradzania za zniszczenie warsztatów pracy (rybaków za złomowanie swych sprawnych kutrów) itd. Bardzo wiele tego rodzaju działań sprzecznych jest z przepisami polskiej Konstytucji (np. art. 22), uprawniającymi władze publiczne do ograniczeń wolności gospodarczej tylko w drodze ustawy (polskiej) i tylko ze względu na ważny (polski) interes publiczny.

Wspólnotowy dorobek prawny a zasady prawa międzynarodowego

Koncepcja integracji europejskiej, która znajduje swój wyraz w unijnych traktatach i związanym z nimi wspólnotowym dorobkiem, wykazuje poważną sprzeczność także z tradycyjnymi zasadami prawa międzynarodowego formalnie, choć już nie w praktyce, rządzącymi jeszcze w stosunkach międzynarodowych. Zasady te zostały po II wojnie światowej

przyjęte w głównych w tym zakresie aktach międzynarodowych, tj. Karcie Narodów Zjednoczonych z 1945 roku, Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczącej przyjaznych stosunków i współpracy państw zgodnie z Kartą NZ z 1970 roku⁴³, potwierdzonych później w Akcie Końcowym KBWE z 1975 roku⁴⁴.

Według art. 2 ust. 1 Karty NZ – ONZ „opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich swych członków”. Deklaracja ONZ z 1970 roku formułuje zasady pokojowego współistnienia suwerennych państw, których także działania integracyjne w Europie nie powinny pomijać, m.in. zasadę nieingerowania bezpośrednio lub pośrednio w jakiegokolwiek powodu w sprawy należące do jurysdykcji jakiegokolwiek państwa. Oznacza to, iż „żadnemu państwu nie wolno m.in. używać lub zachęcać do użycia gospodarczych, politycznych lub jakiegokolwiek innego rodzaju środków przymusu mających na celu podporządkowanie drugiego państwa w wykonywaniu jego suwerennych praw oraz celem zapewnienia sobie od niego jakiegokolwiek rodzaju korzyści”.

Deklaracja zobowiązuje państwa do „współdziałania” ze sobą w celu utrzymania międzynarodowego pokoju oraz popierania międzynarodowej stabilizacji gospodarczej. Współdziałanie to ma być jednak wolne od dyskryminacji opartej na różnicach politycznych, gospodarczych i społecznych ustrojów.

Stosunki między państwami winny być prowadzone zgodnie z zasadami **suwerennej równości** i nieinterwencji w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej, technicznej i handlowej. Zasada suwerennej równości państw oznacza zaś w świetle prawa międzynarodowego (Deklaracji ONZ), iż **wszystkie** państwa korzystają z suwerennej równości, mają **równe prawa i obowiązki** oraz są równymi członkami wspólnoty międzynarodowej, **niezależnie od różnic** gospodarczych, społecznych, politycznych lub innego rodzaju. Suwerenna równość obejmuje zwłaszcza

(w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe...*, s. 286; *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej...*, s. 130. Zob. też wyroki ETS w sprawach: 26/62 Van Gend i Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa (1963) ECR I; 6/64 F. Costa v. ENEL (1964) ECR 585; 14/68 Walt Wilhelm v. Federalny Urząd Kartelowy (1969) ECR I; 11/70 Międzynarodowe Tow. Handlowe v. Einfuhr (1970) ECR 1161; 106/77 Administracja Finansów Publicznych v. Simmenthal (1978) ECR 629.

43 Została przyjęta 24 października 1970 roku w drodze rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2625. Zob. tłumaczenie (w:) K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław – Warszawa 1978

44 Przyjęty na zakończenie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w Helsinkach 1 sierpnia 1975 roku. Zob. tekst (w:) *Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Helsinki 1 VIII 1975 r.*, Warszawa 1980.

cza następujące składniki: państwa są równe pod względem prawnym; każde państwo korzysta z praw związanych z pełną suwerennością; każde państwo ma obowiązek w pełni stosować się w dobrej wierze do swych międzynarodowych zobowiązań, jednak zobowiązania te muszą być oparte na „powszechnie uznanych zasadach i regułach prawa międzynarodowego”. Deklaracja dodaje jednak także, że w razie gdy zobowiązania wynikające z międzynarodowych porozumień są sprzeczne z zobowiązaniami członków ONZ wynikającymi z Karty NZ, zobowiązania wynikające z Karty przeważają.

Akt Końcowy KBWE mocno podkreślał zaś zasadę równouprawnienia i samostanowienia narodów, które mają zawsze prawo, w warunkach pełnej wolności, określać, kiedy i jak zechcą, swój wewnętrzny i zewnętrzny status polityczny, bez ingerencji z zewnątrz, i według uznania dążyć do rozwoju gospodarczego i społecznego (pkt VIII). Państwa, według postanowień Aktu, mają rozwijać współpracę „jak równi z równymi” i popierać w ramach tej współpracy sprawy sprawiedliwości (pkt IX).

Z kolei Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów z 1969 roku⁴⁵ uznaje za nieważny traktat, który „w chwili jego zawarcia jest sprzeczny z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego”⁴⁶. Normą taką jest m.in. zasada suwerennej równości państw, która traktatami unijnymi została odrzucona. Traktaty założycielskie UE tworzą bowiem nową, niespotykaną wcześniej konstrukcję państwa europejskiego w trakcie tworzenia, mającego prawne cechy ogromnej spółki handlowej o wybitnie nierównym statusie państw w niej uczestniczących. Zgoda na nierówny udział w tej międzynarodowej spółce jest efektem braku obecnie w Europie możliwości współpracy gospodarczej państw na zasadach równouprawnienia i suwerennej równości państw.

Państwa członkowskie, zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej, które znajdują się niekiedy

w sytuacji przymusowej, poddają się woli państw silniejszych, często ze szkodą dla swych żywotnych interesów (np. ostatnio w Polsce unijne decyzje o likwidacji polskiego przemysłu stoczniowego czy radykalne ograniczenie tradycyjnych polskich dziedzin gospodarczych i produkcji rolnej).

Wnioski

1. Unijne pojęcie „dorobku prawnego”, o bliżej niesprecyzowanych granicach, zasadniczo wykracza poza pojęcie „prawa” i jego zakres określany w polskiej Konstytucji i w nauce prawa.

2. Ustalenia „wspólnotowego dorobku prawnego” podważają lub znoszą podstawowe zasady funkcjonowania państwa demokratycznego i suwerennego, jakim jest Polska

3. Polska winna stać na gruncie prawa i odmawiać w praktyce podporządkowywania się niejasnemu „dorobkowi prawnemu”, nakierowanemu na wzmacnianie struktur Unii Europejskiej i osłabianie państw członkowskich, w sytuacji gdy traktat akcesyjny zobowiązuje nasz kraj do stosowania jedynie „postanowień” traktatów, „aktów” instytucji Wspólnot i EBC, przepisów, umów, konwencji i protokołów zawartych przez Wspólnotę z Państwami trzecimi. Odrębnym problemem jest, iż wiele tych postanowień i aktów zawiera nakazy poddania się przez państwa członkowskie niedemokratycznie podejmowanym decyzjom, ograniczającym ich suwerenność i rolę parlamentów narodowych, oraz otwiera możliwości w zasadzie nieograniczonej ingerencji podmiotów unijnych w wewnętrzne sprawy państw i pozbawia je ich podmiotowości.

4. Ustalenia „dorobku wspólnotowego” tworzą pewną nową jakość, bliższą systemom niedemokratycznym, której elementy składowe wytwarzane są i pozostają poza realną kontrolą państw członkowskich. Wspólnotowy „dorobek prawny” uzasadnia jako fundamentalne takie zasady relacji między państwami, jak ich nierówność (związana z ich siłą gospodarczą, polityczną, wielkością, liczbą ludności itp.), zasadę pozbawiania państw suwerennych kompetencji w zamian za unijne środki finansowe i inne. Unijne reguły podporządkowane są głównej zasadzie integracji, czyli tworzenia jednolitego państwa na warunkach formułowanych przez państwa w Unii najsilniejsze i dominujące, tj. Niemcy i Francję.

45 Ratyfikowana przez Polskę w 1990 roku, opubl.: Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439 i 440.

46 Jest to norma przyjęta i uznana przez międzynarodową społeczność państw jako całość. Od tej normy żadne odstępstwo nie jest dozwolone i może ona być zmieniona jedynie przez późniejszą normę postępowania prawa międzynarodowego o tym samym charakterze (art. 53 Konwencji).

Być może rozwój myśli wspólnotowego „dorobku” integracyjnego zostanie zahamowany i zmodyfikowany w wyniku wyroku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 30 czerwca 2009 roku, który nakazał wstrzymanie procedury ratyfikacji traktatu lizbońskiego w Niemczech do czasu ustawowego zagwarantowania wpływu niemieckiego parlamentu w procedurach decyzyjnych UE oraz zapewnienia możliwości oceny legalności regulacji wspólnotowych z konstytucją niemiecką. FTK uznał też, iż dalsza integracja nie może prowadzić do utworzenia jednolitego państwa kosztem suwerenności państw członkowskich. FTK upomniał się o przywrócenie mechanizmów demokratycznych i zwierzchniej władzy parlamentów nad strukturami wykonawczymi państw członkowskich (rządami) w relacjach z Unią. Wyrok FTK jest pierwszym tak doniosłym działaniem w przywracaniu reguł demokracji i prawa we współpracy państw europejskich.

W zakończeniu należy dodać, iż traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, dodatkowo pogłębił rozdział między regulacjami Unii i koncepcjami jej organizacji i funkcjonowania, składającymi się łącznie na „wspólnotowy dorobek prawny”, a systemami prawnymi ustrojów demokratycznych (m.in. Polski). Jesteśmy świadkami schyłku idei „demokratycznego państwa prawa” i jego standardów, do czego realizowanie pomysłu tworzenia jednolitego państwa europejskiego przyczynia się zasadniczo.

Wśród nowych rozwiązań wprowadzonych traktatem z Lizbony, które są sprzeczne ze standardami państwa demokratycznego, ograniczają je lub znoszą, można wymienić m.in.:

– Pogłębienie stanu nierówności państw członkowskich w ramach Unii oraz dalsze ograniczenie ich suwerenności, m.in. przez radykalne okrojenie możliwości skorzystania z prawa weta przez państwo członkowskie i ustanowienie jako zasady podejmowania decyzji przez Radę UE większością kwalifikowaną (art. 16 TUE). Spod weta wyłączono kolejnych 40 szerokiej dziedziny⁴⁷, co oznacza ryzyko związania państwa członkowskiego decyzjami niekorzystnymi dla jego interesów narodowych.

⁴⁷ Ich pełny wykaz i podstawy prawne zestawiono (w:) J. Barcz, dz. cyt., s. 96 i n.

Nierówność państw została pogłębiona przez dalsze umocnienie (skierowanych przeciw ich suwerenności) niedemokratycznych reguł wyboru członków Parlamentu Europejskiego, który obecnie, „po Lizbonie”, ma być „reprezentacją **obywateli Unii** (art. 14 TUE), a nie jak dotychczas reprezentacją „**przedstawicieli narodów państw** należących do Wspólnoty” (d. art. 189 TWE). Nadto, po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim, reprezentacja obywateli Unii ma „charakter **degresywnie** proporcjonalny”, co z demokratycznym systemem wyborczym nie ma wiele wspólnego (por. art. 14 TUE).

– Traktat lizboński jest kolejnym etapem ograniczania suwerenności państw i narodów europejskich, gdyż centralizuje dalsze kompetencje państw członkowskich, „wywłaszczając” je różnymi sposobami z ich naturalnych działań. Dzieje się tak np. poprzez utworzenie funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej, tzw. prezydenta UE, który „reprezentuje Unię na zewnątrz i sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (art. 15 TUE), oraz utworzenie funkcji „wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa” (zob. np. art. 23 – art. 27 TUE).

– Traktat dopuścił też niedemokratyczną, naruszającą uprawnienia suwerena – Narodu i parlamentu narodowego – tzw. procedurę kładki, tj. uproszczone procedury zmiany traktatów (art. 48 ust. 7 TUE). Umożliwiają one pozatraktatowe wprowadzenie stanowienia przez Radę większością kwalifikowaną w sprawach, w których Rada według TUE lub TFUE powinna stanowić jednomyślnie. Procedura „kładki” narusza też demokratyczną zasadę równości państw w stosunkach międzynarodowych. W obecnych procedurach wyborczych i decyzyjnych w Unii Polska nie jest w stanie działać jak podmiot suwerenny. Może być zmuszana do przyjmowania niekorzystnej dla siebie woli innych państw.

– Traktat lizboński ingeruje w konstytucyjne kompetencje parlamentów narodowych, m.in. nakłada na parlamenty różne „unijne” obowiązki, terminy i powinności nieprzewidziane w konstytucjach państw członkowskich, np. w polskiej ustawie zasadniczej. Wśród nich powinność udziału (tylko) **przedstawicieli** parlamentu krajowego w „konwencie zwołanym przez przewodniczącego Rady

Europejskiej w celu zmiany w drodze głosowania postanowień traktatów” (art. 48 ust. 3 TUE).

– Traktat lizboński podtrzymał w Deklaracji nr 17, dołączonej do Aktu końcowego konferencji międzynarodowej, która przyjęła ten traktat 13 grudnia 2007 roku, pozatraktatowy pogląd ETS o pierwszeństwie prawa Unii przed prawem państwa członkowskiego z jego konstytucją włącznie, ingerujący w fundamenty polskiego konstytucyjnego systemu prawnego.

Wymienione wyżej tylko niektóre nowe regulacje traktatu lizbońskiego, będącego kolejnym elementem „wspólnotowego dorobku prawnego”, podobnie jak pozostałe postanowienia traktatu nakierowane

są na dalszą rozbudowę i umacnianie podstaw dla kolejnego etapu budowy jednolitego państwa europejskiego, określanego dziś jako Unia Europejska. Logicznie oznacza to jednocześnie etap odrzucania organizacyjnych, prawnych i aksjologicznych standardów demokracji, którymi kierują się suwerenne państwa narodowe⁴⁸, w tym Polska.

48 Obszerną analizę sprzeczności postanowień traktatu lizbońskiego z wartościami demokratycznymi, z punktu widzenia polskiej Konstytucji, zawiera wniosek z 27 listopada 2009 roku grupy posłów reprezentowanych przez posła Antoniego Macierewicza do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczący stwierdzenia niezgodności traktatu oraz Deklaracji 17 z polską ustawą zasadniczą (wniosek udostępniony przez wnioskodawców).