

# Jan Barcz

---

## "Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwa członkowskie", Saulius Lukas Kaleda, Warszawa 2003 : [recenzja]

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/4, 191-196

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SAULIUS LUKAS KALEDA, *PRZEJĘCIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO PRZEZ NOWE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE*, WYDAWNICTWO „PRAWO I PRAKTYKA GOSPODARCZA”, WARSZAWA 2003, SS. 360

Autorem książki, która została przedstawiona i obroniona jako rozprawa doktorska na Wydziale Prawa i Administracji UJ w 2002 r., jest młody naukowiec litewski, Saulius Lukas Kaleda, który miał możliwość odbyć studia doktoranckie w Polsce, pod opieką prof. Stanisława Biernata. Stąd też temat monografii nie przypadkowo wiąże się z ważnymi kwestiami, powiązаныmi z procesem akcesu państwa do Unii Europejskiej i – tym samym – charakteryzuje się wyjątkową aktualnością i znaczeniem praktycznym. Na taką ocenę składa się kilka okoliczności:

- polityczna – bowiem temat książki jest bezpośrednio powiązany z wielkim projektem politycznym, jakim jest trwający obecnie proces rozszerzenia Unii Europejskiej;
- teoretyczna – bowiem książka dotyczy się tematu o istotnych odniesieniach do ważnych problemów intertemporalnych w procesie akcesu do Unii Europejskiej i to występujących zarówno w ramach prawa międzynarodowego, systemu prawa wspólnotowego, jak też na styku prawa krajowego i prawa wspólnotowego (sprawiło to, że Autor musiał odnieść się do szeregu istotnych problemów natury teoretycznej);
- praktyczna – bowiem wyniki recenzowanej książki – jak rzadko – mają powiązania (a przynajmniej powinny mieć, o ile zapoznają się z nimi urzędnicy i politycy) z praktyką polityczną w najbliższych latach; rzecz w tym, iż o ile w literaturze naukowej państw kandydujących (w tym w Polsce) pojawiło się kilka prac dotyczących samego traktatu akcesyjnego, to brak było pogłębionej refleksji nad samym procesem „przejmowania” prawa wspólnotowego, związanym z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej; nie powinno to dziwić, bowiem uwaga koncentrowała się na przebiegu negocjacji akcesyjnych i związanych z wynikiem tych negocjacji koniecznym procesem dostosowawczym, zasadniczy nato-

miast etap – uzyskanie członkostwa – pozostawał poza centrum rozważań.

Dobrze więc się stało, że powstała monografia, przywracająca „równowagę” w prowadzonych badaniach i odnosząca się do kwestii prawnych, dotyczących się samego sedna problemu – przystąpienia do Unii Europejskiej.

Autor świadomie zawęża obszar badawczy związany z „regulacjami dotyczącymi rozszerzenia” do „zagadnień międzyczasowych i przejściowych”, powiązanych ze „stosowaniem prawa wspólnotowego po uzyskaniu członkostwa” w Unii Europejskiej (wstęp, s. 11 i n.). Jest to założenie słuszne, lecz – na szczęście – nie do końca przez Autora przestrzegane, bowiem Autor nie unika rozważań dotyczących problemów prawnych występujących nie tylko w okresie – od uzyskania członkostwa do zakończenia biegu „okresów przejściowych”. Bardzo interesujące i istotne są też wywody dotyczące okresu od zakończenia negocjacji (podpisania traktatu akcesyjnego) do uzyskania członkostwa. Niezależnie od tego Autor zawęził pole badawcze obszaru prawa wspólnotowego, nie zajmując się przejęciem instrumentów wiążących w II i III filarze oraz działaniami dostosowawczymi w prawie krajowym państw przystępujących.

Jedyne uczucie niedosytu, jakie odczuwałem w związku z ujęciem tematu rozprawy wiążą się ze skromnością refleksji politycznej (Autor wskazuje na pewne istotne uwarunkowania polityczne analizowanego tematu w „uwagach końcowych”, natomiast – szczególnie wobec toczącej się debaty nad przyszłością Unii – warto byłoby na takie bezpośrednie powiązania – sygnalizowane zresztą przez Autora – wskazać) oraz ze wstrzemięźliwością w nawiązywaniu do praktycznych problemów, wynikających w obecnym procesie akcesji. Pojawiają się takie nawiązania w pewnym zakresie w części trzeciej rozprawy – na przykład ciekawa krytyczna analiza tzw. specjalnych klauzul bezpieczeństwa, które zostały wprowadzone po raz pierwszy do obecnego Traktatu akcesyjnego (s. 305 i n.). Zdaję sobie naturalnie sprawę z okoliczności, iż monografia powstawała podczas „działających się negocjacji akcesyjnych”, a dostęp do stosownych informacji był co najmniej trudny (na przykład co do przebiegu negocjacji nad wypowiedaniem przez państwa przystępujące umów międzynarodowych z państwami trzecimi w ramach regulowania „stosunków zewnętrznych”). Autor wyraźnie ograniczył też „ramy czasowe” prowadzonej analizy, ujmując stan prawny i orzecznictwa do 1.5.2002 r. oraz stan negocjacji akcesyjnych do 13.12.2002 r. (a więc z uwzględnieniem kompromisu politycznego z Kopenhagi, zamykającego negocjacje akcesyjne). Z tego powodu moją uwagę należy rozumieć raczej jako postulat naukowy pod adresem

Autora, aby jak najszybciej (ze względu na wagę praktyczną sprawy) podjął próbę bezpośredniego sprecyzowania problemów praktycznych, jakie w najbliższych miesiącach i latach czekają państwa (w tym Polskę), które 16.4.2003 r. podpisały Traktat akcesyjny, a 1.5.2004 r. staną się prawdopodobnie państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Zasadniczym punktem odniesienia dla Autora jest zasada natychmiastowego i pełnego przejścia prawa wspólnotowego z chwilą uzyskania przez państwo członkostwa w Unii Europejskiej. Konsekwencją takiego punktu odniesienia jest jasna struktura rozprawy, ujęta w trzy części, które dotyczą:

- podstaw prawnych przystąpienia do Unii Europejskiej i przejścia przez państwo przystępujące prawa wspólnotowego (s. 15 i n.);
- podstawowych zagadnień międzyczasowych związanych z zasadą natychmiastowego działania prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim (s. 113 i n.);
- odstępstw od zasady natychmiastowego i pełnego przejścia prawa wspólnotowego, w szczególności kwestii związanych z „przedsięwzięciami przejściowymi” (s. 215 i n.).

Rozprawę zamykają „wnioski końcowe” (s. 309 i n.) i zwięzłe, bardzo dobrze sformułowane „podstawowe tezy” (s. 312 i n.).

W części pierwszej (s. 15 i n.) Autor zajmuje się prawnymi podstawami przystąpienia państwa do UE i przejściem przez nie prawa wspólnotowego. Analizuje kolejno: przejście prawa wspólnotowego w toku procedury akcesu (s. 15 i n.), traktat akcesyjny w świetle prawa wspólnotowego (s. 35 i n.), zasadę natychmiastowego i pełnego przejścia prawa wspólnotowego przez państwo przystępujące (s. 75) oraz specyfikę przejścia *acquis* w zakresie kompetencji zewnętrznych (s. 96 i n.). Autor analizuje więc prawidłowo i interesująco procedurę przystąpienia, złożoną strukturę traktatu akcesyjnego, zasadę natychmiastowego i pełnego przejścia prawa wspólnotowego i specyficzny problem przejścia *acquis* w dziedzinie „stosunków zewnętrznych”. Istotne w tym kontekście – dla zrozumienia struktury pracy – jest sprecyzowanie trzech etapów przystępowania do UE – „okresu negocjacji”, „okresu tymczasowego” i „okresu przejściowego”. Wydaje mi się, że nieco więcej uwagi można było poświęcić samemu rozumieniu Unii Europejskiej w kategoriach prawnych, tym bardziej, że problem ten występuje – niejako „przy okazji” – w kilku miejscach pracy. W tym kontekście można było poświęcić nieco więcej uwagi związanym z akcesem sprawom „organizacyjnym”, na przykład formule statusu tzw. aktywnego obserwatora, tym bardziej, że „skonsumowała” ona dotychczasowe procedury współpracy (tzw. procedurę informowania i konsultacji), które mimo to zostały utrzymane w obecnym Traktacie akcesyjnym. Jest to problem,

którym Autor powinien zająć się bliżej w przyszłych rozważaniach dotyczących tego Traktatu; podobnie zresztą jak i jego strukturą (szczególnie skomplikowany układ na linii Akt o warunkach przystąpienia – protokoły – załączniki i załączniki do załączników), którą utrzymano mimo zasadnej i ostrej krytyki z okresu ostatniej fali rozszerzenia. Ze wszech miar zasadnie Autor zwraca natomiast uwagę na znaczenie prawidłowego tłumaczenia aktów prawa wspólnotowego i – choć dopiero w „uwagach końcowych” – znaczenie prac nad tekstem traktatu akcesyjnego. Omawiając zasadę natychmiastowego przejścia prawa wspólnotowego, Autor słusznie zwraca uwagę na nieostrość samego pojęcia *acquis*, które musi uwzględniać dynamikę procesu integracji. Bardzo istotne – z praktycznego punktu widzenia – są wnioski odnoszące się do prawnego reżimu „okresu tymczasowego”, słusznie też Autor wyodrębnił – jako specyficzne zagadnienie – problem przejścia *acquis* w obszarze „stosunków zewnętrznych”, choć właśnie w tej dziedzinie aż prosi się o nawiązanie do aktualnych problemów w negocjacjach akcesyjnych.

W drugiej części (s. 113 i n.) monografii Autor zajmuje się problemami o zasadniczym znaczeniu dla przedmiotu rozprawy – podejmuje udaną próbę skonkretyzowania zagadnień intertemporalnych w procesie akcesji. Analizuje kolejno: podstawy wspólnotowego prawa intertemporalnego (s. 113 i n.), zasadę natychmiastowego działania prawa wspólnotowego (s. 133 i n.), nawiązanie do prawa krajowego przy rozstrzygnięciach międzyczasowych (s. 193 i n.), rozstrzygnięcia międzyczasowe dotyczące prawa karnego i stosowania sankcji w prawie administracyjnym (s. 199 i n.) oraz zakres kompetencji ETS *ratione temporis* do interpretacji prawa wspólnotowego w ramach postępowania prejudycjalnego (s. 208 i n.). Za punkt wyjścia rozważań Autor zasadnie przyjmuje tezę (zasadę) natychmiastowego działania prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim, zwracając przy tym należyłą uwagę na respektowanie zasad ochrony zaufania i ochrony praw nabytych. Autor przywiązuje w toku analizy szczególną uwagę do orzecznictwa ETS, precyzując stanowisko Trybunału. Zwraca też uwagę na istotny aspekt praktyczny, związany z kwestią tłumaczenia *acquis* na języka nowego państwa członkowskiego (przytacza też problemy związane z nieprawidłowym tłumaczeniem lub też wynikające z opóźnieniem publikacji aktów prawnych) – są to ważne uwagi, szczególnie w kontekście deficytu, jaki występuje w tym obszarze m.in. w Polsce. W końcu Autor wskazuje na reguły interpretacji zasady natychmiastowego działania prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim, możliwości sięgania w tej mierze do zasad prawa krajowego oraz reguły odnoszące się do prawa karnego i sankcji administracyjnych.

W części trzeciej (s. 215 i n.) monografii Autor zajmuje się odstępstwami od zasady natychmiastowego i pełnego przejścia prawa wspólnotowego, poświęcając uwagę określeniu takich regulacji wyjątkowych oraz – słusznie – koncentrując się na konstrukcji i wykładni „przedsięwzięcia przejściowego”. Autor analizuje kolejno: pojęcie i zakres dopuszczalności odstępstw (s. 215 i n.), konstrukcję środków przejściowych (s. 237 i n.), wykładnię środków przejściowych (s. 268 i n.), stosowanie w tym kontekście ogólnych przepisów wspólnotowych (s. 281 i n.) oraz przepisów pomocniczych, obejmujących ustanawianie środków przejściowych *ad hoc*, klauzul bezpieczeństwa i klauzul elastyczności (s. 290 i n.). Szczególnie interesujące są wywody, w których Autor dokonuje klasyfikacji, w tym ze względu na materialny zakres derogacji. Wśród wymienionych kategorii (klauzula „odsunięcia”, standstill, progresywnej liberalizacji, itp.). Warto w tym kontekście wskazać na incydentalny, lecz niezmiernie ciekawy przypadek, gdy derogacja ma charakter „odwrócony” ustalona została na niekorzyść Wspólnot Europejskich. Przypadek ten dotyczył klauzuli, jaka została ustalona w dziedzinie transportu i ochrony środowiska naturalnego (tranzytu) przy przystąpieniu Austrii do UE, i zezwalała Austrii utrzymać standardy wyższe od wspólnotowych (zagwarantowane *notabene* wcześniej w umowie dwustronnej) w oczekiwaniu na ewentualne „nadrobienie” zaległości w prawie wspólnotowym. Z tej części rozprawy Autor wyprowadza wnioski o zasadniczym znaczeniu praktycznym, kierujący się do państw przystępujących, stron obecnego Traktatu akcesyjnego i wskazujący, iż przy interpretacji (a wcześniej przy formułowaniu) postanowień traktatu należy uwzględniać dotychczasową praktykę i orzecznictwo ETS, w szczególności zasadę ścisłej interpretacji odstępstw i pierwszeństwo wykładni pozwalającej na szybsze przyjęcie regulacji wspólnotowej („wnioski końcowe”).

Bibliografia przytoczona przez Autora jest obszerna i – bez przesady – można stwierdzić, że Autor sięgnął do wszystkich istotnych prac (monografii i artykułów) z dziedziny prawa międzynarodowego, prawa wspólnotowego oraz prawa krajowego, związanych z analizowanym tematem. Literatura ta została poddana należytej analizie krytycznej i udokumentowana w bardzo solidnie sporządzonych (lecz nie „przegadanych”) przypisach. To samo można powiedzieć o stopniu wykorzystania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Około 300 powołanych przez Autora orzeczeń ETS, wyczerpujących bez mała listę orzeczeń odnoszących się do omawianego problemu, zostało należycie uwzględnionych w tekście. Najważniejsze z nich zostały przywołane i omówione, zaś tenor uwzględniony krytycznie we wnioskach.

Monografia Sauliusa Lukasa Kaledy – jak podkreśliłem na wstępie – ma szczególne znaczenie praktyczne dla państwa przystępującego do Unii Europejskiej. Interesować powinna nie tylko teoretyków prawa UE, lecz stać się przedmiotem obowiązkowej lektury polityków i urzędników odpowiedzialnych za „wprowadzanie” Polski do Unii.

*Jan Barcz\**

---

\* Prof. dr hab. Jan Barcz – kierownik Katedry Prawa Europejskiego, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa