

Agnieszka Zakrzewska

Konferencja wydziałowa WPiA UW pt. "Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej"

Palestra 48/3-4(543-544), 187-191

2003

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SPRAWOZDANIA



KONFERENCJA WYDZIAŁOWA WPiA UW PT. „PRAWO POLSKIE A PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ”

W dniu 28 lutego 2003 odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji UW konferencja wydziałowa na temat „Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej”. Otwierając konferencję Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UW prof. dr hab. Tadeusz Tomaszewski podkreślił, że jest to już czwarta konferencja wydziałowa w ciągu ostatnich 3 lat. Dowodem na to, że idea organizowania tych spotkań zyskała sobie aprobatę, byli zaproszeni goście: minister Jan Truszczyński, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Pełnomocnik Rządu ds. Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, prezes Trybunału Konstytucyjnego, prof. dr hab. Marek Safjan, prezesi Sądu Najwyższego oraz przedstawiciele różnych zawodów prawniczych, m.in. wiceprezes NRA adw. Wojciech Hermeliński oraz prof. dr hab. Ewa Łętowska.

Jak stwierdził nasz Główny Negocjator zakończenie negocjacji nie zredukowało wolumenu zadań jakie stoją przed polską administracją. Jak najszybsze „wdrożenie nowych metod i procedur działania jest konieczne do zapewnienia skutecznego oddziaływania na proces prawotwórczy w Unii i jej realnego wpływu na kształt wspólnotowych norm prawnych”. Minister Truszczyński sądzi, że biorąc pod uwagę rygorystyczną praktykę Komisji Europejskiej wobec państw członkowskich, nie można wykluczyć, że będziemy jako państwo w pierwszej fazie po przystąpieniu obiektem licznych postępowań, m.in. w dziedzinach związanych z wdrażaniem jednolitego rynku czy polityki ochrony środowiska. Stawia to Polskę przed dużymi wyzwaniami. Czy jesteśmy do nich przygotowani? Zdaniem ministra Truszczyńskiego, nie, a w każdym razie niewystarczająco. Zatem abyśmy się mogli skutecznie przygotować do obrony i reprezentacji naszego interesu narodowego w Unii Europejskiej, niezbędne jest jak najszybsze wdrożenie systemu przygotowującego nas do członkostwa.

O tym, jaki będzie charakter prawny przyszłej Unii Europejskiej, mówiła profesor dr hab. Maria Kenig-Witkowska z Instytutu Prawa Międzynarodowego WPiA UW. Wstępna analiza przedstawionej przez Konwent Traktatu Konstytucyjnego jak i prowadzonych w na tym forum dyskusji wskazuje, że przeważa koncepcja Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej, o ponadnarodowym charakterze niektórych instytucji, a co za tym idzie prawa stanowionego (ze skutkiem bezpośredniej skuteczności i bezpośredniego stosowania), a nie związku federalnego. Byłby to więc w istocie nieco zmodyfikowany wa-

riant obecnie istniejący. Dobitnie świadczy o powyższym fakt, iż we wstępnym projekcie art. 5 Traktatu Konstytucyjnego znajdowało się sformułowanie, że niektóre kompetencje Unii będą wykonywane na „bazie federalnej”. Jednakże większość państw uczestniczących w obradach Konwentu domagała się jego wykreślenia.

Prof. dr hab. Paweł Czechowski, współautor projektu opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2003 w sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej zauważył, że po wejściu do Unii zderzymy się ogromną liczbą aktów prawnych bądź o bezpośredniej skuteczności (prawo pierwotne, rozporządzenia), co będzie wymagało uchylecia niezgodnych z nimi ustaw, bądź wymagających implementacji do polskiego porządku prawnego. Zdaniem prof. Czechowskiego najwięcej problemów będzie rodzic implementacja dyrektyw. Konstytucja RP wymaga do tego drogi ustawowej nawet gdy chodzi o bardzo szczegółowe regulacje, np. dotyczące produkcji cukru. Może to grozić wręcz zablokowaniem prac Parlamentu. Profesor zasygnalizował również nieuniknioną konieczność powołania organu, na czele z ministrem konstytucyjnym, który miałby kierować po wstąpieniu do UE procesami harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym.

Fakt przystąpienia do Unii Europejskiej stworzy zupełnie nową sytuację dla funkcjonowania organów państwowych, zarówno stanowiących prawo (organy administracji publicznej), jak i je stosujących, przede wszystkim sądów. Prof. dr hab. Stanisław Biernat z Katedry Prawa Europejskiego WPiA UJ twierdzi, że polskie sądy i organy administracyjne, w zakresie, w jakim będą zobowiązane do stosowania prawa unijnego, staną się organami Unii (Wspólnoty) Europejskiej, nie tracąc oczywiście podstawowego charakteru. Będzie się to przejawiać także tym, że zostaną one poddane kontroli ze strony organów wspólnotowych wedle procedur określonych w prawie europejskim, takich jak np. możliwość wszczęcia przez Komisję procedury przeciwko państwu, które nie wykonuje swych obowiązków członkowskich, nie implementuje na czas dyrektywy czy narusza prawo wspólnotowe w większej skali. W stosunku do sądu procedura ta może być uruchomiona np. w przypadku wydawania przez sąd polski orzeczeń ignorujących prawo europejskie. Do tej pory jednak Komisja nigdy nie wszczęła procedury z art. 226 TWE przeciwko sądom obawiając się osłabienia ich niezawisłości.

Ponadto prof. Biernat zwrócił uwagę na fakt, że najnowszy traktat akcesyjny formułuje tzw. szczególne klauzule ochronne, których nie było we wcześniejszych traktatach. Zgodnie z nimi Komisja europejska może albo z urzędu, albo na wniosek któregoś z państw członkowskich zastosować niezbędne środki przeciwko nowemu państwu członkowskiemu, jeśli stwierdzi się, że nie wykonuje ono swoich zobowiązań negocjacyjnych. Te kompetencje Komisji Europejskiej mogą być zastosowane od dnia przystąpienia nowego państwa do UE, a nawet wcześniej i mogą być wprowadzane w ciągu pierwszych 3 lat po przystąpieniu państwa do Unii, przy czym ich skutki mogą być nawet dłuższe. Prof. Biernat uważa, iż trudno przewidzieć, czy przepisy te kiedykolwiek zostaną użyte, czy, przeciwnie, będą używane często.

Z drugiej strony trzeba mieć na względzie, że w organizacji sądownictwa w pełni, i organów administracji co do zasady, obowiązywać będzie nadal polskie prawo materialne oraz polskie procedury, z uwzględnieniem zasady, jednak że państwa członkowskie nie mogą traktować gorzej żądań opartych na prawie wspólnotowym w porównaniu z podobnymi żądaniami opartymi na prawie krajowym. Po drugie, nie będą mogły tak ukształtować swojego prawa w sposób pozbawiający prawa wspólnotowego efektywności albo ją poważnie

ogranicza. Współdziałanie polskich sądów z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości będzie odbywać się przede wszystkim ramach procedury pytań prawnych (art. 234 TWE). Współpracę z sądami państw członkowskich reguluje m.in. konwencja brukselska, rozporządzenie wspólnotowe dotyczące uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych, decyzja ramowa o europejskim nakazie aresztowania.

Wystąpienie dr. Rudolfa Ostrihanskiego z Katedry Prawa Międzynarodowego WPiA dotyczyło procedury wydawania orzeczeń wstępnych przez ETS. Wynika z niego, iż pytanie może zadać sąd krajowy niższej instancji, gdy w trakcie orzekania napotka trudności w interpretacji TWE, lub wątpliwości co do ważności lub interpretacji aktów instytucji WE. O tym, czy taka decyzja jest konieczna, powinien w zasadzie decydować sąd przed którym toczy się spór. Natomiast sąd kończący postępowanie w sprawie będzie zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału o interpretację TWE, jeśli odpowiedź na to pytanie niezbędna jest do wydania orzeczenia w sporze. (W związku z powyższym prof. Ostrihansky zasugerował *de lege ferenda*, by przesłanki dopuszczalności kasacji do rozpoznania rozszerzyć w art. 393 k.p.c. o podstawy zwracania się do Trybunału na podstawie art. 234). Ten nowy obowiązek wymagał będzie od sędziów poznania prawa wspólnotowego w stopniu umożliwiającym im co najmniej umiejętne formułowanie zapytań do Trybunału. Jak na razie zadanie to wydaje się być niewykonalne, zważywszy, że jak zauważyła prof. Ewa Łętowska, prawo europejskie jest traktowane w środowisku sędziowskim jako hobby, co więcej, realizowane wbrew jego presji.

Prof. dr hab. Eugeniusz Piontek mówił o instytucji tzw. *acte claire* polegającej na tym, że organ sądowy wyższej instancji wydający orzeczenie kończące postępowanie w sprawie na podstawie aktu prawa wspólnotowego jest zwolniony z obowiązku zwracania się do ETS z pytaniem prejudycjalnym, gdy akt ten jest na tyle jasny, że nie wymaga żadnej szczególnej interpretacji. Prof. Piontek przypomniał, że procedura *acte claire* była w przeszłości wielokrotnie nadużywana, tzn. sądy krajowe uznawały, że przepisy są jasne i odmawiały zwracania się do ETS. Tymczasem podstawową zasadą porządku prawnego UE, ukształtowaną i przypominaną wielokrotnie przez orzecznictwo ETS, jest jednolite stosowanie prawa na terenie całej Wspólnoty. Chociaż utrzymanie procedury *acte claire* jest koniecznością, choćby ze względu na wydłużenie procesu postępowania w orzeczeniach prejudycjalnych od kilku miesięcy w początkowym okresie do 22 miesięcy w 2001 r., to prof. Piontek podkreślił, że jego stosowanie nie może prowadzić do podważania wiarytelności prawa wspólnotowego.

Krytyczne spojrzenie na wpływ prawa wspólnotowego na konstytucyjny system państwa i prawa polskiego przedstawiła dr Krystyna Pawłowicz. Profesor dowodziła, że art. 90 ust. 1 Konstytucji nie stanowi konstytucyjnej podstawy prawnej do działań akcesyjnych do UE. Artykuł ten zezwala na przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach „organizacji międzynarodowej”, a według przeważającej części doktryny UE nie jest tradycyjną „organizacją międzynarodową”. UE posiada natomiast wszelkie cechy organizującej się państwowości (wspólny budżet, sądy, walutę, flagę, hymn, obywatelstwo, paszporty, wspólną granicę zewnętrzną etc.). Projekty sięgają jeszcze dalej, obejmując wspólną armię, konstytucję, urząd „prezydenta Europy” etc. W opinii dr Pawłowicz przekazywanie kompetencji władzy państwowej na rzecz UE narusza też inne polskie zasady konstytucyjne. We Wspólnotach nie obowiązuje zasada trójpodziału władz. Zamiast zasady legalizmu i subsydiarności dominuje „niepraworzędna” zasada „domniemania kompetencji i środków działania” organów Wspólnot oraz zasada „efek-

tywnej skuteczności prawa” wspólnotowego, które ma realizować „cel integracyjny” i niezdefiniowany „interes Wspólnoty” „w każdej sytuacji i wbrew wszystkiemu”. Organy normodawcze i decyzyjne nie pochodzą z demokratycznych wyborów, nie mają legitymacji do tworzenia prawa. Jak dowodziła dr Pawłowicz prawo stanowią organy wykonawcze – urzędnicze i polityczne.

Referentka stwierdziła ponadto, że efekt aktywności urzędników tylko umownie można nazwać „prawem”. Obok 5 traktatowych form prawnych, w praktyce istnieje potężny blok regulacji pozatraktatowych, tzw. prawa *sui generis*, wydawanego na podstawie ogólnych klauzul kompetencyjnych (art. 10 i 308 TWE) i „domniemania kompetencji”. W praktyce, każdy niemal podmiot stanowi jakieś „regulacje”, „dokumenty legislacyjne”, reguły „nowego podejścia”, „moduły” postępowania i wiele innych. Kolejny zarzut dr Pawłowicz wobec UE, to iż w UE nie obowiązuje zasada równości „w” i „wobec” prawa unijnego ani „suwerenna równość państw”. Status państwa-członka UE jest przejawem dyskryminacji politycznej i gospodarczej ze względu na jego znaczenie polityczne, wielkość i zamożność. Relacje między państwami UE mają charakter głównie komercyjny a państwa-członkowie – traktowane są jak udziałowcy w spółce handlowej (różna ilość i waga głosów, narzucanie zobowiązań przegłosowanym państwom). „Różnicowanie członków UE dokonuje się przy wykorzystaniu przymusowej, często bardzo niekorzystnej sytuacji ekonomicznej kandydatów, którzy wymieniają swą suwerenność za obietnice limitowanej rygorystycznie pomocy”. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty dr Pawłowicz doszła do wniosku, iż akces Polski do Unii Europejskiej jest godzący w jego żywotne interesy.

Wypowiedź ta wzbudziła duże emocje. W sukurs Unii pospieszili niezwłocznie najwybitniejsi znawcy przedmiotu w Polsce, specjaliści w zakresie prawa europejskiego i konstytucyjnego na czele z reprezentującym Polskę w Konwencji Europejskiej prof. Januszem Trzczańskim, prof. Piotrem Winczorkiem i prof. Mirosławem Wyrzykowskim. Zarzuty dotyczące pryncypiów zostały bez trudu odparte. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w pewnych dziedzinach, jak np. prawo żywnościowe, Polska będzie musiała zrezygnować z dobrego polskiego standardu na rzecz pośledniejszego, narzuconego przez Wspólnotę.

Ponadto ciekawe wystąpienia zaprezentowali: dr Ewa Wojtaszek-Mik z Instytutu Prawa Cywilnego WP i A UW („Europeizacja polskiego prawa umów”), prof. dr hab. Ludwik Florek z Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych WPIA UW („Gwarancje stosowania europejskiego prawa pracy”) oraz pracownicy naukowcy Instytutu Prawa Karnego: prof. dr hab. Piotr Kruszyński („Zasada domniemania niewinności jako część składowa uczciwego procesu – *fair trial* – w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu), dr Anna Walczak Żochowska („Sąd krajowy jako sąd wspólnotowy” – prawnokarna ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej”), dr Jarosław Wyrembak „Zasada *nullum crimen sine lege* w prawie polskim i europejskim” oraz dr Hanna Machińska z Instytutu Nauk o Państwie i Prawie WPIA UW („Problem stosowania prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska w wewnętrznym porządku prawnym państwa”).

Reasumując, można przypuszczać, że konferencja poruszając wiele interesujących zagadnień z zakresu prawa europejskiego, przy okazji uświadomiła jej uczestnikom jak wiele jest jeszcze do zrobienia przed przystąpieniem do UE w związku z reorganizacją polskiego prawa i administracji. Pokazała również dobitnie, że dobrego efektu w tej dziedzinie, kluczowej z punktu widzenia naszego przyszłego równoprawnego członkostwa, nie da się osiągnąć bez przeprowadzenia całego szeregu reform: modernizacji i usprawnienia procedur,

wyposażenia sądów i urzędów (kadrowego, sprzętowego i finansowego), znaczącego podniesienia standardów funkcjonowania organów, wyszkolenia kadr sędziowskich i urzędnicych w zakresie prawa Unii Europejskiej i zapoznania ich z doświadczeniami obecnych członków UE oraz wielu innych.

Agnieszka Zakrzewska

SPOTKANIE Z POSŁEM NA TEMAT PROJEKTU NOWELIZACJI USTAWY PRAWO O ADWOKATURZE

11 marca br. na Wydziale Prawa i Administracji UW odbyło się spotkanie posłem Przemysławem Gosiewskim z partii „Prawo i Sprawiedliwość”, autorem projektu nowelizacji ustaw: Prawo o adwokaturze, Prawo o notariacie i Ustawy o radcach prawnych oraz Marcinem Gomołą z zespołu „Fair Play”, do którego należą młodzi prawnicy, którzy kilkakrotnie nie dostali się na żadną aplikację. Projekt, przygotowany przez Klub Parlamentarny „P i S”, trafił do Sejmu 12 marca.

Posel Gosiewski powiedział, że chodzi o wprowadzenie zmian umożliwiających zdrową konkurencję na rynku pracy prawników. W chwili obecnej – insynuował – korporacje łamią szereg zasad, także rangi konstytucyjnej, m.in. prawo obywateli do sądu (obecne ceny usług, spowodowane zbyt małą liczbą adwokatów czy radców, czynią je niedostępnymi dla większości obywateli), czy prawo do wolności wykonywania zawodu (blokowanie młodym prawnikom dostępu do aplikacji, o przyjęciu do zawodu decydują „koterie rodzinne i koleżeńskie” bądź „inne dojścia o charakterze patologicznym” i korupcja). Dodał jeszcze, iż obecnie konkursy są drogą eliminacji kandydatów – najczęściej poprzez zadawanie pytań z wiedzy ogólnej o bardzo dużym stopniu szczegółowości, na które, jego zdaniem, odpowiedzi znają tylko „kandydaci, którzy mają zostać przyjęci”. Marcin Gomoła powiedział również, nie wyjaśniając, skąd czerpie tego rodzaju sensacyjne wiadomości, że w korporacjach są „działacze, którzy już dawno przestali utrzymywać się z własnej pracy, ale utrzymują się z pozycji zajmowanej w samorządzie zawodowym” i to im „najbardziej nie w smak” będą propozycje „Pi S”.

Po lekturze projektu nasuwa się wniosek, iż jego twórcy dążą do odebrania korporacjom zawodowym wszystkich przysługujących im uprawnień, poza prawem szkolenia aplikantów. Jako zasadę proponuje się podporządkowanie władz samorządowych Ministrowi Sprawiedliwości, który miałby ostateczny głos co do większości podejmowanych przez samorządy decyzji. Propozycje projektu są następujące:

1) egzamin na aplikacje przeprowadzają komisje egzaminacyjne do spraw aplikacji adwokackiej, radcowskiej i notarialnej przy Ministrze Sprawiedliwości;

2) członków Komisji, w liczbie 15-tu powołuje Minister Sprawiedliwości spośród osób, których „wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowego przebiegu konkursu”. Kandydatów desygnują: Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Prokurator Krajowy oraz krajowe organy samorządu zawodowego, w skład komisji ma też wchodzić trzech przedstawicieli nauki – pracowników naukowych na wydziałach prawa szkół wyższych i posiadających tytuł doktora habilitowanego lub profesora nauk prawnych;