

Informacje o dokumencie	
Autor	Waldemar Gontarski
Tytuł	Konstytucja ponad wszystko
Podtytuł	Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nasza ustawa zasadnicza niekoniecznie musi ustąpić prawu unijnemu
Data wydania	2002.10.04
Dział	gazeta/Prawo
Artykuł w ROL	Konstytucja ponad wszystko

„Rzeczpospolita” z dnia 4 października 2002r.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nasza ustawa zasadnicza niekoniecznie musi ustąpić prawu unijnemu

Konstytucja ponad wszystko

W Sejmie 7 października odbędzie się konferencja naukowa "Prawo a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej", nad którą patronat medialny objęła "Rzeczpospolita". Referaty wygłoszą: prof. dr hab. Maria Kruk z Instytutu Nauk Prawnych PAN, prof. dr hab. Roman Wieruszewski z Poznańskiego Centrum Praw Człowieka PAN, adwokat Stefan Hambura z Niemiec oraz Waldemar Gontarski, doktorant Uniwersytetu Warszawskiego, autor opublikowanego wyżej tekstu.

WALDEMAR GONTARSKI

Deficyt zasady rządów prawa w Unii Europejskiej chyba powinien nas skłaniać ku temu, aby po akcesji Polska zachowała swoją tożsamość konstytucyjną.

Dopóki w prawie wspólnotowym chronione są prawa podstawowe gwarantowane przez niemiecką ustawę zasadniczą, dopóty niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny (FSK) nie będzie orzekał o zgodności prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi - taka jest teza orzeczenia FSK z 22 października 1986 r. (sprawa Solange II). Sąd przypomniał, że chodzi o prawa wyartykułowane w konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (konwencja stanowi niezależny od Unii Europejskiej system Rady Europy, do którego należą wszystkie kraje "piętnastki", a także ubiegające się o członkostwo w Unii, w tym Polska).

Co istotne, w orzeczeniu tym - podobnie jak we wcześniejszym z 29 maja 1974 r. (sprawa Solange I) - FSK nie uznał, iż nie posiada jurysdykcji w zakresie

orzekania o zgodności aktu prawa wspólnotowego z niemiecką konstytucją. W sprawie Solange I wyraźnie stwierdził, że tak długo jak w prawie wspólnotowym nie zostanie przyjęty katalog praw podstawowych odpowiadający katalogowi tych praw zapisanemu w niemieckiej

konstytucji, tak długo dopuszczalna jest skarga konstytucyjna w sprawie zgodności prawa wspólnotowego z ustawą zasadniczą.

Swoją jurysdykcję w tej kwestii FSK podkreślił w orzeczeniu z 12 października 1993 r. (sprawa Maastricht), zastrzegając jednocześnie: Jurysdykcję w tym zakresie FSK wykonuje w ramach ścisłej współpracy z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu (ETS), organem traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

Ufaj, ale sprawdzaj

A zatem FSK postępuje wobec organów Wspólnoty Europejskiej według rosyjskiego przysłowia: Ufaj, ale sprawdzaj. Zgodnie z przepisem art. 23 niemieckiej ustawy zasadniczej Republika Federalna Niemiec wyraża gotowość udziału w Unii Europejskiej, pod warunkiem że będzie to udział oparty na zasadach demokracji, państwa prawa, federalizmu, opieki socjalnej, gwarancji podstawowych praw człowieka ekwiwalentnej do opieki udzielanej przez niemiecką konstytucję. Tylko w tych ramach RFN może w drodze ustawy przekazać Unii prawa suwerenne. Jeśli Unia nie spełnia warunków opisanych w tym przepisie, ustawa zasadnicza zobowiązuje Niemcy do wystąpienia z Unii.

Odwrotnie sprawę stawia ETS, który już w orzeczeniu z 15 lipca 1964 r. (sprawa 6/64) sformułował zasadę wyższości prawa wspólnotowego nad krajowym, podkreślając, że regulacje sprzeczne z postanowieniami TWE "w świetle prawa wspólnotowego są nielegalne". W innym orzeczeniu czytamy: "Bezpośrednie obowiązywanie prawa wspólnotowego oznacza, że jego postanowienia posiadają pełną moc jednolicie we wszystkich państwach członkowskich (...), bez względu na to, czy chodzi o państwo członkowskie czy też o poszczególne osoby (...). Skuteczność ta dotyczy także każdego sądu, którego zadanie jako organu państwa członkowskiego polega na ochronie praw przyznawanych jednostkom przez prawo wspólnotowe. Zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego, postanowienia traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów Wspólnoty wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko taki skutek, że poprzez samo wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także - skoro te postanowienia i akty prawne stanowią hierarchicznie wyższą część składową porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego - powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami prawa wspólnotowego" (sprawa 106/77).

Według ETS sądy krajowe mają obowiązek niestosowania aktu prawa wewnętrznego sprzecznego z regulacją wspólnotową, bez zajmowania się kwestią nieważności prawa wewnętrznego i bez oczekiwania na formalne uchylene przez ustawodawcę krajowego czy inny organ konstytucyjny. "Konflikty między normami Wspólnoty i normami krajowymi muszą być rozwiązywane przy zastosowaniu zasady, że prawo wspólnotowe zachowuje pierwszeństwo" (orzeczenie w sprawie 14/68). W tym orzeczeniu ETS konstatuje, że państwa członkowskie, zgodnie z regulacjami zawartymi w traktacie rzymskim, ograniczyły swoją suwerenność. Ograniczenia te nie mogą być cofnięte przez późniejsze jednostronne środki sprzeczne z prawem Wspólnoty, jeśli nawet musiałoby to oznaczać odejście od regulacji wyznaczonych w prawie konstytucyjnym. Organy Wspólnoty decydują o zakresie stosowania prawa wspólnotowego. Organy krajowe mogą wszczynać postępowanie, ale tylko dopóki nie zrobił tego organ Wspólnoty.

Z taką kolejnością nie zgadza się FSK, czego dowodzi sprawa o banany.

Bananowa saga

Do 1993 r. europejski rynek bananów podzielony był na część europejską i dolarową. W pierwszej (obejmującej Francję, Wielką Brytanię, Hiszpanię, Portugalię i Grecję) obowiązywały preferencyjne stawki celne na import z państw ACP (Afryka, Karaiby, Pacyfik); chodziło przede wszystkim o unijnych producentów tych owoców działających w dawnych koloniach francuskich. W drugiej (obejmującej m.in. Niemcy) stosowano zasady rynku otwartego. Wynikiem wolnej konkurencji było zapełnienie rynku niemieckiego tańszymi bananami z Ameryki Łacińskiej. Owoce dolarowe były tańsze od europejskich, gdyż w Ameryce Łacińskiej dominują olbrzymie latyfundia, o większej wydajności z hektara niż kilkuhektarowe uprawy w ACP. Doszło do konfrontacji kapitału amerykańskiego z europejskim.

Rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej 404/93 (wydane na podstawie traktatu rzymskiego ustanawiającego wspólną politykę handlową) nałożyło cło na banany amerykańskie. W związku z tym na wniosek rządu niemieckiego przed ETS toczyło się postępowanie o stwierdzenie nieważności rozporządzenia, jako naruszającego prawa podstawowe, w tym zakaz dyskryminacji. Jednak ETS orzekł o legalności bananowego rozporządzenia (sprawa C-465/93 - orzeczenie wstępne, oraz sprawa C-280/93 - orzeczenie główne). Po wydaniu orzeczenia wstępnego Sąd Administracyjny we Frankfurcie wystąpił do FSK o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia z niemiecką konstytucją.

Według ETS (m. in. sprawy: 14/68 oraz 106/77), sąd krajowy nie może orzekać o zgodności z konstytucją wspólnotowego aktu prawnego, którego zgodność z traktatem rzymskim została przez niego uznana. ETS zmierza do uniknięcia sytuacji, gdy pojawiają się dwa sprzeczne orzeczenia (luksemburskie i krajowe) dotyczące legalności tego samego aktu prawnego.

A jednak stało się! FSK uznał, że taka sytuacja jest możliwa, i przystąpił do badania zgodności bananowego rozporządzenia z niemiecką ustawą zasadniczą (orzeczenie z 7 czerwca 2000 r.). Odwołując się do swojego wcześniejszego werdyktu (sprawa Solange II), wyszedł z założenia, że może orzekać o zgodności wspólnotowych aktów prawnych z niemiecką konstytucją, ale czyni to jedynie wówczas, gdy ETS nie respektuje w swoim orzecznictwie poziomu ochrony praw podstawowych określonego w niemieckiej ustawie zasadniczej. W przedmiotowej sprawie FSK orzekł, że bananowe rozporządzenie jest zgodne z konstytucją. Wniosek o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia z niemiecką ustawą zasadniczą nie zawierał żadnych dowodów na tę okoliczność.

Skąd się bierze pewien sceptycyzm Niemców w podejściu do prawa wspólnotowego i organów Wspólnoty? Logicznie rzecz biorąc, odpowiedzi należy szukać w jakichś niedostatkach występujących w systemie "piętnastki". W wypadku bananów mamy do czynienia z tzw. sagą bananową, czyli rozmaitymi aktami prawnymi i postępowaniami przed organami krajowymi, wspólnotowymi i międzynarodowymi (Światowej Organizacji Handlu). Wszystko zaczęło się od rozporządzenia 404/93. Później Komisja Europejska ustaliła 16 września 1994 r. normę jakościową głoszącą:

- od 1 stycznia 1995 r. importowane banany muszą mieć przynajmniej 14 cm długości i 27 mm grubości,

- banany europejskie mogą być mniejsze.

Taką regulację europejskiego rynku bananów do Światowej Organizacji Handlu zaskarżyły USA. Tam uznano rację Amerykanów, tzn. stwierdzono naruszenie GATT. Bruksela 26 czerwca 1998 r. wydała nową wersję przepisów - określono limity importowe przy określonych stawkach celnych dla bananów dolarowych i zerowej stawce dla europejskich.

W związku z bananową sagą niemieccy eurosceptycy alarmują, że kwitnie nielegalny handel licencjami na import bananów i że obsługa sagi już kosztowała europejskich podatników równowartość prawie 3 mld zł. A w ogóle to pojawiają się elementy gospodarki centralnie sterowanej, które idą tak daleko, że Bruksela zaczyna określać nawet wielkość owoców, jakie ma jeść Niemiec czy Francuz.

Deficyt demokracji

W Unii odczuwany jest nie tylko niedostatek racjonalnych regulacji prawnych ingerujących w model wolnego, otwartego rynku. W literaturze prawniczej jest też mowa o deficycie demokracji. Przejawia się to np. w tym, że działalność prawotwórcza instytucji wspólnotowych pozbawiona jest odpowiedniej kontroli demokratycznej. Jeśli przez demokrację rozumiemy ustrój, w którym lud (demos) jest podmiotem, to w wypadku organizacji międzynarodowych w ogóle trudno mówić o demokracji, gdyż ich podmiotem są państwa. Dlatego w Unii demokracja ma polegać na podejmowaniu decyzji "możliwie najjawniej i na szczeblu możliwie najbliższym obywatelowi" (art. 1 akapit drugi traktatu o Unii Europejskiej - TUE). Jednak saga bananowa uświadamia, jak bardzo decyzje te są oddalone od jednostki. Istnieje rozbieżność między znacznymi kompetencjami organów "piętnastki" a możliwościami wpływania na decyzje instytucji europejskich przez obywateli państw Unii. Nawet Parlament Europejski dysponuje znikomymi możliwościami egzekwowania odpowiedzialności politycznej Komisji Europejskiej, nie mówiąc już, że komisarze nie są weryfikowani przez wyborców.

Deficyt demokracji w Unii wynika więc przede wszystkim z transferu kompetencji narodowych (na rzecz Wspólnoty) przy braku narodu europejskiego (demos) - pojmowanego jako wspólnota etniczna i kulturowa. W preambule do TUE jest mowa nie o narodzie europejskim, lecz o "narodach", a art. 6 ust. 3 gwarantuje poszanowanie "tożsamości narodowej swoich państw członkowskich", chociaż art. 17 TWE wprowadził obywatelstwo Unii - jako uzupełniające (ale nie zastępujące) obywatelstwo narodowe. Istnieje co prawda Parlament Europejski pochodzący z wyborów powszechnych, ale organ ten nie stanowi samodzielnie prawa. Jego funkcja prawotwórcza ogranicza się do współdecydowania (art. 251) lub współpracy (art. 252 TWE). W Unii działalność prawotwórczą prowadzi przede wszystkim Rada, organ złożony z przedstawicieli rządów państw członkowskich.

Brak demos i związany z tym deficyt pluralizmu (charakteryzującego przecież demokrację) jest rekompensowany włączeniem partnerów społecznych do pracy organów Wspólnoty. Chodzi o grupy nacisku, z którymi instytucje europejskie konsultują posunięcia polityczne i prawne. Wprawdzie rozmaite organizacje troszczące się o interesy branżowe (np. COPA i COGECA w rolnictwie) nie znajdują podstaw działania ani w prawie traktatowym, ani w prawie wtórnym, ale np. opiniują projekty aktów prawnych albo zgłaszają własne projekty prawa wtórnego bądź systematycznie negocjują z Komisją Europejską.

Polski partner społeczny

Partner społeczny może mieć poważną rolę do odegrania już w procesie negocjacji o członkostwo w Unii. Niestety, w Polsce chyba o tym zapomniano. Trudno znaleźć w Brukseli czy w Strasburgu (siedziba Parlamentu Europejskiego) przedstawicieli polskich organizacji pozarządowych przygotowujących się do łagodzenia deficytu demokracji w Unii po naszej akcesji i już włączających się w negocjacje akcesyjne.

Pozytywnym wyjątkiem jest Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych. Prezes tej organizacji 22 maja tego roku w Parlamencie Europejskim wezwał Komisję Europejską do uznania dopłat bezpośrednich do rolnictwa za część dorobku prawnego Unii i przekazał przedstawicielom Komisji Europejskiej opinię prawną, opartą na przepisach TWE i TUE oraz - co istotne - na przepisach Konstytucji RP oraz orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Z opinii tej wynikało, że dopłaty bezpośrednie do rolnictwa jako część dorobku prawnego "piętnastki" nie mogą być traktowane uznaniowo i mają podstawowe znaczenie w przestrzeganiu zasady równości w prawie (zasada równości to jedno z praw podstawowych). Efekt: 28 czerwca w Brukseli, podczas sesji negocjacyjnej, Komisja Europejska przekazała Polsce i innym krajom kandydującym deklarację, w której po raz pierwszy stwierdza, iż dopłaty bezpośrednie do rolnictwa są częścią prawa europejskiego, a zatem nie można ich odmówić również kandydatom.

Za mało rządów prawa

Spośród trzech podstawowych komponentów cywilizowanego państwa - rynku, demokracji i rządów prawa - w wypadku "piętnastki" występuje też deficyt tego ostatniego czynnika. Mówiąc w uproszczeniu, z zasady rządów prawa wyprowadzamy prawa podstawowe, a te z kolei w hierarchicznej drabinie regulacji prawnych zajmują miejsce najwyższe; w naszej konstytucji zasada rządów prawa zakodowana jest w art. 2 (demokratyczne państwo prawne). Regulacje prawne niższe rangą nie mogą pozostawać w sprzeczności z prawami podstawowymi. Jak ujmuje to ETS (orzeczenie w sprawie C-260/89), wykładnia prawa wspólnotowego ma następować w świetle praw podstawowych. Owe prawa podstawowe są więc punktem odniesienia (matrycą) przy badaniu, czy dany przepis nie pozostaje w sprzeczności z zasadą rządów prawa. Jednak w czterech traktatach wspólnotowych na próżno szukać katalogu praw podstawowych. Dopiero ETS w wykładni prawa wspólnotowego uznał istnienie praw podstawowych. Wprawdzie 6 grudnia 2000 r. uchwalono Kartę Podstawowych Praw Unii Europejskiej, nie ma ona jednak mocy prawnej i formalnie pozostaje jedynie deklaracją zasad.

Pojęcie "prawa podstawowe" po raz pierwszy pojawiło się w orzeczeniu ETS z 12 listopada 1969 r. (sprawa 29/69). Czytamy tam: "Poszanowanie praw podstawowych stanowi integralną część ogólnych zasad prawa chronionych przez ETS. Ochrona tych praw, inspirowana konstytucyjnymi tradycjami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich, musi być zagwarantowana w ramach struktury i celów Wspólnoty". Oprócz konstytucyjnych tradycji państw członkowskich, dla ETS źródłem praw podstawowych jest też konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (konwencja). I tak np. w jego orzeczeniu (sprawa C-260/89) stwierdzono: "W odniesieniu do przepisów o telewizji oznacza to, że muszą one być oceniane w świetle swobody wypowiedzi, sformułowanej w art. 10 konwencji, jako ogólnej zasady prawa, której przestrzeganie jest zagwarantowane przez ETS".

Historię praw podstawowych w prawie wspólnotowym ilustruje wkład ETS w tworzenie prawa. Oto w art. 6 ust. 2 TUE znajdujemy to, co wcześniej wystąpiło w orzecznictwie ETS:

Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w konwencji oraz prawa wynikające z wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, stanowiące ogólne zasady prawa.

Przykładem tego, że Wspólnota ma problemy z zasadą rządów prawa, jest też koncepcja dorozumianych kompetencji organów Wspólnoty. Zgodnie z art. 5 akapit pierwszy TWE: "Wspólnota działa w granicach przyznanych jej kompetencji oraz celów wyznaczonych jej niniejszym traktatem". Działa więc jedynie na podstawie i w granicach prawa traktatowego. Wcześniej również art. 8 traktatu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali stanowił, że cele Wspólnoty będą osiągnane zgodnie z jego postanowieniami, i taką zgodność zapewni Wysoka Władza (obecnie Komisja Europejska). Jeśli cele mają być osiągnane zgodnie z postanowieniami traktatu, nie ma mowy o swobodzie wyboru środków. Muszą być one dobierane nie swobodnie, lecz właśnie na podstawie i w granicach prawa (traktatu). Zasada, że dozwolone jest wszystko, co nie jest prawem zabronione, dotyczy obywatela, a nie władzy publicznej, która - zgodnie z zasadą praworządności - działa jedynie wówczas, gdy prawo ją do tego upoważnia (podstawa prawna); obywatel może żądać wskazania tej podstawy. Chodzi o zasadę pewności prawa (którą również wyprowadzamy z zasady rządów prawa), głoszącą, że przyszłe działania organów państwowych (czy organów zastępujących państwo) można przewidzieć.

Tymczasem według orzecznictwa ETS: "Wysokiej Władzy przysługuje pewien zakres swobody wyboru środków niezbędnych do realizacji celów wskazanych w traktacie" (orzeczenie w sprawie 22/70). Owe zaś swobodne środki mają być "rozsądne lub użytecznie stosowane". Tutaj zamiast koncepcji kompetencji przyznanych ETS wyraźnie podporządkował się zasadzie kompetencji dorozumianych. Jeszcze bardziej margines kompetencji dorozumianych ETS rozciąga w następującym orzeczeniu (połączone sprawy 281, 283-285/85): "Jeśli artykuł traktatu (...) stawia przed Komisją określone zadania, to aby przepis ten nie pozostał zupełnie bezskuteczny, trzeba uznać, że przyznaje on Komisji kompetencje niezbędne do realizacji tych zadań". W ten sposób uzasadnia się kompetencje dorozumiane Komisji (do wydawania aktów prawnych), mające za podstawę traktatową jedynie zadania tego organu, abstrahując od celów sprecyzowanych w traktacie. Idąc tym tokiem rozumowania, można by uznać, że zamiast prawa pierwotnego (traktatowego) wystarczą jedynie ogólnikowe przepisy określające zadania organów "piętnastki" plus zasada rozsądku i użyteczności. W opinii 2/94 ETS, obok kompetencji Wspólnoty wynikających wyraźnie z przepisów traktatu, jest mowa również o kompetencjach dorozumianych, chociaż art. 5 TWE - wyznaczający granice działań Wspólnoty - akcentuje kompetencje przyznane i w ogóle nie uwzględnia kompetencji dorozumianych.

* * *

Deficyt zasady rządów prawa w Unii chyba powinien nas skłaniać ku temu, aby po akcesji Polska zachowała swoją tożsamość konstytucyjną. Zresztą, historycznie rzecz biorąc, mamy się czym pochwalić (Konstytucja 3 Maja). Dlatego istotne są regulacje konstytucji z 1997 r. zawierające katalog praw podstawowych oraz bogate orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, które z ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadziło uzupełniający katalog praw podstawowych. Istotny jest też art. 8 ust. 1 stanowiący, że konstytucja jest najważniejszym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Wtedy nasz TK będzie nadal najwyższym arbitrem konstytucyjności w systemie prawa polskiego, co mogłoby zniechęcać ETS do powiększania marginesu dorozumianych kompetencji organów Wspólnoty i pewnie ułatwiłoby porozumiewanie się Polski z instytucjami europejskimi w zakresie praw podstawowych. Tak pojęte uprawnienia krajowego sądownictwa

konstytucyjnego znajdujemy nie tylko w precedensowych orzeczeniach niemieckich, lecz również w orzecznictwie włoskiego Trybunału Konstytucyjnego. Czytamy w nim np., że do czasu rozstrzygnięcia włoskiego TK we Włoszech nie można stosować prawa wspólnotowego niezgodnego z prawem wewnętrznym (orzeczenie ETS w sprawie 106/77).