

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Doroty Cisak**  
**Konstytucyjne aspekty stosunków między Polską a Unią**  
**Europejską**  
**napisanej pod kierunkiem prof. nadzw. dra hab. Wojciecha**  
**Orłowskiego, Lublin 2018 r.**

Rozprawa została poświęcona konstytucyjnym aspektom stosunków między Polską a UE. Tytuł został sformułowany prawidłowo, pozwala na umiejscowienie rozważań Autorki w czasie i przestrzeni. Struktura rozprawy jest klasyczna, została oparta na pięciu rozdziałach merytorycznych poprzedzonych wstępem i zwieńczonych krótkim zakończeniem. Tezy są dobrze postawione i należycie uargumentowane.

We wstępie Doktorantka wskazuje, że przedmiotem pracy jest kompleksowa analiza wpływu regulacji konstytucyjnej na stosunki między RP a UE. W literaturze przedmiotu problematyka ta nie doczekała się kompleksowego opracowania, zaś dostępne prace ograniczają się najczęściej do przedstawienia wspomnianej kwestii do określonego etapu integracji. Zauważalny jest brak takiego opracowania w odniesieniu do okresu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Wyjątkiem są dwie publikacje J. Marszałek-Kawy: *Parlament europejski a parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo MADO, Toruń 2005, ss. 420 oraz *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, ss. 713, ale Doktorantka niestety do nich nie sięgnęła.

Praca wskazuje na faktyczne znaczenie polskiej ustawy zasadniczej w procesie integracji europejskiej oraz zawiera wnioski *de lege ferenda*. Odpowiednio do wskazanych celów pracy, kształtują się podjęte w niej problemy badawcze. Podstawowym z nich jest kwestia ustalenia, czy proces integracji europejskiej odpowiada zasadzie nadrzędności określonej w art. 8 Konstytucji RP z 1997 r. Czy regulacje polskiej ustawy zasadniczej stanowią adekwatne „ramy” czy też określają one „granice” dla przyszłej integracji europejskiej. Kluczowym

problemem, który został podjęty przez Autorkę w rozprawie było też miejsce oraz znaczenie prawa europejskiego w polskim systemie prawnym.

Wstęp stanowi też wyjaśnienie wyboru konkretnego tematu monografii, jej cele, metodologię oraz systematykę. W tej części pracy Doktorantka obszernie przedstawia i uzasadnia dobór wybranej przez siebie literatury, która stanowiła podstawę dla stworzenia omawianej rozprawy. Bazę źródłową pracy stanowiło: ustawodawstwo polskie, traktaty, rozporządzenia oraz dyrektywy UE. Obszernie wykorzystano także dotyczące spraw europejskich orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W pierwszym rozdziale zatytułowanym „*Charakter prawny Unii Europejskiej*” Doktorantka skupia się na kwestiach zasadniczych. Wskazuje przy tym na koncepcję umocnienia roli parlamentów narodowych zawartą w projekcie Traktatu konstytucyjnego i następnie, z pewnymi modyfikacjami, wprowadzoną do Traktatu z Lizbony. Wspominany Traktat poszerzył również kompetencje Parlamentu Europejskiego, zmniejszając zjawisko tzw. „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. D. Cisak wskazuje ponadto, że jedną z podstawowych wartości na jakich opiera się UE (obok: poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości), jest poszanowanie tożsamości narodowych państw członkowskich (s. 21). Utrwalenie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej i doprecyzowanie jej treści może być istotnym krokiem wzmacniającym poczucie pewności prawa w złożonym porządku prawnym obowiązującym w UE.

Autorka szczegółowo odnosi się także do problematyki ograniczenia suwerenności, słusznie stwierdzając, że stan idealnej suwerenności jest niemożliwy do zrealizowania, gdyż daleko sięgające powiązania pomiędzy państwami członkowskimi oparte na zasadzie równouprawnionej koegzystencji kreując prekursorski model, prowadzą do „zespalandia suwerenności” (s. 35).

Odnosząc się do konstytucyjnych postaw stosunków RP z UE Autorka zauważa, że miejsce prawa międzynarodowego w polskim systemie prawa w poprzednich konstytucjach, ani w okresie międzywojennym, ani w okresie PRL, nie było szczegółowo uregulowane. Otwarcie polskiego konstytucjonalizmu na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne nastąpiło dopiero po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. Wyraża się to przede wszystkim w regulacjach art. 9 rozdziału I „Rzeczpospolita”, zawierającego normy dotyczące ustroju i podstawowych instytucji społeczeństwa i państwa. Wskazuje ponadto, że przed aktem akcesji Polski do UE prowadzono dyskusje odnoszące się do kwestii relacji między normami konstytucji a normami unijnym. Z oczywistych względów treść Konstytucji z 1997 r. nie mogła być dostosowana do rozwiązań prawnych, które przyjęto dopiero w Traktacie z Lizbony.

Drugi rozdział „*Konstytucyjne podstawy integracji europejskiej*” zawiera analizę polskiej drogi do członkostwa w Unii Europejskiej, na tle doświadczeń pozostałych państw Europy Środkowej.

Autorka zauważa, że Komisja Europejska w opiniach (avis) dotyczących kandydowania Estonii, Węgier, Łotwy, Czech, Słowacji, Słowenii, Rumunii, Bułgarii oraz Polski akcentowała kwestie dotyczące regulacji konstytucyjnej, dzięki którym kraje te stały się państwami demokratycznymi. Komisja nie formułowała żadnych sugestii odnośnie zmian konstytucyjnych dotyczących członkostwa w UE. Konkludując, Doktorantka stwierdza, iż konstytucjonalizacja procesów integracji europejskiej w głównej mierze zależy od „głębokości” regulacji ustroju politycznego i czasu powstania konstytucji. Wskazuje jednocześnie, że odniesieniu do ustaw zasadniczych, które uchwalone zostały wcześniej niż nastąpiła akcesja tego państwa do Unii Europejskiej, konieczność ich nowelizacji zależała od stopnia szczegółowości regulacji danej ustawy zasadniczej (s. 55). Część konstytucji państw członkowskich określa status UE w taki sam sposób jak czyni to w stosunku do statusu organizacji międzynarodowych. Autorka zwraca również uwagę na to w jaki sposób poszczególne konstytucje definiują instytucje UE. W konsekwencji dokonuje ich podziału na konstytucje, które „dotyczą członkostwa” państwa w UE oraz te które zawierają regulacje „o przekazywaniu kompetencji UE” (s. 69).

Zauważa ponadto, że do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony zasada pierwszeństwa była interpretowana przez pryzmat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Dorobek orzeczniczy tego organu był podstawą analiz dokonywanych przez przedstawicieli doktryny (s. 56 i nn) W tej części pracy Doktorantka szczegółowo analizuje ewolucję orzecznictwa TSUE w zakresie zasady pierwszeństwa prawa unijnego.

Rozdział trzeci nosi tytuł „*Konstytucyjne aspekty procesu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*”. W rozdziale tym Autorka z dużą znajomością problematyki przedstawiła poszczególne etapy ubiegania się Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Wychodzi przy tym z założenia, że Układ Europejski stanowił jedno z najważniejszych porozumień spośród wszystkich umów zawartych przez Polskę po 1989 r. z jej partnerami gospodarczymi (s. 89). Wynika to Jej zdaniem z bardzo szerokiego zakresu unormowań, jak też z uwagi na spodziewane istotne konsekwencje dla polskiej gospodarki. Traktat ten był też aktem, który wyznaczył kierunek pogłębiania integracji gospodarczej i politycznej pomiędzy UE a Polską. Analizując ich charakter, Autorka stwierdza, że wszystkie działania i procesy związane z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii miały wymiar zewnętrzny, tj. były przedmiotem wymiany informacji, promocji, konsultacji, negocjacji i uzgodnień z instytucjami UE oraz z jej państwami członkowskimi i ostatecznie wymagają ich akceptacji. Zachodziła wówczas, zdaniem Autorki, potrzeba wnikliwej analizy stanu prawnego i rzeczywistego funkcjonowania instytucji państwowych w tej dziedzinie oraz poszukiwania nowych, efektywnych rozwiązań (s. 89).

Doktorantka analizuje również istotę Komitetu Integracji Europejskiej, organu który był, naczelnym kolegialnym organem administracji rządowej (państwowej), przez co nie mógł, jej zdaniem, skutecznie oddziaływać na decyzje ministrów, działających równolegle, na mocy odrębnych ustaw, w sprawach dla nich właściwych.

Autorka, szczegółowo przedstawia również znaczenie normatywne Narodowej Strategii Integracji, która była dokumentem rządowym. Nie miała ona zatem rangi konstytucyjnej a wynikała tylko realizacji obowiązków podustawowych. Przyjęta ona została przez Komitet Integracji Europejskiej w wykonaniu uchwały Sejmu RP z 14 marca 1996 r ( s. 91-92.).

Autorka szczegółowo omawia również znaczenie postanowień ustawy o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych. Zauważa, że ze względu na wielotorowość kontaktów Polski z UE, zasadne było przyjęcie rozstrzygnięcia, czy wszystkie decyzje podejmowane przez Radę Ministrów mogły być przekazywane do instytucji UE za wiedzą, akceptacją bądź za pośrednictwem ministerstwa spraw zagranicznych. Powyższa ustawa nie rozstrzygała tej kwestii jednoznacznie, zapewniając jedynie uniwersalne ramy dla prowadzenia całokształtu polityki zagranicznej. Konkludując tę część rozważań Autorka stwierdza, że nie było regulacji rangi konstytucyjnej, które określały by właściwie relacje polskich organów państwa z UE (s. 94).

Rozdział czwarty nosi tytuł: „*Konstytucyjne podstawy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*”. Autorka zauważa, że w pracach nad nową konstytucją brano pod uwagę perspektywę wejścia Polski do UE i położono nacisk na zabezpieczenie możliwości przekazania części suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej (s. 141).

W procesie tworzenia konstytucji odzwierciedlenie znajdują wątpliwości nie tylko polityków ale i społeczeństwa dotyczące możliwości utraty suwerenności.

Ostatecznie ustrojodawca zdecydował się na uregulowanie w jednym artykule aspektu materialnego oraz aspektu proceduralnego, tworząc tzw. „klauzulę europejską” skupiającą w sobie cechy zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego przepisu integracyjnego.

Analizując szczegółowo przebieg prac nad projektem Konstytucji RP Doktorantka wskazuje, iż w praktyce art. 90 miał przede wszystkim umożliwić integrację Rzeczypospolitej z UE. Jego jednak normatywne znaczenie dotyczyło nie tylko aktu przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz UE, ale również przekazania kompetencji innym organizacjom międzynarodowym lub organowi międzynarodowemu (s.141).

Zauważa ponadto, że na przestrzeni lat, w efekcie debat politycznych zaproponowano szereg zmian w konstytucji, które w postaci projektów ustaw skierowano do Sejmu. Zauważa jednak, że do momentu przystąpienia Polski do UE żaden z nich nie dotyczył zagadnień bezpośrednio związanych z akcesją. Dopiero po upływie dwóch lat członkostwa Polski w UE, a niemal dekadzie obowiązywania Konstytucji RP, w dniu 8 września 2006 r. Sejm uchwalił nowelizację na podstawie

projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP wniesionego do Sejmu 15 maja 2006 r. przez Prezydenta RP (druk sejmowy nr 580), który zakładał zmianę art. 55 konstytucji w zakresie usunięcia zarzutu niekonstytucyjności części przepisów Kodeksu postępowania karnego (kpk) określających procedury ekstradycji polskiego obywatela na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) implementowanego do polskiego systemu prawnego w 2004 r (s. 159).

W rozdziale piątym, noszącym tytuł „*Wpływ traktatu z Lizbony na funkcjonowanie władzy wykonawczej ustawodawczej i sądowniczej w Polsce*”, Autorka stwierdza, iż w wyniku przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE nastąpiły istotne przeobrażenia w zakresie definiowania tradycyjnych pojęć, zadań i kompetencji polskiego Sejmu i Senatu. Wiązało się to z przekazaniem kompetencji prawodawczych, w tym przede wszystkim kompetencji ustawodawczych, na rzecz tej organizacji (s. 175).

Traktat z Lizbony określił rolę parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, a samo włączenie tych parlamentów w procedurę stanowienia oraz monitorowania prawa UE należy, zdaniem Doktorantki, ocenić pozytywnie, ze względu na fakt, iż akty prawa UE niejednokrotnie wpływają bezpośrednio na prawa jednostki, a następnie muszą być wdrażane w drodze krajowych aktów ustawowych w poszczególnych państwach (s. 177).

Wskazuje również na znaczenie wprowadzonego ustawą kooperacyjną model współpracy pomiędzy Sejmem i Senatem a Radą Ministrów w sprawach europejskich, który ustalił szczegółowe zasady wpływania organów władzy ustawodawczej na polską politykę w sprawach unijnych. Zdaniem Autorki trudno jest uznać jako przejaw realizacji klasycznej funkcji ustawodawczej parlamentu procedurę implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego ( s. 182).

Tradycyjne pojmowanie funkcji prawodawczej parlamentu wydaje się w tym ściśle określonym przypadku niezwykle trudne do przyjęcia, ze względu na pozycję ustrojową organu władzy ustawodawczej, w której to parlament powinien mieć zapewniony realny wpływ na treść stanowionego prawa.

Autorka słusznie zauważa, że po akcesji zmienił się zakres przedmiotowy i rola oraz miejsce ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Z materii ustawowej wyłączone zostały sprawy mieszczące się w zakresie kompetencji wyłącznej UE. Ponadto, prawo UE nałożyło na państwa członkowskie, w tym Polskę, obowiązek informowania o przygotowywanych aktach prawa krajowego. W prawie polskim brak jest Jednak kompleksowej regulacji dotyczącej wykonywania określonych w prawie UE procedur notyfikacyjnych. W szczególności brak kompleksowej regulacji dotyczącej trybu notyfikacji poselskich projektów ustaw (s. 187-188).

Podkreśla również, że w praktyce stosowania prawa UE to sądy, a nie TK, są właściwe do rozstrzygania kolizji między prawem unijnym a prawem krajowym. W przypadku takim sąd ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę na podstawie przepisu

prawa unijnego. Jest to konsekwencją zasady bezpośredniej skuteczności prawa UE oraz zasady jego pierwszeństwa przed prawem krajowym.

Wpływ Traktat z Lizbony na władzę sądowniczą przejawia się także tym, że Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku bezwzględnej zasady pierwszeństwa prawa unijnego, która warunkuje osiągnięcie celów traktatowych. Natomiast polski Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że najwyższym źródłem prawa w Polsce jest Konstytucja, która stanowi wyraz woli suwerena, a także jest źródłem kompetencji w tym także kompetencji UE.

Pomimo rozbieżności w pojmowaniu i źródle zasady pierwszeństwa, TK i Trybunał Sprawiedliwości dążą do tego, aby odnaleźć płaszczyznę wzajemnej współpracy.

Dość zwięzłe, ośmiostronicowe zakończenie stanowi podsumowanie najważniejszych wywodów i analiz zawartych w rozprawie. Znajdują się jednak w nim również ciekawe, chociaż trudne do realizacji w praktyce postulaty *de lege ferenda*. Autorka wychodzi z założenia, że utworzenie zupełnie nowego rozdziału poświęconego sprawom europejskim niesie pokusę uchwalenia przepisów zupełnie nieprzydatnych z punktu widzenia naszego członkostwa w UE, lub tworzenie przepisów konstytucyjnych „na zapas” (s. 220). Proponuje natomiast przyjęcie koncepcji „ustawy konstytucyjnej” pozwoliłoby na częstsze zmiany jej regulacji bez obawy o spójność regulacji pozostałych przepisów Konstytucji. Zapewniłoby to też właściwą realizację zasady nadrzędności konstytucji określonej w art. 8 ustawy zasadniczej (s. 224).

Należy zauważyć, że niestety nie do końca udało się Autorce skądinąd trudna sztuka zachowania należytej proporcji pomiędzy poszczególnymi rozdziałami monografii. Najkrótsze, pierwszy i drugi rozdział rozprawy mają odpowiednio 26 stron i 37 strony. Pozostałe liczą: trzeci 47, czwarty - 43 strony i piąty 47 stron. Liczba podrozdziałów w poszczególnych częściach jest rozplanowana dość symetrycznie - waha się od trzech do czterech. Ich numeracja nie jest jednak do końca konsekwentna (roz. III).

Dobór i wykorzystanie źródeł należy uznać za właściwe. Bibliografia robi bardzo dobre wrażenie, a sam jej wykaz zajmuje 44 strony wydruku. Warto podkreślić różnorodność i różnojęzyczność (wiele publikacji anglojęzycznych) oraz ilość dobranych aktów prawnych i opracowań, orzeczeń i dokumentów źródłowych. Świadczy to o benedyktyńskiej wręcz pracowitości Autorki.

Z recenzenckiego obowiązku muszę zganić Doktorantkę za złe cytowanie czasopisma „Państwo i Prawo”. Jest ono wydawane w zeszytach, a nie numerach.

Oprócz powyższej, recenzja niemal nie zawiera uwag krytycznych, ale to nie jest zasługa recenzenta, tylko Autorki. Należy przyznać, że cała praca oparta jest na solidnym warsztacie naukowym, zaś Doktorantka wykazała się dobrą elokwencją, gruntowną wiedzą prawniczą oraz dużą znajomością opisywanych i dość przy tym złożonych zagadnień.

Konkludując jednoznacznie stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr **Doroty Cisak** *Konstytucyjne aspekty stosunków między Polską a Unią Europejską*, przygotowana pod kierunkiem prof. nadzw. dra hab. Wojciecha Orłowskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. A zatem spełnia warunki określone w art. 187 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 z późn. zm.). Opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr D. Cisak do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.



Marek Chmaj