

Prof. dr hab. Marian Grzybowski  
profesor zwyczajny UJ  
w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Kraków, 23 XI 2015 r.

## **Recenzja**

### **pracy doktorskiej Pana Mgr. Artura Trubalskiego: „Prawnoustrojowa koncepcja i mechanizmy prawne implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”**

#### **I. Uwagi wprowadzające**

Przygotowana pod opieką naukową Prof. UMCS, Dr. hab. Ryszarda Mojaka rozprawa doktorska Pana Mgr. Artura Trubalskiego dotyczy jednego z najbardziej newralgicznych zagadnień oddziaływania unormowań prawnych kreowanych przez organy Unii Europejskiej na system prawny Rzeczypospolitej Polskiej – państwa członkowskiego Unii. Zgodnie z ujęciem tytułu praca doktorska koncentruje się wokół problematyki implementacji unormowań europejskich do polskiego (krajowego) systemu prawnego; eksponuje aspekty prawne i ustrojowe procesu implementacji.

Praca jest dobrze i przejrzysto skonstruowana. Składa się z pięciu rozbudowanych wewnętrznie rozdziałów merytorycznych poprzedzonych krótkim „Wstępem” (s. 7-14). Rozważania merytoryczne wieńczy syntetycznie ujęte „Zakończenie” (s. 227-232).

Rozważania Autora zostały wsparte na lekturze i analitycznym wykorzystaniu licznych i zróżnicowanych w swym charakterze materiałów źródłowych. Ich zestawienie (bibliografia pracy) obejmuje łącznie 31 stron wydruku (s. 233-264) i mieści: monografie (54 pozycje), studia i artykuły (200), raporty i analizy (6 opracowań), a także – prace publicystyczne. Osobny segment materiałów źródłowych stanowią orzeczenia: Trybunału Konstytucyjnego RP (4), Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (42), a także – orzeczenia i wypowiedzi orzecznicze sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich (5), akty normatywne i prawne (łącznie: 23 pozycje).

Bazę źródłową pracy uznać przeto należy za szeroką (zwłaszcza w odniesieniu do literatury) i zróżnicowaną. Warto podkreślić celowy dobór cytowanych i wykorzystanych materiałów źródłowych i unikanie powoływania pozycji w celach pozamerytorycznych, „ornamentacyjnych”.

## II. Konstrukcja pracy i meritum rozważań

Rozdział I rozprawy, zatytułowany „Prawo Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej” podzielony został tematycznie (i konstrukcyjnie) na cztery podrozdziały. Podrozdział 1.1 dotyczy „charakterystyki systemu prawnego Unii Europejskiej”, podrozdział 1.2 – prawa pierwotnego (traktatowego) Unii, podrozdział 1.3 – zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, zaś podrozdział 1.4 – zasady bezpośredniego skutku (skutkowania) prawa pochodnego Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Orientację w tym obszernym rozdziale (46 stron wydruku) ułatwia podział poszczególnych podrozdziałów na części oznaczone osobnymi tytułami (przejrzysta konstrukcja rozprawy należy do jej niewątpliwych zalet).

Autor zadbał o jednoznaczność używanej przez siebie terminologii. Temu celowi służy m.in. przeprowadzona na str. 9 i nast. wykładnia pojęcia „implementacja” prawa UE (pojmowanej jako proces), w tym: wyróżnienia (s. 10) trzech etapów procesu implementacji. Podobnie ukierunkowane są też rozważania o narzędziach (prawnych) służących implementacji prawa europejskiego (unijnego) oraz o roli rządu i Prezydenta RP w procesie implementacji. Na str. 13 i nast. Autor charakteryzuje zjawisko (proces) transpozycji unormowań unijnych do systemu prawa RP wskazując jednocześnie na znaczenie (i potrzebę) stosowania prounijnej wykładni prawa krajowego.

Autor akcentuje swoistość unormowań prawa Unii Europejskiej (str. 15 i nast.). Doprecyzowania wymaga natomiast stwierdzenie (na str. 15/16), iż „prawo UE powstaje na poziomie UE jak również na poziomie państw członkowskich”.

Trafna jest natomiast (zawarta na str. 17 i nast.) charakterystyka cech i złożoności *acquis communautaire* jak również uwagi na temat poszczególnych traktatów założycielskich i reformujących (w tym: na temat traktatu z Lizbony). Skoro pojęciem *acquis communautaire* Autor objął nie tylko przepisy prawne unijnego (wspólnotowego), ale także „praktyki, zwyczaje i zasady prawa UE wywiedzione przez doktrynę prawa europejskiego”, to pewnego doprecyzowania wymaga komentarz na str. 19, że „przepisy *acquis communautaire* korzystają z zasady pierwszeństwa i są bezpośrednio stosowane...” (wydaje się, że komentarz ten może być odniesiony wprost do przepisów/norm prawa unijnego). Trafne jest natomiast spostrzeżenie, że źródła prawa europejskiego tworzą pewną hierarchię, która nie występuje w prawie międzynarodowym, zaś reguły interpretacji prawa europejskiego wykazują szereg odrębności w porównaniu z regułami interpretacji „klasycznych” umów międzynarodowych.

Autor wskazuje nadto (str. 21 i n.) na autonomię prawa UE w relacji do prawa krajowego (państw członkowskich). Wskazuje na trzy zasadnicze komponenty wzmiankowanej „autonomii”: a) obowiązywanie niezależne od unormowań prawa krajowego; b) skupienie uprawnień nad kontrolą przestrzegania prawa UE w gestii Trybunału Sprawiedliwości UE; c) własny system reguł interpretacyjnych. Aprobując treść przytoczonego wyliczenia można jedynie podnieść wątpliwość, czy określenie „autonomia” jest w tym kontekście dostatecznie adekwatne (pod względem informacyjnym).

Autor wskazuje (str. 24) na wynikającą z art. 288 TFUE zasadę bezpośredniej stosowalności orzeczeń europejskich. Na tym tle rodzi się wątpliwość, czy zasada ta – zgodnie z wykładnią literalną – odnosi się tylko do rozporządzeń, czy obejmuje swym zasięgiem także inne unormowania europejskie. Rozstrzygnięcie tej

kwestii ma istotne znaczenie, także – praktyczne. Rad byłbym przeto poznać stanowisko Autora w tym zakresie oraz argumentację przesądającą o tym stanowisku.

Znamienne jest natomiast stanowisko Autora w kwestii dopuszczalności kontroli konstytucyjności aktów prawa pochodnego (stanowionego) UE przez krajowe organy kontroli konstytucyjności, w tym: przez polski Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z tym stanowiskiem akt prawa pochodnego UE to „akt normatywny” w rozumieniu art. 188 pkt. 5 Konstytucji RP. Jako taki podlega kontroli konstytucyjności sprawowanej przez TK.

Doktorant wskazuje (str. 42-43) na nowe ujęcie aktów prawnych (regulacji) w Traktacie z Lizbony, a w szczególności na wyodrębnienie aktów ustawodawczych (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) i aktów nieustawodawczych (delegowanych i wykonawczych). Przeprowadza też analizę cech każdej z wyodrębnionych tu kategorii. W tym kontekście występuje potrzeba rozgraniczenia względem siebie „aktów normatywnych” i aktów prawnych odnoszących się do konkretnych (jednostkowych) sytuacji (str. 50). Chętnie poznałbym pogląd Autora na możliwość zastosowania takiego rozgraniczenia w odniesieniu do aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej. Odnotowuję przy tej okazji interesujące spostrzeżenia (str. 50 i nast.) odniesione do aktów „wytworzonych” w obrębie dawnego II i III filara UE oraz do kwestii bezpośredniej skuteczności aktów prawa europejskiego (str. 54 i nast.).

W rozdziale II (zatytułowanym „Charakterystyka procesu implementacji prawa UE”) zwraca uwagę klarowne stanowisko Autora w kwestii potrzeby respektowania w procesie implementacji prawa europejskiego do polskiego systemu prawa nadrzędności unormowań Konstytucji RP (str. 63 i nast.). W moim przekonaniu trafnie interpretuje Autor przepis art. 90 ust. 1 Konstytucji RP (traktujący o przekazaniu kompetencji organów państwowych RP „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu) oraz towarzyszące przekazaniu wymogi konstytucyjne formy wskazanego tu przekazania kompetencji. Na tym tle przekonywująco wypada nadto analiza unormowań ustawy „kooperacyjnej” z 8 października 2010 r. (o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej). Szczególnie istotne są uwagi (na str. 72 i nast.) dotyczące trybu uchwalania tzw. ustaw implementacyjnych (wykonujących prawo Unii Europejskie).

Na str. 75 odnaleźć można pogląd, iż większość prawa obowiązującego w RP tworzona jest „na poziomie UE”. Szacunkowo większość tę Autor „wycenia” na ok. 80%. Stwierdzenie to, w moim przekonaniu, wymaga kilku doprecyzowań. Po pierwsze: czy Autor ma na myśli unormowania obowiązujące w skali całego państwa, czy także – o zasięgu regionalnym (wojewódzkim) i lokalnym? Po drugie, czy wycena odnosi się do liczby aktów prawnych, czy do ich „zasięgu unormowania” czy też do przedmiotu już przyjętych i obowiązujących regulacji (odnosi się do *normative act' content*)? Po trzecie, czy jest to wycena odnosząca się do konkretnej daty (okresu), czy też stanowi cechę o nieokreślonych czasowo granicach (w co należy wątpić)? Podzielam natomiast wątpliwości Autora odniesione do prawnej skuteczności opinii Sejmu i Senatu o zamierzonych przedłożeniach Rady Ministrów, kierowanych na fora organów stanowiących prawo unijne (str. 81) oraz skali rzeczywistego wpływu Sejmu i Senatu na treść unormowań prawa unijnego. W tym kontekście solidaryzuję się z uwagą na temat potrzeby rozważenia, na ile obowiązująca ustawa „kooperacyjna” i ukształtowana praktyka odpowiada wymogom równowagi władzy ustawodawczej i wyko-

nawczej (tj. zasady ujętej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) – z punktu widzenia faktycznej relacji: Sejm/Senat ↔ Rada Ministrów. Aktualny stan rzeczy wydaje się przemawiać na rzecz odważnej hipotezy (oceny) Autora, iż „transfer kompetencji z władzy ustawodawczej na władzę wykonawczą” dokonał się „za pośrednictwem art. 90 ust. 1 Konstytucji i przy dominującym udziale UE”. Nasuwa się więc pytanie, jakie zasięg (i zakres oddziaływania) ma „tu i teraz” zasada równowagi władz będąca komponentą zasady ustrojowej zwerbalizowanej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

Za kontrowersyjną (w świetle art. 4 ust. 1 Konstytucji) uznać należy uwagę A. Trubalskiego, iż związanie Rady Ministrów opinią Sejmu/Senatu (lub ich organów) prowadziłyby do naruszenia równowagi w relacjach: władza ustawodawcza – władza wykonawcza (str. 81). Opinia ta winna być merytorycznie skorelowana z wyrażonym w pracy (na str. 25) poglądem, iż w następstwie „przesunięcia” stanowienia wielu unormowań (korzystających z pierwszeństwa stosowania przed ustawami „krajowymi”) doszło do realnego umocnienia wpływu Rady Ministrów (organu władzy wykonawczej) na treść prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Za przekonywujące uznać trzeba natomiast uwagi dotyczące wymogów prawidłowo prowadzonej implementacji prawa Unii Europejskiej (sformułowane na str. 86 i nast., w ślad za wypowiedziami J. Galstera), a także przedstawione wyliczenie trzech kolejnych faz procesu implementacyjnego (s. 90). Nie jestem natomiast bez reszty przekonany do potrzeby rozróżniania „implementacji *sensu largo*” oraz „implementacji *sensu stricto*”. Każde bowiem mnożenie bliskobrzmiących kategorii terminologicznych wzbogaca arsenał określeń, ale równocześnie generuje potrzebę uściśleń i dookreśleń ich konotacji (niekiedy, a nawet często – bez wyraźnej potrzeby). Za interesujące i wysoce pożądane uznać trzeba natomiast rozbudowane rozważania o sposobach implementacji dyrektyw, rozporządzeń i decyzji ramowych Unii Europejskiej (str. 94 i nast.).

Rozdział III mieści omówienie roli władzy wykonawczej i jej organów w procesie implementacji norm prawa Unii Europejskiej. Z prawnoustrojowego punktu widzenia szczególnie istotne jest postrzeganie implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego jako „przejawu sprawowania władzy wykonawczej przez Radę Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” (str. 108 i nast.). Takie ujęcie uzupełnia i rozszerza tradycyjne postrzeganie władzy wykonawczej, aktualne zwłaszcza dla okresu sprzed akcesji do Unii Europejskiej. Sprawia, że elementem składowym władzy wykonawczej obu wspomnianych tu organów egzekutywy staje się wdrażanie do krajowego systemu prawa unormowań ustanowionych „na poziomie” Unii Europejskiej. W szczególności na Radzie Ministrów spoczywa ciężar zadań składających się na przeprowadzenie pierwszego z wyróżnionych etapów implementacji: przygotowanie i poddanie wymaganemu opiniowaniu projektów aktów (głównie: ustaw) implementacyjnych (str. 109 i nast.).

Autor akcentuje praktyczne znaczenie działań Rządowego Centrum Legislacji w zakresie przygotowania projektów aktów normatywnych wykonujących prawo Unii Europejskiej (str. 111 i nast.) oraz odpowiedzialności ministra właściwego ds. członkostwa RP w Unii za całokształt procesu wdrażania prawa unijnego w systemie prawnym RP. Zwraca też uwagę na zadania Komitetu do Spraw Europejskich (str. 113 i nast.) oraz rolę Stałego Komitetu Rady Ministrów (str. 116). Omawia też tryb przygotowywania rozporządzeń Rady Ministrów lub Prezesa RM, które mają implementować uregulowania unijne (str. 118

i nast.), a także – uczestnictwo przedstawicieli Rady Ministrów w procesie stanowienia ustaw implementacyjnych (str. 120 i nast.).

Osobną uwagę poświęca Doktorant specyficie implementacji dyrektyw UE (str. 124-125), a także – przydatności rozporządzeń jako aktów implementacyjnych wobec unormowań prawa unijnego (s. 127 i n.).

W podrozdziale 3.2 (str. 129 i nast.) zawarte zostało omówienie uwarunkowań wykonywania inicjatywy Rady Ministrów w zakresie wnoszenia projektów ustaw implementujących prawo Unii Europejskiej. Autor stoi na stanowisku, że treść art. 18 ust. 1 ustawy kooperacyjnej z 2010 r. stanowi potwierdzenie „wiodącej roli” Rady Ministrów w zakresie implementacji prawa UE do systemu prawa polskiego (str. 132).

W pracy (str. 134 i n.) odnaleźć można ciekawe rozważania na temat charakteru opinii formułowanej przez wskazany w regulaminie organ Sejmu w odniesieniu do projektów (przedłożeń) Rady Ministrów. W szczególności Autor rozważa cechy tej opinii w kontekście art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, ustanawiającego uprawnienie do sprawowania przez Sejm kontroli nad działalnością Rady Ministrów. Warto, w tym kontekście zaakcentować, z jednej strony, iż chodzi tu o opinię organu Sejmu (nie zaś Sejmu „jako takiego”), z drugiej natomiast – że art. 95 ust. 2 przewiduje sprawowanie przez Sejm kontroli nad działalnością Rady Ministrów w jej pełnym zakresie (Konstytucja nie przewiduje ograniczeń zakresu przedmiotowego działalności), a więc – także w sferze działań dotyczących formowania propozycji i stanowisk pod adresem organów UE oraz wdrażania prawa unijnego.

Kwestię niewiążącego charakteru opinii właściwego organu Sejmu należy zatem rozważać (jak to czyni Autor) pod kątem skuteczności kontroli sprawowanej przez Sejm (str. 134 *in fine*), ale także – pod kątem szerokiego zakresowo (przedmiotowo nieograniczonego) zasięgu kontroli Sejmowej, przewidzianej w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP

W przekonaniu Autora informacji przedstawianej Sejmowi i Senatowi nie można traktować jako wykonywanej – w oparciu o ustawę kooperacyjną – funkcji *strictae* kontrolnej; zdaniem Autora „mamy do czynienia z uprawnieniem o charakterze *quasi* kontrolnym” (o czym ma decydować brak sankcji w wypadku braku informacji, a także brak określenia reakcji Sejmu i Senatu na przedstawianą informację). Przy sygnalizowanej (na str. 136) rozbieżności opinii wyrażanych w doktrynie prawa konstytucyjnego na wskazany tu problem, odnotować można, że lektura rozważań (zawartych na str. 137 i nast.) Autora nie rozwiewa do końca narosłych wątpliwości przy zestawieniu art. 18 ustawy kooperacyjnej z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.

Podrozdział 3.3 traktuje o udziale Prezydenta RP w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego. Zdaniem Autora (str. 140) Prezydent RP może uczestniczyć zarówno w przygotowaniu aktów służących implementacji prawa UE (I etap implementacji) jak i w fazie transpozycji prawa UE do polskiego systemu prawnego (II etap implementacji). Kwestia zakresu i częstotliwości oraz intensywności działań Prezydenta RP w zakresie implementacji prawa UE do systemu prawnego RP pozostaje funkcją aprobowanej koncepcji prezydentury, określonej onegdaj – przez W. Sokolewicza – mianem „ograniczonej kompetencyjnie lecz aktywnej”. Nawet przy położeniu akcentu na drugą z wskazanych cech prezydentury aktualny pozostaje wymóg respektowania uwarunkowań prawnych aktywności Prezydenta, zwerbalizowanych w art. 126 ust. 3 oraz art. 133 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem Autora (str. 145) udział Prezydenta RP w końcowym procesie transpozycji (unormowań unijnych do polskiego systemu prawa) ma charakter obligatoryjny. Pogląd ten zachowuje swą trafność

w przypadkach, w których transpozycja polega na ustanowieniu ustaw implementujących prawo unijne. W sytuacji, gdy implementacja nie przybiera formy stanowienia ustaw, uczestnictwo Prezydenta nie jest już pewnikiem. Nie wyłącza to natomiast uprawnień Prezydenta do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji i inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie kontroli konstytucyjności aktów normatywnych służących implementacji prawa unijnego (europejskiego). Podobna opinia odnosi się do możliwości wydawania przez Prezydenta RP (na podstawie art. 142 ust. 1 Konstytucji) rozporządzeń jako aktów implementacji prawa UE (jakkolwiek Autor opowiada się – na str. 148-149 – za powściągliwym korzystaniem przez Prezydenta z formalnie przysługującej mu kompetencji).

Podrozdział 3.4 traktuje o „współdziałaniu Rady Ministrów i Prezydenta RP w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej podlegającego implementacji”. Podkreślić należy, przede wszystkim, przyjęcie oryginalnej perspektywy rozważań: jest nią współdziałanie w obrębie inicjatyw służących tworzeniu prawa europejskiego (które potem ma być implementowane), nie zaś – co bardziej typowe – przy implementowaniu prawa UE.

Centralnym zagadnieniem jest formowanie stanowiska RP jako państwa członkowskiego UE na forum organów prawodawczych UE, tj. Rady, a także – Parlamentu Europejskiego (zaś w fazie projektowania przedłożeń prawodawczych – niekiedy także na forum Komisji Europejskiej).

Na podstawie art. 14 ustawy kooperacyjnej decyzję w sprawie stanowiska RP w sprawie projektu aktu prawnego UE w okresie pomiędzy 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. oraz od 1 kwietnia 2017 r. (w zakresie kwestii uregulowanych TUE) podejmuje Prezydent RP na wniosek RM za zgodą wyrażoną w ustawie (tj. akcie Sejmu i Senatu).

Autor poddaje analizie również art. 15 ustawy kooperacyjnej (wskazując na różnicę przedmiotu projektowanego aktu prawnego UE). Trafnie akcentuje, że analizowane uregulowania odnoszą się nie tyle do procesu implementacji prawa europejskiego, ale do współdziałania w procesie tworzenia prawa na poziomie UE i udziału w tym procesie przedstawicieli RP (str. 155-156). Formułuje, z jednej strony, hipotezę o prawdopodobieństwie rozszerzenia regulacji europejskich w zakresie bezpieczeństwa, obronności (i polityki zagranicznej), z drugiej natomiast wyraża pogląd, iż ustanowiona w obowiązującej ustawie kooperacyjnej procedura współdziałania Rady Ministrów i Prezydenta RP jest „wystarczająca dla tworzenia prawa na poziomie UE” (str. 156). Jest to ocena dość ambiwalentna.

W rozdziale IV („Rola władzy ustawodawczej w procesie implementacji norm prawa Unii Europejskiej”) Autor koncentruje się najpierw (w podrozdziale 4.1) na transpozycji prawa UE do systemu krajowego, traktowanej jako przejaw sprawowania funkcji ustawodawczej Sejmu i Senatu. Omawia zatem, w pierwszej kolejności, stanowienie ustaw transpozycyjnych, zaś akcesoryjnie – rozporządzeń dokonujących transpozycji. Specyfikę działania Sejmu i Senatu w zakresie uchwalania ustaw transpozycyjnych determinuje okoliczność, iż w trakcie transpozycji prawa UE organy te związane są efektem, jaki zakłada (wyznacza) transponowane unormowanie europejskie (a także – jego treścią). W przypadku transpozycji dyrektyw europejskich sam sposób wykonania dyrektywy został pozostawiony do decyzji właściwym kompetencyjnie organom państw członkowskich. Tym samym swoboda Rady Ministrów (w zakresie projektowania ustaw implementacyjnych) jak i Sejmu oraz Senatu jest – przy implementacji dyrektyw UE – przedmiotowo i w zakresie zakładanych skutków legislacji w poważnym stopniu ograniczona (s. 160).

Specyfika działań Sejmu i Senatu (a także Prezydenta RP i Rady Ministrów) w zakresie implementacji prawa unijnego i wdrażania „polityk” sektorowych UE skłania część przedstawicieli doktryny do formułowania postulatu wyodrębnienia „funkcji europejskiej” wspomnianych organów (np. J. Szymanek). Autor omawia kolejno rolę Sejmu (podrozdział 4.2) oraz Senatu i jego organów (podrozdział 4.3) w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej. Tę ostatnią postrzega Autor, przede wszystkim, jako „sprawdzenie treści normatywnej ustawy implementacyjnej (...) pod kątem kompletności i poprawności legislacyjnej”. Autor trafnie zwraca uwagę na znaczenie prac senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Ustawodawczej dla kształtowania stanowiska Senatu wobec uchwalanych przez Sejm ustaw implementacyjnych (str. 186).

Osobny podrozdział (4.4) Autor poświęcił omówieniu odrębności trybu prac ustawodawczych w zakresie transpozycji prawa Unii Europejskiej (str. 191 i nast.). Trafnie podkreśla różnice między okresem, gdy implementacja służyła (przed akcesją, w okresie stowarzyszenia ze Wspólnotami) harmonizacji prawa krajowego z prawem europejskim oraz okresem po akcesji, gdzie chodzi – przede wszystkim – o wykonywanie (wdrażanie) tworzonego na bieżąco (z udziałem reprezentacji organów RP) prawa Unii Europejskiej. Autor formułuje szereg propozycji usprawniających proces implementacji na forum Sejmu i Senatu, m.in. postulat wyodrębnienia posiedzeń dotyczących stanowienia ustaw implementacyjnych oraz posiedzeń poświęconych stanowieniu ustaw nie związanych bezpośrednio z implementacją (transpozycją) unormowań europejskich (str. 196-197). Na tym tle Autor poddaje analizie możliwości wykorzystania instytucji pilnego projektu ustawy dla przyspieszenia transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP (str. 198-199).

Ostatni (V) rozdział pracy nosi stosunkowo pojemny znaczeniowo tytuł: „Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez organy władzy publicznej”. Rozważania otwierają spostrzeżenia dotyczące „prawa UE w praktyce sądów oraz organów administracji RP”. W szczególności Autor rozważa uwarunkowania stosowania przez sądy unormowań europejskich (prawa UE), a także – występowania przez nie z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE (w razie wątpliwości odnoszących się co do wykładni prawa UE).

Autor podziela pogląd T. Koncewicza, że Trybunał Konstytucyjny ma prawo dokonywać wykładni celem przeprowadzenia kontroli zgodności prawa (pochodnego) UE z Konstytucją RP i to bez konieczności zwracania się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Możliwość zwrócenia się przez Trybunał z pytaniem prejudycjalnym do UE Doktorant uznaje za formalnie (prawnie) możliwą, jakkolwiek – w praktyce mało prawdopodobną (str. 207).

W podrozdziale 5.2 rozważania koncentrują się wokół katalogu podmiotów uprawnionych do „wszczęcia procedury kontroli implementacyjnej prawa Unii Europejskiej”. Autor wskazuje tu, przede wszystkim, na Komisję Europejską a także – na inne państwa członkowskie (str. 20). Rozważa też zagadnienie podstaw prawnych wystąpienia ze skargą o niewykonanie powinności implementowania prawa unijnego przez określone państwo (państwa) członkowskie (str. 212 i nast.). Z kolei w podrozdziale 5.3 omówione zostały zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w związku z brakiem lub niewłaściwą implementacją prawa UE (str. 215-226).

### 3. Wątpliwości merytoryczne i uchybienia formalne

Lektura pracy doktorskiej Mgr. Artura Trubalskiego prowadzi do potwierdzenia Jego znajomości problematyki, umiejętności analizy uregulowań prawnych oraz korzystania z dorobku piśmiennictwa i orzecznictwa.

Wątpliwości, poza już podniesionymi, są relatywnie nieliczne i dotyczą kwestii „drugiego szeregu”. Pierwsza z nich dotyczy wpływu sygnalizowanego (na str. 9) multicentryzmu „ośrodków prawodawczych” na samo rozumienie konstytucyjnego pojęcia „władza ustawodawcza” (w ujęciu – przykładowo – art. 10 Konstytucji RP) i stosowanego w piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym pojęcia „funkcja ustawodawcza” (Sejmu, Senatu). Czy Autor dostrzega taki wpływ; jeśli tak, w jakim sensie i wymiarze?

Po wtóre: jak definiuje „implementację prawa UE” do krajowych systemów prawa państw członkowskich w powiązaniu ze stosowanym – także w pracy – pojęciem „transpozycji” (transponowania) unormowań europejskich. Chodzi jedynie o doprecyzowanie, przysłowiowe „postawienie kropki nad i” (o ile jest możliwe).

Po trzecie, w jakim zakresie prawo europejskie powstaje na poziomie UE, w jakim zaś (i czy faktycznie „powstaje”) na poziomie państw członkowskich. Ta wątpliwość wiąże się z werbalizacją wywodu na str. 15.

Po czwarte, co miał na myśli Autor, gdy napisał, że „źródła prawa europejskiego tworzą pewną hierarchię, która nie występuje w prawie międzynarodowym” (str. 19)?

Po piąte, do kogo adresowany jest (kogo dotyczy) „obowiązek niestosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem UE”?

Po szóste, co Autor sądzi o celowości wyodrębnienia w państwach członkowskich Unii „funkcji europejskiej” ich parlamentów, rządów i ewentualnie: głowy państwa (jego najwyższego przedstawiciela)?

Tekst pracy cechuje staranność warsztatowa, dbałość o układ, przejrzystość wywodu i adekwatność tytułów rozdziałów i podrozdziałów. Może tylko w odniesieniu do tytułu rozdz. V można byłoby rozważyć jego doprecyzowanie (zwłaszcza w segmencie „stosowanie prawa” i „organy władzy publicznej” – Autor pisze tu o sądach i organach administracji).

Usterki formalne są nieliczne i drugorzędne. Z recenzenckiej powinności odnotuję: a) na s. 21 – błąd wydruku; winno być: przekazały (nie zaś: przykazały); b) na s. 44, w. 13 – winno być: implementacji; c) na s. 50 – sugeruję nie pisać o: **zapisach** traktatu; d) s. 88, w. 7 od dołu – opuszczony przecinek przed: celem; e) s. 141, w. 3 od dołu – chodzi o zakaz poszerzania przez Prezydenta; czego miałby dotyczyć? f) s. 141, w. ostatni – winno być: są przepisy...; g) s. 143, w. 15 – winno być: nie mniej jednak; h) s. 156, w. 10 – winno być: postrzeganej (suwerenności); i) s. 180, w. 16 – winno być: konieczny; j) s. 194 przypis 320 – „Gazeta Wyborcza” (zabrakło cudzysłowu); k) s. 195, w. 10 od dołu – opuszczony przecinek przed: aby; l) s. 204, w. 9 od dołu – chodzi o współpracę sądów krajowych z TSUE; ł) s. 211, w. 11 od dołu – winno być: skargi.



Nadto mam wątpliwość co do trafności oceny na str. 185. Czy pisząc, że „w procesie implementacji oraz transpozycji prawa UE do systemu prawa RP czynniki polityczne mają (...) minimalne znaczenie z uwagi na związanie organów biorących udział w procesie implementacji oraz w procesie transpozycji treścią materialną dyrektyw UE podlegających wykonaniu” Autor nie poszedł zbyt daleko w minimalizacji politycznego postrzegania zakresu i sposobu implementacji (transpozycji)? Sądzę, iż praktyka może niebawem dostarczyć przykładów zróżnicowanego postrzegania skali i „intensywności” niezbędnej (wymaganej) implementacji prawa UE.

## Konkluzja

Praca doktorska Mgr. Artura Trubalskiego jest oryginalnym, samodzielnym i dobrze udokumentowanym naukowym opracowaniem prawno-ustrojowych aspektów implementacji prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawnego. Spełnia – i to z naddatkiem – ustawowe wymogi prac doktorskich i zasługuje na wyróżnienie. Rekomenduję jej przyjęcie jako podstawy dla dopuszczenia Pana Mgr. Artura Trubalskiego do publicznej obrony rozprawy doktorskiej i wyrażam przekonanie, iż stanie się ona przesłanką nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.



Prof. zw. dr hab. Marian Grzybowski