

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski,

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Dr Michał Zieliński

Uniwersytet Zielonogórski

Wydział Prawa i Administracji

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.

1. Wprowadzenie

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska, niesie za sobą daleko idące implikacje obowiązywania i stosowania polskiego prawa krajowego, w szczególności zaś konieczność respektowania zasady, mówiącej, iż w razie kolizji prawa polskiego z unijnym (wspólnotowym), tylko to ostatnie podlegać będzie stosowaniu. Zasada ta zaliczana jest do drugiej grupy metanorm, które zwykło się określać jako zasady prawa wspólnotowego, a konkretnie tych, które odnoszą się do relacji ponadnarodowego prawa do wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich¹. Jest to oczywiście reguła obowiązująca wszystkie państwa członkowskie bez wyjątku, bo i też jest jednym z fundamentów relacji między prawem unijnym a systemami praw krajowych. Jednakże mimo jej szczególnej wagi, treść tej zasady wynika głównie z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ETS, obecnie TS UE), a nie z traktatów (założycielskiego czy nowelizujących)². Słusznie się bowiem wskazuje, że problematyka ta może być analizowana z dwóch punktów widzenia: konstytucyjnego, uzasadnionego potrzebą wyznaczenia prawu wspólnotowemu miejsca w systemie prawnym państwa członkowskiego, oraz europejskiego (czy raczej lepiej powiedzieć: unijnego), posługującego się zasadami właściwymi porządkowi prawnemu UE³. W związku z tym nie powinno budzić zdziwienia, iż polski ustrojodawca, pracując nad obecną ustawą zasadniczą, miał z kolei na względzie pierwszy z wymienionych aspektów. Należy wszakże zaznaczyć, iż pierwszeństwa stosowania prawa

¹ Tak A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 24.

² Kluczowe w tym zakresie są orzeczenia w sprawach *Costa vs Enel* (C-6/64), *Van Gend en Loos* (C-26/62), *Fratelli Costanzo vs Comune di Milano* (C-103/88), czy *Internationale Handelsgesellschaft* (C-11/70).

³ P. Brzeziński, *Zasada pierwszeństwa w orzecznictwie wybranych sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE*, „Ius Novum” 2010, nr 1, s. 77.

unijnego, za którym opowiedział się ETS⁴, nie można utożsamiać z, nieistniejącym na gruncie relacji prawo unijne – prawo państwa członkowskiego, pierwszeństwem obowiązywania⁵, co oznacza, iż uchwalenie normy prawa krajowego sprzecznej z normą prawa unijnego nie oznacza uchylecia pierwszej z nich (nie oznacza, że norma taka jest nieważna), ani zakazu jej stosowania, chociażby w stosunku do podmiotów prawa spoza państw członkowskich⁶.

Główne prace nad obecnie obowiązującą Konstytucją, które ukończone zostały uchwaleniem jej 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, toczyły się w Komisji Konstytucyjnej tegoż zgromadzenia (KKZN) przez prawie cały okres III kadencji Sejmu (1993–1997). Prace nad tworzeniem pierwszych projektów ustawy zasadniczej na miarę nowego, demokratycznego porządku ustrojowego RP, rozpoczęły się jeszcze za kadencji parlamentu „kontraktowego” (1989–1991)⁷, jednak wówczas dość powszechnie wyrażano przekonanie, iż nie w całości demokratycznie wybrany Sejm nie powinien podejmować się dzieła stworzenia nowej konstytucji⁸. Formalne prace nad nią zaczęto szerzej podejmować również w I kadencji Sejmu i II kadencji Senatu (1991–1993), jednak rozwiązanie parlamentu przez Prezydenta przerwało je.

Jeszcze przed rozpoczęciem głównych prac nad nową ustawą zasadniczą dominująca część klasy politycznej (w szczególności koła rządzące) zaczęła się opowiadać za integracją z Unią Europejską, to jest członkostwem Polski w organizacjach międzynarodowych, jakimi były wspólnoty, a także za przyjęciem *acquis communautaire*, a więc ich dorobku prawnego, kształtowanego przez ubiegłe przeszło trzy dekady. Jednakże pierwsze zaczątki współpracy z ówczesną Europejską Wspólnotą Gospodarczą datują

⁴ W słynnym orzeczeniu *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal* (C-106/77).

⁵ Choć na gruncie faktycznym jedno zasadniczo oznacza drugie.

⁶ Jednakże ostatnimi czasy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakazuje ujednolicanie stosowania prawa w stosunku do podmiotów z i spoza państw członkowskich Unii. Chodzi o to, iż TS UE wychodzi z założenia, że odmowa zastosowania powinna być jedynie pierwszym krokiem, kolejnym zaś stosowanie procedur dostosowawczych prawo wewnętrzne do standardów unijnych, co wynika z zasady lojalności państw członkowskich wobec dawnej WE (tak S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-258-I-259). Warto dodać, iż poza sferą, gdzie prawo unijne rozwiązuje problem sytuacji normy prawa krajowego, nie da się tego samego powiedzieć o normach „standardowego” prawa międzynarodowego; wskazuje się, iż „Konstytucja nie rozstrzyga jednak o skutkach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie i nie wiadomo, czy stosowanie przepisu niezgodnego z umową tej kategorii zostaje jedynie zawieszane, czy też przepis ten jest nieważny, bądź mamy do czynienia z jego nieskutecznością (B. Banaszak, *Konstytucja Europejska a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, nr 12, s. 11).

⁷ Wtedy powstały między innymi projekty autorstwa Senatu, czy firmowany przez posła J. Lityńskiego.

⁸ P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 4–5. Jednocześnie później żalowano tego kroku, narzekając na zaprzepaszczenie „momentu konstytucyjnego” (*ibidem*).

się jeszcze na lata 80. XX w.⁹ Początkowo współpraca ta ograniczona była jedynie do stosunków dyplomatycznych z EWG, a później prowadzona w ramach układu stowarzyszeniowego z ówczesnymi wspólnotami europejskimi (głównie EWG), podpisanego 16 grudnia 1991 r., ratyfikowanego przez Prezydenta RP 20 października 1992 r., a który wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Natomiast 8 kwietnia 1994 r. Polska złożyła oficjalny wniosek o członkostwo Polski w Unii Europejskiej. W związku z powyższym, twórcy nowej ustawy zasadniczej w pełni zdawali sobie sprawę, że tworzona przez nich przyszła Konstytucja musi tworzyć sytuację przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej na akcesję do Unii Europejskiej, a przynajmniej nieistnienia barier ustrojowych w tym zakresie, tym bardziej że wszystkie kolejne rządy III RP każdorazowo potwierdzały chęć uczynienia tego kroku¹⁰.

Tak zwana mała konstytucja, czyli ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), nie zawierała żadnych przepisów normujących kwestie takie jak relacja prawa międzynarodowego czy ponadnarodowego do wewnętrznego, dopuszczalność przekazywania części wykonywania suwerenności organizacjom ponadnarodowym, mimo iż chociażby Minister Spraw Zagranicznych podejmował starania, aby problematyka pozycji prawa międzynarodowego w hierarchii źródeł prawa została w niej uregulowana¹¹. Kwestia ta nie była poruszana także w żadnej z poprzednio obowiązujących polskich ustaw zasadniczych, zarówno okresu międzywojennego, jak i PRL. Podkreślano w doktrynie brak w szczególności przepisów dotyczących norm określających rangę i miejsce prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa wewnętrznego, w szczególności umów międzynarodowych¹². Wskazywano, iż „stan taki nie wychodzi nikomu na dobre: ani państwu i jego wiarygodności międzynarodowej, ani różnym organom państwa skonfrontowanym w obrocie krajowym z potrzebą stosowania norm międzynarodowych, ani osobom fizycznym, ich związkom i stowarzyszeniom, oraz osobom prawnym mającym rozmaite uprawnienia i obowiązki oparte na prawie międzynarodowym”¹³. W związku z tym można powiedzieć, iż *ratio* tworzenia przyszłej ustawy zasadniczej było w tych aspektach zgoła odmienne – o ile w przypadku większości najbardziej palących w Polsce kwestii

⁹ Szerzej: A. J. Kukuła, *Uwarunkowania współpracy gospodarczej między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Wspólnotami Europejskimi w przededniu transformacji ustrojowej w Polsce (1985–1990)*, „Studia Europejskie” 2009, nr 3, s. 43 i n.

¹⁰ Tak też K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo...*, s. 1-517.

¹¹ K. Skubiszewski, *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3, s. 12.

¹² Tak M. Masternak-Kubiak, *Stosunek prawa międzynarodowego do prawa krajowego w projektach Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 8, s. 81.

¹³ K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 11.

konstytucyjnych potrzeba uchwalenia nowego najwyższego aktu prawnego wynikała z niedemokratycznego rodowodu poprzedniej konstytucji, a także ze stanu nieładu, który wytworzony został w drodze coraz to kolejnych nowelizacji ustawy zasadniczej, twórcy obecnie obowiązującej Konstytucji przepisy regulujące stosunki międzynarodowe i kwestie akcesji do UE tworzyli dodatkowo w warunkach całkowitego braku doświadczeń z życia społecznego w tym zakresie¹⁴. Może to dziwić; wskazuje się bowiem, iż kwestia relacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego państwa stała się jednym z najważniejszych problemów teorii prawa jeszcze w XIX w.¹⁵, a więc na długo przed uchwalaniem pierwszych konstytucji niepodległego państwa polskiego. Jest to tym ważniejsze, iż prawo międzynarodowe publiczne zazwyczaj nie zajmuje stanowiska w tej sprawie, pozostawiając ją do uregulowania przez krajowe porządki prawne.

2. Projekty Konstytucji a kwestie związane z obowiązywaniem prawa UE

2.1. Okres 1989–1993

Pierwszy okres prac obejmujący lata 1989–1991 był dość specyficzny. Z jednej strony przygotowano bardzo wiele projektów – Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶, Komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷, Polskiego Stronnictwa Ludowego¹⁸, Stronnictwa Demokratycznego¹⁹, Porozumienia Centrum²⁰, KPN²¹, Unii Polityki Realnej²², oraz odrębnych zespołów działających pod przewodnictwem: S. Zawadzkiego²³, J. Lityńskiego²⁴, J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego²⁵, A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego²⁶, M. Huchli²⁷, Unii Wielkopolan²⁸, z drugiej dość szybko samorozwiązanie się Sejmu uniemożliwiło merytoryczne wypracowanie ostatecznych

¹⁴ Tak też A. Wasilkowski, *Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej Konstytucji RP (uwagi wstępne)*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2, s. 29.

¹⁵ Tak R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a porządek prawny państwa (Zagadnienia teoretyczne)*, „Studia Prawnicze” 1997, 3–4, s. 51.

¹⁶ *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, do druku przygotował M. Kallas, Warszawa 1992, s. 19–53.

¹⁷ *Ibidem*, s. 54–94.

¹⁸ *Ibidem*, s. 117–140.

¹⁹ *Ibidem*, s. 95–116.

²⁰ *Ibidem*, s. 141–145.

²¹ *Ibidem*, s. 146–186.

²² Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr IX, Warszawa 1993, s. 62–70.

²³ *Projekty konstytucyjne 1989–1991 ...*, s. 247–288.

²⁴ *Ibidem*, s. 206–246.

²⁵ *Ibidem*, s. 289–316.

²⁶ *Ibidem*, s. 317–338.

²⁷ *Ibidem*, s. 187–205.

²⁸ „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, Warszawa 1993, nr IX, s. 47–61.

regulacji. Warto jednak podkreślić, że wszystkie wymienione projekty nie formułowały wśród swych rozwiązań specyficznego trybu odnoszącego się wprost do przyszłego przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich oraz nie określały skutku tego członkostwa i jego wpływu na sposób wykonywania kompetencji przez poszczególne organy władzy Rzeczypospolitej Polskiej²⁹.

Dość zbliżony charakter miały projekty konstytucyjne przygotowywane i zgłaszane w latach 1993–1994. W zasadzie, w żadnym z nich nie znajdujemy kompleksowego spojrzenia na kwestię planowanego przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, choć część z nich zgłoszona zostaje już po złożeniu przez Polskę wniosku akcesyjnego.

W miarę najpełniejszy pod tym kątem wydaje się, mimo wszystko, projekt prezydencki zgłoszony przez Lecha Wałęsę (6 maja 1994 r.). Zawierał on – odmienną od modelowej – procedurę (art. 16 ust. 3) określającą zasady przystępowania Polski do organizacji międzynarodowej. Zgodnie z jej podstawowymi założeniami – w drodze ustawy uchwalanej większością 3/5 głosów można było wyrazić zgodę na podpisanie umowy międzynarodowej, która upoważniałaby organizację lub instytucję międzynarodową (ponadnarodową) do wykonywania określonych uprawnień zastrzeżonych z mocy konstytucji dla organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Jak łatwo zauważyć, projektodawca bardzo umiejętnie odróżnił organizację międzynarodową od instytucji międzynarodowej (ponadnarodowej). Taki zabieg miał na celu eliminację wątpliwości dotyczących charakteru Unii Europejskiej, która oczywiście nie była wtedy uznawana za klasyczną organizację międzynarodową. Posłużył się jednocześnie pojęciem „ponadnarodowa”, co służyło utożsamieniu tej instytucji z Unią Europejską i Wspólnotami. Bardzo ciekawie określony też został skutek uchwalenia takiej ustawy. Nie było tutaj mowy o przekazaniu, lecz o upoważnieniu „do wykonywania uprawnień zastrzeżonych z mocy konstytucji dla organów władzy ustawodawczej i wykonawczej”. Użycie zwrotu „upoważnienie” miało niewątpliwie duże znaczenie ustrojowe. Oznaczało bowiem, że chodzi tu o akt woli podejmowany wyłącznie przez organ sprawujący władzę w imieniu suwerena (ustawa) i mogący być jak każde upoważnienie następczo uchylony.

Do pewnych mankamentów omawianej propozycji należy natomiast zaliczyć: trudne do uzasadnienia pominięcie organów władzy sądowniczej, których nie dotyczyło udzielane upoważnienie, a także brak precyzyjnie określonych skutków upoważnienia, tak w sferze ustawodawstwa, jak i realizacji swych atrybutów przez organy władzy wykonawczej.

²⁹ Porównaj analizę przedstawioną przez J. Barcza, *Członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej a nowa konstytucja*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 78 i n.

Pozostałe propozycje przyszłej regulacji konstytucyjnej były niewątpliwie uboższe z punktu widzenia omawianej tutaj kwestii.

Projekt Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej (art. 3) jako jeden z nielicznych zawierał zasadę, w myśl której Rzeczpospolita mogła uczestniczyć w szerzej zakrojonej regionalnej wspólnotce politycznej, gospodarczej lub innej – przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż integrując się w takiej wspólnotce, państwo polskie zachowuje „swą odrębną tożsamość, niepodległość i prawa suwerenne” (art. 3 ust. 2 i 3). Takie stwierdzenie w zasadzie przesądzało dość konserwatywne podejście do kwestii realizacji atrybutów władzy suwerennej, co przy braku jakichkolwiek innych regulacji kształtujących zasady przystępowania Polski do organizacji międzynarodowej, a także zasadniczym pominięciu miejsca prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa nie stwarzało możliwości uznania tej regulacji za nawet częściową podstawę akcesyjną.

Projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji w zasadzie nie przewidywał odrębnej procedury nastawionej na przystępowanie Polski do Unii Europejskiej. Z treści art. 58 dowiadujemy się jedynie, iż zawarcie umowy międzynarodowej o treści niedającej się pogodzić z postanowieniami Konstytucji wymaga zmiany tej ostatniej. O zgodności lub jej braku rozstrzygać miał Trybunał Konstytucyjny orzekający na wniosek którejkolwiek z Izb Sejmowych, Prezydenta lub Rządu (art. 56). Bardzo podobny charakter miały postanowienia zawarte w projekcie zgłoszonym przez Klub Parlamentarny PSL oraz kół poselskich Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja”, a także posłów niezrzeszonych. Jedyną różnicą dotyczyła ograniczenia katalogu organów (w związku z koncepcją jednoizbowego parlamentu) uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie zgodności umowy międzynarodowej z konstytucją (art. 58)³⁰.

Projekt zgłoszony przez członków Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej odwoływał się natomiast do jednej procedury – ustawy uchwalanej przez Sejm w związku z przyjęciem w „umowach międzynarodowych zobowiązań: wymagających zmian w ustawodawstwie, znacznie obciążających państwo pod względem finansowym, o zasadniczym znaczeniu politycznym lub wojskowym” (art. 71).

Specyficzny charakter natomiast miały założenia projektu zgłoszonego przez Parlamentarny Klub Porozumienia Centrum. Zawarto w nim bowiem zakaz przeprowadzenia referendum w sprawie udzielenia upoważnienia do ratyfikowania umów międzynarodowych (art. 73 ust. 2).

³⁰ Identyczną – poza wskazaniem z nazwy Sejmu i Senatu jako organów uprawnionych do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego – miał projekt przygotowany przez komisję konstytucyjną składającą się z przedstawicieli ugrupowań tworzących Przymierze dla Polski – zob. art. 56 projektu.

Prawie wszystkie projekty przewidywały zasadę pierwszeństwa umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą Sejmu w sytuacji, gdy jej postanowień nie da się pogodzić z treścią ustawy (art. 16 ust. 1 projektu L. Wałęsy; art. 18 ust. 3 projektu SLD; art. 59 Komisji Konstytucyjnej I kadencji; art. 59 projektu Klubu Parlamentarnego PSL oraz kół poselskich Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja”, a także posłów niezrzeszonych; art. 6 ust. 2 projektu Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej; art. 5 ust. 4 projektu członków Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum).

Zasady takiej zdawał się nie przewidywać projekt NSZZ „Solidarność”. O ile potwierdzał, iż „prawomocnie zawarte umowy międzynarodowe, przyjęte w trybie określonym w Konstytucji, po ich ogłoszeniu stanowią część wewnętrznego porządku prawnego RP”, to nie precyzował szczegółowo tych procedur, ani nie odwoływał się do odpowiednich reguł kolizyjnych, potwierdzając jedynie, że żaden przepis nie może być sprzeczny z przepisem hierarchicznie wyższym (art. 58 ust. 1).

Na pewno szczególnym wyjątkiem był projekt zgłoszony przez Klub Parlamentarny KPN. Nie uznawał on prawa międzynarodowego za źródło prawa wewnętrznego. Stwierdzał jedynie, iż „żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją” (art. 83 ust. 2).

Podsumowując treść projektów, a także oświadczenia polityczne, wypowiedane w owym czasie, można było sądzić, iż o ile kwestia prymatu umów międzynarodowych nad ustawami, a tym samym prawa międzynarodowego nad krajowym, nie będzie w dyskusji nad projektem przyszłej konstytucji stanowiła problemu, o tyle sprawa integracji europejskiej najprawdopodobniej stanie się polem ostrego konfliktu sił politycznych, zarówno tych reprezentowanych w parlamencie, jak i poza nim³¹. Siłom politycznym, które popierały integrację – a pogląd ten łączył część sił postkomunistycznych (SLD) z częścią postsolidarnościowych (UD, Kongresu Liberalno-Demokratycznego, UP) – zarzucano chęć dokonania „nowej Targowicy”, czy też oddania dopiero co odzyskanej suwerenności na rzecz niedemokratycznie rządzonej UE; Brukselę, siedzibę Komisji Europejskiej, określano mianem „nowej Moskwy”.

Przeprowadzona charakterystyka zdaje się jednocześnie potwierdzać, iż cechą zgłaszanych w tamtym czasie projektów było dość fragmentaryczne i jedynie wycinkowe odniesienie się do problemu przyszłego członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich (w Unii Europejskiej). Brak jest (poza projektem prezydenckim) bliższego uwzględnienia specyfiki Unii Europejskiej oraz potrzeby określenia odpowiedniej procedury akcesyjnej. Skutki takiego przystąpienia też nie dają się w zasadzie ustalić, choć nie budzi wątpliwości, że wszystkie projekty potwierdzały nadrzędność konstytucji

³¹ Tym bardziej że siły te otrzymały w wyborach w 1993 r. blisko 30% głosów wyborców.

w systemie prawa RP oraz nie przewidywały wprost wykorzystania instytucji referendum w procesie akcesyjnym. Podsumowując, można stwierdzić, iż w tym pierwszym okresie projektodawcy w zasadzie nie przywiązywali większej uwagi do zagadnienia procedury przystąpienia, a także późniejszego członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej, uznając, że jest to wydarzenie zbyt odległe.

Niewątpliwie czynnikiem wpływającym na zmianę tego stanu rzeczy było złożenie przez Polskę wniosku o uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. Fakt ten został dostrzeżony w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, a przede wszystkim podkomisji redakcyjnej zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję, co zaowocowało przyjęciem odpowiednich rozwiązań proceduralnych określających zasady przystąpienia Polski do tej organizacji oraz przyszłe miejsce prawa przez nią stanowionego w systemie źródeł prawa wewnętrznego³².

2.2. Prace w ramach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993–1994

Kwestie, związane z członkostwem RP w ówczesnych wspólnotach europejskich (od 1992 r. Wspólnocie Europejskiej, a także Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej, częściej określanej jako EURATOM), a także ze stosunkiem prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego, nie były szeroko poruszane ani podczas prezentacji projektów ustawy zasadniczej na posiedzeniu KKZN, ani nie dotyczyły ich zadawane przez parlamentarzystów i ekspertów pytania. Koncentrowano się bardziej na aktualnie palących kwestiach, takich jak problematyka ustrojowa (pozycja Prezydenta RP), a także światopoglądowa i religijna (stosunek państwa do kościołów, czy też prawna ochrona życia). Jedynie poseł J. Jaskiernia, prezentując projekt konstytucji autorstwa SLD, wskazywał na właściwość odwoływania się do standardów między innymi Unii Europejskiej³³, i było to jedyne w trakcie tej części prac KKZN odwołanie do tego tworu, niewiele treściowo mające wspólnego z samą problematyką pierwszeństwa prawa unijnego.

3. Prace nad fragmentami dotyczącymi stosunków międzynarodowych w Konstytucji w podkomisjach

KKZN uznała, iż tryb prac nad nową ustawą zasadniczą przebiegać będzie w taki oto sposób, iż najpierw szczegółowymi zagadnieniami konstytucyjnymi zajmą się poszczególne podkomisje, które będą działały w jej obrębie, a dopiero potem cała Komisja

³² Zob. K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” z. 4–5, 1996, s. 9 i n.

³³ „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, Warszawa 1994, z. VIII, s. 31–32.

przedyskutuje każde z kluczowych zagadnień spornych i podejmie w tym zakresie końcowe rozstrzygnięcia. Tak zaplanowany tryb zresztą niewiele odbiegał od standardowego procesu ustawodawczego w Sejmie, odbywającego się z udziałem komisji stałych. Kwestiami z zakresu stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego zajmowały się w obrębie KKZN, choć z różnych stron, dwie podkomisje: Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Gospodarczego, która miała za zadanie zająć się katalogiem zasad ustrojowych, oraz Podkomisja Zagadnień Systemu Źródeł Prawa, której przedmiotem prac było określenie, jakie akty prawne będą obowiązywać w RP i jaki będzie ich wzajemny do siebie stosunek.

Podczas prac pierwszej z nich, występujący jeszcze w roli eksperta prof. K. Działocha wskazał na jeden z problemów kwestii związanych z pozycją prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym, jakim jest kwestia stosunku umów międzynarodowych do prawa krajowego, ukazując, iż jedną z opcji, za którą mogą opowiedzieć się członkowie Zgromadzenia Narodowego, to prymat pierwszego z nich³⁴. Również i parlamentarzyści wskazywali na to zagadnienie jako na sprawę w tym zakresie kluczową³⁵. Nie dziwi więc, iż pojawiły się postulaty umieszczenia kwestii, związanych z obowiązywaniem w Polsce prawa międzynarodowego³⁶, a także ewentualnej akcesji do Unii Europejskiej w pierwszym z rozdziałów tworzonej Konstytucji³⁷.

Podczas prac Podkomisji Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Gospodarczego (PUPSG), ekspert, prof. P. Winczorek, zarysował grupę podstawowych zagadnień, nad którymi powinny toczyć się jej prace, ujmując je w formę zasad ustrojowych stanowiących przedmiot zainteresowania doktryny i powszechnie przyjmowanych w konstytucjach państw liberalnej demokracji. Autor podzielił je, jak sam pisze, na dwie grupy: pierwsza to zasady, które mogłyby wejść do tekstu Konstytucji jako elementy projektowanego rozdziału I, i druga – zasady w ujęciu opisowym, czyli wyrażające pewne raczej ideowoprawne postulaty aniżeli konkretne propozycje legislacyjne³⁸. Jedną z nich stanowiła zasada przenoszenia części suwerenności państwowej na instytucje międzynarodowe, i nie mogło być wątpliwości – wyraźnie stwierdził to zresztą sam ekspert – iż chodzi tu o zagadnienia integracji europejskiej³⁹. Prof. Winczorek powiedział też, iż właściwe byłoby zamieszczenie uregulowania tej problematyki

³⁴ *Ibidem*, z. VI, s. 25.

³⁵ Por. wypowiedzi R. Bugaja (*ibidem*, z. IX, s. 24, Warszawa 1995) i P. Andrzejewskiego (*ibidem*, z. X, s. 61).

³⁶ Por. wypowiedź I. Lipowicz (*ibidem*, z. X, s. 59).

³⁷ Por. wypowiedź L. Moczulskiego (*ibidem*, z. XII, s. 84).

³⁸ Zob. P. Winczorek, *Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dziesięć pierwszych artykułów projektu Konstytucji RP)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 14.

³⁹ „Biuletyn...”, *op. cit.*, z. VII, s. 55.

w rozdziale I i tym samym wysunięcie przed przepisy, dotyczące szczegółowo źródeł prawa, gdyż, jego zdaniem, „przepis tego rodzaju to sygnał do wspólnoty międzynarodowej, iż dane państwo będzie respektowało umowy, a umowy te będą w hierarchii źródeł prawa zajmowały miejsce nawet wyższe niż ustawa”⁴⁰.

Bezpośrednio natomiast odnosiła się do kwestii relacji prawa międzynarodowego do wewnętrznego następna z zasad, która była przedmiotem prac podkomisji, a więc zagadnienie relacji ratyfikowanych umów międzynarodowych do ustaw. Można było z łatwością zdawać sobie sprawę, że rezultat rozpatrywania tej kwestii zaważy na kwestii ewentualnego pierwszeństwa stosowania prawa pierwotnego. Tutaj podstawą dyskusji jej członków były propozycje przedłożone przez prof. P. Winczorka. Ekspert wskazywał, iż głównym problemem w tym zakresie jest relacja umów międzynarodowych do ustaw. Spór między członkami podkomisji dotyczył głównie trybu zmiany Konstytucji, w razie gdyby miała zostać zaakceptowana treść umowy międzynarodowej sprzecznej z nią, konkretnie zaś, czy zmiana taka mogłaby nastąpić pod jej rządami, jak również tego co działałoby się w takiej sytuacji. Koniec końców, zdecydowano o wyborze jednej z trzech możliwości: ograniczenia się do wariantu „a”, uzupełnienia go o zdanie drugie wariantu „b”, bądź też w poprzedniej możliwości zamianę słowa „zawarcie” na „ratyfikacja”. Ostatecznie po dyskusji podkomisja w drodze głosowania przyjęła sformułowanie: „Ustawy w Rzeczypospolitej Polskiej są zgodne z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego. Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo, w wypadku gdy nie da się pogodzić z ustawą. Zawarcie umowy, której postanowienia są sprzeczne z konstytucją, wymaga uprzedniej zmiany konstytucji”, i to uczyniła jednomyślnie⁴¹. W rezultacie więc opowiedziano się ni mniej, ni więcej, tylko za prymatem umów międzynarodowych nad prawem krajowym z wyłączeniem konstytucji. Kwestia ta nie stanowiła w PUPSG przedmiotu ostrego sporu, który zasadniczo ograniczono do kwestii redakcyjnych, nie zaś *stricte* politycznych, co nie może dziwić, zważywszy na dość daleko idące podobieństwo sposobów odniesienia się do omawianej kwestii, jakie prezentowały wszystkie projekty ustawy zasadniczej.

Członkowie podkomisji jednomyślnie opowiedzieli się za prymatem umów międzynarodowych nad podkonstytucyjnym prawem krajowym w ten także sposób, iż wskutek sugestii przedstawiciela Prezydenta RP, prof. L. Falandysza, zmodyfikowali propozycję katalogu źródeł prawa, zaproponowaną przez senatora K. Kozłowskiego, umieszczając umowy międzynarodowe przed ustawami⁴², które w oryginalnej propozycji wysunięte

⁴⁰ *Ibidem*, z. VIII, s. 69.

⁴¹ *Ibidem*, s. 72–73.

⁴² *Ibidem*, s. 68–69.

zostały na czołowe miejsce tuż za ustawą zasadniczą. Ostatecznie więc członkowie podkomisji zdecydowali, że propozycja przepisu będzie nosiła brzmienie: „Prawo Rzeczypospolitej Polskiej tworzą: Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy (rozporządzenia z mocą ustawy) oraz akty wydane na podstawie i w celu wykonania ustawy”. Jednocześnie więc wysunięto na pierwszy plan umowy, których zatwierdzenie następuje w drodze ratyfikacji, jako te z zasady dotyczące przedmiotowo spraw bardziej fundamentalnych.

Problem natomiast ujęcia w formie zasady możliwości integracji Polski z Unią Europejską odłożono w czasie na wniosek T. Mazowieckiego, ze względu na podnoszone przezeń duże kontrowersje natury politycznej związane z tą kwestią⁴³. Wrócono do tej problematyki podczas debaty nad punktem 3 uchwały podkomisji, prezentującej węzłowo zagadnienia do prac całości Komisji. Znalazła się ona na wniosek ekspertów, którzy „podkreślali konieczność psychologicznego przygotowania społeczeństwa na konsekwencje wynikające z ewentualnego wejścia Polski do Unii Europejskiej”⁴⁴. Jednakże tutaj pewna różnica zdań pojawiła się nawet w ich gronie, choć nie dotyczyła ona odpowiedzi na pytanie, czy dokonywać akcesji, czy nie – o ile prof. K. Działocha stwierdził, iż w Konstytucji powinna zostać zmanifestowana otwartość na procesy integracyjne⁴⁵, o tyle już prof. P. Winczorek stwierdził, iż nie jest to konieczne, choć z drugiej strony nie wykluczał on przyszłej konieczności nowelizacji ustawy zasadniczej w tym zakresie⁴⁶. Wśród obradujących pojawiła się także wątpliwość, czy odpowiednie pod względem językowym będą sformułowania o przenoszeniu suwerenności. W końcu stanęło nad dylematem pomiędzy dwoma wersjami tej części uchwały, a których jedna była w formie pytania, czy integrować się z UE – co krytykował senator K. Kozłowski, uznając to za nielojalność wobec partnerów europejskich, z którymi czas jakiś prowadzono już negocjacje akcesyjne⁴⁷ – druga zaś koncentrowała się na sposobach tej integracji, uznając pierwotną kwestię integracji za oczywistą. W końcu bez głosu sprzeciwu przyjęto łączącą obydwie powyższe wersje pytanie, które miał zostać przedstawione KKZN obradującej *in pleno*. Zostało ono zaproponowane przez prof. P. Winczorka i ostatecznie brzmiało ono w następujący sposób: Czy konstytucja powinna przewidywać możliwość przekazania przez Rzeczpospolitą Polską części uprawnień organom integracyjnym i w jaki sposób można to uczynić? Była to konstrukcja prosta, niebudząca wątpliwości co do intencji jej autorów, a więc dająca dobrą podstawę do zapowiadającej się na emocjonalną debatę na forum Komisji. W jednej ze swoich uchwał, podjętej 30 września

⁴³ *Ibidem*, s. 73.

⁴⁴ Wypowiedź P. Winczorka, *ibidem*, z. IX, s. 37.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 37.

⁴⁷ *Ibidem*.

1994 r., podkomisja stwierdziła też między innymi, iż należałoby zastanowić się nad kształtem konstytucyjnego mechanizmu prawnego, który pozwoliłby na bezkonfliktowe włączenie państwa polskiego do UE, wraz z przykładowymi kwestiami do rozważenia w tym zakresie⁴⁸.

Prace, prowadzone w ramach Podkomisji Zagadnień Systemu Źródeł Prawa (PZŚZP), w aspektach zasady konstytucjonalizmu, czy też stosunków międzynarodowych, pokrywały się w pewnej części z przedmiotem debat w PUPSG. Choć od czasu do czasu eksperci lub parlamentarzyści wspominali w dyskusji o stanie prac w drugiej z podkomisji, prace w nich były prowadzone niezależnie od siebie i zostały ukończone w różnych terminach. Podstawą debaty na forum podkomisji, były dla członków podkomisji ekspertyzy, przygotowane przez poproszonych specjalnie do pomocy w zakresie tematyki stosunków międzynarodowych w Konstytucji profesorów: R. Szafarz, A. Wasilkowskiego i J. Barcza. Inspiracją dla członków był też projekt przepisów, dotyczących stosunku umów międzynarodowych do prawa krajowego, przygotowany przez byłego Ministra Spraw Zagranicznych, prof. K. Skubiszewskiego, zamieszczony wraz ze związanym komentarzem w artykule jego autorstwa⁴⁹, zawierający propozycje, które, zdaniem prof. K. Działocha, wykazywały dużą otwartość prawa krajowego na normy prawa międzynarodowego⁵⁰. W niniejszym artykule prof. K. Skubiszewski zaproponował wyjątkowo szerokie i kompleksowe podejście do kwestii obowiązywania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym, zamykające się w wielu jak na zwyczajne redakcyjne konstytucyjne artykułach, i od początku było dla członków podkomisji jasne, iż takie sformułowanie wymaga skrócenia ze względu na pożądaną zwięzłość ustawy zasadniczej⁵¹. Tym niemniej jednak wskazywano, iż ta propozycja nie obejmowała stosunku do prawa polskiego innych systemów niż „czyste” prawo międzynarodowe, a więc w domyśle prawa wspólnotowego⁵². Również i PZŚZP zajmowała się kwestią katalogu źródeł prawa w powiązaniu z ich hierarchią; pojawiały się na jej forum argumenty przeciwnie do tych, wyrażanych przez dyskutantów w PUPSG, na przykład poseł S. Rogowski stał na stanowisku, że w katalogu źródeł ustawy powinny znajdować się jednak przed umowami międzynarodowymi⁵³. Jednocześnie uważał on, iż kwestia prymatu powinna zostać rozstrzygnięta przed odpowiadaniem na pytanie, jakie źródła prawa wyróżniać będzie przyszła Konstytucja⁵⁴.

⁴⁸ K. Działocha, *op. cit.* s. 7.

⁴⁹ Zob. przypis 9.

⁵⁰ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z. X, s. 93.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Wypowiedź K. Działocha, *ibidem*, s. 94.

⁵³ *Ibidem*, s. 87.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 88.

W tej podkomisji, odnośnie do prymatu umów międzynarodowych nad prawem krajowym, stanęła dodatkowo sprawa tak zwanych ustaw organicznych (konstytucyjnych), a więc aktów prawnych w hierarchii stojących poniżej ustawy zasadniczej, ale wyżej niż ustawy zwykłe, regulujących fundamentalne dla funkcjonowania państwa i statusu jego obywateli kwestie, bardziej szczegółowo i obszernie jednak aniżeli robi to Konstytucja. O ich stosunek do umów międzynarodowych zapytał P. Winczorek i przewodniczący podkomisji, P. Andrzejewski⁵⁵. Kwestia jednak straciła na aktualności po tym, jak podkomisja w głosowaniu odrzuciła rekomendowanie ustaw organicznych jako elementu przyszłego systemu źródeł prawa⁵⁶, z czym później zgodziła się KKZN.

Kolejna wątpliwość dotyczyła pomysłu autorstwa prof. R. Szafarz, a zarzut dotyczył tego, iż nie jest w nim wyraźnie sprecyzowane, o umowy na którym etapie procedury zawierania chodzi⁵⁷, co przecież jest pojęciem bardzo szerokim – zawieranie bowiem, zdaniem podnoszących te kwestie, obejmuje nie tylko samo podpisanie czy parafowanie, ale także wszelkie czynności poprzedzające, związane z powstawaniem umowy, a więc przedkładanie listów intencyjnych, negocjacje, a także ustalanie ostatecznego ich tekstu prawnego. Ponadto, ekspert, prof. M. Kulesza, sygnalizował członkom podkomisji, iż kwestia pierwszeństwa nie jest prostą sprawą, ponieważ istnieje kilka jego rodzajów⁵⁸. Ostatecznie, podkomisja przyjęła propozycję przepisu, regulującego wzajemny stosunek prawa międzynarodowego do krajowego, w brzmieniu proponowanym przez prof. R. Szafarz, lekko zmodyfikowanym: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą Sejmu przeważa nad ustawą, jeżeli umowy tej nie da się pogodzić z ustawą. Pozostałe umowy międzynarodowe wiążące Rzeczpospolitą Polską przeważają, w razie sprzeczności, nad niższymi od ustawy aktami normatywnymi”. Uznano, iż formuła, mówiąca o ratyfikacji, jest bezpieczniejsza niż posługiwanie się, jak na tę kwestię nazbyt szerokim, terminem „zawieranie”. Oznaczało to ni mniej, ni więcej tylko w kolejnym aspekcie usankcjonowanie prymatu umów międzynarodowych, przedmiotowo dotyczących z założenia istotniejszych materii, nad ustawami, natomiast odmówiono tego przywileju umowom mniejszej wagi. Z punktu widzenia redakcyjnego zaś przychylnono się do sugestii senatora P. Andrzejewskiego, iż rozwiązanie problemu prymatu umów międzynarodowych stanowić powinno odrębny artykuł nowej ustawy zasadniczej⁵⁹.

Kolejną z istotnych kwestii w tym zakresie była oczywiście sprawa wyrażania zgody na zrzeczenie się części wykonywania suwerenności przez RP na rzecz organizacji

⁵⁵ *Ibidem*, s. 64.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 65–66.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 110.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 89.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 138.

ponadnarodowej, w domyśle oczywiście Unii Europejskiej. Pojawił się przede wszystkim wówczas, nie tylko w pracach KKZN i jej podkomisji, dylemat, czy przepis dopuszczający ograniczenie wykonywania suwerenności powinien znaleźć się w nowo projektowanej ustawie zasadniczej, czy też lepszym pomysłem byłoby odpowiednie znowelizowanie jej, gdy już do akcesji będzie miało dojść⁶⁰. Przyjęto bowiem, że znajdzie on swoje miejsce w przepisach, dotyczących źródeł prawa jako takich. Ostatecznie podkomisja, większością 2 głosów „za” przy 3 „wstrzymujących się”, przyjęła brzmienie: „Na mocy umowy międzynarodowej wykonywanie niektórych uprawnień władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej może być przekazane organizacji międzynarodowej”.

Wreszcie, podkomisja zajęła się również zagadnieniem pierwszeństwa stosowania prawa, tworzonego przez organizacje ponadnarodowe, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska, przed prawem polskim. W tym zakresie przyjęto wersję przepisu w brzmieniu: „Jeżeli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione stosowane jest bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z normą prawa krajowego”. Posłowie i senatorowie dokonali więc tutaj w jednym (planowanym) artykule połączenia dwóch fundamentalnych zasad z punktu widzenia funkcjonowania UE: zasady bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego i właśnie zasady pierwszeństwa stosowania. Ten przepis zarazem nie obligował ustawodawcy do nowelizacji bądź derogowania normy prawa krajowego. Jednak również i tutaj decyzja podkomisji nie była jednomyślna; za powyższą wersją zagłosowało bowiem tylko 2 członków przy 1 głosie „przeciwным” i 2 „wstrzymujących się”. Przyjęta została także, 3 głosami popierającymi przy braku „przeciwnych” i 2 „wstrzymujących się”, propozycja konstytuująca zasadę bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych (a więc w przypadku prawa wspólnotowego – traktatów), w brzmieniu zaproponowanym również przez prof. R. Szafarz i zmodyfikowanym na wniosek posła M. Mazurkiewicza⁶¹: „Prawomocnie zawarte umowy międzynarodowe po ich ogłoszeniu w Rzeczypospolitej Polskiej stanowią część wewnętrznego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane przez wszystkie organy państwa, chyba że ich stosowanie uzależnione jest od przepisów prawa wewnętrznego”.

W dniach 21–23 września 1994 r., a więc gdy jeszcze trwała główna część prac podkomisji, po raz pierwszy w tamtej kadencji parlamentu zebrało się Zgromadzenie Narodowe, w którym odbyło się pierwsze czytanie wszystkich przedłożonych projektów Konstytucji. Naturalnie nie ominięto również problematyki zasad ustroju, z tym że koncentrowała się ona wokół kwestii bardziej palących niż stosunek RP do prawa

⁶⁰ *Ibidem*, z. XV, s. 10.

⁶¹ *Ibidem*, z. X, s. 120.

międzynarodowego. Także i tematyce źródeł prawa nie poświęcono zbyt wiele uwagi⁶², w szczególności przedmiotu dyskusji na forum Zgromadzenia nie stanowił prymat prawa międzynarodowego czy ponadnarodowego i kwestia jego stosowania.

4. Prace nad fragmentami dotyczącymi stosunków międzynarodowych w Konstytucji na forum KKZN w latach 1995–1997

Po zakończeniu zasadniczej części prac w podkomisjach propozycje przez nie omówione stały się przedmiotem obrad całej Komisji. PUPSG i PZSŻP w swoich konkluzjach, przedstawianych przez ich przewodniczących, R. Bugaja i P. Andrzejewskiego, sformułowały kilka problemów węzłowych do rozstrzygnięcia przez KKZN, w tym oczywiście takie, które dotyczyły tematyki stosunków międzynarodowych. Pierwsza z podkomisji przedstawiła jeden z tych problemów w formie omawianego już tutaj pytania: jak nowo tworzona Konstytucja ma się ustosunkować do procesu integracji z UE, druga zaś, jako jeden z nakreślonych przez siebie problemów, określiła stosunek umów międzynarodowych do prawa wewnętrznego⁶³.

W dniu 8 lutego 1995 r. KKZN zajęła się kwestią przepisu, będącego przedmiotem prac PUPSG, dotyczącego katalogu źródeł prawa, w którym umieszczono umowy międzynarodowe, i którego brzmienie mogło zdeterminować pozycję, którą mają one zajmować w tworzonej przez nie hierarchii, czy też być jej wyrazem. W dyskusji jednak nad stanowiącym o tym artykule 8 nie poruszano kwestii pierwszeństwa prawa międzynarodowego, koncentrując się głównie na potrzebie wyróżnienia zasady konstytucjonalizmu i przeniesieniu normy art. 8 do rozdziału traktującego o źródłach prawa, co w końcu w obu tych kwestiach zostało przegłosowane. Miażdżącą natomiast większością głosów, z wyjątkiem jednego z członków komisji, przegłosowano zasadę przestrzegania prawa międzynarodowego⁶⁴.

Rozpatrywanie natomiast kwestii prymatu prawa międzynarodowego nad wewnętrznym, powiązanej z projektowanym rozdziałem III, zostało odłożone na okres po rozważeniu propozycji dotyczących kształtu władzy ustawodawczej i wykonawczej,

⁶² R. Chruściak, *Podstawowe problemy przyszłej Konstytucji w debacie Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 1, s. 63.

⁶³ „Biuletyn...”, *op. cit.*, z. X, s. 120.

⁶⁴ Choć interpretowano to jako stanowisko KKZN, oznaczające „podniesienie do rangi konstytucyjnej zasady *pacta sunt servanda*” (W. Czapliński, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w projekcie konstytucji RP (Uwagi na tle artykułu Anny Wyrozumskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 2, s. 99), to jednak nie da się do tego zawęzić klauzuli, ujętej ostatecznie w art. 9 ustawy zasadniczej, pojęcie bowiem prawa międzynarodowego, jakim się ten przepis posługuje, obejmuje również zwyczaj międzynarodowy, a także ogólne zasady prawa (Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009).

jako że członkowie KKZN wyrażali przekonanie, iż mogą one w dużym stopniu zdeterminować pożądany kształt tegoż rozdziału⁶⁵.

O ile w toku jednej z dyskusji mogła pojawić się wypowiedź przewodniczącego Komisji, A. Kwaśniewskiego, iż kwestia pierwszeństwa umów międzynarodowych nad ustawami jest raczej niekontrowersyjna⁶⁶, o tyle zagadnienie integracji europejskiej zawsze wywoływało emocje. Po pierwsze, należało zdecydować, czy przyjęty przez PSZP przepis, teraz art. 75 ust. 1 projektu, pozwalający na cedowanie wykonywania suwerenności w aspekcie ustawodawstwa, wykonawstwa lub sądownictwa na rzecz organizacji międzynarodowej, pozostawić w grupie przepisów dotyczących źródeł prawa (wtedy już wiadano, że będzie to rozdział o numerze III), czy też przenieść do rozdziału poświęconego zasadom ustroju, za czym opowiedzieli się chociażby prof. P. Winczorek i posłanka H. Suchocka⁶⁷, gdyż taki przepis „w wyraźny sposób określi [...] pozycję ustrojową i wewnątrz i na zewnątrz”. Poseł W. Cimoszewicz proponował, by uzupełnić go od strony podmiotowej o organy międzynarodowe⁶⁸. Na przeciwnym biegunie, senator P. Andrzejewski w ogóle oprotestował pomysł umieszczenia takiej zasady w konstytucji, gdyż, jak twierdził, niepodobna wprowadzać zasady ustrojowej ograniczającej suwerenność; użył nawet określenia „zamach na doktrynę suwerenności”⁶⁹. Z kolei poseł K. Kamiński uznał, iż norma planowanego art. 75 nie powinna znaleźć miejsca w rozdziale III, gdyż nie wiąże się z systemem źródeł prawa i wręcz zasługuje na odrębny w Konstytucji rozdział⁷⁰. W końcu przewodniczący zaproponował rozstrzygnięcie sporu nad tymi materiałami w drodze dwóch głosowań: pierwszego, które miałyby dotyczyć kwestii samej obecności zasady przekazywania wykonywania niektórych kompetencji organów władzy państwowej organizacjom międzynarodowym, oraz drugiego, które zdecydowałoby o tym, czy – w razie, gdyby zasada powyższa została przyjęta – powinna zostać umiejscowiona w rozdziale I czy III⁷¹. 8 marca 1995 r., w drodze uwzględnienia poprawki posłanki H. Suchockiej, KKZN, głosami 28 „za”, przy 5 „przeciwnych” i 4 „wstrzymujących się”, zmieniła brzmienie regulacji, dotyczącej transferu suwerenności, poszerzając usytuowany w rozdziale I ówczesny art. 10 o unormowanie, stanowiące o możliwości przekazania wykonywania części uprawnień państwa organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu w drodze umowy międzynarodowej, zawarte w dwóch ustępach⁷².

⁶⁵ „Biuletyn...”, *op. cit.*, z. XVIII, s. 52 i n.

⁶⁶ *Ibidem*, z. XXII, s. 137–138.

⁶⁷ *Ibidem*, z. XV, s. 8–9.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 12.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 9.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 12.

⁷¹ *Ibidem*, s. 16.

⁷² *Ibidem*, s. 59.

Kwestia integracji, w formie pewnych szczegółowych uregulowań, znalazła się oczywiście także w dyskusji mającej miejsce w lipcu 1995 r. nad postanowieniami rozdziału III. Działo się to w ramach rozpatrywania jednolitego projektu Konstytucji RP, który powstał po zebraniu razem przedyskutowanych efektów prac podkomisji. Podkomisja Redakcyjna, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających (PRZOPW), która prowadziła prace nad wszystkimi przepisami w ich aspekcie formalnym oraz ujednoczeniem ich i zebraniem w jedną całość, przedstawiła członkom KKZN po dwa warianty każdego z proponowanych dwóch ustępów artykułu 75, który stanowił o kwestiach przeniesienia wykonywania części suwerenności, i jeden wariant ewentualnego ustępu 3. Jedna z nich dotyczyła samego faktu tak rozumianego scedowania, inna zaś jego czysto proceduralnych aspektów, stanowiła bowiem, iż zgoda na nie musi zostać wyrażona w drodze uchwalenia ustawy większością 2/3 głosów Sejmu. Konkurowała z nią inna z propozycji, która w swej treści odnosiła się do wspomnianego już, porzucanego i wciąż podejmowanego pomysłu umieszczenia w katalogu źródeł prawa tworzonej Konstytucji ustawy organicznej (w drodze jej uchwalenia wyrażano by zgodę na ratyfikację umowy przenoszącej wykonywanie części suwerenności)⁷³. Co ciekawe, w tej dyskusji nad przedstawionymi wariantami nie kwestionowano samej idei oddawania kompetencji na rzecz podmiotów międzynarodowych. Na początku rozpatrywania tych propozycji senator P. Andrzejewski powrócił do, jego zdaniem, niepożądanego zmiany, polegającej na wspomnianym już wyłączeniu części propozycji prof. K. Skubiszewskiego i umieszczeniu w rozdziale I, co rozpoczęło spór o to, w którym miejscu ustawy zasadniczej powinny zostać umieszczone omawiane regulacje. Kolejny dylemat dotyczył tego, jakie izby powinny brać udział w wyrażaniu zgody – w projekcie mowa była tylko o Sejmie, podczas gdy słusznie zauważano, że ustawa wyrażająca ową zgodę niczym się nie różni formalnie od ustawy zwykłej, a więc również i ona musiałaby być przedmiotem prac Senatu. Ostatecznie stanęło na tym, że ekspert Komisji, prof. L. Wiśniewski wspólnie z senatorem Andrzejewskim przygotowują wniosek o ustalenie, jaką większością głosów Sejm i Senat mają dokonywać wyrażenia zgody⁷⁴. Komisja w pierwszym rzędzie zdecydowała się opowiedzieć za sformułowaniem art. 10 ust. 2, który ustanawiał generalne dozwoleństwo na przekazanie wykonywania części kompetencji państwa na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Koniec końców, gdy 21 sierpnia 1995 r. doszło do głosowań, Komisja, głosami 27 „za” przy 1 „wstrzymującym się”, opowiedziała się za propozycją podkomisji wraz z modyfikacjami, zaproponowanymi przez ekspertów, w ostatecznym brzmieniu: „Jeżeli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione

⁷³ *Ibidem*, z. XXII, s. 134.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 137.

stosowane jest bezpośrednio, mając pierwszeństwo w wypadku kolizji z normami prawa krajowego⁷⁵.

Tuż po zajmowaniu się problematyką przenoszenia suwerenności, przedmiotem dyskusji stał się projektowany art. 77, który mówił o prymacie umów międzynarodowych ratyfikowanych w odpowiednim trybie nad ustawami. Posłanka M. Kurnatowska zgłosiła wniosek o ograniczenie przedmiotowe tylko od takich umów, które rozszerzają prawa obywatelskie, co zostało skrytykowane ze względu na tworzenie potencjalnej niejasności co do pozycji prawnej pozostałych umów ratyfikowanych⁷⁶. Po krótkiej wymianie zdań zdecydowano, iż dwóch członków Komisji złoży poprawkę, mającą na celu wprowadzenie dodatkowego po nim artykułu, który stanowiłby o pierwszeństwie stosowania prawa tworzonego przez organizacje ponadnarodowe. Kiedy przyszło głosować nad ostatecznym kształtem tego artykułu w projekcie, część wnioskodawców wycofało swe poprawki ze względu na brzmienie uchwalonego wcześniej art. 75, który je konsumował. Zdecydowano się na niczym niezmienną wersję, proponowaną przez podkomisję, natomiast wniosek posłanki M. Kurnatowskiej odrzucono. To, w świetle odrzucenia idei umieszczenia w systemie źródeł prawa ustaw organicznych, określiło pozycję umów międzynarodowych ratyfikowanych jako ustępujących w sytuacji kolizji jedynie Konstytucji.

Ostatecznie, 19 czerwca 1996 r. przyjęto pierwotny projekt Konstytucji RP. Po rozpatrzeniu przez KKZN propozycji podkomisji redakcyjnej, która zajęła się kwestią lepszego usystematyzowania dotychczas przyjętego materiału, w szczególności renumeracją artykułów i ustępów projektu, nabrał on kształtu zbliżonego do ostatecznego. W styczniu 1997 r. Komisja zajęła się też zbiorczo poprawkami do znajdującego się już na finiszu projektu tekstu ustawy zasadniczej. W ramach tego etapu prac przyjęto, głosami 42 „za” przy 3 „wstrzymujących się”, wniosek A. Bentkowskiego, który przemodelował treść artykułu, poświęconego przekazywaniu kompetencji (ówcześnie już noszącego numer 82), na: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z normami prawa krajowego⁷⁷”. Odrzucony został natomiast wniosek, aby skreślić ustęp, mówiący o prymacie umów międzynarodowych nad ustawami, a także następujący po nim, dotyczący pierwszeństwa stosowania prawa organizacji ponadnarodowych⁷⁸. Większych zmian w treści przepisów dotyczących omawianych kwestii nie wprowadziły poprawki, wnoszone na mocy ustawy

⁷⁵ *Ibidem*, z. XXIII, s. 25.

⁷⁶ *Ibidem*, z. XXII, s. 138.

⁷⁷ *Ibidem*, z. XLIII, s. 27–28.

⁷⁸ *Ibidem*, z. XLIV, s. 124.

konstytucyjnej z 1992 r. przez Prezydenta RP, rozpatrywane na ostatnim posiedzeniu KKZN w marcu 1997 r.

Jeszcze na kilkadziesiąt dni przed ostatecznym uchwaleniem Konstytucji istniała ogólna klauzula zgodnie, z którą „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstruującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z normami prawa krajowego”. Rozwiązanie takie było zaproponowane już w pierwszym wariantowym projekcie konstytucji – o czym wspominałem wcześniej – a potem powtarzane przez art. 75 ust. 3 projektu jednolitego z 19 czerwca 1996 i art. 86 ust. 3 projektu uchwalonego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego w dniu 16 stycznia 1997 r. Ostatecznie zmieniono ostatni fragment wskazanego przepisu, zastępując określenie „z normami prawa krajowego” zwrotem „z ustawami”. Zabieg ten w istocie miał na celu wyeliminowanie nadrzędności przepisów stanowionych przez taką organizację nad przepisami konstytucyjnymi. I choć zgłaszane były uwagi, że prawo europejskie jest nadrzędne nad całością norm prawa krajowego, w tym również nad konstytucją – nie zmieniono już tej wersji⁷⁹.

5. Podsumowanie

Po długich i miejscami burzliwych dyskusjach, Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. zawiera regulacje pozwalające, choć niebezpośrednio, umiejscowić w systemie prawa, zarówno prawa pierwotnego, jak i prawa wtórnego Unii Europejskiej⁸⁰, które tworzą oddzielny od krajowego, współobowiązujący z nim system źródeł prawa⁸¹. Samym terminem „Unia Europejska” ustrojodawca się nie posłużył, ale nikomu nie mogły nasunąć się wątpliwości, iż – wspominając o organizacji ponadnarodowej – miał na myśli ówczesne wspólnoty, czego zresztą nie krył. Już sam fakt umieszczenia w katalogu źródeł prawa umów międzynarodowych ratyfikowanych jako elementu ich hierarchii był

⁷⁹ „Proszę zwrócić uwagę na jeden problem wiążący się z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Działa tam prawo europejskie, które jest nadrzędne nad prawem krajów członkowskich. W razie konfliktu między prawem europejskim a prawem krajów członkowskich prawo europejskie ma pierwszeństwo, nawet przed konstytucją”. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” Warszawa 1997, nr XLIV, s. 137. O stosowaniu zasady pierwszeństwa prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której RP jest członkiem względem ustaw, a nie przepisów prawa krajowego, po raz pierwszy jest mowa w art. 90 konstytucji RP uchwalonej w drugim czytaniu przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 22 marca 1997 r.

⁸⁰ Szerzej: J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, 2, s. 21 i n., G. Lang, *Kilka uwag na temat wzajemnych relacji Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 31 i n.

⁸¹ Szerzej: E. Lętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 3 i n.

uznawany za „największą innowację systemową” nowej ustawy zasadniczej⁸², choć zagłębiając się w szczególności zwracano uwagę, iż sytuacja umów międzynarodowych jako takich nie została uregulowana w sposób należycie wyczerpujący; krytykowano zwłaszcza brak konkretnego odniesienia się do zagadnienia obowiązywania umów międzynarodowych nieratyfikowanych⁸³. Natomiast jeśli chodzi o przepisy dotyczące samego pierwszeństwa stosowania prawa wtórnego, nie odbiegają one kształtem od tych z ustaw zasadniczych innych państw członkowskich⁸⁴.

Również w literaturze przedmiotu prezentowano ciekawe koncepcje interpretacji przyjętych postanowień art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Wskazywano m.in., iż pojęcie „umowa międzynarodowa” użyte w pierwszym ustępie należy identyfikować bezpośrednio z respektowaniem nie tylko prawa pierwotnego, ale i pochodnego, istniejącego w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Natomiast art. 91 ust. 3 dotyczyłby miejsca prawa pochodnego tworzono po tej dacie⁸⁵. Zwracano przy tym uwagę na różnice w sformułowaniach ust. 2 i 3 art. 91, wyjaśniając, iż są one jedynie wynikiem „niedoskonałej redakcji przepisów konstytucyjnych”, a tym samym nie można mówić o odmiennym traktowaniu miejsca norm prawa pierwotnego i pochodnego⁸⁶.

Wskazywano jednocześnie, że przepis art. 91 ust. 3 należy odnosić „w sposób oczywisty do wtórnego prawa wspólnotowego, ponieważ taki był główny motyw [jego – przyp. aut.] ustanowienia”⁸⁷ i to całego, a więc istniejącego przed przystąpieniem Polski do UE. Takie uznanie nie zawsze łączyło się z akceptacją jego treści. P. Winczorek nie wykluczał w tym zakresie konieczności jego zmiany, „a przynajmniej pasywnej akceptacji dorobku wspólnotowego wynikającego z orzecznictwa sądowego Unii”⁸⁸.

⁸² Tak A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 33.

⁸³ Zob. A. Wyrozumska, *Zapewnianie skuteczności prawu międzynarodowemu w prawie krajowym w projekcie konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 11, s. 27, *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe – raport, przygotowany przez zespół Rady Legislacyjnej pod przewodnictwem A. Wasilkowskiego*, „Przeгляд Legislacyjny” 1997, nr 3, s. 112.

⁸⁴ K. Popowicz, *Bezpośrednie stosowanie prawa Unii Europejskiej i jego pierwszeństwo w przypadku kolizji z polską ustawą w świetle art. 91 pkt. 3 Konstytucji RP*, „Radca Prawny” 1998, nr 2, s. 9–10.

⁸⁵ S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 19–20 listopada 1998 r.*, Toruń 1999, s. 174–175.

⁸⁶ S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kielewicz (red.), *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo, prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łotewskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 46.

⁸⁷ L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 66.

⁸⁸ P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji RP do wymogów prawa europejskiego*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 191.

K. Wójtowicz wprost zaproponował nawet nową treść art. 91 ust. 3, stwierdzając, że w obecnej sytuacji jest on sprzeczny z linią orzecniczą ETS – postulował zastąpienie go następującą treścią: „Prawo organizacji międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1, jest stosowane w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z zasadami umowy konstytuującej tę organizację”⁸⁹. Podkreślał również problemy związane z rozstrzygnięciem przez Trybunał spraw dotyczących pytań prawnych oraz skargi konstytucyjnej, zmierzających do kontroli prawa wspólnotowego konstytucją, odwołując się w tym zakresie do doświadczeń Trybunału niemieckiego⁹⁰.

Jak widać z powyżej przytoczonego przebiegu dyskusji i rozważań nad przepisami ustawy zasadniczej, co też dobrze podsumowuje jeden z ekspertów, a następnie parlamentarzysta i członek KKZN, debata, dotycząca miejsca prawa wspólnotowego-unijnego w porządku prawnym RP, toczyła się wokół kilku podstawowych kwestii: samego faktu umieszczenia przepisów, dotyczących stosunku RP do organizacji ponadnarodowych i prawa przez nie tworzonego (rozważano bowiem późniejsze ich zamieszczenie w konstytucji, gdy sprawa akcesji stanie się aktualna), kształtu suwerenności państwa polskiego po przystąpieniu do struktur europejskich (obawiano się jej znacznego ograniczenia bądź wręcz utraty), a także kwestii redakcyjnych, dotyczących tego, w której części przyszłej konstytucji powinny one zostać zamieszczone (w szczególności zaś klauzuli pozwalającej na przekazywanie uprawnień władz państwowych organom organizacji międzynarodowych)⁹¹. Ogólnie rzecz biorąc, dyskusja na omawiane tematy była o wiele mniej emocjonująca w KKZN czy działających w niej podkomisjach, aniżeli na forum Zgromadzenia Narodowego *in pleno*, co jest już stałą właściwością prac parlamentarnych. Duży wpływ na to miał zapewne fakt, iż większość ugrupowań zdecydowanie przeciwnych integracji ze strukturami europejskimi nie uzyskało reprezentacji w parlamencie 1993–1997, tak więc, siłą rzeczy ich radykalizm nie mógł się objawiać na posiedzeniach gremiów odpowiedzialnych za uchwalenie Konstytucji, choć twórcy ustawy zasadniczej głosili, iż ich praca będzie bazowała na każdym z projektów. Żaden z parlamentarzystów, zwłaszcza opozycyjnych, nie zrezygnował z uczestnictwa w pracach

⁸⁹ K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Poławska (red.), *op. cit.*, s. 171; nieco inną wersję zaprezentował w opracowaniu: *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 83 o treści: „Prawo Unii Europejskiej oraz Wspólnot Europejskich jest stosowane w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z zasadami umów międzynarodowych konstruujących te organizacje”.

⁹⁰ K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE...*, s. 172–173, *idem*, *Proposed Changes In the Polish Constitution of 1997 ahead of Poland's Accession to the European Union*, „Polish Yearbook of International Law”, 2001, nr XXV, s. 43. Na konieczność zmiany postanowień art. 55 i 227 zwracał uwagę również B. Pawłowski, *Konstytucyjne aspekty integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską – opinia nr 3*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58), s. 87.

⁹¹ K. Działocha, *op. cit.*, s. 7–9.

KKZN w proteście przeciwko formułowanym tezom nowej ustawy zasadniczej, w szczególności z powodu rzekomego oddawania suwerenności państwowej na rzecz „Brukseli”, a więc dla wielu „zdrady”. Jednakże mimo iż część ugrupowań, nawet parlamentarnych, wyraziła negatywną opinię o projekcie ustawy zasadniczej i zachęcała do głosowania przeciw niemu w referendum konstytucyjnym 25 maja 1997 r., prace nad nową ustawą zasadniczą postępowaly w kulturalnej atmosferze szukania kompromisu, żaden z parlamentarzystów ich nie porzucił⁹² i uczestniczył w nich do końca⁹³.

Jednocześnie ustrojodawca, jak się zdaje, nie przewidział, albo przynajmniej nie przygotował tekstu ustawy zasadniczej na wejście RP do, będącej jednym z dalszych etapów eurointegracji, unii gospodarczo-walutowej. Choć bowiem nie ma formalnej po temu przeszkody, nie zawarto w tekście konstytucji klauzuli, wskazującej w jasny sposób na otwarcie się na ten zabieg, w związku z czym, gdy wreszcie nastąpi, konieczna będzie jej nowelizacja, przynajmniej w zakresie przepisów dotyczących waluty polskiej, czy też kompetencji Narodowego Banku Polskiego⁹⁴.

W kontekście zajmowania się drogą, jaką musiały przejść przepisy prawne od momentu sformułowania ich jako pomysłów legislacyjnych do ostatecznych propozycji, należy zwrócić uwagę na jedno z postanowień Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdził on, iż nie dokonano „stosownych zmian czy uzupełnień w unormowaniach konstytucyjnych dotyczących zakresu działania i kompetencji organów państwowych w celu ich doprecyzowania w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Wiele kwestii kompetencyjnych i funkcjonalnych związanych z członkostwem w Unii nie zostało wyraźnie, bezpośrednio unormowanych w tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.”⁹⁵. Zachowała też aktualność uwaga, iż „prace nad projektem konstytucji nie odniosły się [...] do dyskusyjnego zagadnienia ustanowienia określonych granic (barier) przeniesienia na organizacje międzynarodowe niektórych uprawnień państwa”⁹⁶. Raz jeszcze warto podkreślić, iż przepisy ustawy zasadniczej właściwe ze względu na omawiane kwestie dotyczą ogólnie umów międzynarodowych, nie zaś bezpośrednio prawa unijnego⁹⁷. Wprawdzie „faktem jest, że wiele państw członkowskich obywa się bez obszerniejszych regulacji dotyczących ich członkostwa w Unii Europejskiej, ale często wiąże się to z dość dużą ogólnością ich przepisów konstytucyjnych, albo z przyjętymi

⁹² Jedynie Prezydent L. Wałęsa na tle konfliktu z koalicją rządową demonstracyjnie wycofał czasowo swoich przedstawicieli w KKZN w 1994 r., choć nie było to związane z kwestią sporu o kształt tu omawianych przepisów.

⁹³ Choć z czasem frekwencja na posiedzeniach KKZN była coraz mniejsza.

⁹⁴ Por. M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 313 i n.

⁹⁵ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08.

⁹⁶ K. Działocha, *op. cit.*, s. 14.

⁹⁷ A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 67.

w tym zakresie zasadami zwyczajowymi lub rozwiązaniami określonymi w przepisach prawa niższego szczebla, ustawach i aktach administracji rządowej. Natomiast przepisy polskiej konstytucji zawierają wiele szczegółowych norm, jak na przykład określenie pozycji NBP, niedających się pogodzić z warunkami wymaganymi przy przyjęciu przez Polskę europejskiego pieniądza, a z drugiej strony – jeszcze brak większego doświadczenia w elastycznej (w pozytywnym znaczeniu), przyjaznej dla prawa europejskiego, interpretacji zasad konstytucji, włącznie z jej zwierzchnią pozycją w systemie prawa i z jej relacjami z prawem międzynarodowym⁹⁸. W związku z tym nie można być zdziwionym, że powstają projekty „euronowelizacji” Konstytucji RP z 1997 r., w szczególności poszerzenia jej o oddzielny rozdział, poświęcony wyłącznie stosunkom na linii państwo polskie – UE. Na szczególną uwagę zwraca tu najpoważniejsza, jak dotąd, taka próba, którą był nieuchwalony ostatecznie projekt z 2010 r.⁹⁹. Koniec końców chodzić będzie o odpowiedź na pytanie, jak daleko sięgać może (powinno) cedowanie wykonywania uprawnień państwa na rzecz organizacji ponadnarodowej, tak aby nadal można było mówić o istnieniu tego państwa.

Co więcej, kolejny asumpt do dalszej dyskusji dał w zakresie prezentowanych zagadnień traktat lizboński, który nadał Unii Europejskiej tak długo zapowiadaną osobowość prawną. Ponadto, „w kontekście uczestnictwa państwa w organizacjach międzynarodowych czy ponadnarodowych mówi się niekiedy o potrzebie internacjonalizacji czy też europeizacji konstytucji, wskazując na pewien wytworzony standard regulacji konstytucyjnej, do którego poszczególne kraje powinny dążyć¹⁰⁰. Jest to proces niejako wzmacniający działanie zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, w tym sensie, że idzie dalej, to znaczy w sposób bardziej zdecydowany rozstrzyga kwestię kolizyjności prawa ponadnarodowego i wewnętrznego. Ten proces będzie postępował i podstawowe w tym zakresie pytanie nie dotyczy, „czy nastąpi”, ale „jak daleko zajdzie”.

Są to pytania na tyle fundamentalne, iż nie sposób nie zgodzić się, iż będzie to wciąż kwestia budząca spory w dyskursie prawniczym¹⁰¹. Wiele wskazuje na to, iż już w niedalekiej przyszłości parlamentarzyści znów rozpoczną debatę na te tematy, tym razem w ramach debatowania nad ewentualną (kolejną próbą) nowelizacją ustawy zasadniczej w tym zakresie. Może więc i przepisy, regulujące wzajemne stosunki Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, znalazły taki, a nie inny wyraz w Konstytucji RP z 1997 r., ale nie oznacza to zakończenia ustrojowej dyskusji nad tymi problemami.

⁹⁸ M. Kruk, *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 41.

⁹⁹ Treść z uzasadnieniem i opiniami: *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.

¹⁰⁰ A. Kustra, „Europeizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. *Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 31.

¹⁰¹ Tak P. Brzeziński, *op. cit.*, s. 100–101.

