

Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym

1. Wprowadzenie

Od kilkunastu lat z różną intensywnością trwa w nauce prawa, zwłaszcza prawa konstytucyjnego, wielu państw członkowskich UE debata na temat roli konstytucji narodowych i ich miejsca w porządku prawnym w tych państwach. Połączona jest ona niejednokrotnie z dyskusją nad współczesną istotą suwerenności państwowej. „Na potrzebę ochrony suwerenności powołują się często przeciwnicy integracji europejskiej lub osoby obawiające się jej pogłębienia i intensyfikacji, argumentując, że uczestnictwo państwa w strukturach unijnych zagraża jego suwerenności”¹.

Kwestie pojmowania suwerenności w kontekście członkostwa w UE, stanowią odrębny problem badawczy, nie będą przedmiotem szerszych rozważań w niniejszym opracowaniu. Wystarczy ograniczyć się do powszechnie akceptowanego w nauce prawa i w prawie UE oraz prawie wewnętrznym państw członkowskich stwierdzenia, że państwa członkowskie UE zachowują suwerenność². Należy podkreślić, że „wieloszczeblowy i wielopoziomowy charakter Unii stwarza dużą elastyczność. Uczestnictwo w politykach Unii Europejskiej jest różne w zależności od ich natury i od samych państw członkowskich. Porozumienie z Schengen, strefa euro czy Unia Zachodnioeuropejska nie obejmują tych samych państw. Podobnie niektóre państwa są neutralne, a inne należą do NATO. [...] odrzucenie jednej z polityk Unii Europejskiej nie oznacza odrzucenia całego procesu”³. Tak więc, konstytucje krajów członkowskich stanowiące wyraz suwerenności państwowej nadal zachowują swoje znaczenie jako podstawowa determinanta suwerenności państwowej i nie można w dającej się przewidzieć przyszłości założyć ich zaniku, czy też zastąpienia jakimś innym, ponad narodowym aktem prawnym lub grupą aktów o znaczeniu porównywalnym z konstytucjami państw członkowskich.

¹ Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 129.

² Szerzej na ten temat zob. *ibidem*, s. 128–133.

³ A. Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 39.

2. Miejsce konstytucji państw członkowskich UE w porządku prawnym

Powstaje jednak w tym miejscu pytanie o przyszłość klasycznie rozumianej roli konstytucji państw członkowskich. Jawi się ona niezbyt obiecująco, gdyby przyjąć, że „pojęcie konstytucji można przenieść, w każdym razie w szerokim tego słowa rozumieniu, na poziom ponadnarodowy, na porządek prawny Wspólnoty Europejskiej powstały przez przeniesienie krajowych praw suwerennych, bowiem Wspólnota ta przejmuje w coraz większym zakresie funkcje tychże państw i tym samym coraz intensywniej substytuuje państwo funkcjonalne”⁴. Z tezą tą koresponduje pogląd o powstaniu nowego podmiotu decyzyjnego w UE, jakim są obywatele Unii⁵. Implikować to powinno zastąpienie konstytucji narodowych aktem unijnym o kompleksowym charakterze, wyrażającym wolę nowo pojmowanego suwerena. Koresponduje z tym stanowisko i głoszące pierwszeństwo wspólnotowego prawa pierwotnego w stosunku do konstytucji. Występowało ono w literaturze polskiej zarówno w okresie przedakcesyjnym i przed wydaniem przez TK wyroków dotyczących miejsca prawa UE w polskim porządku prawnym⁶, jak i występuje obecnie⁷. Opiera się ono na uznaniu za niemającego w tym przypadku w pełni zastosowania art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Argumentuje się to kompleksowym charakterem aktu integracji i specjalnym trybem jego ratyfikacji w referendum. Można by więc mówić tutaj o konstytucyjnym akcie integracji dokonany za zgodą samej Konstytucji i autonomicznym wobec jej pozostałych postanowień. Zwolennicy tego stanowiska powołują się też na jedność wspólnotowego prawa pierwotnego i Konstytucji RP w warstwie aksjologicznej, w celach oraz w kwestii praw człowieka.

Należy tu dodać, że już w latach 60. XX w. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że pierwszeństwo prawa unijnego ma charakter absolutny. W 1964 r. w orzeczeniu *Costa/ENEL* Trybunał Europejski stwierdził: „Prawo ustanowione przez Traktat [o utworzeniu EWG – przyp. aut.] jest autonomicznym źródłem prawa i z tej jego cechy wynika, że żadne przepisy prawa wewnętrznego nie mogą być wobec niego nadrzędne, jeżeli nie chce się postawić pod znakiem zapytania samego charakteru prawa Wspólnoty jako podstawy funkcjonowania Wspólnoty, [...] należy uznać, że utworzone przez Traktat autonomiczne źródło prawa dzięki swoim właściwościom ma pierwszeństwo wobec

⁴ R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7, s. 36.

⁵ Por. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, „VVDStRL” 2001, z. 60 s. 171.

⁶ Zob. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 217.

⁷ Zob. np. E. Piontek, *Orzecznictwo konstytucyjne państw członkowskich wobec zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego – wniosek dla Polski*, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *Quo vadis Europa III*, Warszawa 2009, s. 580–585.

wyrażonych w różnej formie przepisów prawa wewnętrznego⁸. Z wypowiedzi tej wynika jednoznacznie, że Trybunał Europejski uważa, iż prawo ponadnarodowe stoi nawet ponad konstytucjami krajów członkowskich, a tym samym określa granice ich zmian. Wejście w życie normy prawa wspólnotowego uniemożliwia *ad hoc* obowiązywanie sprzecznych z nią norm prawa państwa członkowskiego, w związku z czym norma prawna naruszająca *acquis communautaire* nie powinna być stosowana⁹.

Ponadto z zasady jednolitości prawa UE wynika, że musi być ono stosowane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich i dlatego jego interpretacja zastrzeżona jest dla ETS. Nie można przecież dopuścić, aby w poszczególnych krajach członkowskich ich organy, a zwłaszcza sądy, same dokonywały wykładni prawa wspólnotowego, ponieważ spowodowałoby to chaos. Dlatego też w razie utrzymywania przez jakieś państwo członkowskie w systemie prawnym norm sprzecznych z prawem wspólnotowym, ETS może orzec o niewykonaniu zobowiązań wynikających z traktatów statuujących UE. Formalnie rzecz biorąc, można na tej podstawie przyjąć bezwzględny prymat prawa UE nawet wobec konstytucji państw członkowskich, podobny do prymatu prawa federalnego w państwach federalnych w stosunku do konstytucji członów federacji.

Na obecnym etapie rozwoju UE założenie to nie wydaje się trafne. Dzieje się tak z kilku powodów:

- 1) UE nie jest państwem federalnym, konfederacją ani tworem podobnym do państwa. Składa się z państw członkowskich i to one przekazują jej przysługujące im kompetencje w określonych traktatami sprawach. „Przekazanie określonych kompetencji organom europejskim nie jest ich przekazaniem na rzecz jakiejś władzy wyższej, przeciwnie, jest zleceniem jej wykonywania powołanym w tym celu instytucjom europejskim. Wszak realizacja niektórych zadań i kompetencji państwa jest w trybie zlecenia powierzana samorządom lub nawet organizacjom społecznym, co przecież nie rodzi zarzutu ograniczenia władzy państwowej, lecz stanowi jedynie ograniczenie jej wykonywania w sposób bezpośredni”¹⁰.
- 2) W rozwoju Unii obserwuje się dużą dynamikę, ale opiera się ona na kolejnych traktatach będących wyrazem woli tworzących ją państw, woli legitymowanej w sposób demokratyczny i mającej swoje źródło w woli obywateli poszczególnych państw. Proces kształtowania tej woli wyznacza prawo konstytucyjne poszczególnych państw. To ono determinuje zasady udziału ich przedstawicieli w pracach na rzecz integracji i określa zakres ich pełnomocnictw. Ani prawo pierwotne, ani prawo

⁸ Orzeczenia Trybunału Europejskiego z 1964 r., s. 1251.

⁹ Por. np. wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*, Zb. Orz. 1978, s. 629 oraz wyrok z dnia 19 grudnia 1968 r. w sprawie 13/68 *Salgoil*, Zb. Orz. 1968, s. 453.

¹⁰ A. Bisztyga, *Integracja w ramach struktur europejskich a suwerenność państw członkowskich*, „Zeszyty Naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu” 2002, nr 1, s. 9.

wtórne UE nie obejmuje swoim zakresem całokształtu stosunków społecznych, a jedynie te dziedziny, które zdecydowali się poddać jego regulacji członkowie UE. Mając to wszystko na względzie, nie można dostrzec powstania nowego suwerena, którym byliby obywatele wszystkich członków Unii.

- 3) Jedynie konstytucja Irlandii przyznaje prawu UE pozycję nadrzędną. W pozostałych państwach członkowskich konstytucja (np. Polska i Niemcy) lub przynajmniej jej zasady naczelne (Włochy¹¹, Austria¹²) nadal zachowują nadrzędność nad prawem wspólnotowym. Zasady nadrzędnej pozycji konstytucji oraz hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa w państwie demokratycznym zapobiegają chaosowi prawnemu. Można więc przyjąć, że nawet w sytuacji, kiedy jakiś kraj na podstawie umowy międzynarodowej przekazał organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencję stanowienia prawa, to konstytucja pozostaje najwyższym prawem.

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE o niewykonaniu zobowiązań wynikających z traktatów statuujących UE nie rodzi bezpośrednich skutków prawnych i eliminacja norm prawa wewnętrznego sprzecznych z prawem wspólnotowym pozostawiona jest organom danego państwa członkowskiego UE. Dokonują one tego, opierając się na zasadach ukształtowanych w wewnętrznym porządku prawnym.

W tym kontekście warto przytoczyć następujący pogląd polskiego TK: „Wykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie ETS – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych [...]. Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe [unijne], wydając określony akt [przepis prawa], działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego”¹³.

Należy tu dodać, że pieczę nad wdrażaniem prawa UE do prawa państw członkowskich sprawuje Komisja Europejska. Za brak wdrożenia w oznaczonym terminie oraz za

¹¹ P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002, s. 300–301.

¹² Zob. T. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 1995, s. 79.

¹³ Wyrok dnia z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.

niepełne lub niewłaściwe wdrożenie unijnego aktu prawnego państwu członkowskiemu grozi pozwanie przez Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości UE (o naruszenie prawa wspólnotowego). W celu uniknięcia kar finansowych państwa członkowskie UE powinny poprawnie i terminowo wdrażać akty prawne UE.

W nauce prawa państw członkowskich UE i w orzecznictwie sądów konstytucyjnych i/lub najwyższych większości z tych państw przeważa pogląd, że prawa UE nie można rozpatrywać w izolacji od prawa wewnętrznego krajów należących do UE. Jest ono tworzone przez reprezentantów poszczególnych państw członkowskich legitymowanych na podstawie obowiązujących w nich konstytucji. UE nie zastępuje więc tych państw, ale państwa dalej pozostają – jak to ujął niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) – „panami traktatów”. FTK zastrzegł sobie przy tym badanie, „czy akty prawne instytucji i organów europejskich utrzymane są w granicach przekazanych im praw suwerennych i czy ich nie przekraczają”¹⁴. Podtrzymał to stanowisko w 2009 r. w wyroku w sprawie konstytucyjności Traktatu Lizbońskiego uznając także swoją kompetencję do badania, czy akty prawa UE nie naruszają tożsamości konstytucyjnej Niemiec. Ponadto stwierdził, że sam traktat lizboński nie może być podstawą do podejmowania przez organy UE decyzji o przekształceniu Unii w państwo federalne. Na podobnym stanowisku dopuszczającym kontrolę konstytucyjności traktatów stanowiących pierwotne prawo unijne stanął też trybunał konstytucyjny w Hiszpanii¹⁵. Z kolei włoski Sąd Konstytucyjny w 1989 r. uznał, że nie wszystkie zasady włoskiego prawa konstytucyjnego włączone są do prawa wspólnotowego i uznał swoją kompetencję do badania, czy norma prawa wspólnotowego nie narusza włoskiej konstytucji oraz niezbywalnych praw człowieka¹⁶. Francuska Rada Konstytucyjna zaś w orzeczeniu z 2006 r.¹⁷ poddała badaniu normy prawa wtórnego UE pod kątem reguł i zasad nierozłącznie związanych z tożsamością konstytucyjną Francji. Warto tu także przypomnieć, że w niektórych z państw sygnatariuszy tzw. Paktu Fiskalnego do kontroli procesu jego ratyfikacji włączono organy kontroli konstytucyjności prawa, dostrzegając w postanowieniach Paktu naruszenie konstytucji tych państw, a więc daleko posunięte wyjście poza dotychczasowe prawo UE zgodne z nimi. Francuska Rada Konstytucyjna, badając tę sprawę, dostrzegła konieczność nie tyle zmiany konstytucji, co uchwalenia ustawy o szczególnej mocy – ustawy organicznej i orzekła, że musi zostać w niej zapisana zasada, iż roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% PKB we Francji¹⁸. Niemiecki Federalny

¹⁴ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Amtliche Sammlung*, t. 89, s. 155.

¹⁵ Por. A.E. de Noriega, *A Dissident Voice: The Spanish Constitutional Court Case Law on European Integration*, „European Public Law” 1999, t. 5, z. 2, s. 297.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Oppenheimer (red.), *The Relationship between Community Law and National Law: The Cases*, Cambridge 1994, s. 630.

¹⁷ *Decision no. 2006-540 DC*.

¹⁸ Decyzja no. 2012-653 DC z dnia 9 sierpnia 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że analiza wniosków o zbadanie konstytucyjności ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego i Paktu fiskalnego wykazała, że jest wysoce prawdopodobne, iż zaskarżone ustawy nie naruszają konstytucji i odrzucił wnioski o wstrzymanie procesu ratyfikacji obu aktów do czasu merytorycznego rozpatrzenia skarg konstytucyjnych, co mogłoby potrwać wiele miesięcy. Jednocześnie zgłosił pewne zastrzeżenia do Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego i zaznaczył, że jego orzeczenie ma charakter wstępny¹⁹.

W tym kontekście interesująco przedstawia się problem rozwiązywania kolizji prawa UE z konstytucją państw członkowskich. Zwykle sądy i inne organy stosujące konstytucję starają się zastosować taką wykładnię, aby była ona przyjazna prawu unijnemu. Warto tu, tytułem przykładu, wskazać, że w niektórych z państw UE sądy konstytucyjne badały zgodność z konstytucją Karty Praw Podstawowych UE i uznały, że niektóre jej postanowienia mogą być zgodne z konstytucją tylko pod warunkiem ich określonego rozumienia (w myśl zasady wykładni zgodnej z konstytucją)²⁰.

Jeżeli jednak sprzeczności między prawem UE a konstytucją danego państwa nie da się usunąć, w grę wchodzi dwa wyjścia: albo przez wzgląd na prymat konstytucji nie stosuje się sprzecznych z nią norm prawa wspólnotowego (co oznacza w przypadku prawa pierwotnego odmowę ratyfikacji traktatu należącego do niego bądź wypowiedzenie ratyfikowanego traktatu), albo – co jest zdecydowanie częstsze – mając na uwadze dobro całego procesu integracji europejskiej i konieczność zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego, następuje zmiana konstytucji i to jeszcze przed wejściem danej regulacji unijnej w życie. Egzemplifikacją tego mogą być zmiany kilku ustaw zasadniczych (francuskiej, niemieckiej, belgijskiej i hiszpańskiej) dokonane w celu ułatwienia ratyfikacji traktatu z Maastricht. Ciekawe rozwiązanie przyjęto w Finlandii – traktaty międzynarodowe niezgodne z konstytucją mogą być do niej inkorporowane kwalifikowaną większością głosów deputowanych (2/3), co jest równe zmianie konstytucji.

Zmiany konstytucji państw członkowskich UE dokonuje się także w przypadku kolizji ich postanowień z prawem wtórnym (np. w Niemczech i w Polsce²¹). Dzieje się tak ze względu na to, że przy implementacji i dostosowaniu do prawa unijnego występuje konieczność dokonywania jej w sposób zapewniający spójność rozwiązań zarówno danej dziedziny, jak i systemu obowiązującego prawa krajowego. W tym kontekście

¹⁹ Orzeczenie z dnia 12 września 2012 r., 2 BvR 1390/12.

²⁰ Tak uczynił np. hiszpański Trybunał Konstytucyjny (szerzej na ten temat zob. P. Cruz Villalon, *Impulse aus der spanischen Verfassungstradition für den europäischen Grundrechtsschutz*, [w:] P.J. Tettinger, K. Stern (red.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München 2006, s. 149–150) i francuska Rada Konstytucyjna (szerzej na ten temat zob. D. Capitain, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union In der französische Rechtsordnung*, [w:] P.J. Tettinger, K. Stern (red.), *op. cit.*, s. 13–14).

²¹ Zmiana art. 55 konstytucji determinowana przyjęciem Europejskiego Nakazu Aresztowania.

zapewnienie wykonania prawa UE może uzasadniać ingerencję w krajowy porządek prawny, włączając w to ustawę zasadniczą, jeżeli taką decyzję podejmą właściwe organy państwa członkowskiego UE.

Należy podkreślić, że w praktyce ustrojowej państw członkowskich UE, uznając nadrzędność konstytucji w porządku prawnym przyznano prawu UE pierwszeństwo przed wewnętrznymi regulacjami o randze niższej niż konstytucja. Zasadę tę wyprowadzano nie tyle z prawa UE i orzecznictwa TS UE, ile z norm konstytucji. W Wielkiej Brytanii, gdzie do dziś nie ma konstytucji pisanej, na początku lat 90. XX w. Izba Lordów opowiedziała się za niestosowaniem aktu prawa wewnętrznego w przypadku jego sprzeczności z prawem UE.

3. Zasada nadrzędności Konstytucji RP w polskiej nauce prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Nadrzędna pozycja Konstytucji w polskim systemie źródeł prawa wynika bezpośrednio z konkretnych jej przepisów – Preambuły oraz art. 8 ust. 1. Wynika ona również z zasady suwerenności narodu (art. 4 ust. 1), szczególnego trybu jej zmiany (art. 235), z indywidualnej nazwy (tylko jeden akt w RP nosi nazwę konstytucji) oraz z jej szczególnej treści określającej zasady ustroju państwa, suwerena i sposoby sprawowania przez niego władzy, podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki oraz zawierającej postanowienia dotyczące trybu zmiany swoich norm. Już w dyskusji w Zgromadzeniu Narodowym, poprzedzającej uchwalenie Konstytucji RP wskazywano zresztą wyraźnie, że najwyższa moc prawna Konstytucji jest ściśle związana z suwerennością, niepodległością Polski²². W uzasadnieniu jednego z orzeczeń Trybunał stwierdził: „z punktu widzenia współczesnej polskiej doktryny prawa międzynarodowego suwerenność jest nieodłączną cechą państwa, która pozwala odróżnić je od innych podmiotów prawa międzynarodowego. Do atrybutów suwerenności należy: wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium i obywateli, wykonywanie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, decydowanie o wojnie i pokoju, swoboda co do uznania państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, decydowanie o sojuszach wojskowych oraz o członkostwie w międzynarodowych organizacjach politycznych, prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej”²³.

²² Szerzej na ten temat zob. R. Chruściak, *Miejsce umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w krajowym porządku prawnym, legislacyjne aspekty powstania art. 91 Konstytucji RP*, [w:] T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 353–356.

²³ Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108.

W literaturze prawniczej, nawiązując do współczesnego znaczenia suwerenności, wskazywano, że nawet w sytuacji, kiedy jakiś kraj na podstawie umowy międzynarodowej przekazał organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencję stanowienia prawa, to konstytucja pozostaje najwyższym prawem. Nie należy tu zapominać, że „to przekazanie nie powoduje [...] utraty suwerenności państwa w stosunku do przekazanych uprawnień. Nie ma ono bowiem charakteru absolutnego i może być odwołane. Gdyby jednak takie odwołanie nastąpiło z naruszeniem umowy międzynarodowej, to państwo naraziłoby się na zarzut naruszenia prawa międzynarodowego oraz własnego prawa konstytucyjnego”²⁴. Jak zauważa K. Działocha, nie zawsze „przekazanie” implikuje transfer określonych kompetencji i może oznaczać „tylko przedmiotowe ograniczenie wykonywania tych kompetencji. Zakres ograniczeń określają traktaty [...]”²⁵.

Należy w związku z powołanymi wyżej wypowiedziami bliżej przeanalizować konstytucyjne pojęcie „przekazania kompetencji”. Budzi ono kontrowersje w nauce prawa, nie tylko w Polsce. Upowszechnił się jednak pogląd głoszący, że „termin «przekazanie kompetencji» nie oznacza tożsamości kompetencji organów państwowych oraz kompetencji podmiotu, na rzecz którego nastąpiło przekazanie. Pojęcie przekazania zakłada jednak zachowanie podobieństwa podstawowych elementów tych kompetencji: 1) przedmiotu, 2) kręgu podmiotów podległych kompetencji oraz 3) najważniejszych skutków prawnych wydawanych aktów”²⁶. Koresponduje z tym następująca konstatacja: „Przekazywanie kompetencji jest z reguły tylko jednym z wielu instrumentów prawnych służących realizacji określonych celów w ramach danej organizacji międzynarodowej lub danego organu międzynarodowego. Wykonanie kompetencji przekazanych przez państwa wpisuje się wówczas w szerszy kontekst rozmaitych form współpracy międzynarodowej przewidzianych w umowie konstytuującej daną organizację międzynarodową lub dany organ międzynarodowy i nie może być rozpatrywane w oderwaniu od tego kontekstu”²⁷. K. Wojtyczek, nawiązując w kontekście przekazania kompetencji do zasady suwerenności, stwierdza: „zasada suwerenności jest rozumiana współcześnie w prawie międzynarodowym jako zasada równej suwerenności [...]. Suwerenność państwa nie wyklucza ustanowienia ograniczeń dotyczących wykonywania przez państwo swoich kompetencji, ani nawet powierzenia takich kompetencji organizacjom międzynarodowym, ale pod

²⁴ J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, [w:] H. Zięba-Załucka i M. Kijowski (Hrsg.), *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2002, s. 10.

²⁵ K. Działocha, *Omówienie art. 90*, s. 3, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe.

²⁶ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 191.

²⁷ *Ibidem*, s. 203–204.

warunkiem poszanowania równości państw. [...] konstytucyjny wymóg ochrony niepodległości i suwerenności państwa zakłada, że warunkiem udziału RP w organizacjach międzynarodowych jest poszanowanie zasady równości państw członkowskich. Analogicznie w przypadku organów międzynarodowych niezbędne jest zachowanie równości państw w relacjach z tym organem. [...] Zasada równości musi być rozumiana podobnie jak w polskim prawie wewnętrznym, a więc jako wymóg podobnego traktowania podmiotów posiadających wspólną cechę istotną. [...] RP może przekazać na podstawie art. 90 Konstytucji kompetencje organowi lub organizacji międzynarodowej, jeżeli umowa o przekazaniu kompetencji oparta jest na zasadzie równości państw i na zasadzie wzajemności”²⁸.

Nadrzędność konstytucji w polskim porządku prawnym, której synonimem jest najwyższa jej moc prawna, nie jest w zasadzie kwestionowana w polskiej nauce prawa konstytucyjnego i oznacza, „że jest ona aktem nadrzędnym w stosunku [...] do wszystkich aktów prawnych w państwie”²⁹. Sytuacji nie zmienia zauważane przez niektórych przedstawicieli nauki prawa zjawisko multicentryzmu prawa oznaczające obowiązywanie na terytorium RP nie tylko prawa stanowionego przez polski parlament i inne organy, którym przysługują kompetencje prawodawcze. Implikuje to poddanie krajowych decyzji prawodawczych i aplikacyjnych kontroli zewnętrznych organów sądowych³⁰.

Prawo UE, nawet przy założeniu multicentryzmu, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest stosowane przez polskie organy państwowe. Tym samym odnosi się do niego niewątpliwie zasada nadrzędności konstytucji.

Na takim stanowisku stanął polski TK, stwierdzając: „Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na [...] wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo. Taka sprzeczność nie może

²⁸ *Ibidem*, s. 169–171.

²⁹ M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 45.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. E. Łętowska, *Czekając na Godota, czyli jak wykonywać wyroki ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 2.

być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować³¹.

TK stanął ponadto na stanowisku, że Konstytucja pozostaje najwyższym prawem w RP w sytuacji, kiedy Polska na podstawie umowy międzynarodowej przekazała organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencję stanowienia prawa. „Przekazanie kompetencji «w niektórych sprawach» rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Brak jest podstaw do założenia, zgodnie z którym dla dochowania tego wymogu wystarczyłoby zachowanie w kilku sprawach, choćby dla pozoru, kompetencji w gestii organów konstytucyjnych. [...] Działania, w wyniku których przeniesienie kompetencji podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej, pozostawałyby nadto w wyraźnej kolizji z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), w tym: umów o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach» – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach». Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania³².

³¹ Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.

³² *Ibidem*.

W kontekście tych wypowiedzi TK należy jednoznacznie stwierdzić, że zniesienie zasady nadrzędności Konstytucji RP i wprowadzenie zasady bezwzględnego pierwszeństwa prawa unijnego wobec całego (włącznie z Konstytucją) prawa polskiego może być uznane dopiero po ewentualnej zmianie Konstytucji RP wyraźnie przewidującej zasadę prymatu prawa UE i uwzględniającej specyficzny charakter pierwotnego prawa unijnego, wykraczający poza standardy prawa międzynarodowego.

Zasady nadrzędności Konstytucji RP nad prawem unijnym nie zmieniło przyjęcie traktatu lizbońskiego. Z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji RP, w jego przypadku Konstytucji UE, podobnie jak w przypadku innych źródeł tzw. pierwotnego prawa UE mamy do czynienia z umową międzynarodową, która została ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie lub w referendum.

W tym miejscu należy rozważyć jeszcze jeden problem korespondujący z ewentualnym rozwojem procesów integracyjnych w UE – „Czy w przyszłości mógłby zostać przyjęty nowy akt stanowiący rodzaj umowy społecznej wspólnej dla wszystkich obywateli UE (przyjętej przez nową *pouvoir constituant*). Akt ten miałby rangę nadrzędną nad konstytucjami poszczególnych krajów członkowskich UE.

Innymi słowami rzecz ujmując, chodzi o pytanie, czy Unia mogłaby ewoluować w kierunku państwa federalnego?

Z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji RP nie wydaje się to możliwe. W art. 90 dopuszcza ona przekazanie:

- 1) jedynie na podstawie umowy międzynarodowej,
- 2) wyłącznie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu,
- 3) tylko kompetencji organów państwa w niektórych sprawach.

Oznacza to, że przekształcenie Unii w państwo federalne wymagałoby całkowitej zmiany polskiej Konstytucji i podjęcia w tej kwestii decyzji przez samego suwerena, tzn. naród polski zorganizowany w państwo³³.

4. Objęcie prawa UE kognicją polskiego TK

RP, podpisując umowy (traktaty) międzynarodowe rozstrzygające o przystąpieniu (akcesji) do UE, zobowiązała się do implementacji prawa UE. Implementacja ta nie może jednak odbywać się bezrefleksyjnie.

Nadrzędność Konstytucji w polskim porządku prawnym implikuje objęcie prawa UE kognicją TK. Konsekwencją uznania przez TK, iż norma prawa UE jest niezgodna z Konstytucją „byłoby tylko pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Skutkiem

³³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 127.

wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego. [...] Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego (K 18/04) wskazał, że w sytuacjach tego rodzaju istnieją trzy możliwości reakcji Polski na wystąpienie niezgodności między Konstytucją a prawem unijnym: a) dokonanie zmian w Konstytucji, b) podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo c) podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję taką winien podjąć suweren, którym jest Naród polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może reprezentować Naród. Pomijając to ostatnie rozwiązanie, które powinno być zarezerwowane dla wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym, należy przyjąć, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności określonych norm unijnego prawa pochodnego z Konstytucją należałoby niezwłocznie podjąć działania mające na celu usunięcie tego stanu. Konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej i traktatowa zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii wymagają, aby skutki orzeczenia Trybunału zostały odroczone stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji³⁴.

TK, wypowiadając się w kwestii objęcia swoją kognicją prawa UE, stwierdził także³⁵: „Rzeczpospolita Polska, zaaprobowała ponadto podział funkcji co do kontroli aktów prawnych. Wynikiem tego podziału funkcji jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. W takim kontekście należy rozpatrywać subsydiarny charakter kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego. Przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości. Analogiczny pogląd wyraził niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lipca 2010 r. w sprawie *Honeywell* (2 BvR 2661/06). W następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości może

³⁴ Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97.

³⁵ *Ibidem*.

się okazać, że treść kwestionowanej normy unijnej jest zgodna z Konstytucją. Inną możliwością jest to, że Trybunał Sprawiedliwości orzeknie o niezgodności zaskarżonego przepisu z unijnym prawem pierwotnym. W przedstawionych sytuacjach orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny byłoby zbędne”.

Zdaniem TK sytuacja, w której norma tzw. pierwotnego prawa UE ma pierwszeństwo przed określonym przepisem ustawy, nie przesądza jeszcze o konieczności uchylecia tego przepisu przez TK. Korzystanie przez TK z kompetencji określonej w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP może być uzasadnione „tylko wtedy, gdy brak innych sposobów usunięcia powstałej kolizji (np. jeżeli norma umowy międzynarodowej nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowalnej) bądź też przemawia za tym ważny wzgląd na pewność prawa (np. jeżeli zakres obowiązywania normy międzynarodowej pokrywa się całkowicie z zakresem obowiązywania normy ustawowej, wskutek czego ta ostatnia stałaby się «pusta» normatywnie). Zasadniczo należy przyznać preferencję usuwaniu kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa”³⁶. Oznacza to, że organ je stosujący powinien dążyć do usunięcia kolizji poprzez wykładnię prawa krajowego w zgodzie z prawem międzynarodowym. W przypadku pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tzw. pierwotnego prawa UE istnieje jeszcze dodatkowe rozwiązanie – sąd polski ma możliwość zwrócenia się do ETS z pytaniem prejudycjalnym.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że konstytucyjnie określona jest ranga tzw. pochodnego (wtórnego) prawa UE. Jego normy mają pierwszeństwo przed ustawami i ma to te same skutki dla rozwiązywania kolizji między nim a prawem wewnętrznym, co w przypadku tzw. prawa pierwotnego. TK nie wykluczył możliwości oceny prawa wtórnego w zakresie jego obowiązywania na terytorium RP jako składnika polskiego porządku prawnego, ale wyróżnił tu dwie sytuacje³⁷:

- a) jeżeli postępowanie zainicjowane jest wnioskiem uprawnionego podmiotu i dotyczy abstrakcyjnej kontroli norm – „w takim postępowaniu zakres kognicji Trybunału jest wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji” i nie obejmuje kontroli konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego;
- b) jeżeli postępowanie zainicjowane jest skargą konstytucyjną – „zakres przedmioty aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1–3” i obejmuje kontrolę konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego.

³⁶ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK 2005, Nr 5, poz. 49.

³⁷ Zob. *ibidem*.

Dla unikania konfliktów między polskim prawem wewnętrznym a prawem UE ważna jest wykładnia obowiązujących norm prawa wewnętrznego uwzględniająca konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami. Trybunał Konstytucyjny wywiódł ją z Preambuły oraz art. 9 Konstytucji RP i stwierdził: „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”³⁸. Ten sposób postępowania jest analogiczny, jak w przypadku innych sądów konstytucyjnych lub najwyższych państw członkowskich UE, o czym pisałem już wyżej.

³⁸ Wyrok TK z dnia 19 maja 2003 r., K 39/01, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 40.