

# Anna Wyrozumska

---

## Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/4, 223-261

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Głosa nr 4

# UMOWY MIĘDZYNARODOWE W WYROKACH TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO DOTYCZĄCYCH TRAKTATU O PRZYSTĄPIENIU DO UE ORAZ ENA

## 1. WSTĘP

Trybunał Konstytucyjny wydał ostatnio dwa ważne orzeczenia dotyczące fundamentalnych problemów prawnych, m.in. miejsca i hierarchii prawa UE w prawie polskim, a także zakresu kompetencji samego Trybunału w odniesieniu do kontroli aktów prawa europejskiego. Są to orzeczenia z 27.4.2005 r. Sygn. akt P 1/05, wyrok dotyczący implementacji europejskiego nakazu aresztowania (ENA), oraz wyrok z 11.5.2005 r. Sygn. akt K 18/04, dotyczący zgodności Traktatu o przystąpieniu do UE oraz art. 234 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z Konstytucją RP. Znaczenie tych orzeczeń jest jednak szersze, wypowiedzi TK dotyczą bowiem także innych umów międzynarodowych. Mają one zasadnicze znaczenie dla stosowania zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa UE pod rządami Konstytucji z 1997 r. TK zmierzył się z ważnymi i trudnymi kwestiami, ale także z „trudnym” przeciwnikiem – w przypadku orzeczenia dotyczącego Traktatu o przystąpieniu do UE. Wnioskodawcy sformułowali liczne zarzuty, często były one niespójne. Orzeczenie TK jest więc silnie uwarunkowane charakterem owych zarzutów.

Obydwa orzeczenia są niezwykle bogate w swej treści. Można komentować przeróżne ich aspekty. Skupiamy się na jednym z możliwych wątków – a mianowicie na wypowiedziach Trybunału, które mają znaczenie dla stosowania prawa międzynarodowego w prawie polskim (w tym prawa UE).

## 2. NASTĘPCZA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI TRAKTATÓW

W orzeczeniu dotyczącym zgodności z Konstytucją Traktatu akcesyjnego, Trybunał rozwiął przede wszystkim wątpliwości dotyczące następcej kontroli zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją<sup>1</sup>. Trybunał odrzucił sugestie wyrażane tu i ówdzie w doktrynie, że Traktat akcesyjny jako część składowa prawa pierwotnego UE nie podlega kontroli krajowej, a także, że traktat poddany referendum mógłby nie podlegać takowej kontroli (jako najwyższy wyraz woli narodu), także z powodów formalnych, kontrola bowiem ważności referendum ogólnokrajowego leży w gestii Sądu Najwyższego<sup>2</sup>. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że aczkolwiek nie jest upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej, to jednak może kontrolować Traktat akcesyjny jako ratyfikowaną umowę międzynarodową, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji. Nie zmienia tego wniosku fakt, że Traktat akcesyjny ratyfikowany był za uprzednią zgodą wyrażoną w referendum. Przyznana Trybunałowi Konstytucyjnemu właściwość do orzekania w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją” nie różnicuje uprawnień Trybunału w zależności od trybu wyrażania zgody na ratyfikację.

Zgadzamy się z tezą Trybunału, aczkolwiek formuła „samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego” nie jest zrozumiała. Prawo pierwotne jako takie nie podlega w ogóle takiej kontroli, samo jest bowiem najwyższym (konstytucyjnym) prawem. Zostawiamy tę kwestię z boku. Zgadzamy się, że nie ma powodu, aby kontrola zgodności z polską Konstytucją Traktatu akcesyjnego miała być wyłączona tylko dlatego, że jest to akt wspólnotowego prawa pierwotnego. Akt prawa pierwotnego jest jednocześnie aktem prawa krajowego (umową międzynarodową) i jako taki podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Tym bardziej, że kompetencja Trybunału Sprawiedliwości w Luk-

---

<sup>1</sup> Pkt 1.2 orzeczenia.

<sup>2</sup> R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 188: „Argumentem przemawiającym za wyłączeniem kontroli następcej TK wobec umowy z art. 90 jest specyficzny charakter porządku prawnego, który ta po jej zawarciu będzie współtworzyć – porządku prawnego Wspólnoty/Unii Europejskiej określanego jako prawo ponadnarodowe”. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 125.

semburgu ograniczona jest tylko do interpretacji prawa pierwotnego. Co więcej, Trybunał w Strasburgu (kontrola zgodności z EKPCz dokonywana przez ten Trybunał) wymusza „niewyrzekanie się” tych kompetencji państwa członkowskiego przyjmując jasno odpowiedzialność państwa członkowskiego za naruszenie Konwencji poprzez akt prawa pierwotnego.

Wyłania się tu jednak jeszcze inny problem. Czy Trybunał Konstytucyjny może badać legalność innych aktów składających się na prawo pierwotne aniżeli Traktat o przystąpieniu (chodzi w szczególności o art. 234 TWE). Prawo pierwotne obowiązujące w momencie akcesji może być również badane przez Trybunał Konstytucyjny, i to „poprzez” Traktat akcesyjny, czy w związku z Traktem akcesyjnym, ponieważ zgodnie z art. 2 Traktatu Polska, od dnia przystąpienia, związana jest „postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot...”.

Takiego jasnego stwierdzenia nie ma w orzeczeniu TK. Sądzić jednak można, że TK tak właśnie przyjął. Trybunał stwierdził bowiem, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w ramach kognicji określonej w art. 188 pkt 1 Konstytucji:

„może być też sama umowa międzynarodowa, w tym – traktaty dotyczące relacji RP – Wspólnoty Europejskie, a nadto – **choć tylko w zakresie nieodłącznie związanym** (podkreślenie – A.W.) ze stosowaniem Traktatu akcesyjnego oraz stanowiącego jego integralny składnik Aktu o warunkach przystąpienia – Traktaty konstytuujące i modyfikujące Wspólnoty (Unię Europejską)”<sup>3</sup>.

## 2.1. KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI TREŚCI TRAKTATU

TK słusznie stwierdził, że kontroli konstytucyjności, także w przypadku Traktatu przyjętego w trybie art. 90, podlega przede wszystkim treść umowy. Tę „treść” Trybunał traktuje bardzo szeroko – traktat zdaniem TK, obejmuje wszystkie jego części integralne, tj. Akt dotyczący warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Akt końcowy konferencji w Atenach z 16.4.2003 r., nadto zaś – unormowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej.

---

<sup>3</sup> Pkt 11.3.

W przypadku TWE i TUE stwierdzenie Trybunału jest pewnym uproszczeniem. Traktaty te formalnie (prawnie) nie stanowią bowiem części integralnej Traktatu akcesyjnego. Nie są także załącznikami do Traktatu akcesyjnego, co sugeruje następujące stwierdzenie, skądinąd potwierdzające, że do Traktatu akcesyjnego stosują się te same przepisy i mechanizmy co do innych umów międzynarodowych:

„Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego”<sup>4</sup>.

Skąd wzięły się tego typu stwierdzenia TK? Wydaje się, że związane są one z faktem umieszczenia tekstów TWE i TUE w Akcie końcowym do Traktatu akcesyjnego. Stąd także objęcie kontrolą Aktu końcowego.

Tymczasem TWE i TUE nie są ani załącznikami, ani częścią integralną Traktatu akcesyjnego, dlatego że dołączone są do Aktu końcowego. Sam bowiem Akt końcowy nie jest częścią integralną Traktatu akcesyjnego.

Najsilniej objęcie zakresem kontroli Aktu Końcowego podkreśla pkt 19 orzeczenia, i jak widać wynika ono z założenia integralności przyjętego przez Wnioskodawców:

„Przedstawiciel wnioskodawców na rozprawie 4 maja 2005 r. potwierdził integralne traktowanie Traktatu akcesyjnego i Aktu końcowego z punktu widzenia wskazania wzorców kontroli konstytucyjności. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny, traktując Akt końcowy jako integralny element Traktatu akcesyjnego, obejmuje oceną konstytucyjności unormowań Traktatu akcesyjnego również postanowienia Aktu końcowego, dokonując oceny przy zastosowaniu przywołanych przez wnioskodawców poszczególnych wzorców kontroli zgodności z Konstytucją”.

Co więcej, nie wydaje się poprawne badanie przez Trybunał zarzutów niezgodności Aktu końcowego z Konstytucją<sup>5</sup>, zwłaszcza że Try-

---

<sup>4</sup> Pkt 7.

<sup>5</sup> Np. niezgodności z art. 8 ust. 1 Konstytucji (Pkt 1.4.); zob. także np. pkt 9.1.

bunał nigdzie nie wskazuje, jakie sformułowania Aktu końcowego bada<sup>6</sup>. Wyjaśnienie tego wiąże się, jak można sądzić, z błędną identyfikacją tego aktu przez TK jako umowy międzynarodowej.

Akt końcowy, co do zasady, nie jest dokumentem prawnie wiążącym, choć może wywoływać skutki prawne. Tak jest także w przypadku Aktu końcowego do Traktatu akcesyjnego. (Interesujące jest przy tym, że w innym miejscu TK stwierdził, że nie ma kompetencji do badania aktów niewiążących prawnie). Akt końcowy do Traktatu akcesyjnego nie stanowi części integralnej Traktatu i nie jest prawnie wiążący. Rola Aktu końcowego polega przede wszystkim na potwierdzeniu autentyczności samego Traktatu akcesyjnego, Aktu Przystąpienia, protokołów i załączników stanowiących – w prawnym tego słowa znaczeniu – integralną część traktatów, a także autentyczności tekstów traktatów składających się na prawo pierwotne tj. np. TWE, TUE oraz Traktatów o akcesji innych państw – dlatego, że sporządzone one zostały w związku z akcesją w „nowych” językach, tj. w językach czeskim, estońskim, węgierskim, łotewskim, litewskim, maltańskim, polskim, słowackim oraz słoweńskim. Akt końcowy potwierdza także autentyczność deklaracji zgłoszonych przez inne państwa członkowskie, przystępujące do UE, i instytucje WE/UE itp.<sup>7</sup> Wynika to jasno z brzmienia Aktu:

„Zebrani w Atenach [...] z okazji podpisania Traktatu [...] potwierdzili, iż następujące dokumenty zostały sporządzone i przyjęte w ramach Konferencji pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej oraz Republiką Czeską [...]”<sup>8</sup>.

Tego zwrotu nie można w żadnym razie odczytywać jako podstawy związania Polski TWE i TUE.

---

<sup>6</sup> Zob. pkt 19 orzeczenia.

<sup>7</sup> Dokument zwany Aktem końcowym w znanej dzisiaj formule wywodzi się z Konferencji haskiej z 1899 r. Rozumiany był jako instrument, który mógł być podpisany przez wszystkie delegacje biorące udział w negocjacjach bez jakiegokolwiek zobowiązania, stanowił swego rodzaju sprawozdanie z przebiegu konferencji. Dołączone były do niego wszystkie instrumenty przyjęte na konferencji. W ten sposób akt końcowy umocowuje owe dokumenty (potwierdza ich autentyczność). Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. odnosi się do aktu końcowego w art. 10 ust. 2, i potwierdza, że podpisanie aktu końcowego może stanowić umocowanie umowy. Akt końcowy, jako dokument ustalający autentyczność umowy może wywoływać skutki także w związku z art. 33 KPT.

<sup>8</sup> Tekst w wersji angielskiej, w wersji polskiej są to dwa oddzielne zdania, brak przecinka może utrudniać odczytanie tekstu.

Jeśli jednak TK uznał swoją jurysdykcję w zakresie TWE i TUE w związku z art. 1 Traktatu akcesyjnego i art. 2 Aktu o przystąpieniu, a więc w związku z dokonaną na podstawie tych przepisów swoistą inkorporacją do treści Traktatu akcesyjnego, to wydaje się logiczne, że powinien także uznać swoją jurysdykcję w zakresie tego, co być może nieudolnie wnioskodawcy nazwali orzecznictwem lub linią orzeczniczą ETS. Trybunał wolał nie wdawać się w zawilości prawne i idąc za wnioskiem, stwierdzić, że:

„Przedmiotem oceny zgodności z powołanymi we wnioskach przepisami Konstytucji pozostają konkretne unormowania Traktatu akcesyjnego oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, a także – Aktu końcowego konferencji w Atenach. Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast czynić przedmiotem dokonywanej przez siebie bezpośredniej oceny konstytucyjności wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Dotyczy to zarówno konkretnych orzeczeń jak również – wyinterpretowanej z konkretnych orzeczeń – ‘stałej linii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości’, do której odnoszą się wnioskodawcy (zwłaszcza we wniosku złożonym 19.4.2004 r.). Niezależnie bowiem od elementów subiektywnych w ‘odczytaniu’ i ustaleniu tejże ‘linii’, co z natury prowadzić może do nader zróżnicowanych rezultatów, ocena orzecznictwa jakiegokolwiek organu jurysdykcyjnego Wspólnot Europejskich pozostaje jednoznacznie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, ściśle określoną w art. 188 Konstytucji”<sup>9</sup>.

Wypowiedzi ETS to jednak nie pojedyncze orzeczenia, te bowiem wywierają taki skutek prawny, jaki wynika z TWE, czy TUE, a więc np. orzeczenie wydane w trybie skargi z art. 230 TWE (o unieważnienie aktu instytucji) wywołuje skutek *erga omnes*, ale już interpretacja dokonana w trybie art. 234 skutkuje tylko *inter partes*. Składają się one na prawo zwyczajowe (praktyka oraz *opinio iuris sive necessitatis*), a to prawo z kolei stanowi część prawa pierwotnego, jeśli odnosi się do spraw regulowanych prawem pierwotnym. Trybunał zauważa (świadomie lub nieświadomie) ten proces w pkt. 10.3:

„Państwa członkowskie mogą zgodnie akceptować – w sposób wyraźny lub dorozumiany – wykładnię wykraczającą poza ściśle ramy wyznaczone postanowieniami traktatów”.

Polska związana jest także normami wspólnotowego prawa zwyczajowego. Do takich należy zasada prymatu stosowania prawa wspól-

---

<sup>9</sup> Pkt 9.1.

notowego wobec prawa krajowego. Inną rzeczą jest to, że skutkuje ona w płaszczyźnie prawa wspólnotowego. Wydaje się jednak, że TK wolał nie wypowiadać się w kwestii charakteru zasady, a tym bardziej czy ma kompetencje do badania konstytucyjności prawa zwyczajowego. Nie wskazuje zresztą takiej kompetencji wyraźnie art. 188 Konstytucji, i z tego punktu widzenia rozstrzygnięcie jest trafne.

Na marginesie można dodać, że TK słusznie uznał, że podstawą „inkorporacji do prawa traktatowego Wspólnot i Unii Europejskiej [...] całego orzecznictwa” ETS nie może być Protokół do Traktatu amsterdamskiego o stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>10</sup>. TK mógłby także dodać, że jakakolwiek inkorporacja nie może dotyczyć całego orzecznictwa.

## 2.2. KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI CZYNNOŚCI WPROWADZAJĄCYCH TRAKTAT DO PORZĄDKU KRAJOWEGO

Orzeczenie TK potwierdza nie tylko możliwość następczej kontroli konstytucyjności umowy międzynarodowej jako takiej, ale i „czynności służących wprowadzeniu tej umowy do polskiego porządku prawnego”. Wynika to z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.:

„Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”.

Trybunał stwierdził, że te ostatnie czynności obejmują różne sposoby wyrażenia zgody na ratyfikację. W przypadku traktatu ratyfikowanego za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie kontrola dotyczy ustawy ratyfikacyjnej<sup>11</sup>, „nie wyłączając umów określonych w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji”. Sama kwestia nie ulega wątpliwości, TK odnosił się do tego już we wcześniejszych orzeczeniach, dziwi natomiast wskazanie art. 91 ust. 3. Dotyczy on bowiem aktów prawa wtórnego organizacji międzynarodowej. W przypadku prawa WE jest oczywiste, że rozporządzenia, dyrektywy, decyzje nie stanowią umów międzynarodowych. Natomiast umowy zawierane przez WE nie są zawierane

---

<sup>10</sup> Pkt 9.2.

<sup>11</sup> Pkt 11.3.



przez Polskę, więc nie mogą podlegać kontroli, o której tu mowa. Nie ma bowiem w takim przypadku ustawy ratyfikacyjnej. Być może TK chodziło o umowy konstytuujące organizacje międzynarodowe (powstaje jednak pytanie, jakie to ma znaczenie dla Traktatu akcesyjnego, który taką umową z pewnością nie jest).

Przy trybie określonym w art. 90 ust. 3 Konstytucji ocena, o której mowa, dotyczy zdaniem Trybunału, jak się wydaje, tylko dwóch czynności: uchwały Sejmu, podjętej w trybie określonym w art. 90 ust. 4 Konstytucji oraz – w jej następstwie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum upoważniającego do ratyfikacji. Jednak, jak stwierdza Trybunał, nie ma on kompetencji do kontroli owych czynności prawnych. To stwierdzenie może być zrozumiałe, gdy chodzi o referendum (ze względu na kontrolę ważności dokonywaną przez Sąd Najwyższy), nie wydaje się jednak uzasadnione gdy chodzi o uchwałę Sejmu. Ta może być podjęta np. niezgodnie z trybem przewidzianym przez ustawę, lub z naruszeniem kompetencji innego organu (co zresztą miało miejsce w przypadku Traktatu akcesyjnego; kwestia ta nie była przedmiotem wniosków). Jeśli stanąć na gruncie literalnej wykładni art. 188 pkt 3, trudno odmówić Trybunałowi racji – uchwała Sejmu, chociaż jest aktem centralnego organu państwowego może nie być traktowana jak akt zawierający „przepisy prawa” (jako akt normatywny). Jeśli jednak wyjąć ją spod kontroli TK nie jest ona w ogóle kontrolowana, a treść art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. ogranicza się do kontroli zgodności ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją lub umowami ratyfikowanymi. W ten sposób tryb zawierania umowy międzynarodowej, ważny proces legislacyjny w państwie, staje się pod względem formalnym w ogóle prawie niekontrolowany<sup>12</sup>.

### 2.3. CZY KONTROLA TK DOTYCZY AKTÓW PRAWA POCHODNEGO – TJ. UCHWAŁ ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ?

W pkt. 18.5. orzeczenia (dotyczącym zgodności art. 249 TWE z art. 31 ust. 3, art. 83<sup>13</sup> i art. 87 Konstytucji) TK daje także inny ważny sygnał, a mianowicie, że kontrola konstytucyjności może obejmować akty prawa pochodnego.

---

<sup>12</sup> Zob. na temat uchybień przy zawieraniu Traktatu akcesyjnego zob.: A. Wyrozumska, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r.* [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Akcesyjny i jego skutki*, Zakamycze 2003, s. 34n.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 83 Konstytucji: „Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”.

Art. 87 Konstytucji nie wymienia rozporządzeń i dyrektyw wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Wnioskodawcy powzięli zatem wątpliwość „czy jest to prawo polskie i czy obowiązuje obywateli polskich”, stanowione jest bowiem niezgodnie z wymogami formalnymi Konstytucji. Ponadto czy stosują się do tych aktów warunki dopuszczalności stanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w polskim krajowym systemie prawa, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

TK zauważa, że:

„bezpośrednie przenoszenie wymagań, wynikających z treści art. 31 ust. 3, na płaszczyznę stanowienia prawa wspólnotowego jest nieuzasadnione. Każdy z tych przepisów dotyczy różnych i autonomicznych względem siebie systemów prawnych. Nie uchyla to możliwości oceny uregulowań prawnych, w tym: rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego, m.in. pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym zwłaszcza – wymaganej proporcjonalności ograniczeń”.

Ta wypowiedź sugeruje, że mogłyby te akty – jako składniki prawa polskiego – być badane przez TK. Pomijamy tu racjonalność tej wypowiedzi w stosunku do aktów prawa wspólnotowego. Warto zauważyć, że art. 31 odzwierciedla zasady demokratycznego państwa prawa (*the rule of law*), na których także opiera się UE. W świetle tych samych zasad akt wspólnotowy badany może być przez Trybunał w Luksemburgu, i ma on zgodnie z prawem wspólnotowym wyłączną jurysdykcję w zakresie kontroli legalności aktów prawa wspólnotowego. Jeśli jurysdykcję wykonywałby także TK (zastrzegamy, że na gruncie prawa wspólnotowego jest wątpliwe czy ma taką kompetencję) mogłoby dojść do kolizji między dwoma jurysdykcjami, i jak można wnioskować z omawianego orzeczenia, konflikt rozwiązywany byłby na zasadzie przychylności jednego systemu w stosunku do drugiego (czy raczej przychylności prawa polskiego w stosunku do prawa wspólnotowego). TK mówi wręcz np. o „nakazie respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego”<sup>14</sup> (wywodzącym się z art. 9 Konstytucji) a dalej o „konstytucyjnej zasadzie przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między pań-

---

<sup>14</sup> Pkt 2.1.

stwami”. „Zasady te są sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i odpowiadają idei „współpracy ze wszystkimi krajami”, ujętej w preambule do Konstytucji”<sup>15</sup>. Z tym podejściem do prawa wspólnotowego, aczkolwiek jest ono zachowawcze, można się zgodzić. Ma ono zastosowanie także do innych umów międzynarodowych (a ściśle uchwał organizacji lub organów powołanych takimi umowami).

Warto jednak zwrócić uwagę na inny aspekt. TK wyraźnie (i słusznie) rozpatruje rozporządzenia i dyrektywy jako składniki prawa polskiego. Są one źródłem powszechnie obowiązującego prawa polskiego, choć art. 87 wymienia tylko umowy ratyfikowane. Trybunał wyjaśnia, że:

„Obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażony w art. 83 Konstytucji obejmuje swym zasięgiem tego typu umowy (*umowy ratyfikowane – uwaga AW*). Nie występuje więc – podnoszona przez wnioskodawców – wątpliwość, czy rozporządzenia wspólnotowe jako akty prawa wspólnotowego mają moc wiążącą w Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>16</sup>.

Trybunał wskazuje jednak dalej:

„Rozporządzenia te są wydawane na podstawie ratyfikowanej przez państwa członkowskie (a więc i przez Rzeczpospolitą Polską) umowy konstytuującej organizację międzynarodowe: Wspólnoty Europejskie (oraz Unię Europejską). Artykuł 91 ust. 3 Konstytucji, dotyczący tego typu umów, wyraźnie stanowi, że prawo przez taką organizację stanowione, jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”<sup>17</sup>.

Przypomnijmy, że art. 188 Konstytucji nie wymienia uchwał organizacji międzynarodowych. Zgadzamy się w pełni ze stwierdzeniem TK (aczkolwiek rozporządzenia wydawane są nie na podstawie Traktatu akcesyjnego, lecz TWE, którego Polska nie ratyfikowała, a którym związana jest poprzez ten Traktat) i próbujemy odnaleźć w stwierdzeniu TK tezy o charakterze ogólnym. Z pierwszego cytowanego wyżej fragmentu zdaje się wynikać, że Trybunał przyjął, że akt pochodny

---

<sup>15</sup> Pkt 13.1. orzeczenia, z powołaniem na wyrok TK z 27.5.2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, PiP 2004, nr 11, s. 32.

<sup>16</sup> Pkt 18.5.

<sup>17</sup> Ibidem.

w stosunku do ratyfikowanej umowy międzynarodowej obowiązuje w prawie krajowym, ponieważ umowa spełnia niezbędne do tego wymogi. Teza ta jest trafna i ma istotne znaczenie dla stosowania umów międzynarodowych i uchwał organizacji lub organów międzynarodowych ustanowionych takimi umowami. Stąd już tylko krok do stwierdzenia, że TK ma na podstawie art. 188 Konstytucji kompetencje do kontroli konstytucyjności uchwał organizacji lub organów międzynarodowych ustanowionych umowami międzynarodowymi (pośrednio, tj. poprzez te umowy, w tym sensie do kontroli niesamoistnej). Pozostaje jednak pytanie, czy TK zrobi ten krok w przyszłości. Na razie w orzeczeniu z 27.4.2005 r., które dotyczyło decyzji ramowej z 13.6.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, TK uniknęła problemu zajmując się zgodnością prawa implementującego decyzję ramową przyjętą w ramach III filaru UE z Konstytucją, a nie samą decyzją ramową. Niemniej, w konsekwencji i decyzja – choć tylko pośrednio – okazała się być w konflikcie z Konstytucją.

W tym kontekście niepokojąca jest jednak niekonsekwencja TK dotycząca decyzji ramowej – uchwały UE przyjętej w ramach III filaru. Trybunał uznał wcześniej UE za organizację międzynarodową, powinien zatem akty przyjmowane w III filarze UE traktować jak uchwały organizacji międzynarodowej<sup>18</sup> (TK jednak tego nie robi, pomimo, że decyzja ramowa jest decyzją Rady UE (art. 34 TUE), a więc jeśli nie uchwałą organizacji międzynarodowej (jeśli nie uznaje się UE za organizację międzynarodową), to jest co najmniej uchwałą organu ustanowionego umową międzynarodową. Trybunał posłużył się formułą, co prawda stosowaną w doktrynie prawa UE, ale niezrozumiałą z punktu widzenia prawa krajowego – tj. formułą decyzji ramowej jako „zobowiązania międzyrządowego”. TK stwierdził:

„Nadto decyzja ramowa, jako odnosząca się do obszaru współpracy międzyrządowej (III filar) w zakresie współpracy sądowej i policji w sprawach karnych, stanowi jedynie zobowiązanie międzyrządowe. Adresowana jest przede wszystkim do rządu RP. Nie posiada przy tym niezbędnych cech ratyfikowanej umowy międzynarodowej i tym samym nie może być traktowana jako źródło prawa obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Np. pkt 8.5 orzeczenia z 11.5.2005 r.

<sup>19</sup> Pkt 18.9.

Nie jest jasne na ile i to stwierdzenie TK może odnosić się generalnie do uchwał organizacji międzynarodowych innych niż określone w art. 91 ust. 1 Konstytucji i uchwał organów ustanowionych umową ratyfikowaną. Wydaje się, że odnosi się ono bardziej do decyzji ramowych ze względu na ich specyficzne cechy wskazane w art. 34 ust. 2 pkt b TUE, tj. brak bezpośredniej skuteczności, i konkretny charakter decyzji dotyczącej ENA. Dalej bowiem TK stwierdza:

„Trybunał Konstytucyjny, po dokonaniu analizy treści wspomnianej tu decyzji ramowej doszedł do przekonania, że ze względu na swą ogólność i kierunkowy tylko charakter dyspozycji nie poddaje się ona kontroli zgodności z kategoriycznie ujętym unormowaniem art. 55 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola taka może zostać odniesiona do aktu stanowiącego wdrożenie (implementację) kierunkowej dyspozycji wspomnianej decyzji ramowej”<sup>20</sup>.

Wynikać by z tego mogło, że uchwała „poddawałaby się” kontroli TK, gdyby nie była ogólna i nie miała kierunkowego tylko charakteru dyspozycji (tj. gdyby miała charakter samowykonalny).

Na marginesie można dodać, że TK także w innym miejscu stwierdza, że i postanowienie umowy międzynarodowej podlega kontroli konstytucyjności tylko, gdy ma charakter samowykonalny (za niesamowykonalne uznał TK np. art. 308 TWE<sup>21</sup>, art. 105 TWE<sup>22</sup>). Postanowienia niesamowykonalne „nie poddają się kontroli”, ponieważ nie ma wprost kolizji między postanowieniem traktatu a Konstytucją. Warto zwrócić uwagę, że TK nie ogranicza tego warunku do kontroli dokonywanej w trybie skargi konstytucyjnej.

Przypomnijmy w tym miejscu wypowiedź TK na temat samowykonalności normy zawartą w orzeczeniu TK z 19.12.2002 r. (K 33/02) w sprawie mienia zabużańskiego. Trybunał uznał, że postanowienia tzw. układów republikańskich nie mają charakteru samowykonalnego, albowiem „merytoryczna konstrukcja tych umów i zakres przyjętych tam zobowiązań nie pozwalają na uznanie, że tworzyły one bezpośrednią podstawę dla roszczeń kompensacyjnych osób repatriowanych i ich spadkobierców. Wymagały natomiast recepcji do systemu prawa wewnętrznego”. Konieczną bowiem przesłanką bezpośredniego stosowania umowy, zdaniem Trybunału, jest:

„określenie w samej umowie wszystkich elementów normatywnych, od których zależy zastosowanie określonego instrumentu prawnego. Stanowisko

---

<sup>20</sup> Pkt 18.9.

<sup>21</sup> Pkt 18.6.

<sup>22</sup> Pkt 18.7.

to potwierdza wyraźnie art. 91 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym o bezpośrednim stosowaniu umowy międzynarodowej można mówić jedynie wtedy, kiedy jej stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy”.

Samowykonalność jest pojęciem ściśle związanym ze stosowaniem normy. Przepis niesamowykonalny nie może być stosowany bezpośrednio. Nie jest jednak przekonywujące, że bark samowykonalności wyklucza kontrolę konstytucyjności przepisu. Posłużmy się dla zilustrowania problemu, o którym mowa przykładem. Załóżmy najpierw, że konstytucja zawiera przepis zakazujący stosowania kary śmierci, a ratyfikowana umowa międzynarodowa zawiera postanowienie niesamowykonalne – „państwo przedsięwzięmie wszelkie niezbędne kroki, aby wprowadzić do swego prawa wewnętrznego karę śmierci”. Dlaczego badanie konstytucyjności takiego przepisu (jasnego i bezwarunkowego, wymagającego jednak implementacji) miałyby być wyłączone? Czy można zawrzeć umowę sprzeczną z Konstytucją? Można mieć zapewne różne poglądy w tych sprawach, wydaje się jednak, że w pewnych przypadkach także przepis niesamowykonalny może i powinien podlegać kontroli konstytucyjności.

W tym świetle można mieć wątpliwości co do słuszności generalnego ograniczenia – wyłączenia przepisów niesamowykonalnych, a do tego powstaje pytanie czy można uznać, że przepis kompetencyjny (tak jest w przypadku art. 308 i 105 TWE) ma charakter niesamowykonalny? Chyba jest wręcz odwrotnie. Z punktu widzenia podmiotu, który otrzymał kompetencje jest to przepis jak najbardziej samowykonalny. Co zatem znaczy – *samowykonalny* w obecnym ujęciu TK? TK tego niestety nie wyjaśnia ograniczając się do lakonicznych stwierdzeń, np. w odniesieniu do art. 308 TWE, że nie ma on charakteru samowykonalnego, ponieważ, „(j)ego stosowanie wymaga wydania przez Radę Wspólnot (Unii) aktów prawa wtórnego. Uchwalając takie prawo, Rada musi stanowić jednomyślnie, a więc bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej nie może ono być przyjęte.” Wydaje się, że TK myli płaszczyzny oceny charakteru przepisu i że samowykonalny w tym ujęciu nie odnosi się do bezpośredniego stosowania normy, nie oznacza normy jasnej, kompletnej i bezwarunkowej.

Nie jest także wykluczone, że TK rozumiał „zobowiązanie międzyrządowe” jako umowę nieratyfikowaną (zawartą w trybie uproszczonym), takie było zresztą stanowisko wnioskodawców. Co do tego typu umów, wypowiedź Trybunału oznaczałaby zatem, że skoro nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa (są zatem, upraszczając nieco problem, z punktu widzenia prawa polskiego umowami niesamowykonalnymi) nie podlegają one kontroli TK. Takie stwierdzenie Trybunału wydaje się tym bardziej wątpliwe. Umowy nieratyfikowane choć nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa stanowią źródła

zobowiązań organów państwa i mogą wywoływać skutki prawne wobec innych podmiotów, np. poprzez odesłanie zawarte w ustawie. Ponadto art. 188 Konstytucji chyba celowo w pkt 1 mówi o badaniu zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, a w pkt 2 i 3 odnosi się tylko do umów ratyfikowanych.

A teraz wyobraźmy sobie, że takie same normy, jakie wskazywaliśmy dla zilustrowania problemu kontroli postanowień niesamowykonalnych (dotyczące kary śmierci) zawarte są w umowie nieratyfikowanej. Taka umowa tak samo jak umowa ratyfikowana jest objęta art. 9 Konstytucji. Czy organy do tego uprawnione nie mogłyby zwrócić się z pytaniem prawnym do TK w kwestii konstytucyjności takiej umowy? Kto zatem badać ma, np. czy organy państwa naruszają zasadę praworządności zawierając „niekonstytucyjną” umowę? Jeśli nie TK, to zrównuje się tym samym umowę nieratyfikowaną z porozumieniem niewiążącym prawnie. Tym samym wskazuje to ewentualnie istotną lukę w polskim systemie prawnym. Inną kwestią jest, że sprawy mogą trafiać do TK w różnym trybie i dotyczyć aktów prawa krajowego opartych na niesamowykonalnych aktach prawa międzynarodowego. Trudno, aby TK uchylił się od takiej kontroli (choć pośredniej).

Warto w tym miejscu wspomnieć, że z problemem kontroli zgodności decyzji ramowej w sprawie ENA z prawami fundamentalnymi skonfrontowany został ostatnio także belgijski Trybunał Konstytucyjny (*Cour d'Arbitrage*). Trybunał nie odrzucił skargi z tego powodu, że decyzja ramowa w sprawie ENA nie może być bezpośrednio stosowana (jest „niesamowykonalna”). Zwrócił się natomiast do ETS z pytaniami prejudycjalnymi<sup>23</sup>, uznał bowiem, że zarzuty postawione przez wnioskodawcę w skardze o unieważnienie ustawy wykonującej decyzję ramową dotyczą w istocie legalności decyzji ramowej w sprawie ENA, i ponieważ Belgia uznała jurysdykcję ETS zgodnie z art. 35 TUE (Polska do tej pory tego nie zrobiła). Kwestia, że skarga oparta jest na prawie krajowym ma w tego typu sytuacjach drugorzędne znaczenie. Wydaje się, że gdyby Belgia nie uznała kompetencji ETS, belgijski TK nie odrzuciłby skargi, lecz rozstrzygnąłby ją samodzielnie co do meritum. Musiałby wtedy rozstrzygać także o legalności decyzji ramowej.

---

<sup>23</sup> Pytania Trybunału dotyczyły zgodności decyzji ramowej z art. 34 TUE, w związku z zarzutem przekroczenia kompetencji przy przyjmowaniu decyzji ramowej w sprawie ENA (wnioskodawcy uważali, że decyzja powinna być przyjęta w formie umowy międzynarodowej przez państwa członkowskie) oraz zgodności częściowego uchylenia wymogu podwójnej karalności z art. 6 TUE, a w szczególności z ogólnymi zasadami równości i niedyskryminacji. Zob. notatka delegacji belgijskiej, Rada 11518/05 z 4.8.2005 r., COPEN 116, EUROJUST 42, EJM 38; orzeczenie *Cour d'Arbitrage* z 13.7.2005 r.

Jeszcze jedna rzecz warta jest uwypuklenia, a mianowicie *ratio*, dla którego Trybunał zadał pytanie. Otóż Trybunał podkreślił, że różnice w interpretacji przez organy sądowe w różnych państwach członkowskich UE co do ważności decyzji ramowej zagroziłyby jednolitości porządku wspólnotowego i naruszyłyby zasadę pewności prawa. Wykazał zatem „przychylność” prawu WE/UE, do której nawiązuje w obu orzeczeniach, i nie wyklucza, jej polski TK.

#### 2.4. CZY KONTROLA TK DOTYCZY AKTÓW NIEWIĄŻĄCYCH PRAWNIE?

Inną interesującą kwestią jest to, czy TK może objąć kontrolą konstytucyjności akt niewiązący prawnie (porozumienie pozaprawne) taki jak np. Karta praw podstawowych UE. Trybunał zmierzył się z tym problemem w związku z zarzutem sprzeczności art. 6 ust. 2 TUE i art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji dotyczącym ochrony własności. Trybunał słusznie wskazuje, że:

„Kontrola taka jest jednak *de lege lata* niedopuszczalna. Karta ta w postaci, w jakiej została proklamowana w Nicei, jest do tej pory porozumieniem, bliższym w obecnym statusie naturze deklaracji niż aktu prawa obowiązującego. Jej postanowienia nie mają zatem charakteru prawnie wiążącego. W płaszczyźnie prawnej nie skutkują powstaniem konkretnych uprawnień po stronie jednostek. Nie mogą one – jako wyłącznej podstawy roszczeń – przywoływać praw, o których stanowi Karta”<sup>24</sup>.

W konsekwencji, tak jak zauważyliśmy wyżej, Akt końcowy, jako akt niewiązący prawnie, także nie może podlegać kontroli TK.

### 3. PRYMAT KONSTYTUCJI WOBEC PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO/WSPÓLNOTOWEGO

#### 3.1. WIELOSŁADNIKOWOŚĆ POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

Fundamentalnym zagadnieniem orzeczenia z 11.5.2005 r. jest kwestia nadrzędności Konstytucji wobec wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, w tym prawa WE/UE.

---

<sup>24</sup> Pkt 18.8.



Trybunał stwierdza, że „art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej” [...]”<sup>25</sup>. Zauważa jednak także, że:

„regulacji tej towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego. Świadomą decyzją ustrojodawca wprowadził do zasad naczelnych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i to w bezpośrednim sąsiedztwie art. 8 ust. 1, wskazanego przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli konstytucyjności – zasadę wyrażoną w art. 9. Zgodnie z tym unormowaniem „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego” [...]”<sup>26</sup>.

Konsekwencją tego jest, zdaniem TK, wieloskładnikowość krajowego porządku prawnego, „konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych.” Prawo wspólnotowe nie jest jednak do końca prawem zewnętrznym, Trybunał słusznie zauważa, że w procesach jego tworzenia uczestniczą organy krajowe, poprzez zawieranie umów międzynarodowych, czy przyjmowanie aktów w Radzie. (Na marginesie dodajmy, że to samo można zauważyć odnośnie do każdej umowy międzynarodowej).

Prowadzi to dalej do konkluzji, że:

„Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów”<sup>27</sup>.

Nie bez znaczenia jest przy tym, że „(z)łożenie wieloskładnikowej struktury systemu prawa obowiązującego w Polsce ma charakter generalny”, nie jest to uregulowanie epizodyczne, przyjęte tylko w związku z przystąpieniem do UE. A zatem, jak można sądzić, odnosić się ma do całego prawa międzynarodowego, co wydaje się stwierdzeniem słusznym.

---

<sup>25</sup> Pkt 2.1.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Pkt 2.2.

Jeśli tak, to kolejne zdanie jest mylące, dotyczy bowiem tylko umowy przyjętej w trybie art. 90 Konstytucji. Chociaż bowiem wymienia art. 91 Konstytucji – co sugerowałoby wszystkie umowy ratyfikowane – to jednak szczególny tryb wprowadzania „podsystemu” Konstytucja przewiduje tylko w związku z przekazaniem kompetencji – art. 90 Konstytucji, i tylko ten tryb „wykazuje pokrewieństwo”, o którym mowa niżej:

„Konstytucja, w następstwie regulacji zawartych w art. 9, art. 87 ust. 1 oraz w art. 90–91, uznaje tę wieloskładnikową strukturę unormowań obowiązujących na terytorium RP i przewiduje szczególny tryb jej wprowadzania. Tryb ten wykazuje pokrewieństwo z trybem zmiany Konstytucji”<sup>28</sup>.

Dalej TK argumentuje: dopuszczenie wieloskładnikowej struktury unormowań odbyło się na mocy Konstytucji i może być odwołane tylko przy zachowaniu trybu zmiany Konstytucji. Ma zatem szczególną trwałość. Można mieć jednak wątpliwość czy „Polski ustrojodawca konstytucyjny, przy udziale ogółu obywateli uprawnionych do udziału w referendum konstytucyjnym, suwerennie [...] przesądził, i to na kilka lat przed zawarciem Traktatu akcesyjnego, o wiążącym charakterze zawartych i ratyfikowanych (i w następstwie tego „wiązących Rzeczpospolitą Polską”) umów międzynarodowych”<sup>29</sup>. Zdanie to jest kolejnym uproszczeniem i wydaje się odnosić do płaszczyzny krajowej. Odczytywać je trzeba w ten sposób: Konstytucja przesądza, że wiążąca Polskę, zawarta umowa ratyfikowana, staje się częścią porządku krajowego i wiąże w płaszczyźnie prawa krajowego – w ramach – co podkreśla TK dalej – „jednolitego systemu prawnego”. Znowu, to stwierdzenie ma charakter ogólny, i dotyczy każdej innej umowy ratyfikowanej.

Wizję wieloskładnikowego systemu prawnego opartego na primacie Konstytucji zawartą w orzeczeniu z 11.5.2005 r. dopełniają tezy wcześniejszego orzeczenia TK w sprawie ENA. Trybunał stwierdził w nim niekonstytucyjność art. 607t ust.1 k.p.k, implementującego decyzję ramową w sprawie ENA, jako postanowienia sprzecznego z zakazem ekstradycji obywatela polskiego ujętym w art. 55 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ jednak niezwłoczne (z dniem ogłoszenia orzeczenia) wyeliminowanie kwestionowanego w pytaniu prawnym przepisu prowadziłoby do naruszenia wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych,

---

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Pkt 2.2.

TK postanowił skorzystać z kompetencji uregulowanej w art. 190 ust. 3 Konstytucji i utrzymał przez 18 miesięcy moc obowiązującą zakwestionowanego przepisu<sup>30</sup>. TK uznał to za wyraz:

„wywodzonej z zasady podziału i współdziałania władz – wstrzeźliwości sędziowskiej. W sytuacji, gdy utrata mocy obowiązującej przez przepis uznany za niekonstytucyjny mogłaby spowodować naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, **instytucja przedłużania okresu jego stosowania nabiera więc znaczenia w sferze zobowiązań międzynarodowych państwa** (podkreślenie A.W.). Korzystanie z niej jest rozwiązaniem zapewniającym (do czasu, gdy zostaną usunięte sprzeczności w wewnętrznym porządku prawnym) wywiązywanie się przez Polskę z przyjętych przez nią zobowiązań”<sup>31</sup>.

Co więcej TK widzi w instytucji odroczenia czasowo określony wyjątek „od zasady hierarchicznej zgodności systemu prawnego i zasady nadrzędności Konstytucji, wyraźnie dopuszczony przez samego ustrojodawcę. Oczywiście o występowaniu takich wyjątków *in concreto* decyduje Trybunał Konstytucyjny, starannie wyważając wartości, a także określając w odniesieniu do poszczególnych przepisów objętych kontrolą termin utraty mocy obowiązującej”<sup>32</sup>.

Przy tak wyraźnym sformułowaniu prymatu Konstytucji, jakie zawarte jest w art. 8 Konstytucji, obydwa orzeczenia TK trzeba uznać za umiejętne pogodzenie zobowiązań międzynarodowych z Konstytucją. Uważamy, że w uproszczeniu, TK widzi te kwestie następująco: Konstytucja stanowi najwyższe prawo RP, ale art. 9 i art. 190 ust. 3 Konstytucji pozwalają, w konkretnej sytuacji, na zapewnienie wykonania zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z Konstytucją. Nie ma jednak mowy o żadnym generalnym pierwszeństwie w stosunku do Konstytucji:

„Każde tego rodzaju postanowienie poprzedzone musi być wyważeniem wartości, których naruszenie stanowić będzie dające się przewidzieć następstwo przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów,

---

<sup>30</sup> Pkt 5.4 orzeczenia z 27.4.2005 r.: „Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 607t § 1 k.p.k. ma ten skutek, że w okresie 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis ten (o ile wcześniej nie zostanie uchylony bądź zmieniony przez ustawodawcę), mimo, że obalone w stosunku do niego zostało domniemanie konstytucyjności, winien być stosowany przez wymiar sprawiedliwości. Sądy polskie nie mogą więc odmawiać przekazania obywateli polskich ściganych ENA”.

<sup>31</sup> Pkt 5.3 orzeczenia z 27.4.2005 r.

<sup>32</sup> Pkt 5.1 orzeczenia z 27.4.2005 r.

w stosunku do wartości chronionych odroczeniem wejścia w życie skutków wyroku. Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny winien kierować się zwłaszcza dbałością o zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek<sup>33</sup>.

Powtórzmy, że stwierdzenie TK dotyczy nie tylko prawa UE, ale każdego zobowiązania międzynarodowego (tym bardziej, że nie dotyczyło prawa wspólnotowego, ale aktu z III filaru UE). Jako stwierdzenie generalne uważamy je za znamienne i słuszne. Potwierdzenie pierwszeństwa obowiązywania i stosowania Konstytucji w stosunku do wszystkich umów ratyfikowanych a także innych źródeł prawa międzynarodowego (z możliwością jednak wypełnienia pod pewnymi warunkami zobowiązania międzynarodowego pozostającego w konflikcie z Konstytucją) ma fundamentalne znaczenie dla stosowania prawa międzynarodowego w prawie krajowym.

### 3.2. UMOWY MIĘDZYNARODOWE PRZEKAZUJĄCE KOMPETENCJE ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ – PRYMAT JEDYNIEM W STOSUNKU DO USTAW

TK w wyroku z 11.5.2005 r. wskazuje dalej, że Konstytucja opiera się na zamkniętym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Należą do tego katalogu ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji), i nie ulega wątpliwości, że w grupie tej mieszczą się umowy ratyfikowane w trybie art. 90. Zgodnie z postanowieniem art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyra-

---

<sup>33</sup> Pkt 5.1 orzeczenia z 27.4.2005 r. TK dalej dodaje: „Trzeba jednak zauważyć, że możliwość przedłużenia przez Trybunał okresu, w którym prawa i wolności są ograniczane wskutek obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów, nie podlega tak restrykcyjnym i jednoznacznie sformułowanym warunkom, jak uregulowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia, które krępują w tym zakresie działania ustawodawcy. Trybunał dysponuje tu większą swobodą. Tym samym jest dopuszczalne, by odroczenie (oczywiście jedynie w określonych przez ustrojodawcę ramach czasowych) dokonane było ze względu na inne niż wymienione w art. 31 ust. 3 wartości (tj. bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób), a nawet – gdy to nieuniknione – prowadziło do przejściowego utrzymania w mocy przepisów ograniczających konstytucyjne wolności i prawa. Wniosek przeciwny byłby nie do zaakceptowania, ponieważ art. 190 ust. 3 nie wyklucza (o czym była już mowa) możliwości przedłużenia przez Trybunał okresu stosowania nawet przepisów naruszających granice określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

żoną w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że art. 91 ust. 2 dotyczy tylko umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a więc z pewnością traktatów ratyfikowanych w trybie art. 90 ust. 2. Przepis nie obejmuje traktatów ratyfikowanych w trybie referendum. Trybunał nie wydaje się zauważać kwestii, przechodzi nad tym do porządku, traktując jednakowo całą kategorię umów o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”. Widoczne jest to w następującym stwierdzeniu:

„Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji 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 [...]”<sup>34</sup>.

Trybunał nie odróżnił zatem sytuacji umowy ratyfikowanej w trybie referendum i przyjął *a priori*, że zajmują one takie samo miejsce jak umowy ratyfikowane w trybie art. 90 ust. 2.

Trybunał odróżnił jedynie umowy o przekazaniu kompetencji od innych umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, podkreślając, że ich odmienność przejawia się w ratyfikacji w trybie „o wyraźnie zaostrzonych wymogach”, w porównaniu z trybem przewidzianym dla innych umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Zaostrzenie to polega na: podniesieniu progu koniecznej większości w obu izbach z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości 2/3 głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie. W odniesieniu zaś do drugiej grupy interesujących nas umów – „alternatywnie (mocą odpowiedniej uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów) – na upoważnieniu do ratyfikacji, udzielonego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego.” Zrównując w ten sposób ustawę upoważniającą z referendum upoważniającym (alternatywność procedury wydaje się być decydująca), TK przechodzi nad tym do porządku. Co więcej, wypowiadając się w sprawie cech Traktatu akcesyjnego<sup>35</sup>, wyraźnie kwalifikuje ten traktat jako zawarty za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu (wyrażoną w ustawie). Inne porównanie obu

---

<sup>34</sup> Pkt 4.2.

<sup>35</sup> Pkt 5.2.

rodzajów umów ratyfikowanych w trybie art. 90 znaleźć można w pkt. 4.3. orzeczenia, w którym TK stwierdza, że przyjmując ustawę upoważniającą do ratyfikacji umowy w trybie art. 90 ust. 2 Sejm i Senat działają jako organy reprezentujące Naród – suwerena. Natomiast, gdy chodzi o drugą grupę umów, „(b)ezpośrednie odwołanie się do suwerennej decyzji Narodu występuje jeszcze intensywniej”. Umowy te mają zatem jeszcze jedną wspólną cechę.

W ten sposób rozumując można zgodzić się z cytowaną wyżej konkluzją Trybunału, nie tyle natomiast art. 91 ust. 2 gwarantuje pierwszeństwo traktatom ratyfikowanym za zgodą wyrażoną w referendum, ponieważ ustawodawca konstytucyjny wyraźnie zapomniał o tej kategorii umów, co dedukowana z niego norma, która logicznie musi mieć także zastosowanie do umów przyjmowanych w jeszcze bardziej wymagającym trybie, posiadających jeszcze silniejszą legitymację demokratyczną.

Ważniejsza jest jednak inna konstatacja Trybunału, a mianowicie, iż zagwarantowane art. 91 ust. 2 pierwszeństwo:

„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 nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania”<sup>36</sup>.

Na tle powyższego stwierdzenia powstaje jednak kwestia zgodności owego prymatu z wpisaną przeciwieństwie w Traktat o przystąpieniu do UE zasadą prymatu stosowania prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego.

Po pierwsze, budzi zastrzeżenia przyjęta przez TK koncepcja istnienia dwóch autonomicznych porządków prawnych, prawa europejskiego i prawa krajowego (polskiego), skoro wcześniej TK mówił o jednolitości polskiego porządku prawnego. Zdaniem TK, „(i)ch wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych

---

<sup>36</sup> Pkt 4.2.

koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe.” Wbrew temu, co TK stwierdza, Trybunał stosuje w istocie koncepcje tradycyjne (wręcz koncepcję dualistyczną), podczas gdy wieloletnim dorobkiem prawa wspólnotowego jest podejście monistyczne. Prawo WE/UE tworzy część systemu krajowego (jako jeden porządek). Żadna norma prawa krajowego, sprzeczna z normą wspólnotową, nie może być zastosowana, włączając normę konstytucyjną (nie wpływa to jednak na obowiązywanie normy jako takiej). Dalsze rozważania TK przypominają wywody niemieckiego FTK i duńskiego Trybunału Konstytucyjnego, zresztą TK nie ukrywa, że na tych orzeczeniach się opiera. Nieprzypadkowo są to państwa opierające się na koncepcji dualistycznej. Wątpliwe jest czy identyczne rozwiązania powinno się stosować dla porządku polskiego, który jak się wydaje w świetle Konstytucji z 1997 r. jest porządkiem raczej monistycznym (co wynika, przynajmniej pośrednio z art. 91, a zwłaszcza ust. 2 i 3).

Nie wdając się jednak głębiej w rozważania na temat monizmu czy dualizmu, ramy tego artykułu na to nie pozwalają, trzeba odnotować, że TK słusznie zauważa, że z uwagi na wspólnotę aksjologiczną i fakt, że prawo europejskie stanowi efekt wspólnych działań państw członkowskich kolizje z Konstytucją będą rzadkością. Wystąpienia jednak „nieusuwalnej sprzeczności” wykluczyć nie można:

„Taka sprzeczność nie może 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 reprezentować. **Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg**, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia ‘przyjazna dla prawa europejskiego’ ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i nie-

możliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej<sup>37</sup>.

Jest to niezwykle mocne podkreślenie nadrzędności Konstytucji, stanowiące zresztą do pewnego stopnia powtórzenie też zawartych w wyroku FTK.

Jeśli jednak normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych, i jeśli w takich przypadkach nadrzędność Konstytucji przejawia się w sferze obowiązywania i stosowania, wyrok Trybunału z 27.4.2005 r. w sprawie ENA staje się mniej jasny. Czyż orzeczenie to nie wskazuje, że „próg jest przekraczalny”, i to w przypadku zwykłego „zobowiązania międzyrządowego”? TK uznał przecież, że niekonstytucyjny przepis mimo to będzie skuteczny przez dalszych 18 miesięcy.

Z podobnym problemem miał do czynienia *Bundesverfassungsgericht*. W orzeczeniu z 18.7.2005 r.<sup>38</sup> Trybunał ten uznał niemiecką ustawę implementującą ENA za niezgodną z konstytucją – godzącą w „wolność od ekstradycji” (art. 16 ust. 2 Ustawy Zasadniczej – *Grundgesetz*) w sposób nieproporcjonalny, ponieważ ustawodawca nie wykorzystał swobody przewidzianej w decyzji ramowej dotyczącej ENA, aby implementacja decyzji ramowej w prawie krajowym wykazywała najwyższe możliwe poszanowanie prawa fundamentalnego. Ustawa naruszyła także prawo do sądu (art. 19 ust. 4 *Grundgesetz*) nie przewidując możliwości zaskarżenia decyzji sądowej dotyczącej wydania. FTK wskazał jednocześnie, że ekstradycja obywatela niemieckiego nie jest możliwa do czasu wydania nowej ustawy. Dla niemieckiego Trybunału próg jest „prawdziwie” nieprzekraczalny.

Nasuwa się zresztą także i inne pytanie, dlaczego przepis krajowy sprzeczny z Konstytucją (z przepisem dotyczącym praw i wolności jednostki wyznaczający minimalny i nieprzekraczalny próg), który wykonuje zobowiązanie międzynarodowe ma, w pewnym sensie, prymat stosowania w stosunku do normy Konstytucji (aczkolwiek czasowy i zapewniany indywidualnie przez TK), natomiast nie ma prymatu stosowania prawo wspólnotowe (TK odróżnia akty III filaru UE). Trze-

---

<sup>37</sup> Pkt 6.4.

<sup>38</sup> 2 BvR 2236/04.



ba tu przypomnieć orzeczenie ETS w sprawie 106/77 *Administracja Finansów Państwowych v. Simmenthal SpA* ECR [1978] 629. ETS stwierdził wówczas dobitnie, że:

„[...] zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego stosunek między, z jednej strony, postanowieniami traktatów i bezpośrednio stosowanymi środkami instytucji Wspólnot, a z drugiej, prawem krajowym jest taki, że te postanowienia i środki, nie tylko z powodu swojego wejścia życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, tak dalece jak stanowią integralną część i mają pierwszeństwo w porządku prawnym obowiązującym na terytorium każdego państwa członkowskiego – także powodują, że wejście w życie (*valid adoption*) nowego środka legislacyjnego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłby on spreczny z normami wspólnotowymi. W rzeczy samej uznanie, że krajowe środki legislacyjne, przyjęte w dziedzinie, na którą rozciąga się kompetencja prawotwórcza Wspólnoty, lub też które w inny sposób są niezgodne z postanowieniami prawa wspólnotowego, wywierają jakiegokolwiek skutki prawne prowadziłoby do zanegowania efektywności zobowiązań zaciągniętych bezwarunkowo i nieodwracalnie (*unconditionally and irrevocably*) przez państwa członkowskie na podstawie Traktatu, i w ten sposób zagroziłoby (*imperil*) samym podstawom Wspólnoty”<sup>39</sup>.

TK nie przeczy istnieniu zasady prymatu prawa wspólnotowego. Zauważa bowiem:

„Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Taki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Pkt 17–18 orzeczenia ETS.

<sup>40</sup> Pkt 7.

Prawo wspólnotowe z kolei nie przeczy prymatowi obowiązywania krajowej konstytucji, wymaga jedynie prymatu stosowania. Zgodnie z prawem wspólnotowym krajowy organ stosujący prawo wspólnotowe ma obowiązek zastosowania normy prawa wspólnotowego, co nie wyklucza mocy obowiązującej sprzecznej z normą wspólnotową normy krajowej. Norma ta obowiązuje dopóki państwo nie zmieni Konstytucji, nie uwolni się ze zobowiązania wspólnotowego (może wystąpić z UE). Te wszystkie konsekwencje, które wskazuje TK w obu omawianych orzeczeniach mają zastosowanie do tego przypadku. Ponadto prymat stosowania prawa wspólnotowego nie neguje prawa „suwerennego polskiego ustrojodawcy konstytucyjnego” do „samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji”<sup>41</sup>. Niemniej TK wolał pójść inną drogą, chroniąc przy tym pełną nadrzędność Konstytucji. Pokazuje to wyraźnie jak trudno jest systemom krajowym opartym na tradycyjnych koncepcjach suwerenności, niezależności, stosunku prawa krajowego do prawa międzynarodowego itp. zaakceptować „wspólnotowy” charakter prawa (Wspólnotę). Co prawda, orzeczenie polskiego TK nie odbiega zasadniczo od dotyczących tych kwestii orzeczeń Trybunałów Konstytucyjnych niektórych innych państw członkowskich.

Orzeczenie TK zresztą tylko na pierwszy rzut oka przeczy tak zarysowanemu prymatowi. Wydaje się jednak, że trzeba je czytać razem z orzeczeniem w sprawie ENA, gdzie znaleźć można co najmniej kilka ważnych wypowiedzi dotyczących art. 9 Konstytucji. Jeśli TK zamierzał powiedzieć, że prymat Konstytucji jest bezwzględny, ale oznacza on przecież także prymat art. 9 Konstytucji – Polska przestrzega zobowiązań międzynarodowych, i że zastosowanie może mieć art. 190 ust. 3 Konstytucji – wówczas orzeczenie TK nie tyle pozostaje w zgodzie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego, ale pozwala w konkretnym przypadku zapewnić prymat stosowania normy wspólnotowej w stosunku do Konstytucji. Oznacza ono jednak, jak się wydaje, taki sam „prymat” każdego innego zobowiązania międzynarodowego. Konkluzja, jaką można z tego wszystkiego wyciągnąć, jest taka, że TK, choć starał się widzieć w Traktacie akcesyjnym nową jakość (umowę różną od umów klasycznego prawa międzynarodowego) w istocie nie przypisał jej żadnej swoistej cechy, wręcz odszedł od „wspólnotowego” charakteru porządku prawnego wytworzonego przez TWE, do którego przecież Polska przystępowała właśnie poprzez Traktat akcesyjny. Gdyby bowiem chciał uznać bezwzględnie „wspólnotowy” charakter tegoż

---

<sup>41</sup> Por. Pkt 7.

porządku traktatowego, w naszym przekonaniu, TK mówiłby tylko o prymacie obowiązywania Konstytucji, a nie także jej stosowania. Prymat prawa wspólnotowego wyklucza prymat stosowania Konstytucji.

Na marginesie można dodać, że TK zauważył, że Traktat akcesyjny „w porównaniu z klasycznymi umowami międzynarodowymi wykazuje pewne swoistości”. Zdaniem Trybunału, cechą klasycznych umów jest „przewidywalność elementów przyszłego funkcjonowania już w momencie zawierania umowy”, natomiast system Unii Europejskiej ma charakter dynamiczny. „Przewiduje on możliwość zmian treści prawa w porównaniu ze stanem w momencie akcesji. Przewiduje też możliwość ewolucji zasad i zakresu funkcjonowania Unii. W momencie akcesji nie występuje zatem całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszego rozwoju”.

Z tezą tą trudno się do końca zgodzić. Pod tym względem jednak Traktat akcesyjny nie wykazuje żadnej swoistości, taką cechą posiada obecnie wiele umów międzynarodowych wiążących Polskę, co najwyżej różnicę może od Traktatu akcesyjnego stopień dynamiki, lecz nie dynamika jako taka. Czyż „przewidywalna” jest Europejska konwencja o ochronie praw człowieka, czy inne traktaty służące ochronie praw człowieka, statut o ustanowieniu Międzynarodowego Trybunału Karnego, albo umowy gospodarcze ustanawiające organy wyposażone w kompetencje do przyjmowania wiążących państwa decyzji, czy nawet Karta Narodów Zjednoczonych? Państwa starają się zawsze zabezpieczać przed nadmierną „dynamiką” takich umów, a najlepszym zabezpieczeniem jest zawsze ścisłe, na ile to jest możliwe, określenie zobowiązań i zakresu kompetencji stworzonych przez siebie organów. W tym sensie TK słusznie konkluduje, że w przypadku Traktatu akcesyjnego, „zarazem kompetencje przekazane przez państwa członkowskie zapewniają wpływ tychże państw na podejmowane działania i decyzje całego systemu UE. Jest to istotna gwarancja jego prawidłowości i akceptowalności”<sup>42</sup>.

Nie te jednak cechy decydują o swoistości i charakterze prawa wspólnotowego (czy szerzej prawa UE). Powtórzmy raz jeszcze, konkluzja TK nie wydaje się uwzględniać jakiś szczególnych cech prawa WE/UE, ma ona raczej charakter ogólny, i wydaje się, że może mieć zastosowanie do każdej umowy międzynarodowej. Podejście TK trzeba

---

<sup>42</sup> Pkt 5.1. Rozważając art. 308 TWE TK także słusznie dostrzega: „Decyzja o objęciu przez Unię nowego obszaru działania, w celu osiągnięcia jednego z celów wspólnoty, wymaga wszakże jednomyślności państw członkowskich w rozstrzyganej sprawie (art. 308 TWE). Gwarantuje to, że zmiany w rozważanym zakresie nie będą mogły nastąpić mimo sprzeciwu któregokolwiek z państw”.

uznać zatem za ostrożne, niemniej pozwala ono, w konkretnym przypadku, na zapewnienie prawu WE/UE pełnego stosowania w polskim porządku prawnym, w oparciu właśnie o Konstytucję. Wydaje się jednak, że mechanizm wskazany przez Trybunał Konstytucyjny może być uważany, w stosunku do prawa wspólnotowego, tylko za rozwiązanie prowizoryczne.

#### 4. UMOWY MIĘDZYNARODOWE A RESPEKTOWANIE WARTOŚCI WSKAZANYCH W PREAMBULE KONSTYTUCJI

Ważnym stwierdzeniem Trybunału dotyczącym umów międzynarodowych jest również wypowiedź znajdująca się w części poświęconej zarzutowi niezgodności Traktatu akcesyjnego z preambułą Konstytucji RP. Z całego orzeczenia TK przebija jednoznaczne przesłanie – Konstytucja stanowi najwyższą wartość w państwie prawa, musi być bezwzględnie przestrzegana. Znaczenie prawne mają nie tylko materialne postanowienia Konstytucji, ale także jej preambuła. Wskazuje ona m.in. uniwersalne wartości konstytucyjne oraz podstawowe zasady wspólnoty państwowej, tj. demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości. „Z tekstu preambuły do Konstytucji” – zauważa Trybunał – „nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji”<sup>43</sup>. W świetle preambuły należy także odczytywać art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Trybunał stwierdza:

„Dotyczy to konstytucyjnej (a więc – prawnej) powinności wykazania, przy ich stosowaniu, troski o suwerenne i demokratyczne stanowienie o bycie i przyszłości Rzeczypospolitej oraz zagwarantowanie praw obywatelskich, a także sprawność i rzetelność instytucji publicznych”<sup>44</sup>.

Stwierdzenie to może jednak budzić wątpliwości. A zatem zawierając umowy międzynarodowe dotyczące przekazania kompetencji (stosowanie art. 90 dotyczy zawierania, albo dalej związywania państwa umowami) kierować się trzeba najwyższymi wartościami systemowy-

---

<sup>43</sup> Pkt 6.5.

<sup>44</sup> Ibidem.

mi. Choć Trybunał mówi tylko o art. 90, stwierdzenie to wydaje się mieć wartość uniwersalną i dotyczy także innych umów międzynarodowych. Jak jednak rozumieć odniesienie do art. 91 ust. 3? Czy tak jak TK rozumiał ten przepis i dał temu wyraz w innych częściach orzeczenia – tj. odwołanie do umów konstytuujących organizacje międzynarodowe (przepis ten stanowi klauzulę kolizyjną wskazując pierwszeństwo bezpośrednio stosowanych uchwał organizacji międzynarodowej, o której tam mowa), czy też stwierdzenie Trybunału odczytywać jako wskazanie powinności dla polskich przedstawicieli w organach UE, aby przy uchwalaniu aktów prawnych w UE kierowali się ww. wartościami (zawieranie umowy odpowiada procesowi wyrażania zgody na związanie RP aktem WE/UE)? Art. 91 ust. 3 nie dotyczy jednak procesu „zawierania”, lecz stosowania prawa wtórnego w prawie krajowym. W takim razie Trybunał wskazuje ograniczenia bezpośredniego stosowania aktów prawa WE/UE. Te ograniczenia to nie tylko „troska o suwerenne i demokratyczne stanowienie o bycie i przyszłości Rzeczypospolitej”, ale pomijając już zagwarantowanie sprawności i rzetelności instytucji publicznych (trudno sobie wyobrazić, o co mogłoby tu chodzić w odniesieniu do bezpośredniego stosowania – czy bezpośrednio stosując prawo wtórne instytucje publiczne muszą być sprawne i rzetelne?), całkiem konkretny obowiązek: „zagwarantowanie praw obywatelskich”. Czy oznacza to zatem, że TK przewiduje sytuację, w której np. organ stosujący prawo wtórne skonfrontowany z ewentualnym naruszeniem przez to prawo praw obywatelskich, da pierwszeństwo prawom fundamentalnym? Biorąc pod uwagę niezwykle mocne wypowiedzi TK w kwestii prymatu Konstytucji, poprzedzające to stwierdzenie<sup>45</sup> wydaje się, że TK właśnie o to chodzi – o stosowanie. Niemniej, powinność zagwarantowania praw fundamentalnych itp. tym samym dotyczy zarówno procesu związania RP normą międzynarodową/czy wspólnotową jak późniejszego jej stosowania w prawie krajowym. Potwierdzeniem tego może być pkt 8.2 orzeczenia.

## 5. PRZEKAZANIE KOMPETENCJI ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ LUB ORGANOWI MIĘDZYNARODOWEMU „W NIEKTÓRYCH SPRAWACH”

W wypowiedzi Trybunału dotyczącej przekazania kompetencji „w niektórych sprawach”, o której mowa w art. 90 Konstytucji, zwracają uwagę co najmniej dwie kwestie. Po pierwsze, rozumienie przez TK

---

<sup>45</sup> Pkt 6.1.–6.4.

pojęcia przekazania kompetencji; po drugie, dopuszczalny na podstawie art. 90 Konstytucji, zakres owego przekazania.

W pierwszej kwestii stwierdzenie TK wydaje się nie do końca przemyślane. Ze stwierdzeń TK wynika, że przekazanie kompetencji jest rzeczą niejako naturalną w stosunkach międzynarodowych i zachodziło również przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. TK stwierdza bowiem:

„Należy przypomnieć, że jeszcze przed ustanowieniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska – przystępując do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i akceptując jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wyraziła zgodę na przekazanie pewnych kompetencji jurysdykcyjnych, stanowiących do tej pory wyłączną domenę sądów krajowych”<sup>46</sup>.

Trybunał zrównując EKPC z Traktatem akcesyjnym, wkroczył w niebezpieczny obszar, zachęcając do szerszego myślenia w kategoriach obecnego art. 90 Konstytucji i wyjścia poza stosowanie art. 90 jako klauzuli europejskiej. Gdyby iść tokiem rozumowania TK, to EKPC – gdyby była dzisiaj zawierana – podlegałaby trybowi art. 90. Protokoły dodatkowe przyjmowane później do EKPC także podlegałyby trybowi art. 90.

Pogląd ten wydaje się nietrafny i niebezpieczny dla praktyki traktatowej państwa. W żadnym wypadku poddanie się kontroli międzynarodowego organu sądowego nie może być porównywane z przekazaniem kompetencji, o którym mowa w art. 90 i którego dotyczy Traktat akcesyjny. Polska nie przekazała żadnych swoich kompetencji Trybunałowi w Strasburgu. Nadal bowiem polskie sądy mają kompetencje do orzekania w sprawach naruszenia praw zawartych w Konwencji, łącznie ze skargą konstytucyjną. Konwencję można powołać przed polskim sądem. Jedyne na co Polska dozwoliła to korygowanie orzeczeń sądów krajowych zgodnie ze wspólnymi standardami wynikającymi z EKPC poprzez stwierdzanie naruszenia zobowiązania przez państwo. Prowadzić to może do wypłaty jednostce zadośćuczynienia bądź wznowienia postępowania w jej sprawie. Polska jedynie ograniczyła wykonywanie własnych kompetencji, po pierwsze, zobowiązując się do przestrzegania standardów określonych w Konwencji, po drugie, poddając ich wykonywanie kontroli międzynarodowego organu. Przekazać zresztą można tylko te kompetencje, które się samemu posiada.

---

<sup>46</sup> Pkt 8.1.

Przekazanie kompetencji oznacza brak jej w danej dziedzinie (kto inny staje się dysponentem tej kompetencji), natomiast traktaty zwyczajne oznaczają ograniczenie swobody w wykonywaniu kompetencji, którą państwo posiada nadal. W doktrynie podkreśla się, iż przekazanie kompetencji polega z jednej strony na zrzeczeniu się przez państwo swej kompetencji w określonej dziedzinie na rzecz danej organizacji międzynarodowej (lub organu międzynarodowego), z drugiej zaś na jednoczesnym umożliwieniu tej organizacji wyłączności stanowienia w niektórych dziedzinach prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa i zapewnieniu mu pierwszeństwa przed innymi normami (w tym ustawowymi) prawa krajowego. Dla przekazania kompetencji konieczne jest łączne spełnienie obu warunków<sup>47</sup>. Trzeba zauważyć, że w przypadku WE/UE przekazanie kompetencji nie dotyczy wszystkich kompetencji posiadanych przez WE czy UE.

TK nie precyzuje pojęcia przekazania kompetencji, i nie jest do końca jasne czy rozróżnia kompetencje wyłączne (uogólniając i upraszczając rzecz, tj. te, w których obszarze głównie ma miejsce przekazanie kompetencji), konkurencyjne (dzielone), i inne. Używa raczej szerokiego pojęcia przekazania kompetencji. Do przekazania kompetencji TK nawiązuje również w części orzeczenia w sprawie zgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją odnoszącej się do art. 234 TWE – instytucji pytań prejudycjalnych kierowanych do ETS. TK potwierdził, że związanie umową międzynarodową dotyczy wszystkich organów państwa, także sądów, a w tym Trybunału Konstytucyjnego. TK słusznie zauważa, że:

„art. 234 TWE ma zastosowanie tylko wówczas, gdy z uregulowań konstytucyjnych lub z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych wynika powinność stosowania przez sądy lub trybunały RP aktów (przepisów) prawa wspólnotowego. Zakres stosowania prawa wspólnotowego przez organy Rzeczypospolitej Polskiej, w tym: sądy i trybunały, zdeterminowany został przez zasięg przekazania kompetencji w oparciu o uregulowania konstytucyjne art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3<sup>48</sup>.”

Jednocześnie Trybunał wskazuje podział kompetencji między ETS i sądy krajowe. Jest to potrzebne dla określenia, w jakim zakresie pra-

---

<sup>47</sup> Zob. J. Kranz, A. Wyrozumska, *Ratyfikacja Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego a interpretacja Konstytucji z 1997 r.: art. 90 – czy tylko klauzula europejska?*, „Studia Prawno-Europejskie”, t. V, Łódź 2001, s. 17 i n.; J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 127–133.

<sup>48</sup> Pkt 10.2.

wo wspólnotowe korzysta z pierwszeństwa w stosunku do prawa krajowego. ETS orzeka na zasadzie wyłączności:

„o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. 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”.

Istotne jest jednak, że:

„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”.

W cytowanych tu fragmentach kompetencje „przekazane” oznaczają po prostu wszystkie kompetencje WE/UE. Pomimo braku precyzji stwierdzenia Trybunału dotyczące związania umową wszystkich organów państwa i wytyczania przez zakres związania (treść umowy) zakresu prymatu, z jakiego korzystają zobowiązania umowne wobec prawa krajowego mają wartość ogólną i stosują się do wszystkich umów międzynarodowych. Stwierdzenie TK wydaje się proste: umowa nie korzysta z prymatu w dziedzinie, której nie reguluje.

Gdy chodzi o drugą kwestię, tj. zakres przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” na podstawie art. 90 Konstytucji, TK wyjaśnił, że pojęcie to musi być rozumiane 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”<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Pkt 4.1.



Tezy te są poniekąd zbieżne ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec<sup>50</sup> oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii<sup>51</sup>, co zresztą wskazuje sam TK. Wydaje się jednak, że użyte w orzeczeniu polskiego TK określenia, bez dodatkowych wyjaśnień, które znalazły się w powoływanych przez TK orzeczeniach duńskim i niemieckim, mogą być różnie interpretowane. Bez takich wyjaśnień wydają się zbyt ogólne i iść zbyt daleko. Mogą być łatwo używane do blokowania ratyfikacji traktatu. Ani bowiem precyzyjne wskazanie (jak można rozumieć w traktacie) dziedzin nie jest do końca możliwe, ani precyzyjne wskazanie zakresu kompetencji objętych przekazaniem.

Trzeba zauważyć, że orzeczenie duńskie ma nieco inną wymowę. Trybunał duński wręcz wskazał, że „precyzyjne” określenie ani dziedzin, ani zakresu kompetencji nie jest możliwe: „Konstytucyjne ograniczenie dotyczące przekazywania kompetencji „w granicach przewidzianych ustawowo” (§ 20 ust. 1 Konstytucji) oznacza ograniczenie zarówno co do dziedzin, w których następuje przekazanie kompetencji, jak i co do jego zakresu. Cytowane sformułowanie oznacza wymaganie pozytywnej delimitacji przekazywanych kompetencji zarówno w odniesieniu do dziedzin, w których następuje przekazanie, jak i w odniesieniu do istoty przekazywanych kompetencji. Dziedziny, w których następuje przekazanie kompetencji, mogą być opisane w sposób ogólny. Nie jest wymagane przy określaniu stopnia przekazywania kompetencji zachowanie takiej precyzji, aby wykluczyć wszelkie rozbieżności w wykładni. Przekazane kompetencje mogą być również określone poprzez odniesienie do przepisów TWE. W świetle § 20 Konstytucji niedopuszczalne jest natomiast, aby sama organizacja międzynarodowa określała swoje kompetencje”<sup>52</sup>. Podobnie orzeczenie FTK w sprawie Traktatu z Maastricht: „38 UZ<sup>53</sup> (chodzi o art. 38 Ustawy zasadniczej –

---

<sup>50</sup> Wyrok z 12.10.1993 r. w sprawie 2BvR 2134, 2159/92 Maastricht.

<sup>51</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 6.4.1998 r. w sprawie I 361/1997 *Carlsen przeciwko premierowi Danii*, zob. *Sądy konstytucyjne państw Unii Europejskiej a prawo wspólnotowe*, publikacje TK, październik 2003, dostępne na stronie internetowej polskiego TK.

<sup>52</sup> Ibidem, teza 2 orzeczenia.

<sup>53</sup> Na mocy art. 79 ust. 3 (tzw. klauzula wieczysta – *Ewigkeitsklausel*) w związku z art. 20 i art. 1 UZ w ogóle niedopuszczalne są zmiany w jej tekście, których skutkiem byłyby uszczuplenie (*Berührung*) zasad demokracji (w tym legitymizacji poprzez wybory), federalizmu (w tym istotnego udziału krajów związkowych w stanowieniu prawa), podziału władz i państwa socjalnego lub (nie wspomnianych przez FSK w niniejszym kontekście) zasad nienaruszalności godności osoby ludzkiej, ochrony „nienaruszalnych i niezbywalnych praw człowieka jako podstawy każdej ludzkiej wspólnoty, pokoju i sprawiedliwości w świecie” oraz bezpośredniego związania władz publicznych prawami podstawowymi.

wyjaśnienie A.W.) zostałyby naruszone, gdyby norma prawna „otwierająca” niemiecki porządek prawny na bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa Wspólnot Europejskich jako organizacji ponadnarodowych nie odpowiadała wymaganiom dostatecznej określoności w aspekcie sprawowania praw zwierzchnich przeniesionych na te organizacje lub w aspekcie realizowanego przez nie programu integracji. Ponieważ jednak tekst umowy międzynarodowej musi być wynegocjowany z innymi państwami – stronami tej umowy, do kwestii określoności i szczególności regulacji traktatowych nie mogą być odnoszone wymagania, jakie z konstytucyjnej zasady parlamentarnego stanowienia prawa wynikają w odniesieniu do ustaw niemieckich. Decydujące jest to, że członkostwo RFN oraz wynikające zeń obowiązki i prawa – w szczególności możliwość bezpośredniego i prawnie wiążącego oddziaływania Wspólnot na stosunki wewnętrzne – zostały w TUE opisane w sposób przewidywalny dla niemieckiego ustawodawcy, a w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację zostały przez niego unormowane w sposób dostatecznie odpowiadający wymogowi określoności<sup>54</sup>.

Dalej TK podkreśla, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” w oczywisty sposób pozostawać powinno (tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania) „w zgodzie z Konstytucją”, wymaga to także, aby przekazanie nie naruszyło „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej<sup>55</sup>. Można się jednak zastanawiać czy istnieje normatywnie coś takiego jak „rdzeń” suwerenności? Czy można go określić?

## 6. UE JAKO ORGANIZACJA MIĘDZYNARODOWA/PONADNARODOWA

W orzeczeniu z 11.5.2005 r. Trybunał wypowiada się także co do charakteru WE/UE<sup>56</sup>. Słusznie uznaje obecnie UE za organizację międzynarodową, zastrzegając przy tym, że w „orzecznictwie prawnomiędzynarodowym podmiotowość prawnomiędzynarodową przypisuje się Wspólnotom Europejskim. Podmiotowość Unii Europejskiej nie jest, jak dotychczas, w pełni i we wszystkich aspektach ostatecznie ukształtowana”. Pomijając, że TK nie wskazuje żadnych orzeczeń sądów międzynarodowych (zamiast „w orzecznictwie” powinno raczej być „w dok-

---

<sup>54</sup> Zob. tekst w: *Sądy konstytucyjne państw...*, teza 6.

<sup>55</sup> Pkt 8.4.

<sup>56</sup> Pkt 8.5.

trynie”), i nie wdając się w szersze rozważania, stwierdzenie TK jest zasadne. Podobnie jak odrzucenie istoty zarzutu wnioskodawców<sup>57</sup> i stanowcze stwierdzenie, że „konstytucyjne kryteria organizacji, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, spełniają obecnie tylko Wspólnoty i Unia Europejska”<sup>58</sup>.

TK wyraźnie odciął się od uznania WE/UE za organizację ponadnarodową. Przyjmując, że pojęcia organizacji międzynarodowej i organizacji ponadnarodowej są pojęciami rozłącznymi<sup>59</sup>, a co więcej wydaje się „że oparł się przy tym na etymologicznym znaczeniu terminu „ponadnarodowa”, tak jak zostało ono zastosowane przez wnioskodawców. W tym ujęciu, jak można sądzić, ponadnarodowa to „stojąca ponad państwami”<sup>60</sup>. TK odrzuca zarzut, że zarówno Unia Europejska, jak i Wspólnoty Europejskie to organizacje ponadnarodowe, a argumentem na korzyść tej tezy ma być fakt, że Traktat akcesyjny został zawarty między państwami, i państwa te po nabyciu członkostwa, pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej (a więc WE/UE to organizacja nie stojąca ponad państwami). „One też samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują zawierane Traktaty i dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23.5.1969 r. Żaden zaskarżony akt normatywny nie określa Unii Europejskiej mianem „organizacji ponadnarodowej”.

Nasuwają się tu dwie uwagi. Pierwsza kwestia, może mniej ważna, ale jednak warta reakcji, bowiem do Konwencji wiedeńskiej odnosiło się kilka innych uwag podmiotów występujących w postępowaniu przed Trybunałem. W związku z tym trzeba zauważyć, że TK posłużył się Konwencją wiedeńską w sposób nieprecyzyjny. Nie jest bowiem prawdą, że państwa członkowskie „dysponują” prawem wypowiedzenia trak-

---

<sup>57</sup> Zarzuty wnioskodawców dotyczyły przekazania zaskarżonymi postanowieniami Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia kompetencji na rzecz organizacji nieprzewidzianej w art. 90 ust. 1 oraz o uznaniu pierwszeństwa prawa stanowionego w ramach organizacji niewskazanej w art. 91 ust. 3 Konstytucji – przed prawem krajowym.

<sup>58</sup> Pkt 8.5.

<sup>59</sup> Zob. Pkt 8.5.

<sup>60</sup> Termin może być jeszcze inaczej rozumiany. Jeśli naród rozumieć jako wspólnotę etniczną, złożoną z jednostek, nie będącą ciałem prawnym, organizacja stojąca „ponad narodami” musi być zdolna do wykonywania swojej władzy bezpośrednio w stosunku do jednostek, bez względu na ich odpowiednie rządy. Istotną cechą takiej organizacji jest to, że jej akty są bezpośrednio stosowane wobec jednostek, to jest bez jakiegokolwiek interwencji legislatora krajowego. Por. F. Capotorti, *Supranational Organizations* [w:] R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, North Holland 2000, vol. 4, s. 741–742.

tatów „w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów”. Nie jest to prawdziwe, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie są stronami Konwencji wiedeńskiej – nie jest stroną np. Francja, Irlandia i Malta<sup>61</sup>. Konwencja wiedeńska może zatem mieć zastosowanie do stosunków między stronami np. Traktatu akcesyjnego, tylko jako wzorzec, który można naśladować lub jako wyraz prawa zwyczajowego. Można znaleźć szereg dowodów na zwyczajowy charakter różnych norm zawartych w postanowieniach Konwencji wiedeńskiej, państwa wydają się na ogół zgodne, że postanowienia Konwencji dotyczące trybu (procedury) wypowiedzenia nie mają jednak charakteru zwyczajowego.

Druga uwaga dotyczy pojęcia organizacja ponadnarodowa. TK ograniczając się do pewnego tylko rozumienia terminu organizacja ponadnarodowa nie wniknął głębiej w to zagadnienie. Wbrew temu co wynika z uzasadnienia orzeczenia, pojęcie organizacji ponadnarodowej jest jednak pojęciem dobrze znanym w prawie międzynarodowym. TK ma co prawda rację, nie jest to pojęcie prawne, lecz opisowe. Jeśli tak, to jest oczywiste, że termin może być różnie definiowany. Można więc równie dobrze twierdzić, że Wspólnoty Europejskie (a tych organizacji termin dotyczy przede wszystkim) są organizacjami ponadnarodowymi. Terminem tym posługują się również w odniesieniu do WE niektóre trybunały konstytucyjne państw członkowskich (np. FTK).

Pojęcie organizacji ponadnarodowych ma swój rodowód polityczny i po raz pierwszy zastosowane było dla opisu pewnego, jakościowo nowego zjawiska. Termin pojawił się najpierw we francuskiej propozycji utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali<sup>62</sup>, a następnie w Traktacie paryskim z 1951 r. Do dzisiaj jednak precyzyjne znaczenie prawne „ponadnarodowości” nie zostało ustalone. Warto jednak termin chociaż przybliżyć.

We francuskiej deklaracji z 1950 r. ponadnarodowość łączona była z Wysoką Władzą lub całym systemem. Natomiast art. 9 ust. 5 TEW-WiS opisywał kompetencje i charakter prawny członków Wysokiej Władzy (odpowiednik Komisji w EWG i EUROATOM) jako ponadnarodowe w kontekście postanowień mających zapewnić im niezależność. Art. 9 ust. 5 został jednak później uchylony przez art. 19 Traktatu o fuzji instytucji z 1965 r., który wprowadził jedną Radę i jedną Komisję dla wszystkich trzech Wspólnot.

---

<sup>61</sup> Portugalia np. jest stroną Konwencji dopiero od 2004 r.

<sup>62</sup> Później także w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Obronną z 1952 r., Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Polityczną z 1953 r. Traktaty te nie weszły w życie.

W doktrynie prawa międzynarodowego zdecydowanie przeważa rozumienie ponadnarodowości jako charakterystycznej cechy pewnych organizacji międzynarodowych (nie jest to więc w żaden sposób pojęcie rozłączne). Rozróżnienie organizacji międzynarodowych o charakterze ponadnarodowym (w tym sensie organizacji ponadnarodowych) opiera się na kryterium funkcjonalnym – wykonywaniu kompetencji wywodzących się z suwerenności państw członkowskich – przekazania kompetencji państwowych i wykonywania ich przez daną organizację. EWWiS została określona jako organizacja ponadnarodowa, ponieważ posiadała pewne skumulowane cechy, które decydowały o pojawieniu się pewnej nowej jakości w stosunkach międzynarodowych. Te cechy są następujące:

1. Trzy z czterech instytucji EWWiS składały się z osób nie będących przedstawicielami rządów państw członkowskich (były to Wysoka Władza, Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości).
2. Instytucje mogły podejmować decyzje w głosowaniu większościowym.
3. Przyjmowane akty prawne były wiążące.
4. Niektóre z tych aktów wywoływały skutki bezpośrednie w stosunku do podmiotów prywatnych (jednostek i osób prawnych).
5. Postanowienia Traktatu i akty instytucji tworzyły nowy porządek prawny – prawo europejskie.
6. W systemie tym działał Trybunał Sprawiedliwości kontrolujący naruszenie zobowiązań przez państwa członkowskie i ważność aktów instytucji.

Trzeba zauważyć, że te cechy nie były żadnymi nowymi cechami, posiadały je także inne, wcześniej powstałe organizacje międzynarodowe MOP, Rada Europy, ONZ, organizacje wyspecjalizowane ONZ, Europejska Komisja ds. Dunaju, Międzynarodowe Centrum ds. Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych itp. Choć cechy, o których mówimy, brane pojedynczo, nie były nieznanymi i nowymi, to nowe było skumulowanie ich w jednej organizacji międzynarodowej. Tak więc o ponadnarodowości organizacji decyduje zasadniczo kombinacja trzech czynników – rzeczywista niezależność mechanizmu podejmowania decyzji, bezpośrednie stosunki między władzą międzynarodową i jednostkami oraz istnienie systemu prawnego (porządku prawnego) z własnym ciałem sądownym<sup>63</sup>. Te właśnie cechy wyróżniały EWWiS i pozostałe dwie Wspólnoty Europejskiej spośród innych organizacji międzynarodowych i decydowały o charakteryzowaniu ich jako ponadnarodowe.

---

<sup>63</sup> F. Capotorti, *op.cit.*, s. 739–740.

Nie przeczy to zasadniczej konkluzji TK, że WE/UE to jest właśnie ta organizacja, którą antycypował art. 90 Konstytucji z 1997 r.

## 7. CZY UMOWA MIĘDZYNARODOWA MOŻE ZMIENIĆ KONSTYTUCJĘ?

Ten problem kryje się w zarzucie wnioskodawców dotyczącym niezgodności art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 235 Konstytucji, określającym tryb zmiany Konstytucji. Wnioskodawcy uważali, że w wyniku zawarcia szeroko rozumianego Traktatu akcesyjnego Konstytucja została zmieniona, bez zachowania przewidzianej przez nią procedury. Trzeba zauważyć, że w rzeczywistości umowa międzynarodowa może modyfikować np. kompetencje organów krajowych (np. sądów, co pokazuje ww. instytucja pytań prejudycjalnych). Trybunał wydaje się jednak oddzielać zobowiązania międzynarodowe od technicznej zmiany Konstytucji. TK stwierdza bowiem, że „z kwestionowanych przepisów traktatowych wynika zakres przyjmowanych za wiążące (w płaszczyźnie umownej, prawnomiędzynarodowej) regulacji wspólnotowych w następstwie akcesji do Wspólnot i Unii Europejskiej”, czym innym jest natomiast zmiana Konstytucji w płaszczyźnie prawa wewnętrznego. „Treści te, jak i płaszczyzny regulacji wyraźnie rozmiągają się z sobą, pozostając – w sensie prawnym (a tylko taki obejmuje kognicja Trybunału Konstytucyjnego, określona stosownie w art. 188 pkt 1) – w stosunku rozłączności”<sup>64</sup>.

Można chyba z tej wypowiedzi wyciągnąć wniosek bardziej generalny, a zatem umowa, jako taka nie może zmienić Konstytucji. Systemy są bowiem rozłączne.

Rozłączność systemów ma dalsze swoje konsekwencje, Konstytucja nie musi regulować kwestii wchodzących w zakres systemu traktatowego, np. kwestii dotyczących wyborów do PE<sup>65</sup>, funkcjonowanie Rady WE nie może być oceniane w świetle art. 4<sup>66</sup>, czy art. 10 Konstytucji<sup>67</sup>,

---

<sup>64</sup> Pkt 12.1.

<sup>65</sup> Zob. Pkt 13. „Nie jest natomiast funkcją polskiej Konstytucji normowanie wyboru organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Stanowi ono materię umów międzynarodowych konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Z tego też powodu uregulowań dotyczących kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należy poszukiwać w traktatach międzynarodowych, konstytuujących Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską”. Pkt 13.1.

<sup>66</sup> Pkt 14.2.

<sup>67</sup> Pkt 15.

z kolei ratyfikowana umowa międzynarodowa nie może zmieniać statusu małżeństwa (uregulowanego w art. 18 Konstytucji).

## 8. CZY TRAKTAT O PRZYSTĄPIENIU MA PRYMAT W STOSUNKU DO INNYCH UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH WIĄŻĄCYCH POLSKĘ?

Kwestii tej dotyczy zarzut sprzeczności Traktatu akcesyjnego z Konkordatem. TK odrzuca zarzut sprzeczności między Traktatem akcesyjnym a Konkordatem, po części jako nieuzasadniony dostatecznie przez Wnioskodawców, a po części, przyjmując, że Traktat nie dotyczy w ogóle tej sfery stosunków. TK stwierdza bowiem:

„Nie jest jednak domeną prawa wspólnotowego regulowanie relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi”<sup>68</sup>.

Trzeba jednak zauważyć, że wypowiedź dotyczy tylko stosunku państwo – kościół, co nie oznacza, że Traktat akcesyjny (szerzej prawo UE) nie dotyczy Kościoła. Prawo wspólnotowe np. dotyczy wszystkich podmiotów gospodarczych. W zakresie, w jakim Kościół wykonuje działalność gospodarczą podlega prawu wspólnotowemu. Kolizji między Konkordatem a prawem WE/UE nie można wcale z góry wykluczyć. Pomijając zasadność twierdzenia obecnie, warto zwrócić uwagę na dostrzeżoną przez TK zależność między umowami międzynarodowymi. W jaki sposób, w przypadku hipotetycznej sprzeczności, stosowane mają być umowy? Wnioskodawcy słusznie zauważyli, że art. 91 ust. 3 Konstytucji nie dotyczy pierwszeństwa aktów prawa wspólnotowego w stosunku do innych umów międzynarodowych, lecz jedynie pierwszeństwa w stosunku do ustawy (sprzeczność Traktatu akcesyjnego z art. 91 ust. 3 ma polegać na tym, że przepis Konstytucji ogranicza pierwszeństwo prawa wspólnotowego wyłącznie do kolizji z ustawami). TK odpowiada na to, że:

„[...] dopóki Konkordat nie zostanie wypowiedziany przez którąkolwiek ze stron tej umowy międzynarodowej, pozostaje ona wiążąca. Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Polska ma obowiązek jej przestrzegania. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie ma wpływu na tę sytuację prawną”<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Pkt 18.1.

<sup>69</sup> Pkt 18.1.

Odpowiedź Trybunału jest poprawna także na gruncie prawa wspólnotowego. Zgodnie bowiem z art. 307 TWE, postanowienia Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych z innymi państwami członkowskimi lub państwami trzecimi przez państwa przystępujące przed datą ich przystąpienia. Art. 307 dotyczy co prawda umów zawieranych z państwami, ale reguła w nim wyrażona wydaje się mieć szersze zastosowanie, także do umów zawartych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. W dalszej części art. 307 dodano:

„W zakresie, w jakim umowy te nie są zgodne z niniejszym Traktatem, dane Państwo lub Państwa Członkowskie stosują wszelkie właściwe środki w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności. W razie potrzeby Państwa Członkowskie udzielają sobie wzajemnie pomocy dla osiągnięcia tego celu i w odpowiednim przypadku przyjmują wspólną postawę.

Przy stosowaniu umów, o których mowa w pierwszym akapicie, Państwa Członkowskie uwzględniają fakt, że korzyści uzgodnione w niniejszym Traktacie przez każde Państwo Członkowskie wiążą się integralnie z ustanowieniem Wspólnoty i z tego tytułu są nierozzerwalnie związane z utworzeniem wspólnych instytucji, powierzeniem im kompetencji i przyznaniem takich samych korzyści przez wszystkie pozostałe Państwa Członkowskie”.

W konsekwencji, państwo członkowskie ma obowiązek dostosowania umowy do zobowiązań wspólnotowych, renegotjowania jej lub wypowiedzenia, jeśli dostosowanie nie będzie możliwe. W sytuacji przejściowej, stosowanie dwóch różnych umów – np. konkordatu i Traktatu akcesyjnego może prowadzić do nierozwiązywalnego konfliktu norm. W takiej sytuacji od sądu krajowego zależeć będzie, którą umowę zastosuje w konkretnej sprawie. Trudno tu o generalne wskazówki, sytuacje mogą być bowiem różne. W każdym razie nie będzie nieprawidłowe zastosowanie Konkordatu, a niezastosowanie prawa wspólnotowego.

*Anna Wyrozumska\**

---

\* Prof. dr hab. Anna Wyrozumska – Jean Monnet Chair of European Constitutional Law, Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Łódzki