

Anna Mojsiej

Nadrzędność prawa Unii Europejskiej nad legislacją krajową : założenia i skutki

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 21, 41-55

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Mojsiej
WSBiP w Ostrowcu Świętokrzyskim

NADRZĘDNOŚĆ PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ NAD LEGISLACJĄ KRAJOWĄ – ZAŁOŻENIA I SKUTKI

Uwagi ogólne

W chwili obecnej (z uwagi na stałą ewolucję Unii) spotkać się można często z pewną „niekonsekwencją” terminologiczną. Doktryna ciągle jeszcze posługuje się zarówno pojęciem „prawa Unii Europejskiej”, jak też pojęciem „prawa wspólnotowego”. To ostatnie stosowane jest najczęściej dla zaakcentowania, iż przedmiotem rozważań jest system prawny, ukształtowany w tzw. pierwszym filarze Unii Europejskiej, tj. Wspólnotach Europejskich. Do momentu traktatowego ujednoczenia terminologii, co nastąpi w drodze wejścia w życie traktatu „Konstytucja dla Europy”¹, w zakresie będącym przedmiotem niniejszej pracy właściwsze jest określenie „prawo wspólnotowe”, gdyż omawiana zasada prymatu dotyczy w gruncie rzeczy wyłącznie tych wiążących aktów prawnych, które stanowiące są w obrębie polityk wspólnotowych.

Zagadnienie stosunku prawa wspólnotowego do prawa krajowego państw członkowskich jest w chwili obecnej dość złożone. Przepisy traktatowe nie regulują tej kwestii i nie rozstrzygają kolizji pomiędzy tymi systemami prawnymi. W obecnym stanie prawnym w Unii Europejskiej rozstrzygnięcie kolizji norm prawa wspólnotowego i krajowego państw członkowskich zawarte zostało z jednej z zasad strukturalnych prawa wspólnotowego, sformułowanych w drodze orzecznictwa prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości. Zmianę podstaw prawnych zasady nadrzędności prawa wspólnotowego wobec prawa wewnętrznego państw członkowskich Unii spowoduje wejście w życie traktatu Konstytucja dla Europy. O ile, jak wskazano wyżej, obecnie zasada pierwszeństwa opiera się wyłącznie na praktyce, mającej swe źródła w orzecznictwie, o tyle wraz z wejściem w życie Traktatu Konstytucyjnego uzyska wyraźną podstawę traktatową. W artykule I-6

¹ Zgodnie z art. IV-3 Traktatu „Konstytucja dla Europy” (Sukcesja i ciągłość prawna), Unia Europejska ustanowiona przez ten Traktat jest następcą Unii Europejskiej, ustanowionej przez Traktat o Unii Europejskiej oraz Wspólnoty Europejskiej.

(Prawo Unii) Traktat Konstytucyjny wyraźnie bowiem stanowi, iż „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu powierzonych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”.²

Koncepcje doktrynalne

W kwestii wzajemnego stosunku norm prawa wspólnotowego i prawa wewnętrznego państw członkowskich w doktrynie spotykane są różnorodne stanowiska. Jednym z nich jest tzw. „koncepcja tradycyjnego stosunku”³ obu systemów prawnych, analogicznie do relacji klasycznego prawa międzynarodowego i prawa krajowego. U podstaw tej koncepcji stoi założenie, że prawo wspólnotowe jest w gruncie rzeczy częścią prawa międzynarodowego publicznego. Konsekwencją takiego założenia jest z kolei sposób obowiązywania prawa wspólnotowego na terytorium państw członkowskich – wymaga wewnętrznego umocowania prawnego (poprzez transformację, adopcję, bądź odesłanie). Kolejnym następstwem takiego założenia jest brak równoważnego traktowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich (byłoby to sprzeczne z zasadą jednolitości). W zależności bowiem od metody inkorporacji i rangi aktu prawnego, w jednych państwach członkowskich będziemy mieć do czynienia z przewagą mocy prawnej norm krajowych, w innych zaś – norm wspólnotowych. Przede wszystkim z tego właśnie względu koncepcja „tradycyjnego stosunku systemów prawa” wspólnotowego i krajowego nie zyskała powszechnego poparcia.

Źródła innej koncepcji, zwanej federalistyczną⁴, tkwią w podobieństwie struktury Unii Europejskiej (a szczególnie jej tzw. pierwszego filaru, tj. Wspólnot Europejskich) do federacyjnej struktury państwa związkowego. Następstwem tego będzie podobieństwo stosunku prawa wspólnotowego i prawa wewnętrznego do stosunku prawa ogólnozwiązkowego oraz prawa części składowych tego związku. Z tego względu na interesującą nas kwestię można przenieść ogólną zasadę stosowania norm kolizyjnych w relacjach prawo ogólnozwiązkowe i wewnątrzwiązkowe, mianowicie – prawo ogólnozwiązkowe stanowi

²Zob. Tekst Traktatu Konstytucja dla Europy:

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pl/oj/2004/c_310/c_31020041216p100110040.pdf

³ Zob. W. Komender: *Normenkonflikte zwischen EWG-und BRD-Recht-insbesondere indirekte Kollisionen*, Heidelberg 1974, s. 61.

⁴ Zob. Th. Oppermann: *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 1991, s. 205.

lex specialis w stosunku do prawa poszczególnych części składowych związku (ma w związku z tym pierwszeństwo stosowania). Prawo ogólnozwiązkowe nie wymaga przy tym dodatkowego umocowania swojej skuteczności w prawie wewnątrzwiązkowym (skutkuje bezpośrednio). Koncepcja federalistyczna nie jest jednak powszechnie przyjęta w doktrynie, głównie z uwagi na fakt, iż państwa członkowskie obecnej Unii Europejskiej nie traktują tej organizacji jako federację w znaczeniu, jakie przypisuje się państwu związkowemu.

Kolejna koncepcja określana jest jako „koncepcja rozstrzygnięcia procesowego”. Zgodnie z tym ujęciem Trybunał Sprawiedliwości w oparciu o postanowienia obecnego art. 234 (dawny art. 177) Traktatu WE władny jest rozstrzygać również w kwestii określania wzajemnych stosunków prawa wspólnotowego i prawa krajowego. Z faktu posiadania przez Trybunał Sprawiedliwości kompetencji do rozstrzygnięcia o skuteczności prawa wtórnego (w fazie postępowania wstępnego przy badaniu legalności aktów) wywodzi się jego kompetencję do stwierdzenia o ważności prawa krajowego z hierarchicznie wyższym aktem wspólnotowym. Wskazywałoby to na przewagę prawa wspólnotowego w precedensowych sprawach rozstrzyganych przez Trybunał. Jednakże, niewątpliwie największym mankamentem tej koncepcji jest fakt, iż Trybunał Sprawiedliwości nie może samodzielnie rozszerzać swoich kompetencji tam, gdzie nie zostały one wyraźnie zapisane w Traktatach konstytuujących Wspólnoty.⁵

Poza wymienionymi powyżej, w nauce prawa pojawiła się również tzw. „koncepcja pragmatyczna”. Nie przewiduje ona możliwości istnienia ogólnych norm kolizyjnych między systemem prawa wspólnotowego i praw krajowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej). Kwestia stosunku tych systemów powinna być każdorazowo indywidualnie rozstrzygana *ad casuum*, przy zastosowaniu następujących założeń:

- normy prawa krajowego powinny być interpretowane zgodnie z zasadą *in dubio pro communitate* (wątpliwości należy rozstrzygać na rzecz Wspólnoty, a nie partykularnych interesów państw członkowskich);

⁵ Zob. omawiane kwestie M. Lis: *Podstawowe instytucje prawa europejskiego. Zarys problematyki.*(w) *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. I, pod red. J. Kolasy, Wrocław 1994, s. 63-65.

- rządy i parlamenty poszczególnych państw powinny ze sobą ściśle współpracować przy tworzeniu wspólnotowego prawa wtórnego w celu harmonizacji swoich ustawodawstw oraz uniknięcia kolizji praw;
- prawotwórcze kompetencje organów wspólnotowych powinny być wykorzystane w pełnym zakresie, tak, by unikać niepotrzebnych kolizji zarówno samego prawa, jak i mocy do jego wydawania (m. in. zasada *lex posterior communitatis*).

W koncepcji tej, w przypadkach kolizyjnych, hierarchicznie przeważa moc norm prawa wspólnotowego nad normami o charakterze krajowym. Stwierdzić jednak należy, że wypracowane w tej koncepcji założenia nie mają jednak żadnej mocy wiążącej, co oznacza, że organy, do których są wysuwane nie są zobligowane do ich stosowania⁶.

Zdecydowanie najbardziej popularne rozwiązanie kolizji obu systemów prawnych proponuje koncepcja „autonomistów”, tzw. „koncepcja prawnoeuropejska”⁷ (zwana także koncepcją „instytucjonalno – organizacyjną”). Z uwagi na uznanie, iż prawo wspólnotowe posiada własny porządek prawny z własnym zakresem władzy, rozstrzygające normy kolizyjne poszukiwane są wyłącznie w prawie wspólnotowym. W tym ujęciu (prawo wspólnotowe jako autonomiczny porządek prawny) nie znajdują zastosowania analogie do stosunku prawa międzynarodowego publicznego i prawa krajowego. System prawa wspólnotowego uznawany jest również za niezależny od państw w tym sensie, że jego normy (jako prawo ponadnarodowe) tworzą organy wspólnotowe, opierając się na własnych kompetencjach (członkowie tych organów są niezależni od państw członkowskich i mają status funkcjonariusza międzynarodowego). Traktaty powołujące Wspólnoty wykraczają ponadto swoim charakterem poza zwykłe, ratyfikowane umowy międzynarodowe, tworząc podstawowe akty prawne Wspólnot (Unii), podobne do aktów konstytucyjnych (stąd również ich nazwa – prawo konstytucyjne *sui generis*). Już w założeniu pomyślane były jako akty zawierające ramy konstytucyjne, nadające Wspólnotom (Unii) zakres wyłącznych kompetencji. Normy tego prawa już w swym założeniu przesądziły o ich jednolitym stosowaniu we wszystkich państwach członkowskich, co

⁶ Por. P.Fischer, H.F. Köck, *Grundzüge des Rechtes der Internationalen Organisationen*, Eisenstadt 1986, s. 139.

⁷ Zob. T.C.Hartley: *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1990, s.181 i nast.

oznacza tym samym ich pierwszeństwo przed prawem krajowym danego państwa. Koncepcja prawnoeuropejska znajduje coraz szerszy krąg zwolenników, który wzmacnia dodatkowo judykatura, zarówno Trybunału Sprawiedliwości, jak i sądów krajowych.⁸

Praktyka orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości

Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w kwestii prymatu prawa wspólnotowego w sytuacjach kolizji norm wspólnotowych i krajowych właściwie od zawsze było całkowicie jednoznaczne. W sprawie *Flaminio Costa v. ENEL*⁹ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „(...) Ze względu na specyficzny charakter prawa stanowionego przez Traktat¹⁰ i wpływającego z niezależnego źródła, żadne normy prawa wewnętrznego nie mogą mieć przed nim pierwszeństwa, aby nie pozbawiać go jego charakteru prawa wspólnotowego i nie podważać podstaw prawnych samej Wspólnoty.”

Generalnie stwierdzić można, że Trybunał Sprawiedliwości oparł swą tezę o supremacji prawa Wspólnot na dwóch podstawowych argumentach, ściśle ze sobą powiązanych. Po pierwsze, zdaniem Trybunału, pierwszeństwo prawa Wspólnot wynika z samego charakteru porządku prawnego Wspólnot (co widać w cytowanym wyżej wyroku), po drugie – z kompetencji własnych Wspólnoty, mających swe źródło w ograniczeniu przez państwa członkowskie przysługujących im uprawnień lub, co w praktyce sprowadza się do tego samego, w przekazaniu Wspólnocie przez te państwa części ich praw zwierzchnich. Prawo Wspólnot ma zatem pierwszeństwo albo jako rezultat jego szczególnego charakteru i wyższej rangi jego przepisów w porównaniu

⁸ Warto przy tym zaznaczyć, iż wśród metod zapewniających prymat prawa wspólnotowego należy wymienić: prewencyjne (konsultacje, harmonizacja prawa, prawo nadzoru Komisji z art. 155 Traktatu WE), interpretacyjne (domniemanie zgodności prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym, określenie zakresu stosowania prawa wspólnotowego), powództwo z art. 169 Traktatu WE (niewywiązywanie się państwa z zobowiązań).

⁹ Sprawa 6/64, tekst orzeczenia zob. w *Prawo Wspólnot Europejskich.. Orzecznictwo*, t.I *Prawo instytucjonalne*, pod red. W. Czaplińskiego i in., Warszawa 1997, s.25.

¹⁰ Traktat o EWG, obecny Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej.

z ustawodawstwem krajowym, albo jako wynik wyłącznej kompetencji Wspólnot w danej dziedzinie.¹¹

Kompetencje własne Wspólnoty, uzyskane wskutek ograniczenia uprawnień państw członkowskich, jako uzasadnienie tezy o supremacji prawa wspólnotowego znalazły wyraz w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Commission v. France*.¹² Przedmiotem skargi były przepisy prawa francuskiego, nakazujące zachowanie parytetu narodowościowego przy ustalaniu składu załogi statków handlowych (oznaczony procent mieli stanowić marynarze francuscy). W sprawie tej rząd francuski bronił się przed zarzutem oczywistej sprzeczności z prawem wspólnotowym argumentując, że do naruszenia prawa wspólnotowego nie doszło, ponieważ kwestionowane przepisy nie były stosowane w praktyce. Jednakże Trybunał Sprawiedliwości uznał w swoim rozstrzygnięciu, że samo pozostawienie wspomnianych przepisów w mocy, nawet przy faktycznym niestosowaniu, powoduje niepewną sytuację załogi narodowości innej, niż francuska, a tym samym podważa „pewność” prawa wspólnotowego.

Jako uzasadnienie supremacji prawa wspólnotowego Trybunał Sprawiedliwości wskazywał również jednakową skuteczność tego prawa we wszystkich państwach członkowskich. Znalazło to wyraz w wielu orzeczeniach. W tezie rozstrzygnięcia w sprawie *Walt Wilhem et al. V. Bundeskartellamt*¹³ czytamy: „Traktat EWG ustanowił swój własny system prawny, zintegrowany z systemami prawnymi państw członkowskich, który musi być stosowany przez ich sądy. Byłoby niezgodne z charakterem tego systemu, aby zezwolić państwom członkowskim na wprowadzenie lub utrzymanie środków prawnych, które byłyby zdolne w jakikolwiek sposób ograniczyć efektywność Traktatu w praktyce. Moc obowiązująca Traktatu i środki podejmowane dla jego realizacji nie mogą być różne w poszczególnych państwach wskutek obowiązywania środków wewnętrznych, gdyż przed to funkcjonowanie systemu Wspólnot byłoby zakłócone, a osiągnięcie

¹¹ E.Podgórska: *Podstawowe instytucje prawa Wspólnot Europejskich a perspektywa członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1995, nr 1, s. 81.

¹² Sprawa 167/73, tekst orzeczenia zob.

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61973J0167&model=guichett&lg=pl

¹³ Sprawa 14/68; tekst orzeczenia zob. w *Prawo Wspólnot Europejskich*..., s. 30.

celów Wspólnoty narażone na niebezpieczeństwo. W konsekwencji konflikty pomiędzy normami Wspólnot i normami krajowymi muszą być rozwiązywane przy zastosowaniu zasady, że prawo Wspólnoty zachowuje pierwszeństwo”.

Podobna sytuacja miała miejsce w związku ze sprawą *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr*¹⁴. Trybunał rozpatrując tę sprawę podkreślił, że „(...) Ważność środków stosowanych przez instytucje Wspólnot może być oceniana wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego. Prawo wynikające z Traktatu, będącego niezależnym źródłem prawa, nie może być z samej swej natury uchylone przez prawo wewnętrzne, niezależnie od jego rangi, bez podważenia jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez podawania w wątpliwość podstaw prawnych Wspólnoty. W związku z tym ważność środków Wspólnoty oraz ich skuteczność w prawie wewnętrznym nie może być podważana poprzez stwierdzenia, że jest ono rzekomo przeciwne prawom fundamentalnym sformułowanym w konstytucji państwa członkowskiego, czy też zasadom jego konstytucyjnej struktury (...)”¹⁵ Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, ocena ważności aktów prawnych wydawanych przez organy Wspólnot przez pryzmat zasad konstytucyjnych mogłaby doprowadzić do różnej oceny ważności i skuteczności wspólnotowego prawa wtórnego w poszczególnych państwach członkowskich (co byłoby sprzeczne z ideą zasady jednolitości).

Z kwestią prymatu prawa wspólnotowego wiążą się również skutki jej zastosowania. W tym aspekcie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w wyroku w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*¹⁶, że „(...) Zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego postanowienia traktatów i bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów Wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko skutek taki, że poprzez samo wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także - skoro te postanowienia i akty prawne stanowią hierarchicznie wyższą część składową porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego -

¹⁴ Sprawa 11/70; tekst orzeczenia zob. w *Prawo Wspólnot Europejskich...*, s. 34.

¹⁵ Op. cit., s.35.

¹⁶ Sprawa 106/77- zob. tekst orzeczenia w: *Prawo Wspólnot Europejskich.. Orzecznictwo*, t.I *Prawo instytucjonalne*, pod red. W. Czaplińskiego i in., Warszawa 1997, s.37.

powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi. (...) Sąd państwowy, który w ramach swej właściwości ma stosować prawo wspólnotowe, jest zobowiązany do dbałości o pełną skuteczność tych norm, co przejawia się również w konieczności niestosowania każdego, również późniejszego postanowienia prawa wewnętrznego, bez konieczności wnioskowania lub czekania na uchylenie danej normy w trybie ustawodawczym lub w jakimkolwiek innym postępowaniu przewidzianym przez prawo konstytucyjne¹⁷.

Rozwiązania konstytucyjne wybranych państw członkowskich

Francja

Praktyka francuska zgodnie stoi na stanowisku, że prawo traktatowe ma „moc wyższą” od wcześniejszej ustawy. Jeżeli chodzi natomiast o stosunek ustawy późniejszej do postanowień umów międzynarodowych – poszczególne pionory sądownictwa¹⁸ reprezentują odrębne stanowiska.

Na podstawie decyzji wydanych przez *Conseil Constitutionnel* można stwierdzić, że nie uznaje się ona za kompetentną do oceny zgodności ustawy z traktatem międzynarodowym. Zdaniem *Conseil*, konstytucja (a ściślej jej art. 61) przyznaje jej tylko prawo kontroli konstytucyjności ustawy, co nie jest tożsame z kontrolą zgodności ustawy z traktatem, czego konstytucja wprost nie przewiduje.

W przypadku sądów powszechnych można wysunąć ogólne stwierdzenie, że w razie konfliktu prawa Wspólnot z prawem krajowym przyznają one pierwszeństwo prawu Wspólnot, powołując się przy tym na postanowienia art. 55 konstytucji.¹⁹ Prawu wspólnotowemu przyznaje się pierwszeństwo bez względu na to, czy chodzi o kolizję z ustawą wcześniejszą, czy późniejszą.

¹⁷ Op. cit.

¹⁸ Sądownictwo francuskie tworzą:

-Conseil Constitutionnel, która ma wyłączne kompetencje do badania konstytucyjności aktów prawnych (szczególnie ustaw i umów międzynarodowych);

-sądownictwo administracyjne, tj. Trybunały administracyjne i Conseil d'Etat;

-sądownictwo powszechne, na czele którego stoi Cour de Cassation.

¹⁹ Art. 55 konstytucji francuskiej z 1958r. mówi, że: „traktaty i porozumienia prawidłowo ratyfikowane lub przyjęte mają (...) moc wyższą od ustawy, pod warunkiem (...) stosowania przez drugą stronę”.

Najbardziej „konserwatywne” stanowisko reprezentuje w swoim orzecznictwie *Conseil d'Etat*. Opowiada się ona za tradycyjnym poglądem, w myśl którego konstytucyjność ustawy nie może być stawiana pod znakiem zapytania po jej wejściu w życie. Zdaniem *Conseil*, sądownictwo administracyjne zobowiązane jest do przestrzegania decyzji ustawodawcy, nie ma zaś kompetencji co ich „cenzurowania”. Kontynuując ten pogląd - o obowiązku przestrzegania traktatów w sferze ustawodawczej rozstrzygnąć może jedynie ustawodawca. Stanowisko takie prowadzi w efekcie do przyznania pierwszeństwa krajowej ustawie późniejszej w stosunku do prawa wspólnotowego.²⁰

Wielka Brytania

Orzecznictwo brytyjskie przyjmuje ogólną zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego. Podstawę prawną takiego pierwszeństwa wysnuto z postanowień *European Communities Act* z 1972r. Z art. 2 tego aktu wynika bowiem, że obowiązujące w Wielkiej Brytanii prawo wspólnotowe nadające się do bezpośredniego stosowania ma pierwszeństwo przed wcześniejszym (sprzecznym z nim) prawem krajowym.²¹

Kwestia pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed późniejszym prawem krajowym jest bardziej skomplikowana ze względu na zasadę *Sovereignty of Parliament*.²² Rozwiązaniem tego problemu stał się art. 2 ust. 4 *European Communities Act*, który stanowi, iż „każde postanowienie podjęte lub mające zostać podjęte, inne niż zawarte w tej części niniejszego Aktu, musi być interpretowane i wywierać skutki prawne stosownie do niniejszych postanowień tej części”. Oznacza to, że przy wykładni krajowych aktów prawnych należy uwzględniać

²⁰ J. Barcz: *Stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, PISM, Warszawa 1991, s.40.

²¹ Art. 2 ust. 1 *European Communities Act* stanowi: „Wszelkie prawa, obowiązki i ograniczenia tworzone przez traktaty lub z traktatów wypływające oraz wszelkie środki i procedury przewidziane w traktatach wywierają skutki prawne i są stosowane w Zjednoczonym Królestwie zgodnie z traktatami i bez potrzeby innych postanowień, powinny być zatem uznane i ważne w prawie, przestrzegane, uwzględniane i stosowane”.

²² Zasada ta leży u podstaw systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Zgodnie z nią parlament może w każdym momencie zmienić uchwaloną przez siebie ustawę. Konsekwencją tej zasady jest również brak kompetencji sądownictwa lub innych organów do badania konstytucyjności aktów prawnych parlamentu.

obowiązywanie prawa wspólnotowego, o którym mówi art. 2 ust 1 *European Communities Act*. W ten sposób w przypadku kolizji prawa wspólnotowego i prawa krajowego, sądy zobowiązane są do przyznania pierwszeństwa prawu wspólnotowemu.²³

Grecja

Konstytucja Grecji z 1975 r. w art. 28 ust.1 wprost stanowi o pierwszeństwie międzynarodowego prawa traktatowego i międzynarodowego zwyczaju w stosunku do prawa wewnętrzkrajowego.²⁴ Praktyka konstytucyjna, orzecznictwo i doktryna rozszerzają zaś zakres stosowania tego artykułu również na prawo organizacji międzynarodowych. Art. 1 ustawy w sprawie przystąpienia Grecji do Wspólnot wprost stwierdza, że układ ten pociąga za sobą skutki przewidziane w art. 28 ust.1 konstytucji.

W tej kwestii analogiczne jest również stanowisko orzecznictwa. Rada Stanu stwierdziła, że wszystkie postanowienia układu o przystąpieniu Grecji do Wspólnot oraz postanowienia samych traktatów konstytuujących Wspólnoty „stanowią część składową greckiego porządku prawnego oraz przeważają, uwzględniając art. 28 konstytucji, nad każdym sprzecznym z nimi postanowieniem ustawowym”.²⁵

Doktryna grecka często różnicuje konstytucyjne przesłanki pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Art. 28 ust.1 powoływany jest jako uzasadnienie pierwszeństwa prawa wspólnotowego obowiązującego przed przystąpieniem do nich Grecji, natomiast od momentu przystąpienia uzasadnieniem takim miałyby być art. 28 ust. 2 i 3 konstytucji.²⁶

²³ Zob. J.Barcz, op. cit., s. 76-77.

²⁴ Art 28 ust 1 brzmi: „Powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego oraz traktaty międzynarodowe po ich – zależnym od zawartych w nich uregulowań – wejściu w życie, są częścią składową wewnętrznego prawa greckiego oraz mają pierwszeństwo przed sprzecznymi z nimi postanowieniami ustawowymi. Stosowanie zasad prawa międzynarodowego w odniesieniu do cudzoziemców na stałe miejsce pod warunkiem wzajemności”.

²⁵ Cyt za J.Barcz: *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w wewnętrznym systemie prawnym niektórych państw*, „Państwo i Prawo” 1990, z.6, s.80.

²⁶ Art. Ten brzmi:

„2. Aby służyć interesom narodowym oraz popierać współpracę z innymi państwami, dopuszczalne jest w drodze traktatów lub układów udzielanie organom organizacji międzynarodowych kompetencji określonych w konstytucji (...)

3. Grecja dobrowolnie wyraża zgodę (...) na ograniczenie wykonywania suwerenności narodowej, jeśli wymaga tego ważny interes narodowy, a nie zostają naruszone prawa

Polska

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. po raz pierwszy wprost odniosła się do kwestii związanych z obowiązywaniem umów międzynarodowych w prawie polskim.²⁷ Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na postanowienia art. 9 Konstytucji PR, który mówi, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, nie określa jednak miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym. W zakresie sposobu obowiązywania aktów prawa międzynarodowego zainteresowanie Konstytucji skupiło się w zasadzie tylko na pewnym wycinku tej problematyki – a mianowicie na kategorii ratyfikowanych umów międzynarodowych. Art. 87 ust.1 Konstytucji z 1997r. stanowi, iż ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Dalej zaś, w art. 91ust. 1 Konstytucji, stanowi się, iż ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej²⁸ stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (bezpośrednie stosowanie umów międzynarodowych jest regułą, natomiast wyjątkiem – stosowanie umów międzynarodowych uzależnione od wydania ustawy).

Umowa międzynarodowa staje się źródłem prawa krajowego po zaistnieniu następujących faktów prawotwórczych:

- zawarcie umowy międzynarodowej;
- ustawowa zgoda na ratyfikację;

człowieka i podstawy demokratycznego ustroju państwa oraz pod warunkiem zachowania równouprawnienia i wzajemności”.

²⁷ Zob. R.Tupin: *Obowiązywanie norm prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym III Rzeczypospolitej*, PUG 1993, nr 8/9, s. 18 i nast.

²⁸ Art. 88 ust. 3 Konstytucji stanowi wprawdzie, iż tylko umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, jednakże – na podstawie art. 1 ust. 1 pkt. 3 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” z dnia 30.12.1050r. (Dz.U. 1050 nr 58, poz. 524 z późn. zm.) w Dzienniku ustaw RP ogłasza się wszelkie umowy, zawarte przez Państwo Polskie z innymi państwami. W obecnej fazie rozwoju stosunków międzynarodowych wydaje się jednak zasadnym rozszerzenie tej kategorii również na umowy zawarte z organizacjami międzynarodowymi.

- ratyfikacja przez prezydenta RP (również ewentualny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności umowy z Konstytucją);
- promulgacja w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.²⁹

Art. 91 ust. 2 Konstytucji stanowi ponadto, iż umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią wyrażoną w ustawie (a z takim przypadkiem mamy też do czynienia w kontekście traktatów, stanowiących podstawę działania Unii Europejskiej) mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić (np. w drodze dokonania odpowiedniej wykładni) z umową.³⁰ Takie brzmienie postanowień Konstytucji określa, iż umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, ale nie przed samą Konstytucją. Potwierdza to postanowienie art. 188 ust. 1 Konstytucji RP, który przewiduje kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją.

W odniesieniu do międzynarodowych norm zwyczajowych³¹ Konstytucja RP z 1997r. nie zawiera bezpośrednich regulacji. Wynika to wprost z przyjętego przez Zgromadzenie Narodowe w trakcie prac nad projektem nowej konstytucji założenia, iż należy unikać „otwartości prawa krajowego na penetrację prawa międzynarodowego”, co spowodowało zawężenie katalogu źródeł prawa międzynarodowego, którego

²⁹ Zob. A. Bałaban: *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s.23 i nast., jak również L.Garlicki, B. Hebdzuńska, R.Szafarz, B.Szepietowska: *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 54 i nast.

³⁰ Tak np. K. Skubiszewski: *Przyszła konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr. 3, s. 16 i nast.

³¹ Zob. na ten temat R. Szafarz: *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym* (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* pod red. M Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 19 i nast. oraz A. Wyrozumka: *Formy zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w krajowym porządku prawnym* (w:) M. Kruk, op.cit., s. 54 i nast., jak również C. Banasiński: *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997r.)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s.8 i nast.

dotyczą normy konstytucyjne.³² Z ogólnego brzmienia cytowanego już art. 9 Konstytucji RP o przestrzeganiu przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego można wysunąć wniosek, iż dopuszczalne jest bezpośrednie stosowanie norm zwyczajowych.³³ Z drugiej strony zwraca się uwagę, iż przyjęcie w Konstytucji z 1997r. koncepcji uregulowania kwestii systemu źródeł w odrębnym rozdziale z jednoczesnym dopuszczeniem umieszczania przepisów dotyczących tych kwestii w innych częściach aktu konstytucyjnego prowadzi w rezultacie do tego, iż nie jest możliwe jednoznaczne określenie relacji między aktami prawa stanowionego a normami zwyczajowymi, które są rodzajem faktów prawotwórczych.³⁴ Poza tym ustawodawca w aktach ustawowych wielokrotnie wprowadza bowiem albo odesłania do zwyczaju międzynarodowego (np. w art. 4 k.p.a. lub 512 k.p.a.), albo wprost – jak w prawie międzynarodowym prywatnym – nakazuje stosowanie w określonej kwestii zamiast przepisów krajowych normy prawa międzynarodowego, rozstrzygając jednocześnie o prymacie w sytuacjach kolizyjnych.

W kontekście powyższych uwag dotyczących regulacji konstytucyjnych w kwestii pierwszeństwa prawa wspólnotowego należy zaznaczyć, iż szczególnego znaczenia nabiera praktyka sądów, w tym zwłaszcza praktyka Trybunału Konstytucyjnego, w której uznane zostanie domniemanie, iż intencją ustawodawcy formułującego treść np. art. 188 Konstytucji RP nie było naruszanie zasad prawa międzynarodowego, którego szczególną, specyficzną odmianą jest prawo Unii Europejskiej.³⁵

³² Zob. na ten temat A. Stańczyk: *Miejsce umowy międzynarodowej w wewnętrznym porządku prawnym w projektach Konstytucji RP*, „Studia i Materiały” Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1995, t. I, s. 150 i nast.

³³ Tak np. P. Winczorek: *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd legislacyjny” 1996, nr 4, s. 18.

³⁴ Zob. S. Wronkowska: *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 41.

³⁵ Zob. na ten temat *Włączanie prawa międzynarodowego do prawa krajowego w konstytucjach i praktyce wybranych państw* pod red. J. Barcza, Rada Legislacyjna 1988, s. 41 – 43, W. Czaplinski, A. Wyrozumski: *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 105 – 141 oraz *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005, s. 114.

Podsumowanie- implikacje dla organów państw członkowskich

Zasada prymatu prawa wspólnotowego zawiara kilka konkretnych wskazań dla praktyki organów państw członkowskich. W tym aspekcie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „(...) zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego, postanowienia traktatów i bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów Wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku skutek taki, że poprzez samo swe wejście w życie umożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także (skoro te postanowienia i akty prawne stanowią hierarchicznie wyższą część składową porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego) powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi. (...) Sąd państwowy (...) jest obowiązany do dbałości o pełną skuteczność tych norm, co przejawia się również w konieczności niestosowania każdego, również późniejszego postanowienia prawa wewnętrznego, bez konieczności wnioskowania lub czekania na uchylenie danej normy (...)”³⁶.

Uogólniając stanowisko Trybunału Sprawiedliwości zarówno w tej sprawie, jak też innych, omawianych wyżej można sformułować następujące obowiązki państw członkowskich:³⁷

- nakaz efektywnej implementacji prawa wspólnotowego do prawa wewnętrznego państw, ,
- zakaz kwestionowania ważności norm wspólnotowych przez sądy krajowe (dotyczy to również Trybunałów Konstytucyjnych państw członkowskich i ich ewentualnych zarzutów co do niekonstytucyjności przepisów wspólnotowych),
- zakaz stosowania prawa krajowego, będącego w kolizji z normami wspólnotowymi,
- nakaz zapewnienia bezpośredniej wykonalności orzeczeń sądów wspólnotowych oraz decyzji Rady i Komisji, nakładających

³⁶ Wyrok w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Stato v. Simmenthal Sp. A*, zob. w *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty...*, s. 243.

³⁷ Zob. też C.Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, C.H.Beck, Warszawa 2000, s. 552 – 557 oraz *Stosowanie prawa Unii...*, *op. cit.*, s. 106-114

zobowiązania pieniężne na podmioty inne niż państwa członkowskie.³⁸

Część tych zobowiązań, sformułowanych dotąd w orzecznictwie wspólnotowym, znalazła wyraz w postanowieniach Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej.³⁹ W art. I-5 ust. 2 wskazano, iż „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Konstytucji lub aktów instytucji Unii” oraz „ułatwiają wypełnianie zadań Unii i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Unii”.⁴⁰

Podsumowując rozważania na temat relacji pomiędzy prawem Unii Europejskiej i prawem krajowym państw członkowskich można stwierdzić, iż zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, mimo pewnych początkowych zastrzeżeń niektórych państw członkowskich, stała się trwałym (fundamentalnym) elementem specyfiki wspólnotowego porządku prawnego. Od lat zasada ta jest konsekwentnie „lansowana” w drodze orzecznictwa prejudycjalnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, niemniej jednak jej „podniesienie” do rangi prawa traktatowego w Traktacie Konstytucyjnym może przyczynić się do dalszego umocnienia, szczególnie w praktyce nowych państw członkowskich Unii

³⁸ Ten ostatni obowiązek ma swoje źródła w traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej – art. 244 i 256 TWE.

³⁹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004)

⁴⁰ Zob. tekst Traktatu Konstytucja dla Europy:

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pl/oj/2004/c_310/c_31020041216pl00110040.pdf