

Monika Stasiak

Koncepcja multicentryczności a wykładnia art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/13, 93-97

2006

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.

Koncepcja multicentryczności a wykładnia art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji

Problem wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego do krajowego istniał od zawsze, ponieważ zawsze istniały wątpliwości czy tylko organy krajowe i ustawodawca krajowy mają bezwzględny monopol na stosowanie prawa i jego interpretację. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, uchwalona w 1997 r., uregulowała relacje pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym m.in. w art. 9, art. 90 czy art. 91 Konstytucji. Nie regulowała jednak w sposób oczywisty warunków przyszłej integracji Polski z Unią Europejską. Sytuacja prawna zmieniła się po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego, ponieważ warunkiem tego było dostosowanie prawa wewnętrznego do wspólnotowego i „przyjęcie” tego prawa. Tym samym powstał nowy stan, w którym występują w zakresie stanowienia, stosowania oraz interpretacji prawa trzy porządki prawne, a co za tym idzie – trzy „centra” decyzyjne – związane z prawem krajowym, międzynarodowym oraz wspólnotowym. Zwłaszcza to ostatnie podlega ciągłym zmianom i RP jako państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić jego harmonijne przestrzeganie na terytorium państwa polskiego. W związku z tym, że Konstytucja została uchwalona przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, należałoby się zastanowić czy jej przepisy nie są niezgodne lub sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego. Na tym tle pojawiały się ataki o charakterze politycznym w stosunku do Traktatu Akcesyjnego, zajmował się tym zagadnieniem także Trybunał Konstytucyjny i nawet w doktrynie glosy były podzielone. Jednak praktyka pokazuje, że w obowiązującym stanie prawnym system egzystowania trzech porządków prawnych jest możliwy i da się pogodzić z przepisami konstytucyjnymi, zaś w przypadku kolizji między różnymi „centrami” decyzyjnymi można podjąć próbę jego wyeliminowania, co pokazuje właśnie koncepcja multicentryczności.

Koncepcja ta proponuje nowe spojrzenie na sytuacje powodujące wielość ocen w prawie zarówno co do jego stanowienia, jak i wyznaczania kierunków jego wykładni, w związku z pojawieniem się kilku ośrodków decyzyjnych.¹ Multicentryczność pojawia się w przypadku zagadnienia,

¹ Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 4/2005, s. 3.

czy zewnętrzne ośrodki decyzyjne mogą w sposób wiążący podejmować decyzje co do stosowania prawa i jego interpretacji. Sytuacja taka powstaje w związku z pogłębiającym się podziałem kompetencji w ramach władzy ustawodawczej, wykonawczej, a także sądowniczej, a ujawnia się przede wszystkim w pozytywnych i negatywnych sporach kompetencyjnych.² Koncepcja multicytryczności burzy tradycyjną wizję hierarchicznego systemu prawa, ale – jak to zostanie pokazane na podstawie wykładni art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji – pozostaje w zgodzie z uregulowaniami konstytucyjnymi. W związku z rozwojem współpracy i kontroli międzynarodowej, koncepcja ta staje się powoli faktem, konieczne zatem jest wypracowanie mechanizmów, które umożliwiają współistnienie tych centrów decyzyjnych, czyli rozwiązywanie konfliktów z zachowaniem zasady podziału kompetencji pomiędzy owe ośrodki.

Z chwilą wejścia do Unii Europejskiej i podpisania Traktatu Akcesyjnego na terytorium RP powstał porządek prawny obejmujący prawo krajowe oraz *acquis communautaire*, a ponadto także prawo międzynarodowe. System wspólnotowy posiada wyraźnie określony podział kompetencji na wyłączne, konkurujące i równoległe, zasadę subsydiarności, reguły dotyczące zakresu i przedmiotu tworzonego prawa i jego form, jak i sposoby interpretacji zastrzeżone tylko dla organów wspólnotowych. Natomiast kontrola dostępna jest dla państw członkowskich, jego organów, a przede wszystkim obywateli.³ W ten sposób stanowienie prawa w Polsce zostało podzielone na dwa ośrodki – krajowy i wspólnotowy. Organy krajowe, stosując prawo wspólnotowe poddają się zasadzie skuteczności tego prawa.⁴ Jednak, jakby się to mogło wydawać, nie powstają dwa odrębne systemy, lecz jeden – multicytryczny, podzielony pod względem kompetencyjnym, gdzie wewnętrzne prawo polskie stanowi jakby fundament prawny państwa członkowskiego, zaś orzecznictwo ETS przyczynia się do tworzenia systemu zasad kolizyjnych umożliwiających funkcjonowanie tych systemów, jako jednego acz złożonego z kilku.

Państwo demokratyczne powinno działać na podstawie i w granicach określonych przez prawo. System obowiązującego prawa jest bardzo rozbudowany we współczesnych państwach, a normy prawne są stanowione przez różne organy – nie tylko krajowe, ale również międzynarodowe.⁵ Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, ust. 2: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Oznacza to, że w hierarchii aktów prawnych w państwie zajmuje ona najwyższe miejsce, a normy

² Por. *ibidem*, s. 4.

³ Por. *ibidem*, s. 7.

⁴ Więcej na ten temat – K.D. Borchardt, *ABC prawa wspólnotowego*, Warszawa 1999, s. 95.

⁵ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Polski: komentarz*, Zakamycze 2000, s. 95.

prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną.⁶ Jednocześnie artykuł ten wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji i zawiera zasadę bezpośredniego stosowania jej przepisów, oraz stawia wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z jej postanowieniami.⁷ Zgodnie z artykułem 2 Części Pierwszej Traktatu Akcesyjnego, Rzeczpospolita Polska „związuje się postanowieniami Traktatów Założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny”. Może zostać to odczytane jako uznanie nadrzędności zewnętrznego systemu prawnego i jego pierwszeństwa wobec Konstytucji. Mogłoby to oznaczać także ingerencję w przymiot suwerenności Polski. Jednak, w rzeczywistości przystąpienie do Unii Europejskiej nie mogło stanowić ograniczenia niepodległości państwa polskiego, i tak jak w przypadku pozostałych państw członkowskich – Polska nie utraciła suwerenności, gdyż to właśnie suwerenna decyzja podjęta w trybie określonym w Konstytucji stała się podstawą związania prawem wspólnotowym.

Podobny mechanizm dotyczy zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, wypracowanej w orzecznictwie ETS, a dotyczącej stosowania prawa (a nie jego obowiązywania). Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej wspólnotowy porządek prawny stał się częścią porządków prawnych państw członkowskich, których normy sądy są obowiązane stosować. Zaś zasada pierwszeństwa znajduje uzasadnienie w specyficznym charakterze tego porządku, dla którego państwa członkowskie ograniczyły w pewnym stopniu swoje uprawnienia.⁸ Konstytucja RP i zasada jej nadrzędności nadal zajmuje najważniejsze miejsce w systemie prawa, i to bezpośrednio z samej Konstytucji wynika moc obowiązująca przepisów prawa wspólnotowego. Wiąże się to bezpośrednio z artykułem 9 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Umieszczenie tego artykułu w części ogólnej Konstytucji ma duże znaczenie, gdyż Rzeczpospolita Polska od 1 sierpnia 1990 r. jest związana zasadą prymatu prawa międzynarodowego w stosunku do prawa krajowego. Zgodnie z art. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów „strona nie może się powoływać na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla niewykonania przez nią traktatu”. Dlatego, w przypadku gdy zachodzi kolizja między traktatem a Konstytucją, państwo nie może tym usprawiedliwiać niewykonania traktatu.⁹ Podobnie, zasada pierwszeństwa w prawie wspólnotowym jest wpisania w ideę integracji europejskiej, i została przyjęta za zgodą na to wyrażoną

⁶ Por. R. Kwiecień, *Zgodność traktatu akcesyjnego z Konstytucją*, „Europejski Przegląd Sądowy” 1/2005, s. 41.

⁷ Por. W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 20.

⁸ Por. R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 44.

⁹ Por. W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 21.

przez suwerena – Naród w referendum. Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach, tym samym wyrażając zgodę na obowiązywanie prawa wspólnotowego oraz jego zasad.

Artykuł 90 ust. 1 Konstytucji w okresie integracji europejskiej wywoływał wiele wątpliwości. Zgodnie z nim Polska „może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Zakres tych kompetencji, nazywanych zgodnie z art. 5 zd. 1 TWE – kompetencjami powierzonymi, jest ściśle określony, a jego rozszerzenie może nastąpić tylko za zgodą państwa członkowskiego, co wynika z art. 48 TWE.¹⁰ Dodatkowo przekazanie owych kompetencji nie dotyczy ogółu kompetencji danego organu czy całości spraw w danej dziedzinie, mimo iż Konstytucja nie określa granic tego przekazania. Wykluczone jest jednak takie przekazanie kompetencji władz państwowych, które byłoby sprzeczne z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawa, którym jest w myśl Konstytucji Rzeczpospolita Polska.¹¹ Ponadto, wymagania proceduralne przy podejmowaniu decyzji przez Sejm i Senat – jako reprezentację Narodu, w zakresie uchwalania ustaw upoważniających do ratyfikacji umowy międzynarodowej są zastrzeżone. Zaś akceptacja przez Naród w referendum obowiązującej Konstytucji, oznaczała jednocześnie zgodę na możliwość związania Polski prawem ustanowionym przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, w tym przez Wspólnoty Europejskie, które mimo iż nazywane w literaturze i orzecznictwie organizacjami „ponadnarodowymi” ze względu na swoją specyfikę, są objęte zakresem przedmiotowym art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Zarówno proces przystąpienia do Unii Europejskiej, jak i do organizacji międzynarodowych, połączone z przekazywaniem kompetencji organom wspólnotowym czy międzynarodowym, ma oparcie w samej ustawie zasadniczej. Konstytucja jest aktem nadrzędnym i stanowi wyraz suwerennej woli Narodu, a jej przepisy nie mogą stracić mocy obowiązującej czy ulec zmianie tylko poprzez powstanie nieusuwalnej kolizji pomiędzy jej przepisami a przepisami wspólnotowymi czy międzynarodowymi. Wówczas, sam suwerenny prawodawca powinien zdecydować o możliwościach rozwiązania tej kolizji czy o zmianie samej Konstytucji.¹² Unormowanie z art. 90 ust. 1 Konstytucji jest przede wszystkim przejawem

¹⁰ Por. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo europejskie – zarys wykładu*, Lublin 2003, s. 124–125.

¹¹ Por. W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 109

¹² Zob. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej z 11 maja 2005 r., K 18/04.

otwarcia się ustawodawcy na możliwe poszerzenie katalogu aktów prawa mającego powszechnie obowiązywać na terytorium Polski. Dodatkowo, art. 9 Konstytucji daje konstytucyjne „zezwoleń” na to, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polski będą obowiązywać przepisy stanowione przez ośrodki prawodawcze inne niż krajowe. W ten sposób, całkowicie za zgodą prawodawcy krajowego, system prawny w Polsce składa się z wielu elementów, ponieważ obok prawa krajowego, pojawiło się prawo międzynarodowe i wspólnotowe. Zarówno jedno, jak i drugie nie stanowi „prawa zewnętrznego” lecz krajowe, więc multicentryczność staje się faktem i umożliwia egzystowanie obok siebie różnych porządków prawnych. W przypadku, gdy nie będą ze sobą „współpracować” przy zachowaniu zasad tzw. przyjaznej wykładni, będzie dochodziło do ciągłych kolizji, i do potrzeby ustalenia hierarchii pierwszeństwa tych porządków.¹³ Jednak jak to zostało pokazane, Konstytucja w art. 8 i łączącym się z nim art. 9, a przede wszystkim w art. 90 ust. 1, nie jest sprzeczna z powstałą sytuacją, tworząc szczególne tryby wprowadzania prawa wspólnotowego i międzynarodowego do porządku krajowego. Dopiero zmiana Konstytucji w szczególnym trybie art. 235 Konstytucji mogłaby stworzyć inne, różne od obecnych uregulowania, co tym bardziej przemawia na uznaniem tego aktu za nadrzędny. To Naród w referendum, poprzez prawodawcę konstytucyjnego, suwerennie, z własnej woli zaakceptował ten porządek, który stworzyła Konstytucja, godząc się jednocześnie na możliwość w przyszłości zawarcia Traktatu Akcesyjnego, jak i umów międzynarodowych.

¹³ Por. E. Łętowska, *op.cit.*, s. 9.