

# Jan Barcz

---

## Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 21-42

---

2004

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.

*Jan Barcz* \*

## ZASADA PIERWSZEŃSTWA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

1. Uzyskanie przez Polskę 1 maja br. członkostwa w UE sprawa, że Polska zobowiązana jest do wykonywania prawa wspólnotowego stosownie do wymagań określonych w traktatach stanowiących UE. Podkreśla to art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE, stanowiący część składową Traktatu Akcesyjnego, podpisanego 16.4.2003 r. w Atenach (który wszedł w życie 1.5.2004 r.):

„Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie<sup>1</sup>”.

Stwierdzenie, że prawo UE ma być w Polsce stosowane „zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie” **oznacza m.in. zaakceptowanie przez Polskę w Traktacie akcesyjnym zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa**

---

\* Prof. dr hab. Jan Barcz – kierownik Katedry Prawa Europejskiego SGH w Warszawie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 90 poz. 864. Zamieszczony również na stronie internetowej: <http://www1.ukie.gov.pl/uk.nsf/0/>; oraz w: *Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii – Prawo polskie – dokumenty* (wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński), Warszawa 2003, s. 163–164.

**krajowego** (w interpretacji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – ETS), za wyjątkiem regulacji wspólnotowych objętych okresami derogacyjnym – oczywiście na czas trwania tych derogacji.

Zasadniczym problem jest więc rozważenie, czy w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji RP z 1997 r. można zagwarantować przestrzeganie tej zasady. W dyskusji dotyczącej ewentualnej nowelizacji Konstytucji w związku z akcesem Polski do UE nawet zwolennicy dokonania takiej nowelizacji (do których zalicza się również autor niniejszego artykułu) wskazywali<sup>2</sup>, iż w tym obszarze nowelizacja art. 91 Konstytucji byłaby pożądana, względnie bardzo pożądana, ale nie bezwzględnie konieczna, tj. **możliwe jest zagwarantowanie przestrzegania w Polsce zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego również przy zachowaniu obecnego brzmienia przepisów Konstytucji**<sup>3</sup>. Oczywiście będzie to zakładało pewną ingerencję interpretacyjną Trybunału Konstytucyjnego, która jednak znajduje podporę również w praktyce konstytucyjnej obecnych państw członkowskich<sup>4</sup>.

Problem powyższy, niezależnie od swojego waloru teoretycznego, nabrał praktycznego wymiaru w związku ze zgłoszeniem przez dwie grupy posłów wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, przy czym podstawowy zarzut dotyczy przede wszystkim sprzeczności właśnie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego z postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Por. J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 40.

<sup>3</sup> Zdarzały się jednak również stanowiska przeciwne – zob. K. Pawłowicz, „Organizacja międzynarodowa” i „prawo” przez nią stanowione w świetle zasad Konstytucji RP, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 53 i n.; ostatnio: S. Hambura, *Wyjście jest tylko jedno: zmiana konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 27.5.2004 r.

<sup>4</sup> Por. J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, Warszawa 1991.

<sup>5</sup> Wniosek zgłoszony 19.4.2004 r. przez grupę posłów reprezentowanych przez J. Łopuszańskiego oraz – drugi wniosek – zgłoszony 30.4.2004 r. przez grupę posłów reprezentowanych przez M. Kotlinowskiego. We wnioskach tych podnoszono przede wszystkim możliwość uszczerbku, jakiego doznać ma suwerenność Państwa Polskiego w wyniku członkostwa w Unii Europejskiej oraz niezgodność z Konstytucją RP (zwłaszcza z jej artykułami 8 ust. 1, 90 ust. 1, 91 ust. 3) zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, w tym zakresie zaś podnosili sprzeczność tej zasady z:

— art. 8 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”; w szczególności wnioskodawcy podkreślali, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji „nie da się pogodzić zasadą bezwzględnego pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym”, bowiem sens tego artykułu

2. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich jest przedmiotem stosunkowo szczegółowej analizy w polskiej literaturze przedmiotu<sup>6</sup>. Zauważyć jednak w interesującym nas kontekście należy, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego nie ogranicza się do konieczności stosowania prawa wspólnotowego w przypadku wystąpienia sprzeczności z normą prawa krajowego w klasycznym rozumieniu „pierwszeństwa stosowania” (norma prawa krajowego obowiązuje nadal, ale w odpowiednim zakresie – regulowanym prawem wspólnotowym – nie jest stosowana, tzw. pierwszeństwo stosowania).

ETS w imię zasady pewności (bezpieczeństwa) prawnego dokonał bowiem sprecyzowania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w kilku istotnych obszarach:

- państwa członkowskie wykonując prawo wspólnotowe muszą kierować się w szczególności<sup>7</sup> **zasadą efektywności** (wykonanie polega na doprowadzeniu do zakładanego rezultatu w należyty sposób – nie chodzi więc o podejmowanie jakichkolwiek działań, ale o zapewnienie pełnej efektywności prawu wspólnotowemu; w innym przypadku występuje groźba naruszenia prawa wspólnotowego) i **zasadą równoważności (najwyższego standardu)** – państwa członkowskie muszą podjąć takie działania, które zapewnią normom prawa wspólnotowego skuteczność proceduralną i materialną co najmniej taką, jak odpowiednim normom prawa krajowego;

---

nie może być zawężany tylko do prawa wewnętrznego, lecz odnosi się do całości prawa obowiązującego na terenie RP;

- art. 91 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”, a więc – w ocenie wnioskodawców – prawo pochodne nie może uprzedzać konstytucji;
- art. 188 Konstytucji, określającym właściwość Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza ze względu na to, że Trybunał Konstytucyjny nie będzie miał właściwości do kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego;
- art. 174 Konstytucji („Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej”) i art. 178 ust. 1 Konstytucji („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom”), szczególnie w kontekście tzw. postępowania prejudycjalnego na podstawie art. 234 TWE.

<sup>6</sup> Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 550 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. II, Warszawa 2003, s. 233 i n.; M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny*, Warszawa 2003, s. 9 i n. oraz wskazana w tych pracach literatura.

<sup>7</sup> Zob. C. Mik, op. cit., s. 659 i n.

- w interesie bezpieczeństwa prawnego – niezależnie od pierwszeństwa prawa wspólnotowego – **sprzeczne z nim przepisy prawa krajowego muszą być w takim przypadku odpowiednio zmienione** (obowiązek zapewnienia spójności prawa wspólnotowego), w przeciwnym razie zachodzi przypadek naruszenia przepisów traktatu; rozbieżności między prawem wspólnotowym i prawem krajowym prowadzą bowiem do „niejasności natury rzeczowej” i tym samym osoba uprawniona „pozostawiona jest w stanie niepewności” co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe<sup>8</sup>;
- konieczne jest nie tylko uchylenie wszystkich przepisów prawa krajowego istniejących w chwili wejścia w życie normy prawa wspólnotowego, lecz również **zakazane jest stanowienie nowych norm krajowych** sprzecznych z obowiązującym prawem wspólnotowym<sup>9</sup>;
- wszelkie sprzeczności prawa krajowego z prawem wspólnotowym muszą być konsekwentnie likwidowane przepisami prawa krajowego, mającymi **co najmniej tę samą rangą co przepis podlegający zmianie**<sup>10</sup>; jeżeli dokonywana jest transpozycja dyrektywy, to zasadniczo należy stosować **akt krajowy takiej rangi, jaki zastosowano by do odpowiedniej regulacji krajowego stanu faktycznego**<sup>11</sup>;
- sądy krajowe, stosując prawo wspólnotowe, zobowiązane są do interpretacji prawa krajowego zgodnie z zasadą tzw. **wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu**, tzn. powinny interpretować prawo krajowe w taki sposób, aby zapewnić skuteczność prawu wspólnotowemu<sup>12</sup>;
- w końcu należy podkreślić, że w orzecznictwie ETS jednoznacznie stwierdzono, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego odnosi się do **całego prawa krajowego państw członkowskich (a więc łącznie z konstytucją)**<sup>13</sup>, a obowiązek zagwarantowania efektywności prawa wspólnotowego w sferze wewnątrzpaństwowej spoczywa na **wszystkich organach państwa** (ETS stosuje tym zakresie interpretację ekstensywną)<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Zob. np.: ETS, sprawa 168/85 *Komisja v. Republika Włoska* [1986] ECR 2945.

<sup>9</sup> Zob. np.: ETS, sprawa 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.

<sup>10</sup> Zob. np.: ETS, sprawa 168/85 *Komisja v. Republika Włoska* [1986] ECR 2945.

<sup>11</sup> Zob. np.: ETS, sprawa 102/79 *Komisja v. Królestwo Belgii* [1980] ECR 1473.

<sup>12</sup> W odniesieniu do dyrektyw – por. orzeczenie ETS, sprawa C-106/89 *Marleasing* [1980] ECR I-4135.

<sup>13</sup> Zob. np.: ETS, sprawa 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.

<sup>14</sup> Zob. np.: ETS, sprawa 14/83 *von Colson i Kamann* [1984] ECR 1891.

ETS kieruje się więc generalną przesłanką, zmierzającą do zagwarantowania adresatom norm prawnych pełnej jednoznaczności co do ich praw i obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego<sup>15</sup>.

3. W literaturze przedmiotu słusznie podnosi się, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wywiedziona została przez ETS z traktatów stanowiących UE (przede wszystkim z art. 10 TWE)<sup>16</sup>. Wyciągnięty z tego bywa wniosek, iż tym samym zasada pierwszeństwa działa w ramach autonomicznego wspólnotowego porządku prawnego, natomiast inną sprawą jest zagwarantowanie jej efektywności w ramach – również autonomicznego – porządku prawa krajowego państw członkowskich<sup>17</sup> (które samodzielnie określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym), co sprawia że ewentualne konflikty między prawem wspólnotowym i konstytucyjnym mają raczej hipotetyczny charakter<sup>18</sup> i znaczenie teoretyczne<sup>19</sup>.

Oceniając z takiego punktu widzenia postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. można dojść do wniosku, że nie gwarantują one jednoznacznie pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec całego prawa krajowego (łącznie z postanowieniami Konstytucji). Przy tekstualnej interpretacji Konstytucji jej postanowienia mogłyby świadczyć raczej na rzecz pierwszeństwa postanowień Konstytucji wobec prawa wspólnotowego:

- do **prawa pierwotnego** (prawa traktatowego) ma bowiem zastosowanie art. 91 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”, co *a contrario* może prowadzić do wniosku, że pierwszeństwo takie nie dotyczy Konstytucji (abstrahując w tym miejscu od problemu braku w Konstytucji z 1997 r. jednoznacznej regulacji, odnoszącej się do rangi umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym);

---

<sup>15</sup> Pełen zestaw zasad gwarantujących pierwszeństwo prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym państw członkowskich – zob.: *Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKiE, Warszawa 2003.

<sup>16</sup> Na przykład M. Szpunar, op. cit., s. 10.

<sup>17</sup> J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji konstytucji*, „Zurawia Papers” 2004, nr 2, s. 81 (i podana tam dalsza literatura).

<sup>18</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>19</sup> M. Szpunar, op. cit., s. 12.

- do **prawa wtórnego** zastosowanie ma natomiast art. 91 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”, a więc również i w tym przypadku nie przed konstytucją.

Do tych dwóch zasadniczych postanowień Konstytucji dochodzi jeszcze **szereg innych regulacji**, które odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do statusu prawa wspólnotowego w polskim krajowym porządku prawnym, wskazując raczej na jego podległość Konstytucji:

- art. 188 pkt 1 upoważnia Trybunał Konstytucyjny do orzekania w sprawie „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”, co zakłada możliwość badania konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, pośrednio Traktatów stanowiących UE oraz kolejnych traktatów rewizyjnych;
- art. 188 pkt 5 upoważnia Trybunał Konstytucyjny do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej, a skargą taką (na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji) można zażądać badania konstytucyjności „ustawy lub innego aktu normatywnego”, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach jednostki lub jej obowiązkach określonych w konstytucji; skarga taka mogłyby więc być skierowana przeciwko prawu wspólnotowemu jako „innemu” aktowi normatywnemu;
- art. 193 Konstytucji stwierdza, że „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją..., jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”; jeżeli uznamy, że prawo wspólnotowe podpadałoby pod pojęcie „aktu normatywnego”, to odnośne pytanie prawne będzie mogło być kierowane do Trybunału Konstytucyjnego, wbrew art. 234 TWE, który wszelkie wątpliwości co do interpretacji i ważności aktów prawa wspólnotowego związanego z rozstrzygnięciem w danej sprawie nakazuje wyjaśniać przed ETS w imię zagwarantowania spójności stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich (bez wątplenia jest to istotny aspekt zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich).

Klamrą spinającą powyższe postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. jest jej art. 8 ust. 1, stosownie do którego „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wyciągany z tekstualnej interpretacji postanowień art. 8 i art. 91 Konstytucji wniosek, iż pierwszeństwo prawa wspólnotowego w stosunku do postanowień Konstytucji jest co najmniej wątpliwe<sup>20</sup> wymaga szczegółowego rozważenia. Jak wspomniano, w literaturze „okresu przedakcesyjnego” dominuje pogląd, że na gruncie obowiązujących postanowień Konstytucji możliwe jest uzasadnienie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, zwłaszcza jeśli postanowienia Konstytucji umiemy całościowo, traktując je jako „integracyjny akt konstytucyjny”<sup>21</sup>, a więc poddamy postanowienia Konstytucji interpretacji systematycznej, uwzględniającej „otwarte” jej nastawienie do prawa międzynarodowego i procesu integracji europejskiej<sup>22</sup>.

4. Proces integracji europejskiej w istocie każe w nowym świetle spojrzeć na tradycyjne pojęcia **suwerenności państwowej** (pojmwanej w kategoriach prawa międzynarodowego – jako niezależność państwa w stosunkach zewnętrznych i wyłączność kompetencji wewnętrznej), **suwerenności narodowej** (pojmwanej w kategoriach prawa konstytucyjnego – jako wywodzenie się władzy państwowej z demokratycznie wyrażonej woli narodu) i **suwerenności politycznej** (sprowadzającej się do faktycznych możliwości działania państwa) a w każdym razie wyjść poza tradycyjne (i zasadne) stwierdzenie, że udział państwa w relacjach międzynarodowych, szczególnie zaś zaciąganie zobowiązań prawnomiędzynarodowych nie stanowi ograniczania suwerenności państwa, lecz jest wyrazem wykonywania praw wynikających z suwerenności<sup>23</sup>. W ujęciu tradycyjnym te trzy ujęcia suwerenności pozostawały bowiem z reguły w stosunku wzajemnego napięcia. Z drugiej zaś strony – suwerenność państwowa koncentrowała się na odrębności i wyłączności państwa – dominowały więc funkcje odgraniczające suwerenności. Nawet jeżeli prawo międzynarodowe końca XX wieku zmieniło tę sytuację w istotnym zakresie, stwarzając podstawę dla współpracy między suwerennymi państwami, prowadzenie dyskusji w tradycyjnych ramach nie prowadzi do wyjaśnienia dylema-

---

<sup>20</sup> Ibidem, s. 13 (oraz podana tam – w przypisie 30 – literatura). Ostatnio – bardzo kategoriycznie – S. Hamburga z odwołaniem przede wszystkim do art. 8 ust. 1 Konstytucji.

<sup>21</sup> J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 4, s. 3 i n.

<sup>22</sup> Por. K. Działocha, *Artykuł 90 i 91. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.

<sup>23</sup> Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność* [w:] *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, s. 14 i n.



tu, a jedynie do konkluzji, iż „mniej więcej jasne jest... tylko to, że (suwerenności) nie można rozumieć po dawnemu”<sup>24</sup>.

Stwierdzenie, że proces integracji europejskiej skłania ku ujęciu pojęcia suwerenności narodowej w jakościowo nowych kategoriach<sup>25</sup> zasadza się na dwóch wiodących przesłankach:

- udział państwa w strukturach integracyjnych stwarza możliwość określenia **konstruktywnej koordynacji** między „sferą integracyjną” (Unią Europejską) a suwerennością narodową;
- stwarza on również możliwość **harmonijnego ułożenia** relacji między niepodległością polityczną, suwerennością narodową i suwerennością państwową.

W praktyce procesu integracji, tego rodzaju nowe jakościowo ujęcie znajduje wyraz w następujących obszarach:

- **konstruktywna koordynacja** suwerenności narodowej i „sfery integracyjnej” oznacza, iż w procesie integracji występuje niespotykane do tej pory „złączenie się” (mówi się również o „przemieszaniu” – *Gemengelage* – prof. G. Röss) elementów prawa międzynarodowego, prawa wspólnotowego i prawa krajowego; wspólnym mianownikiem tego zjawiska, jest nakierowanie tak połączonych działań na rezultat, który powinien brać pod uwagę „**wspólny interes**” oraz na zapewnienie takim działaniom **solidnej legitymacji demokratycznej** (tak po stronie Unii Europejskiej, jak po stronie państw członkowskich);
- **harmonijne ułożenie relacji** między „sferą integracyjną”, suwerennością państwową oraz suwerennością narodową zawiera w sobie m.in:
- zapewnienie solidnej legitymacji demokratycznej decyzji państwa w sprawie przystąpienia do UE (w przypadku Polski wyrażenie zgody na ratyfikację Traktatu akcesyjnego przez Prezydenta RP w drodze referendum ogólnokrajowego);
- zapewnienie solidnej legitymacji demokratycznej wewnątrzpaństwowemu procesowi decyzyjnemu w sprawach integracyjnych: rząd, współuczestnicząc w procesie decyzyjnym w UE powinien mieć legitymację dla takich działań ze strony parlamentu narodowego<sup>26</sup>, regionów własnego państwa – takie mechanizmy ist-

---

<sup>24</sup> A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, nr 4/5, s. 16.

<sup>25</sup> Por. *Suwerenność i integracja europejska*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego – Warszawa 1999.

<sup>26</sup> Por. A. Maurer, W. Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi*, Baden-Baden 2003.

nieją w „starych” państwach członkowskich (w Polsce naprzeciw temu wyzwaniu wychodzi ustawa z 11.3.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej);

- włączenie przedstawicieli państwa członkowskiego w proces decyzyjny w UE: przedstawiciele państw członkowski uczestniczą w stanowieniu aktów prawa UE (w Radzie UE, która jest głównym organem „ustawodawczym” oraz w Parlamencie Europejskim, który „uczestniczy” w procesie stanowienia prawa wspólnotowego), biorą udział w szeroko pojmowanym procesie decyzyjnym (uczestnictwo w rozbudowanym systemie komitetów Komisji Europejskiej z Rady UE), wreszcie akty prawa wspólnotowego są stosowane przede wszystkim przez organy państw członkowskich;
- **suwerenność polityczna (niezawisłość) Polski** – czyli możliwość efektywnej realizacji swoich interesów w relacjach międzynarodowych – jest w sposób oczywisty powiązana z udziałem w szeroko pojętym procesie integracji (UE i NATO), co jest szczególnie jednoznaczne w perspektywie europejskich doświadczeń historycznych. Uzyskanie członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej było strategicznym celem polityki zagranicznej Polski po zmianach politycznych lat 1989/90<sup>27</sup>.

Warto również zwrócić – w tym kontekście – uwagę na niezmiernie interesujące relacje między procesem integracji europejskiej a **tożsamością narodową, regionalną i lokalną**<sup>28</sup>. Rozbudowa kompetencji wspólnotowych nie spowodowała – jak niekiedy oczekiwano – zaniku świadomości narodowej, rozmycia interesów regionalnych czy lokalnych. Wręcz przeciwnie, pewnym zaskoczeniem był fakt, że tożsamość taka zaczęły się coraz mocniej artykułować wraz z rozbudową i zacieśnianiem procesu integracji. Co więcej, okazało się, że w tym swoistym fenomenie nie ma wewnętrznej sprzeczności. Okazało się bowiem, iż proces integracji europejskiej oraz tożsamość narodowa i świadomość regionalna zaczynają się raczej uzupełniać. Zakorzenie **zasady subsydiarności** w mechanizmie podziału kompetencji w UE jednoznacznie tę tendencję umacnia<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Por. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997.

<sup>28</sup> Por. J. Barcz, *Integracja europejska – suwerenność – tożsamość*, „Przegląd Zachodni” 2001, nr 3, s. 9 i n.

<sup>29</sup> Por. E. Przybylska-Marciniuk, *Umocnienie zasady subsydiarności [w:] Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 74 i n.

Proces integracji europejskiej stawia więc pojęcie suwerenności o tyle w nowym świetle, że stwarza ramy prawno-polityczne dla kooperatywnego „zgrania” jej trzech – dotychczas konkurencyjnych – ujęć: suwerenności państwowej w rozumieniu prawa międzynarodowego, suwerenności narodowej i niepodległości politycznej: współdziałają one w formie „zazębiających się kół” z procesem integracji europejskiej. Ujęcie takie jest korzystne dla narodów uczestniczących w tym procesie państw. Niezależnie od tego udział w procesie integracji europejskiej umacnia zdecydowanie statusu jednostek oraz pole ich wolności również wobec własnego państwa<sup>30</sup>.

W świetle powyższych wywodów należy oceniać obawy, iż członkostwo Polski w Unii Europejskiej niesie ze sobą ograniczenie czy wręcz utratę suwerenności. Pozwalają one bowiem stwierdzić, że członkostwo w UE (wraz z członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim) stwarza optymalne ramy prawne i polityczne dla realizacji polskich interesów narodowych w nowej rzeczywistości międzynarodowej. Swoistością procesu integracji europejskiej jest właśnie to, że pogłębianie tego procesu nie tylko że nie osłabia państw biorących w nim udział (państw członkowskich UE), lecz raczej wymaga mocnego i coraz bardziej efektywnie działającego państwa, umacniając przy tym również podmiotowość struktur lokalnych i regionalnych. Jedynie bowiem wówczas współdziałanie „sfery państwowej” i „sfery integracyjnej” przebiegać będzie harmonijnie. Inną kwestią pozostaje, na ile partie ostatnich koalicji rządzących były w stanie przygotować Państwo Polskie do efektywnego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej<sup>31</sup>.

5. Wynikająca z suwerenności decyzja w sprawie udziału w procesie integracji europejskiej wymaga – jak wspomniano – solidnej podstawy konstytucyjnej. W istocie, Konstytucja RP taką jednoznaczną podstawę zawiera. Jej art. 90 ust. 1 stanowi bowiem, iż „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Tak więc **sama Konstytucja upoważnia Państwo Polskie m. in. do przystąpienia i członkostwa w Unii Europejskiej**<sup>32</sup>. Ze względu na wagę takiej suwerennej decyzji Państwa Polskiego musi ona być podjęta przy

---

<sup>30</sup> Por. M. Safjan, *Integracja a suwerenność systemu prawnego*, „Rzeczpospolita” z 13.4.2004 r.

<sup>31</sup> Por. *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

<sup>32</sup> Por. J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 3 i n.; K. Działocha, op. cit.

zaostrzonym rygorze legitymacji demokratycznej: stosownie do postanowień ust. 2 i 3 art. 90 Konstytucji, ratyfikacja odnośnej umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP musi być poprzedzona albo zgodą wyrażoną w ustawie, uchwalanej przez Sejm i Senat większością 2/3 odpowiednio posłów i senatorów w obecności ich co najmniej połowy ustawowej liczby, albo Naród wyraża na nią zgodę w drodze referendum ogólnokrajowego.

Decyzja podejmowana przez Państwo Polskie na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji ma dwa zasadnicze aspekty – z jednej strony na jej podstawie Państwo Polskie **zrzeka się wyłączności władzy publicznej** w obszarach określonych w umowie międzynarodowej, z drugiej zaś – jednocześnie – **udostępnia („otwiera”) swoją sferę wewnętrzną** dla prawa stanowionego w odnośnym zakresie przez organizację międzynarodową, gwarantując w szczególności skutek bezpośredni aktów tego prawa i jego pierwszeństwo wobec prawa krajowego<sup>33</sup>. Zasadnicze znaczenie ma przy tym okoliczność, iż **decyzja taka ma swoje korzenie konstytucyjne** – polski porządek prawny otwiera się wobec aktów prawnych „obcej władzy ustawodawczej” (organizacji międzynarodowej) **na podstawie jasnej legitymacji, określonej w Konstytucji**. Konstytucja pozostaje więc „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1 Konstytucji) – akty prawne organizacji międzynarodowej stosowane są bowiem w Polsce dlatego i tylko w takim zakresie, jaki wynika z decyzji podjętej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Akty prawa wspólnotowego nie „derogują” prawa krajowego, lecz mają pierwszeństwo – w przypadku sprzeczności – wobec prawa krajowego. Natomiast **sam ustawodawca krajowy** musi podjąć stosowne działania, aby zagwarantować – w imię zasady pewności prawa – efektywność aktów prawa wspólnotowego<sup>34</sup>. Niezależnie od tego należy podkreślić, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na organizację międzynarodową **nie ma charakteru absolutnego**, tj. Polska rezygnuje – na podstawie decyzji podjętej zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji – jedynie z wyłączności swojej kompetencji w odnośnych dziedzinach, zwłaszcza zaś „przekazanie” może być odwołane, tj. z formalnego (prawno-międzynarodowego) punktu widzenia pozostaje w kompetencji Polski zasadnicza decyzja o ewentualnym wystąpieniu z Unii. Zważyć przy tym należy, iż powyższa interpretacja „przekazania” o tyle nie oddaje całego związanego z „przekazaniem” procesu, iż między państwem członkowskim a Unią Europejską zacho-

<sup>33</sup> Por. J. Barcz, *ibidem*; K. Działocha, *ibidem*.

<sup>34</sup> Por. *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2003.

dzą – jak już wspomniano – skomplikowane **procesy wzajemnych zależności**, opisywane terminem „równowagi rozsądnej kooperacji”<sup>35</sup>, dopełniane działaniem umacniającej się zasady pomocniczości (subsydiarności).

Art. 90 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że możliwość przekazania obejmuje „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Konstytucja nie określa ściśle zakresu przedmiotowego przekazania. W grę wchodzi więc określone w art. 10 ust. 1 Konstytucji obszary władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, sprawowanej odpowiednio (art. 10 ust. 2 Konstytucji) przez Sejm i Senat, Prezydenta i Radę Ministrów oraz sądy i trybunały. Dynamika procesu integracji europejskiej sprawia, że **Konstytucja zasadnie nie nakłada ścisłych przedmiotowych czy funkcjonalnych ograniczeń w tej mierze**: przedmiotem przekazania mogą stać się kompetencje organów władzy państwowej we wszystkich tych obszarach; przekazanie nie musi być też zrównoważone w tym sensie, że przekazaniu określonych kompetencji władzy ustawodawczej odpowiadać ma przekazanie odpowiednich kompetencji władzy wykonawczej czy sądowniczej. „Przekazanie” obejmować może kompetencje z różnych dziedzin władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej i w różnym zakresie, odpowiadającym wymogom związanym z udziałem Polski w procesie integracji europejskiej<sup>36</sup>. Dokładne określenie materii objętych „przekazaniem” następuje w umowie międzynarodowej, określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji (w przypadku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej umową taką jest Traktat akcesyjny).

Z wywodów powyższych wynikają następujące, istotne konsekwencje w odniesieniu do oceny konstytucyjności Traktatu akcesyjnego:

- zarzut, iż przekazanie części kompetencji ustawodawczej na rzecz UE może uszczuplić suwerenność Polski nie jest zasadny z tego podstawowego powodu, iż same postanowienia Konstytucji **upoważniają Państwo Polskie do takiej decyzji**; nie stoi z takim stwierdzeniem w sprzeczności art. 4 Konstytucji (Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu”), Naród sprawuje bowiem władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ust. 1 Konstytucji) poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji); stosownie natomiast do postanowień art. 90 Konstytucji umowa międzynarodowa, na mocy której „przekazanie” kompetencji ustawodawczych następuje, poprzedzona być

<sup>35</sup> „Ein Gleichgewicht sinnvoller Kooperation” – Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG*, [w:] *Bonner Kommentar*, Hamburg 1985, s. 22.

<sup>36</sup> J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 8.

musi przed jej ratyfikacją przez Prezydenta RP zgodą wyrażoną w ustawie (działają przedstawiciele Narodu) lub w drodze referendum ogólnokrajowego (Naród działa bezpośrednio); w przypadku Traktatu akcesyjnego **Naród wyraził taką zgodę działając bezpośrednio w referendum ogólnokrajowym**; niezależnie od tego zauważyć należy, iż właśnie w dziedzinie stanowienia prawa wspólnotowego (prawa pochodnego), występuje szczególne „zazębianie się” „sfery integracyjnej” i „sfery państwowej”<sup>37</sup>; przecież to przedstawiciele państw członkowskich (w tym Polski) zasiadają w Radzie UE, która jest głównym ustawodawcą wspólnotowym, polscy deputowani do Parlamentu Europejskiego współuczestniczą we wspólnotowym procesie ustawodawczym, przedstawiciele Polski współdziałają w komitetach Komisji Europejskiej i Rady UE w kształtowaniu inicjatywy ustawodawczej, wreszcie w znaczącym zakresie ustawodawca polski stanowi prawo transponujące akty wspólnotowe, w sposób odpowiadający polskiej kulturze prawnej; dalsze, istotne umocnienie parlamentów narodowych przewiduje projekt Traktatu konstytucyjnego<sup>38</sup>;

- samo pojęcie „niektórych spraw”, jakie mogą być objęte „przekazaniem” kompetencji organów władzy państwowej, będzie przedmiotem dalszej analizy w niniejszym artykule, natomiast w tym miejscu należy zaznaczyć, że zarzut, iż Traktat akcesyjny zawiera „cesję generalną” takich kompetencji na Unię Europejską, a tym samym wykracza w sposób sprzeczny z Konstytucją poza pojęcie „niektórych spraw” nie znajduje uzasadnienia: Traktat akcesyjny **precyzyjnie określa zakres przekazanych na UE przez Państwo Polskie kompetencji organów władzy państwowej**; dalsze rozszerzenia tego katalogu możliwe jest **jedynie za zgodą Państwa Polskiego** – na mocy umowy międzynarodowej (umowy rewizyjnej), którą Polska wiązać się będzie na warunkach art. 90 Konstytucji; bez zgody Państwa Polskiego umowa taka nie będzie mogła wejść w życie – gwarantuje to jednoznacz-

---

<sup>37</sup> Por. S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 233 i n.

<sup>38</sup> Szkoda, że argumentacja zastosowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31.5.2004 r. (K 15/04), uznającym zgodność z Konstytucją ustawy z 23.12.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego zasadza się jedynie na kategorycznym stwierdzeniu, iż Parlament Europejski „nie sprawuje władzy w Rzeczypospolitej, a tym samym jego działalność nie może być oceniana w świetle art. 4 ust. 1 Konstytucji, i w niewielkim stopniu odnosi się do powiązań owej „sfery integracyjnej” i „sfery państwowej” (podczas pisania niniejszego artykułu nie było jeszcze dostępne uzasadnienie wyroku).

- nie art. 48 TUE, potwierdzający, że traktaty rewizyjne, aby wejść w życie – poza spełnieniem procedury po stronie UE – muszą być ratyfikowane „przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (w Polsce określonymi w art. 90 Konstytucji); nie ma uzasadnienia również obawa co do wymykające się kontroli „interpretacji rozszerzającej” w odniesieniu do kompetencji wspólnotowych; wspólnotowe akty prawne muszą mieć jednoznaczną podstawę prawną (art. 253 TWE), instytucje wspólnotowe muszą działać zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności – podejmowane działania nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów Traktatów (art. 10 TWE); interpretacja rozszerzająca jest w pewnym zakresie możliwa na podstawie art. 308 TWE, lecz obszar ten jest ograniczony do zakresu działania wspólnego rynku oraz musi być uzasadniony „jednym z celów Wspólnoty”; ETS interpretuje tę możliwość rozszerzania kompetencji Wspólnoty bardzo ostrożnie, podkreślając, że art. 308 TWE może być użyty jedynie do uzupełniania luk w Traktacie oraz że nie można na jego podstawie wykraczać poza ramy ogólne ustanowione przez Traktat jako całość, szczególnie poza postanowienia Traktatu, określające zadania i działania Wspólnoty<sup>39</sup>; abstrahując do tego decyzja tego rodzaju (nie mająca jednoznacznego umocowania w TWE) może zapaść w Radzie jedynie jednogłośnie – **bez zgody Państwa Polskiego decyzja taka nie będzie więc mogła być podjęta**<sup>40</sup>;
- decyzja Państwa Polskiego podjęta na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji wystarczająco uzasadnia – w rozumieniu konstytucyjnoprawnym – członkostwo Polski w Unii Europejskiej; w istocie, członkostwo to pociąga za sobą określone zmiany w sferze ustrojowej Państwa, **zmiany takie wynikają jednak z suwerennej decyzji Państwa Polskiego, podjętej na podstawie jednoznacznych postanowień Konstytucji** (art. 90 ust. 1); stąd też pojawiający się zarzut sprzeczności Traktatu akcesyjnego z art. 235 Konstytucji – z uzasadnieniem, iż zmiany konstytucyjnego ustroju państwa i jego porządku prawnego związane z członkostwem w Unii Europejskiej wymagałyby zastosowania procedury zmiany konstytucji, określonej w jej art. 235 nie znajduje uzasadnienia; ustawodawca po to wprowadził do Konstytu-

---

<sup>39</sup> Por. opinia ETS 2/94 z 1996 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, [1996] ECR I-1759.

<sup>40</sup> Por. C. Mik, op. cit., s. 264 i n.

cji art. 91 ust. 1, aby umożliwić Państwu Polskiemu – w specjalnym trybie, opatrzonym szczególnymi wymogami legitymacji demokratycznej (nawet ostrzejszymi niż w przypadku zmiany Konstytucji – por. formuła podejmowania decyzji w referendum ogólnokrajowym) udział w organizacjach międzynarodowych, w których członkostwo wymaga przekazania na taką organizację kompetencji organów władzy państwowej; **ustawodawca był więc w pełni świadomy, że członkostwo w takich organizacjach pociągnie za sobą konieczność pewnej modyfikacji ustroju Państwa, a co za tym idzie również Konstytucji**; ustawodawca określił przy tym stosunkowo elastycznie granice przekazania kompetencji organów władzy państwowej na taką organizację międzynarodową.

Z problemem pojęcia „niektórych spraw”, jakich dotyczyć może „przekazanie” kompetencji organów władzy państwowej, wiąże się fundamentalna kwestia granicy przekazania kompetencji na organizację międzynarodową na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji<sup>41</sup>. Jak wyżej wskazano, art. 90 ust. 1 Konstytucji zasadnie nie precyzuje tego rodzaju barier, bowiem Państwo Polskie musi mieć zapewnioną swobodę w tej mierze, niezbędną do uwzględnienia dynamiki procesu integracji. Tym niemniej ze stwierdzenia art. 90 ust. 1 Konstytucji, iż w grę wchodzi przekazanie kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” wynika jednoznacznie, iż **„przekazanie” nie może objąć „wszystkich spraw”, czyli nie może prowadzić do likwidacji Państwowości Polskiej**. Na straży przestrzegania tej granicy stoją zastrzeżone wymogi legitymacji demokratycznej wyrażenia zgody na ratyfikowanie przez Prezydenta RP Traktatu akcesyjnego oraz kolejnych traktatów rewizyjnych (określone w ustępach 2 i 3 art. 90 Konstytucji). Bez wątplenia również stwierdzenie powyższe stanowić będzie istotne kryterium oceny przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności kolejnych traktatów rewizyjnych na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji<sup>42</sup>. Traktat akcesyjny nie przekracza granic legitymacji konstytucyjnej co do „przekazania” przez Państwo Polskie na rzecz Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w „niektórych sprawach”.

Stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji Państwo Polskie może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz „organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego”. Pojęcia

<sup>41</sup> Por. K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe ...*, s. 459 i n.

<sup>42</sup> Por. K. Działocha, op. cit.



stosowane w art. 90 ust. 1 Konstytucji są bardzo elastyczne i obejmują różne struktury międzynarodowe<sup>43</sup>. W każdym razie „przekazanie” kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach możliwe jest na rzecz struktury międzynarodowej, której członkiem jest Polska. Z tego punktu widzenia Unia Europejska z pewnością do takich struktur międzynarodowych należy, przy czym pamiętać trzeba o jej zróżnicowanym charakterze prawnym. Unia Europejska obejmuje bowiem obecnie dwie Wspólnoty Europejskie, które – z punktu widzenia prawa międzynarodowego – są organizacjami międzynarodowymi oraz obszary współpracy rządzone wyłącznie prawem międzynarodowym (Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych). Z tego punktu widzenia „przekazanie” kompetencji organów władzy Państwa Polskiego odnosi się do Wspólnot Europejskich, przede wszystkim zaś (biorąc pod uwagę zakres kompetencji) do Wspólnoty Europejskiej. Obie Wspólnoty są – jak wspomniano – organizacjami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego i bez wątpienia podpadają pod pojęcie „organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego” w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Podnoszone zarzuty, iż chodzi w przypadku Wspólnot „organizacje ponadnarodowe”, której to kategorii nie zna art. 90 ust. 1 Konstytucji nie znajdują uzasadnienia. W istocie, Wspólnoty kwalifikowane są w literaturze przedmiotu jako „organizacje międzynarodowe o charakterze ponadnarodowym” ze względu na szczególną koncentrację kompetencji oraz możliwość stanowienia aktów prawnych, których postanowienia mogą wywierać skutek bezpośredni w sferze wewnętrznej państw członkowskich oraz uprzedzać ich prawo krajowe<sup>44</sup>, co jednak nie zmienia ich zasadniczego charakteru jako organizacji międzynarodowych. Abstrahując od tego można zaznaczyć, że ani Traktaty stanowiące Unię Europejską, ani wspólnotowe prawo pochodne nie posługują się bezpośrednio terminem „ponadnarodowości” (jest to termin z zakresu teorii prawa integracji europejskiej).

6. Przy ocenie w świetle postanowień Konstytucji zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego zasadnicze znaczenie ma – omówiony wyżej – charakter decyzji Państwa Polskiego, podejmowany na pod-

---

<sup>43</sup> Por. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, M. Kruk (red.), Warszawa 1997, s. 208 i n.

<sup>44</sup> Por. J. Barcz, *Organizacja ponadnarodowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 7–8, s. 89 i n.

stawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, na mocy której **Państwo Polskie nie tylko „przekazuje” kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na organizację międzynarodową, lecz jednocześnie „otwiera” w odnośnym zakresie własny porządek prawny wobec aktów prawnych stanowionych przez taką organizację.** Dotyczy to również – jak już wskazano – władzy sądowniczej (por. 178 ust. 1 Konstytucji): na mocy samych postanowień Konstytucji polskie sądy i trybunały stosują prawo wspólnotowe. Nie jest to *nota bene* o tyle niczym szczególnym, że sądy i trybunały orzekają na podstawie samowystępujących postanowień prawa międzynarodowego, co stanowi jeden z istotniejszych elementów działania zasady państwa prawnego w Rzeczypospolitej, ugruntowany po zmianach politycznych lat 1989/90<sup>45</sup>. „Otwarcie” polskiego porządku krajowego wobec wspólnotowych aktów prawnych obejmuje również zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego, przy czym – jak już wskazywano – do ustawodawcy polskiego należy zapewnienie efektywności prawa wspólnotowemu w rozumieniu zasady jego pierwszeństwa.

Podkreślić należy, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego obejmuje w jednakowej mierze wspólnotowe prawo pierwotne i wspólnotowe prawo pochodne, choć charakter prawny obu tych dziedzin jest odmienny (co znajduje wyraz również w postanowieniach Konstytucji RP).

Prawo pierwotne jest prawem traktatowym, stosownie do postanowień Konstytucji RP jego status w polskiej sferze wewnętrznej określa art. 91 Konstytucji. Specyfika Traktatu akcesyjnego – jako umowy międzynarodowej, a co za tym idzie pozostałego prawa pierwotnego UE polega na tym, że nie podpada ono bezpośrednio pod art. 91 ust. 2, który określa pierwszeństwo przed ustawą umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Ustawodawca nie uregulował bowiem wyraźnie statusu w polskiej sferze wewnętrznej umów międzynarodowych, zawierających w sobie decyzję Państwa Polskiego o przekazaniu określonych kompetencji organów władzy państwowej na organizację międzynarodową, które zostały ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną przez Naród w referendum ogólnokrajowym. Legitymuje to w sposób szczególny wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej modyfikacje ustrojowe i konstytucyjne, a w każdym razie okoliczność powyższa powinna być brana pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny przy ocenie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego.

---

<sup>45</sup> Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2000, s. 408 i n.

Wspólnotowe prawo pochodne jest natomiast prawem szczególnego rodzaju, stanowionym przez instytucje wspólnotowe. Ten szczególny charakter wspólnotowego prawa pochodnego znajduje wyraz w art. 91 ust. 3 Konstytucji, który potwierdza, że:

- prawo takie jest stosowane w sferze wewnętrznej Państwa Polskiego bezpośrednio;
- w przypadku kolizji ma pierwszeństwo w stosunku do ustaw.

Zauważyc przede wszystkim należy, że art. 91 ust. 3 Konstytucji, dopełniając postanowienia art. 90 ust. 1 wyraźnie gwarantuje, iż wspólnotowe prawo pochodne **stosowane jest w polskiej sferze wewnętrznej bezpośrednio**. Natomiast wątpliwości konstytucyjnoprawne może wywoływać kwestia relacji między wspólnotowym prawem pochodnym a Konstytucją, tym bardziej że kompetencja Trybunału Konstytucyjnego nie rozciąga się bezpośrednio na kontrolę konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego<sup>46</sup>. Uzasadnienie stosowania wspólnotowego prawa pochodnego a całym polskim porządku prawnym wywodzi się więc z zasadniczej decyzji Państwa Polskiego co do „otwarcia” polskiej sfery wewnętrznej wobec aktów prawnych stanowionych przez organizację międzynarodową. Decyzja ta dopełniana jest specyficznymi współzależnościami między „sferą państwową” a „sferą wspólnotową” (o czym była szerzej mowa), a które w odniesieniu do powyższego problemu zawierają dwa istotne aspekty:

- z jednej strony Państwo Polskie **ma wpływ na kształt wspólnotowego prawa pochodnego**, bowiem bierze bezpośredni udział we wspólnotowym procesie ustawodawczym; w ten więc sposób ma możliwość gwarantowania własnych interesów narodowych;
- z drugiej strony, jeżeli wystąpiłyby wątpliwości co do sprzeczności między wspólnotowym prawem pochodnym a polskim prawem krajowym (łącznie z Konstytucją), to – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27.5.2003 r. „wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”; tę – uznaną w porządkach konstytucyjnych innych państw członkowskich UE – **zasadą przychylnego nastawienia prawa krajowego do prawa wspólnotowego** – Trybunał Konstytucyjny uzasadnił odwołując się do preambuły oraz art. 9 Konstytucji, podkreślając jednocześnie: „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie

---

<sup>46</sup> Zob. dalej.

prawa, które służy realizacji wskazanej wyżej zasady konstytucyjnej<sup>47</sup>.

Jak zaznaczono, na mocy decyzji Państwa Polskiego podjętej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji pewnemu ograniczeniu i modyfikacji ulegnie również właściwość sądów i trybunałów. Modyfikacja właściwości Trybunału Konstytucyjnego będzie różna w odniesieniu do wspólnotowego prawa pierwotnego i wspólnotowego prawa pochodnego:

- a) wspólnotowe prawo pierwotne jest międzynarodowym prawem traktatowym, podlega więc kontroli konstytucyjności na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji. Trybunał, dokonując jednak takiej kontroli powinien brać pod uwagę specyficzne okoliczności:
- wspólnotowe prawo pierwotne, niezależnie od tego że jest prawem traktatowym, jest również „prawem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej (ma swoistą naturę podwójną); badając konstytucyjność takiego prawa Trybunał Konstytucyjny musi zachować pewną powściągliwość, a szczególnie kierować się **konstytucyjną zasadą przychylności wobec prawa wspólnotowego**;
  - badając konstytucyjność Traktatu akcesyjnego Trybunał Konstytucyjny powinien – jak wskazano wyżej – uwzględnić okoliczność, iż na ratyfikację tego traktatu zgodę wyraził Naród w referendum ogólnokrajowym;
  - szczególnym przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego powinna być kwestia przestrzegania w decyzji podejmowanej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji ram takiej decyzji, związanych z wymogiem przekazania kompetencji organów władzy państwowej tylko „w niektórych sprawach”; jak wykazano, w odniesieniu do przekazania kompetencji organów władzy państwowej na mocy Traktatu akcesyjnego ramy te zostały dotrzymane;
  - w końcu, organizację na którą Państwo Polskie przekazuje kompetencje organów władzy państwowej powinien łączyć z tym państwem wspólny system wartości uniwersalnych – zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego; kryterium te, choć nie wymienione jednoznacznie w art. 90 ust. 1 Konstytucji, znajduje normatywne oparcie w konstytucyjnych zasadach ustroju RP i z tego względu również (łącznie ze wspo-

---

<sup>47</sup> Wyrok z 27.5.2003 r. (Sygn. Akt K 11/03) w sprawie konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym z 14.3.2003 r.

mnianym powyżej kryterium) służyć będzie jako podstawa kontroli przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji<sup>48</sup>; w przypadku członkostwa Polski w Unii Europejskiej zachodzi zbieżność tego rodzaju zasad, odpowiadająca postanowieniom Konstytucji RP; należy również zaznaczyć, iż projekt Traktatu konstytucyjnego zmierza do dalszego umocnienia ochrony praw podstawowych w ramach przyszłej Unii<sup>49</sup>;

- b) natomiast wspólnotowe prawo pochodne ma – jak zaznaczono – charakter specyficzny; stosowane jest w polskim porządku prawnym bezpośrednio jako takie; nie będzie ono również podlegało bezpośredniej kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny, bowiem wspólnotowe prawo pochodne nie jest umową międzynarodową w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji, nie jest „przepisem prawa, wydawanym przez centralne organy państwowe” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji, nie jest również „ustawą lub innym aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji,<sup>50</sup> a tym samym nie można kontrolować jego konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej (art. 188 pkt 5 Konstytucji); tym niemniej Państwo Polski zachowuje kontrolę nad kształtem wspólnotowego prawa pochodnego, uczestnicząc we wspólnotowym procesie legislacyjnym, a Trybunał Konstytucyjny zachowuje naturalnie właściwość do kontroli konstytucyjności aktów krajowych, transponujących akty prawa wspólnotowego do polskiego prawa krajowego.

Pewne wątpliwości wzbudza również kwestia zgodności z Konstytucją art. 234 TWE, określającego tzw. postępowanie prejudycjalne. Stosownie do zasad tego postępowania sąd krajowy może, a orzekając w ostatniej instancji musi zwrócić się z pytaniem do ETS, w przypadku jeżeli wykładnia lub ważność prawa wspólnotowego budzi jego wątpliwości, a od wyjaśnienia tej wątpliwości zależy rozstrzygnięcie w sprawie<sup>51</sup>. W kontekście rozważania relacji między postanowieniami tego artykułu TWE a Konstytucją RP należy zwrócić uwagę na następujące, istotne okoliczności:

---

<sup>48</sup> Por. K. Działocha, op. cit.

<sup>49</sup> Por. H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej Unii* [w:] *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 9 i n.

<sup>50</sup> Por. K. Działocha, op. cit.

<sup>51</sup> Szczegółowo: S. Biernat, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe...*, s. 337 i n.

- przedmiotem orzekania ETS w trybie prejudycjalnym (na wniosek sądu krajowego) jest wyłącznie prawo wspólnotowe; zgodnie z art. 234 TWE ETS może bowiem orzekać a) o wykładni TWE; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i EBC; c) o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady UE, gdy te statuty to przewidują; z tego punktu widzenia orzekanie ETS w trybie prejudycjalnym spełnia zasadniczą rolę w działaniu Wspólnoty, zapewnia bowiem jednolitość stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich<sup>52</sup>;
- ETS nie ma uprawnienia i nie bada w tym trybie zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym; ETS nie ma uprawnienia do wypowiedzania się w trybie prejudycjalnym w tej sprawie<sup>53</sup>;
- oczywiście, orzekając w tym trybie ETS może dostarczyć sądowi krajowemu wszelkie elementy związane z rozumieniem prawa wspólnotowego, które pozwolą temu sądowi dokonać oceny takiej zgodności,<sup>54</sup> dalsze jednak działanie, nakierowane na zagwarantowanie zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym należy do kompetencji odnośnych organów krajowych<sup>55</sup>.

Sumując powyższe okoliczności stwierdzić można, że postępowanie prejudycjalne z art. 234 TWE nie może być kwalifikowane jako sprzeczne w Konstytucję RP, tym bardziej że – jak już wspomniano – decyzja o „przekazaniu” kompetencji organów władzy państwowej na organizację międzynarodową może obejmować również obszar władzy sądowniczej. Tak więc odnośne zobowiązania sądów polskich mają również swoje konstytucyjne uzasadnienie. Związane to będzie również z koniecznością stosownego ograniczenia właściwości Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji.

W końcu zauważyć należy, że w dyskusji na konstytucyjnością członkostwa Polski w Unii Europejskiej pojawia się argument, nawiązujący do art. 10 ust. 1 projektu Traktatu konstytucyjnego, przedłożonego przez Konwent UE, który stwierdza: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu powierzonych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”<sup>56</sup>. W pro-

---

<sup>52</sup> Por. np.: ETS, sprawa C-27/95 *Woodspring District Council v. Baleers of Nailsea Ltd.*

<sup>53</sup> Por. np.: ETS, sprawa C-10/97 i C-22/97 *Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl i inni.*

<sup>54</sup> Por. C. Mik, op. cit., s. 698 (za nim też powoływane powyższe orzeczenia ETS).

<sup>55</sup> Por. M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.

<sup>56</sup> Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie, 18.7.2003 r., Wspólnoty Europejskie 2003.

pozycji tej dostrzega się wyraz tendencji rozwoju Unii, mającej odbywać się kosztem suwerenności państw członkowskich.

Jak wyżej wskazano, zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego znajduje dotychczas swój wyraz w ustalonym orzecznictwie ETS, zasadzającym się na postanowieniach art. 10 TWE. Propozycje postanowień art. 10 ust. 1 projektu Traktatu konstytucyjnego budziły w istocie pewne wątpliwości, związane m.in. z zamiarem przekształcenia Unii Europejskiej w organizację międzynarodową, obejmującą również obecne obszary współpracy międzyrządowej, czy brakiem uregulowania również skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego<sup>57</sup>. W toku obrad Konferencji Międzyrządowej uzgodniono, iż do przyszłego Traktatu konstytucyjnego dodana zostanie specjalna deklaracja. Deklaracja ta wyjaśnia, iż postanowienia proponowanego artykułu „odzwierciedlają istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości”<sup>58</sup>. Tak więc proponowane postanowienia Traktatu konstytucyjnego odzwierciedlać będą w tej mierze istniejący stan prawny. Odnoszą się więc do tej propozycji wszystkie uwagi dotyczące obecnie działającej zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

---

<sup>57</sup> Por. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, ISP, Warszawa 2003, s. 22–23.

<sup>58</sup> Dokument: IGC 2003, CIG 60/03 ADD 1, ANNEX 3.