

Władysław Czapliński

Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich : (wybrane zagadnienia)

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 7-20

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Władysław Czapliński**

**PRAWO WSPÓLNOTOWE
A PRAWO WEWNĘTRZNE
W PRAKTYCE SĄDÓW KONSTITUCYJNYCH
PAŃSTW CZŁONKOWSKICH
(WYBRANE ZAGADNIENIA)**

Jednym z zagadnień budzących największe kontrowersje i emocje wśród zwolenników i – zwłaszcza – przeciwników przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stała się niewątpliwie kwestia stosowania prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym i stosunku do prawa do prawa wewnętrznego państw członkowskich. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego rozstrzygnięcie tych kwestii wydaje się jasne i jednoznaczne, aczkolwiek zostało ono sformułowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), a nie wynika bezpośrednio z traktatów założycielskich. Otóż we wszystkich wielkich orzeczeniach tego sądu konsekwentnie zwracano uwagę, że warunkiem powodzenia integracji europejskiej będzie doprowadzenie do sytuacji, w której prawo wspólnotowe będzie w jednakowym czasie i w jednakowy sposób stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W przeciwnym razie, biorąc pod uwagę zróżnicowane rozwiązania konstytucyjne odnośnie do regulacji stosunku pomiędzy prawem wewnętrznym poszczególnych państw i prawem wspólnotowym, a także sposób stosowania prawa przez organy administracji i sądy, w krótkim czasie powstałoby kilkanaście różnych systemów prawa wspólnotowego. Nic więc dziwnego, że ETS konsekwentnie i bardzo stanowczo stwierdzał, iż prawo wspólnotowe ma zawsze pierwszeństwo przed prawem wewnętr-

* Prof. dr hab. Władysław Czapliński – dyrektor Instytutu Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk, Warszawa

nym, przy czym zasada ta oznacza prymat również w stosunku do norm konstytucyjnych, a ponadto wyklucza możliwość odwołania się do zasady *lex posterior* w przypadku konfliktu pomiędzy prawem krajowym i wspólnotowym.

W ramach prac Konwentu również dostrzeżono konieczność jednoznacznego rozstrzygnięcia sposobu stosowania prawa Unii Europejskiej w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich. Jednakże formuła zaproponowana w pierwotnej wersji Traktatu Konstytucyjnego (TKE), zgodnie z którą prawo UE powinno mieć absolutne pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym, wzbudzała wątpliwości. Propozycja ta została jednak uściślona w ostatecznej wersji TKE, którego przepis art. 10 nakazuje wprawdzie jednoznacznie pierwszeństwo stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym, ale ogranicza to rozwiązanie wyłącznie do dziedzin, w których nastąpiło przekazanie kompetencji przez państwa członkowskie na rzecz instytucji wspólnotowych. Tym samym znaleźliśmy się na gruncie znanym z powszechnego prawa międzynarodowego. Fundamentalną zasadą jest przecież obowiązek wykonywania w dobrej wierze zobowiązań międzynarodowych, znany jako zasada *pacta sunt servanda* z art. 25 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (1969 r.), a szerzej – dla objęcia również zobowiązań wywodzących się z innych źródeł prawa międzynarodowego – jako *obligationes sunt servandae*. Uzupełnieniem tej zasady w Konwencji wiedeńskiej jest przepis art. 26, który stwierdza, że żadne państwo nie może powoływać się na przepisy swego prawa wewnętrznego, bez względu na jego rangę, w celu usprawiedliwienia niewywiązywania się ze zobowiązań międzynarodowych. Zasada ta obejmuje również normy konstytucyjne. Oczywiście warunkiem jest, aby umowa międzynarodowa była wiążąca w stosunku do danego państwa. Przypomnieć warto również, że w jednym z najczęściej cytowanych orzeczeń Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej stwierdził jednoznacznie, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego prawo wewnętrzne to wyłącznie fakty, a te – jak wiadomo – nie podlegają ocenie prawnej w kontekście realizacji zobowiązań międzynarodowych państwa.

Ów wspólnotowy czy też europejski punkt widzenia na omawianą tu kwestię wcale nie został jednoznacznie i bezwarunkowo zaakceptowany przez państwa członkowskie UE. Zwłaszcza orzecznictwo sądów konstytucyjnych RFN, Francji, Włoch, Hiszpanii oraz Sądu Najwyższego Danii, działającego jak sąd konstytucyjny, wcale nie jest skłonne zgodzić się całkowicie ze stanowiskiem ETS. Poniżej przedstawimy kilka najciekawszych przykładów podejścia do tej kwestii.

Sądy konstytucyjne wielokrotnie w swych orzeczeniach wyrażały opinię, iż Wspólnota Europejska działa na zasadzie kompetencji po-

wierzonych jej wyraźnie przez państwa członkowskie. Jest to w sposób oczywisty konsekwencją konstrukcji Wspólnoty jako organizacji międzynarodowej, której podmiotowość prawna ma charakter pochodny. Tym samym podejmując działania w stosunkach międzypaństwowych, Wspólnota musi każdorazowo wskazać podstawę prawną dla swego działania. Inną konsekwencją sygnalizowanego tu rozwiązania jest wielokrotne podkreślanie przez sądy konstytucyjne tezy, że państwa członkowskie przekazały na rzecz Wspólnoty jedynie niektóre swoje uprawnienia, i to raczej w formie wykonywania kompetencji. Formuła o przekazaniu suwerenności lub jej części przez poszczególne państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty jest o tyle trudna do zaakceptowania, że po pierwsze, suwerenność jest atrybutem państwa, a nie organizacji międzynarodowych, po wtóre, suwerenność jest z założenia niepodzielna, nie można jej ograniczyć albo przekazać w części. Sędziowie konstytucyjni zdawali sobie sprawę z tego, że formuła wskazująca na ograniczenie suwerenności państwa poprzez przystąpienie do WE nie jest najszcześniejsza, właśnie ze względu na niezgodność z prawem międzynarodowym – w ostatnim czasie sądy krajowe unikają takich wypowiedzi, podkreślając, że przekazanie kompetencji do działania na rzecz organizacji międzynarodowej nie może w żaden sposób wpłynąć na suwerenność państwową. Reprezentatywne jest tu zwłaszcza orzeczenie duńskiego Sądu Najwyższego z 6.4.1998 r. w sprawie *Carlsen*. Czytamy w nim w szczególności, że odpowiedni przepis §20 konstytucji duńskiej nie upoważnia do przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia prawa lub podejmowania decyzji, które byłyby niezgodne z konstytucją. Również francuska Rada Konstytucyjna w decyzji z 9.4.1992 r. w sprawie zawarcia przez Francję traktatu z Maastricht zwraca uwagę, że działania Wspólnoty są dopuszczalne wyłącznie w takim zakresie, w jakim kompetencje te zostały powierzone jej przez państwa członkowskie.

Silą rzeczy, skoro przekazanie obejmuje tylko część uprawnień władzy państwowej, musi istnieć mechanizm kontroli z jednej strony zakresu owych przekazanych kompetencji, z drugiej zaś – sposobu, w jaki Wspólnota korzysta z tych uprawnień. Niezwykle instruktywne jest w tej sprawie orzeczenie niemieckiego FTK z 12.10.1993 r. w sprawie ratyfikacji przez RFN traktatu z Maastricht¹, a także orzeczenie z 31.3.1998 r. w sprawie przystąpienia RFN do euro², które powtórzyło z dużym naciskiem tezy poprzedniego orzeczenia. Trybunał w Karlsruhe-

¹ BVerfGE, t. 89, s. 155; ILM 33(1994), s. 395.

² BVerfGE, t. 97, s. 350.

he zwrócił uwagę przede wszystkim na to, że przekazanie kompetencji na rzecz związku państw (nie użyto w tym kontekście pojęcia „organizacji ponadnarodowej”, które pojawiło się dopiero w dalszym ciągu orzeczenia) nie narusza suwerenności państwowej RFN. Zasadami organizacyjnymi Unii Europejskiej jest bowiem nie tylko zasada kompetencji powierzonych, lecz również zasada subsydiarności. RFN jako państwo członkowskie musi zatem zachować pewne istotne – acz nie określone szczegółowo przez FTK – kompetencje związane z wykonywaniem władzy państwowej. Co więcej, możliwość przekazania kompetencji na rzecz Unii jest ograniczona poprzez konieczność zachowania przez obywateli RFN prawa do uczestniczenia poprzez procesy demokratyczne w legitymizowaniu władzy państwowej. Trybunał wskazał przy tym na te zasady ustrojowe państwowości niemieckiej, które nie mogą być zmienione w związku z członkostwem w Unii: demokratyczna forma rządów (która, pamiętajmy, jest przecież również zasadą, na której opiera się funkcjonowanie Unii Europejskiej), federalna struktura władz, (trój)podział władzy, niezbywalne prawa fundamentalne i związanie władz publicznych tymi prawami. W dalszym ciągu orzeczenia FTK wskazał, że gdyby miało zdarzyć się w przyszłości, iż instytucje Unii Europejskiej poprzez swe działania podejmowałyby próby rozszerzenia swych kompetencji w sposób wykraczający poza przekazane im kompetencje, FTK zachowałaby uprawnienie do kontrolowania takich aktów, które nie byłyby skuteczne na obszarze, na którym RFN sprawuje swoje zwierzchnictwo. Zasady te zostały powtórzone w orzeczeniu w sprawie euro. Co więcej, w innym orzeczeniu³ FTK podkreślił, że jeżeli instytucje wspólnotowe miałyby przyjąć akt normatywny niezgodny z prawem niemieckim, to rząd federalny powinien użyć wszelkich możliwych środków, aby chronić niemieckie interesy. Wprawdzie powoływane tu orzeczenie zostało wydane w specyficznym kontekście, gdyż projektowana dyrektywa wspólnotowa dotyczyła problematyki zastrzeżonej według prawa niemieckiego dla kompetencji krajów federalnych, których interesów miał bronić rząd federalny, to jednak wymowa wszystkich cytowanych decyzji Trybunału jest jednoznaczna: FTK zachowuje kognicję w zakresie kontrolowania funkcjonowania Unii Europejskiej, a w szczególności ma prawo badania zgodności ustawodawstwa wtórnego z ustawą zasadniczą RFN. Interesujące natomiast na gruncie prawa niemieckiego byłoby stwierdzenie, czy FTK ma nadal kognicję w odniesieniu do badania konstytucyjności aktów prawa pierwotnego, skoro już raz traktaty założycielskie zostały uznane za zgod-

³ Wyrok z 22.3.1995 r. w sprawie dyrektywy telewizyjnej, BVerfGE, t. 92, s. 203.

ne z ustawą zasadniczą. Należy bowiem pamiętać, że decyzja w sprawie *Maastricht* została wydana w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej, dotyczącej ściśle określonej kwestii.

W innym kierunku poszło orzecznictwo włoskiego sądu konstytucyjnego. Już w latach 70. ubiegłego wieku, w powszechnie znanym orzeczeniu w sprawie *F. Frontini*⁴, sąd ten przyjął stanowisko, że w zasadzie nie ma on uprawnienia do kontrolowania zgodności z konstytucją rozporządzeń wspólnotowych. Wspólnotowy porządek prawny jest bowiem odrębny od porządku wewnętrznego, a do tego jest wyposażony we własne organy sądowe, których zadaniem jest m.in. zadbanie o to, by nie były przyjmowane akty prawa wtórnego, które mogłyby być niezgodne z zasadami ustroju państwowego i prawnego Włoch. Podstawą dla wykonywania kompetencji przez Wspólnotę jest z perspektywy prawa włoskiego przepis art. 11 konstytucji, który pozwala na przekazanie funkcji ustawodawczych, wykonawczych i sądowych na rzecz podmiotu prawa międzynarodowego – organizacji międzynarodowej. Zakres tych przekazanych praw jest jednak ograniczony – Wspólnota użyła je tylko o tyle, na ile jest to konieczne dla sprawowania przez nią funkcji – należy domniemywać, że chodzi tu o funkcje wynikające z traktatu konstytuującego taką organizację. W dalszym ciągu tego samego orzeczenia SK wysunął jednak argument bardzo zbliżony do zaproponowanego przez niemiecki FTK w sprawie *Maastricht*. Mianowicie podkreślił on, iż jeśli instytucje wspólnotowe próbowałyby nadinterpretować przepis art. 189 (obecnie 249) TWE, to zadaniem Sądu Konstytucyjnego byłoby zbadanie, czy przyjęty w taki sposób akt normatywny Wspólnoty byłby zgodny z zasadami ustrojowymi państwa i z prawami zasadniczymi określonymi w Konstytucji. Pojęcie „nadinterpretacji” czy też „interpretacji aberracyjnej” (bo tak wyraził się dosłownie Sąd) musi w tym kontekście oznaczać wykładnię jednoznacznie wykraczającą poza granice kompetencji przekazanych. W wydanym kilkanaście lat później orzeczeniu w sprawie *Granital*⁵ Sąd Konstytucyjny wskazał też, że należy domniemywać zgodność prawa wspólnotowego z prawem wewnętrznym, a preferowaną metodą jest tu prowspólnotowa interpretacja prawa krajowego. Prymat prawa wspólnotowego, prowadzący do wyłączenia stosowania prawa wewnętrznego w pewnym zakresie, ale nie do jego nieważności, ma znaczenie tylko i wyłącznie wtedy, gdy sprzeczności pomiędzy obydwoma porządkami (a właściwie należącymi do nich normami, mającymi znaczenie dla podjęcia decyzji w danej sprawie) nie da się usunąć w drodze wykładni.

⁴ Wyrok nr 183/73 z 27.12.1973 r., FI 1974, I, 31.

⁵ Wyrok nr 170/84 z 8.6.1984 r., „Giurisprudenza costituzionale” 1984, s. 1098.

Warto zwrócić również uwagę na orzecznictwo hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego. W chyba najbardziej reprezentatywnym orzeczeniu z 31.5.1993 r. (sprawa 180/1993) sąd ten uznał się za niewłaściwy dla oceny zgodności z konstytucją trybu i sposobu stosowania przez sądy powszechne aktów wspólnotowych (w konkretnym przypadku chodziło o jedną z dyrektyw). Podkreślił, że kontrola stosowania prawa wspólnotowego należy – zgodnie z przepisami TWE – do instytucji wspólnotowych, zaś decyzja o zastosowaniu aktów wspólnotowych – do sądu powszechnego właściwego w danej sprawie. Trybunał był zdania, że takie rozwiązanie jest zgodne z przepisem art. 24 Konstytucji Hiszpanii i nie narusza praw zasadniczych określonych w Konstytucji. Jednocześnie jednak zaznaczył, że nie może wykluczyć kontroli zgodności aktów wspólnotowych i sposobu ich stosowania z punktu widzenia ich konstytucyjności w sposób absolutny. Może się bowiem zdarzyć, iż sąd powszechny zastosuje prawo wspólnotowe i wyda decyzję oczywiście błędną albo też dokona wyboru prawa w sposób arbitralny.

Na zakończenie przyjrzyjmy się rozwiązaniom przyjętym w Irlandii. Konstytucja tego państwa jest często podawana jako przykład wzorcowego dostosowania prawa wewnętrznego do prawa wspólnotowego. Przyjęty w 1992 r. przez referendum art. 29.4.3 stanowi, że żaden przepis konstytucji nie może podważyć skuteczności ustawodawstwa przyjmowanego w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa ani też podważyć mocy wiążącej norm stanowionych przez Wspólnotę. W najczęściej powoływanym orzeczeniu Sądu Najwyższego Irlandii w sprawie *Meagher v. Minister Rolnictwa* z 18.11.1993 r.⁶ zasada ta została potwierdzona. Ustawa o Wspólnocie Europejskiej z 1972 r., stanowiąca podstawę członkostwa Irlandii we Wspólnocie na płaszczyźnie prawa wewnętrznego, może bowiem wprowadzić regulację wyjątkową, odstępującą od zasady wyłączności kompetencji prawodawczej parlamentu. Jednakże sąd ten (również w opiniach indywidualnych sędziów), działając jak sąd konstytucyjny, zwrócił uwagę, że niektóre akty prawne wydawane w związku z członkostwem i w celu realizacji zobowiązań międzynarodowych Irlandii będą miały charakter *ultra vires* i będą wykraczały poza kompetencje organów państwa (w tym przypadku ministrów). Mogą one być wówczas przedmiotem postępowania przed sądami z punktu widzenia badania ich legalności. Tak więc również w tym przypadku sąd konstytucyjny będzie miał prawo kontroli zgodności takich aktów z Konstytucją, wpisując się w trend akceptowany przez wszystkie powoływane wyżej orzeczenia sądowe.

⁶ [1993] IESC 2.

Już powyższe stwierdzenia upoważniają nas do wysnucia generalnej tezy naszych rozważań. Skoro trybunały konstytucyjne państw członkowskich zastrzegły sobie tak szeroki zakres kontroli w odniesieniu do działań wspólnotowych, a w szczególności do aktów prawnych stanowionych przez instytucje wspólnotowe, konsekwencją takiego rozwiązania musi być przyjęcie poglądu, iż stanowienie i stosowanie prawa przez Wspólnotę musi być podporządkowane konstytucjom narodowym. Jednoznacznie wskazał na to wyrok francuskiej Rady Stanu z 3.12.2001 r. w sprawie *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, stwierdzając, że (wtórne) prawo wspólnotowe ma moc traktatów założycielskich. Nie ma zatem żadnego powodu, aby podważyło ono w wewnętrznym porządku prawnym najwyższą moc konstytucji. W orzeczeniu FTK w sprawie *uprowadzenia euro* stwierdzono wyraźnie, że granicą legalności przekazania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej są postanowienia ustawy zasadniczej dotyczące zasady demokracji jako nieziennej zasady niemieckiego porządku konstytucyjnego (art. 79.3 uz) oraz podstawowych zasad organizacji państwa (art. 20. 1–2 uz). Nawet jeżeli przystąpienie do WE oznacza konieczność ograniczania wykonywania przez organy państwowe ich konstytucyjnych uprawnień, samo w sobie nie oznacza to naruszenia zasady suwerenności narodowej. Co więcej, wspomnieliśmy, że niemiecki FTK we wspomnianym wyżej orzeczeniu z 12.10.1993 r. w sprawie *traktatu z Maastricht* wyraźnie podkreślił, że w przypadku, gdyby instytucje wspólnotowe wykonywały swe kompetencje w sposób naruszający fundamentalne zasady konstytucyjne RFN (mogłoby do tego dojść, gdyby Wspólnota na mocy własnej decyzji wykroczyła poza przekazane jej przez państwa kompetencje), tego rodzaju działania pozostałyby nieskuteczne w systemie prawnym RFN.

Nie ulega również wątpliwości, że sądy krajowe – wskazując na niezbędne ograniczenia w przekazywaniu przez państwa członkowskie – uznawały, że tą granicą są kompetencje związane jednoznacznie z wykonywaniem suwerenności państwowej. Nie ma przy tym żadnych orzeczeń podkreślających, że kompetencje dotychczas przekazane mogłyby owe granice naruszać. Z drugiej strony, taką granicą są również przepisy konstytucyjne dotyczące gwarancji dla praw obywatelskich określonych w konstytucji, co wiąże się z pozycją jednostek.

Nie stoi na przeszkodzie przyjęciu tej tezy fakt, że zarówno ETS, jak i sądy państw członkowskich powszechnie akceptują tezę, że prawo wspólnotowe stanowi odrębny porządek prawny, niezależny od prawa wewnętrznego państw członkowskich. Zadaniem państw członkowskich jest natomiast zapewnienie pełnej efektywności prawa wspólnotowego w prawie krajowym. Na gruncie prawa wspólnotowego wyrazem tej

myśli jest zasada solidarności (lojalności) w stosunku do Wspólnoty, określona w art. 10 TWE. Jednocześnie żadna norma prawa wspólnotowego nie może podważyć zasady nadrzędności konstytucji nad innymi normami prawnymi obowiązującymi w wewnętrznym porządku prawnym. Stwierdzenie to pozostaje aktualne na gruncie polskiej Konstytucji z 1997 r. Przepis art. 8 stanowi bowiem, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie jednak następny przepis art. 9 stwierdza, że Rzeczpospolita Polska wywiązuje się z przyjętych zobowiązań międzynarodowych. Tym samym źródłem zobowiązania państwa do wywiązania się ze zobowiązań międzynarodowych jest sama Konstytucja, oczywiście pod warunkiem, że przekazanie kompetencji na rzecz WE nastąpiło zgodnie z jej literą.

Z poglądem ETS, powtórzonym w dominującej literaturze wspólnotowej i spotykanym w licznych orzeczeniach krajowych sądów konstytucyjnych, jakoby prawo wspólnotowe stanowiło samoistny porządek prawny, niezależny od prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego, łączy się jeszcze jedno niebezpieczeństwo. Konstrukcja ta rozsądza tradycyjne podejście państw członkowskich do prawa zewnętrznego, oparte albo na systemie dualistycznym, albo monistycznym. Jak rozumiemy, celem takiego rozwiązania jest znalezienie innej niż przyjmowana przez poszczególne konstytucje podstawy dla stosowania prawa międzynarodowego w prawie krajowym, a zwłaszcza uniezależnienie jej od ewentualnego wymogu transformacji. Z tej perspektywy trafniejsze byłoby posłużenie się konstrukcją zbliżoną do monizmu – prawo wspólnotowe byłoby wówczas stosowane w prawie wewnętrznym z mocy samej regulacji wspólnotowej, jako prawo zewnętrzne. Taka jest istota konstrukcji bezpośredniego obowiązywania prawa wspólnotowego. Wspomniany pogląd sytuujący prawo wspólnotowe jako swoiste „trzecie prawo” wynika, naszym zdaniem, z trudności terminologicznych związanych z tradycyjną terminologią stosowaną w doktrynie prawa. Zwróćmy uwagę, że tradycyjne (klasyczne) prawo międzynarodowe obowiązywało w stosunkach pomiędzy państwami, a także ewentualnie innymi podmiotami prawa międzynarodowego, zwłaszcza organizacjami międzynarodowymi. W pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnoty, kiedy to formułowano zręby wspólnotowego porządku prawnego, państwa podchodziły do swych zobowiązań międzynarodowych w sposób dużo bardziej ortodoksyjny niż obecnie. Dość przypomnieć, że wszystkie państwa członkowskie interweniujące w postępowaniach w sprawach *Van Gend en Loos* czy *Costa v. ENEL* zajęły stanowiska analogiczne do przyjętego odpowiednio przez rządy Holandii i Włoch, bezpośrednio zaangażowane w postępowania. Orzeczenia wydane przez ETS ewident-

nie naruszały ten powszechnie przyjęty model – ale pamiętajmy, że w obu tych sprawach chodziło o znalezienie uzasadnienia dla przyznania przez prawo wspólnotowe określonych uprawnień bezpośrednio dla jednostek i o zagwarantowanie tych praw. Tymczasem dzisiaj – między innymi pod wpływem prawa wspólnotowego – zdecydowanie odeszliśmy od tak wąskiego podejścia do prawa międzynarodowego. Wyrazem zmiany sytuacji jest sposób stosowania przez sądy krajowe większości państw np. paktów praw człowieka czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Możemy więc zaryzykować tezę, że prawo wspólnotowe stanowi nie tyle odrębny porządek prawny, co specyficzny podsystem (*self-contained regime*) prawa międzynarodowego publicznego. Takie rozwiązanie pozwala na uniknięcie licznych pułapek związanych z funkcjonowaniem WE w stosunkach międzynarodowych.

Celem niniejszego szkicu jest jedynie przedstawienie najważniejszych orzeczeń, wydanych przez sądy konstytucyjne „starych” państw członkowskich, a nie szczegółowa analiza zasad stosowania prawa wspólnotowego na gruncie polskiej Konstytucji z 1997 r., zwłaszcza w kontekście kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Problematyce tej poświęcono już bardzo wiele miejsca w literaturze prawniczej, także jeszcze w okresie przed przystąpieniem Polski do UE, a także w wystąpieniach na różnego rodzaju konferencjach i sympozjach. Jak widać z przedstawionej wyżej, z konieczności pobieżnej analizy, znakomita większość problemów spornych, które wskazywane są przez polską doktrynę, była już przedmiotem analiz przez sądy konstytucyjne „starych” państw członkowskich. Kwestie te (zwłaszcza pierwszeństwo prawa unijnego przed Konstytucją) są również przedmiotem dwóch wniosków skierowanych przez posłów LPR do TK; warto więc poczekać ze szczegółowymi komentarzami w tej sprawie do chwili wydania przez TK orzeczenia. Naszym zdaniem, nie ma żadnych przesłanek, które pozwalałyby na przypuszczenie, że traktat akcesyjny mógłby być sprzeczny z Konstytucją, zwłaszcza że przekazanie kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz instytucji Unii Europejskiej nastąpiło w trybie określonym w art. 90 Konstytucji, co oznacza, że najwyższym źródłem prawa RP pozostaje nadal sama Konstytucja (zgodnie z jej art. 8). Ciekawe wydają się natomiast cztery kwestie szczegółowe, które nie są przedmiotem wniosku do TK. Były one natomiast przedmiotem rozstrzygnięć sądów konstytucyjnych „starych” państw członkowskich. Nie podejmujemy tu szczegółowej analizy, lecz jedynie sygnalizujemy wątpliwości.

Pierwsza z nich to ewentualna możliwość zawarcia przez rząd umowy międzynarodowej niezgodnej z Konstytucją. Kwestia ta była przedmiotem rozstrzygnięcia polskiego Trybunału Konstytucyjnego

w związku ze sprawą konkordatu⁷. Jednym z zarzutów podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału była kwestia uprawnienia rządu do zawarcia umowy niezgodnej z Konstytucją. Sędziowie konstytucyjni potwierdzili taką możliwość – ich zdaniem, rząd może zawrzeć umowę wymagającą nowelizacji obowiązującego prawa (*ergo*: również niezgodną z Konstytucją). Dla jej ratyfikacji konieczne byłoby jednak uprzednie dokonanie odpowiednich zmian w prawie wewnętrznym, w tym także zmiana Konstytucji. W przeciwnym razie ustawa upoważniająca Prezydenta RP do ratyfikacji odnośnej umowy międzynarodowej musiałaby zostać uznana za niezgodną z Konstytucją⁸. Nie jest oczywiste, czy powoływana uchwała pozostaje aktualna na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji. Naszym zdaniem, pomimo zmienionego stanu prawnego, nie ma przeszkód, by się na nią powoływać w przypadku zawarcia umowy międzynarodowej wymagającej zmiany Konstytucji. Podpisanie takiej umowy nie rodzi bowiem bezpośrednich skutków prawnych – stwarza po stronie rządu jedynie dwa zobowiązania: wszczęcia procedury ratyfikacyjnej⁹ zgodnie z odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi oraz nieudaremnienia przedmiotu i celu umowy. Rząd mógłby zatem podpisać wspomnianą umowę, po czym doprowadzić poprzez odpowiednią procedurę do zmiany Konstytucji. Natomiast brak zgody parlamentu czy też negatywny wynik ewentualnego referendum w sprawie zmiany Konstytucji nie pociągałyby za sobą negatywnych następstw w sferze międzynarodowej, zwłaszcza jeżeli rząd podpisując umowę uprzedziłby partnerów o problemach konstytucyjnych.

⁷ Por. uchwałę TK z 30.11.1994 r., sygn. W.10/94, ogłoszoną w Dz. U. 1994, Nr 132, poz. 684. Z podobnym problemem spornym spotykamy się w orzecznictwie francuskiej Rady Konstytucyjnej. Uznała ona, że w przypadku niezgodności pomiędzy zamierzoną umową międzynarodową a konstytucją, ratyfikacja umowy jest możliwa dopiero po dokonaniu zmiany konstytucji. Sytuację tę możemy interpretować na dwa sposoby – jako wyraz nadrzędności konstytucji nad prawem międzynarodowym oraz jako dążenie do wyeliminowania *a priori* sytuacji, w których rozważana byłaby kwestia ewentualnego konfliktu pomiędzy konstytucją a prawem międzynarodowym (czy prawem wspólnotowym).

⁸ Stanowisko TK nawiązuje zatem do powołanego wyżej orzecznictwa najwyższych sądów francuskich.

⁹ Trudno wyobrazić sobie bowiem w praktyce umowę zawieraną w trybie uproszczonym, czyli na gruncie prawa polskiego – zatwierdzaną przez rząd – która prowadziłaby wprost do zmiany Konstytucji; w takim przypadku bowiem już samo zatwierdzenie powodowałoby wejście umowy w życie; narażałoby to Polskę na kłopotliwą sytuację w stosunkach międzynarodowych w przypadku stwierdzenia niezgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją przez TK, a do tego rząd spotkałby się niewątpliwie z zarzutem naruszenia Konstytucji, co prowadziłoby do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej.

Druga z owych szczegółowych kwestii to możliwość zmiany konstytucji poprzez umowę międzynarodową. Oczywiście dotyczyłoby to wyłącznie umów podlegających ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji, a więc czy to przez Parlament większością głosów 2/3 posłów i 2/3 senatorów (to jest większością wyższą niż wymagana dla zmiany Konstytucji), albo przez referendum. Z materialnego punktu widzenia moglibyśmy taką sytuację potraktować jako wyrażenie przez naród jako suwerena, pośrednio lub bezpośrednio (zgodnie z art.4 Konstytucji) woli zmiany Konstytucji. Wydaje się jednak, że w tym przypadku sam fakt upoważnienia w tym trybie Prezydenta do ratyfikacji umowy nie mógłby przeważać nad formalną procedurą zmiany Konstytucji, określoną w przepisie art. 235 Konstytucji. Przypomnijmy również, że Trybunał Konstytucyjny we wspomnianej uchwale z 30.11.1994 r. wypowiedział się zdecydowanie przeciwko możliwości nowelizacji Konstytucji bezpośrednio przez umowę międzynarodową. Stanowisko TK osłabia może nieco fakt, iż w owej uchwale chodziło o umowę ratyfikowaną na podstawie ustawy ratyfikacyjnej, a nie na podstawie referendum (z drugiej strony, można dyskutować, czy tryb referendalny powinien być uznany za mający rangę wyższą niż ustawowy). Dodajmy jeszcze w tym miejscu, że francuska Rada Konstytucyjna uznała, że jej kompetencja w zakresie badania konstytucyjności ustaw ratyfikacyjnych nie obejmuje ustaw przyjmowanych w drodze referendum (*ditto*: zgody na ratyfikację umowy, uchwalonej w referendum), ponieważ są one wyrazem bezpośredniej zgody suwerena na ratyfikację danej umowy.

Trzecia wątpliwość dotyczy tymczasowego stosowania umów międzynarodowych. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej kwestia ta wynikła w związku z przewidzianym przez Traktat Akcesyjny przystąpieniem nowych państw członkowskich do układu o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, co powinno było nastąpić do dnia akcesji. O ile Polska wywiązała się z tego zobowiązania, to niektóre państwa przystępujące notyfikowały pewne opóźnienia w tej sprawie. Rada UE – dostrzegając te trudności – wydała decyzję o tymczasowym stosowaniu układu o EOG. Tymczasem pojawił się problem praktyczny, związany z nabywaniem przez podmioty zagraniczne własności nieruchomości w Polsce na gruncie obowiązującej ustawy z 24.3.1920 r.¹⁰ Zgodnie z tą ustawą, spółki zarejestrowane w Polsce, ale kontrolowane przez kapitał zagraniczny, powinny być traktowane jak podmioty zagraniczne, co oznacza konieczność uzyskania przez nie zgody na nabycie nieruchomości. Przepis ten jest oczywiście niezgodny

¹⁰ Tekst jednolity Dz. U. 1996, nr 54, poz. 245, ze zmianami.

z prawem wspólnotowym (zasadą swobody przepływu kapitału) w takim zakresie, w jakim chodzi o spółki kontrolowane przez obywateli lub kapitał wspólnotowy, z wyjątkiem sytuacji objętych okresami przejściowymi wynegocjowanymi w Traktacie Akcesyjnym. Powstaje natomiast wątpliwość, jeśli chodzi o spółki kontrolowane przez kapitał np. norweski. Wątpliwość pogłębia jeszcze fakt, że umowa o EOG jest umową mieszaną. Decyzja Rady UE o tymczasowym stosowaniu układu EOG w stosunku do nowych państw członkowskich wiąże niewątpliwie instytucje Wspólnoty; jeśli chodzi o państwa członkowskie, będą one związane decyzją wyłącznie w sprawach należących do kompetencji Wspólnoty. W naszym przypadku możemy przyjąć, że spór dotyczy swobody przepływu kapitału, a więc zagadnienia pozostającego w gestii WE, z zastrzeżeniem wyłączeń na rzecz nowych państw członkowskich wynegocjowanych w procesie akcesyjnym. Nowe państwa członkowskie mają obowiązek powstrzymania się od działań, które uniemożliwiłyby realizację umowy. Pamiętajmy też, że w przypadku Polski proces ratyfikacji został zakończony. Te argumenty przeważają za uznaniem, że również spółki z przeważającym kapitałem EOG powinny być zwolnione od obowiązku uzyskiwania zgody na nabycie nieruchomości. Gdyby jednak procedura ratyfikacyjna nie została dokonana, możliwe byłyby dwa rozwiązania. Pierwsze z nich polegałoby na konieczności uzyskania parlamentu na tymczasowe stosowanie umowy podlegającej obowiązkowi „dużej” ratyfikacji, zgodnie z art.89 Konstytucji. Byłoby to jednak irracjonalne zrównanie w skutkach dwóch różnych instytucji prawa międzynarodowego. Według drugiego, tymczasowe stosowanie umowy nakładałoby obowiązki wyłącznie na organy państwowe, natomiast do momentu wejścia w życie umowy jednostki nie mogłyby powoływać się na uprawnienia wynikające z umowy. W konkretnej, opisanej wyżej sytuacji oznaczałoby to, że wprawdzie wspomniane spółki z kapitałem EOG powinny zwracać się do właściwych władz polskich o zezwolenie na nabycie nieruchomości, ale owe właściwe organy musiałyby wydać w każdym przypadku decyzję pozytywną.

Wreszcie na zakończenie kwestia czwarta: kompetencja TK do badania zgodności unijnego prawa wtórnego z Konstytucją. Pod pojęciem prawa unijnego rozumiemy tu przede wszystkim prawo wspólnotowe, tj. normy stanowione przez instytucje wspólnotowe w I filarze, w ramach integracji gospodarczej. Akty przyjmowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są kierowane do państw członkowskich i dotyczą przede wszystkim zachowań (działań) tych państw; jeżeli zaistniałaby konieczność uregulowania sytuacji prawnej podmiotów wewnętrznych, państwa musiałyby wydać odpowiednie przepisy krajowe zgodnie ze swoimi uregulowaniami konstytucyjnymi. Nieja-

sna jest pozycja prawa stanowionego w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Również w tej dziedzinie akty prawne UE nie mogą wywierać skutków w stosunku do jednostek, ale nie można wykluczyć sytuacji, w której będą pośrednio na uprawnienia i obowiązki jednostek wpływać. W tym kontekście może pojawić się sprawa stosunku pomiędzy prawem w ramach III filara i Konstytucją RP. Otóż wydają się możliwe dwa rozwiązania. Pierwsze określić można jako proeuropejskie. Na gruncie Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, a także polskiej ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 r., moglibyśmy uznać, że pojęcie umowy międzynarodowej powinno być rozumiane ekstensywnie i obejmować wszystkie akty prawne wydane w związku z ratyfikowaną umową. Wydaje się jednak, że pod rządami Konstytucji z 1997 r. właściwe jest inne rozwiązanie, które sugeruje art. 91.3. Skoro ten przepis wyraźnie stanowi, że prawo wtórne powinno mieć pierwszeństwo przed ustawami, to znaczy, że stosowanie tego prawa jest jakby oddzielone od stosowania prawa pierwotnego (które podlega zasadom określonym w art. 91.1 i 2 Konstytucji). W konsekwencji kompetencja TK do badania konstytucyjności prawa wtórnego i zgodności prawa krajowego z prawem wtórnym nie może wywodzić się z przepisu art. 188 Konstytucji, gdyż ów ogranicza kognicję TK wyłącznie do umów międzynarodowych, którymi akty prawa wtórnego nie są. Należy również pamiętać o kompetencji sądów krajowych do zadawania pytań prejudycjalnych (art. 234 TWE). Jakkolwiek pytania te powinny dotyczyć wykładni prawa wspólnotowego, w rzeczywistości sądy krajowe pytają w domyśle o zgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Wykładnia dokonana przez ETS jest wiążąca dla sądy zadającego pytanie prejudycjalne i może prowadzić do sytuacji, w której ów sąd krajowy zdecyduje o niestosowaniu prawa krajowego w konkretnej sprawie z elementem wspólnotowym (co nie prowadzi jednak do nieważności owej normy niezgodnej z prawem wspólnotowym).

Z przedstawionych powyżej rozważań możemy wyprowadzić ważką konkluzję. O ile sądy konstytucyjne państw członkowskich nawet zastrzegają sobie uprawnienie do kontrolowania zgodności aktów prawa wspólnotowego (pierwotnego, a nawet wtórnego) z konstytucjami tych państw, a nawet formalnie podkreślają, że konstytucje zachowują wyższość nad prawem wspólnotowym, to jednak w praktyce nigdy nie zdarzyło się, by którykolwiek z nich orzekł o niezgodności prawa wspólnotowego z konstytucją. Wprawdzie kilkakrotnie zdarzyło się, że pojawiały się wątpliwości co do owej zgodności, zawsze modyfikowano konstytucję. Dzięki temu udawało się unikać konfliktu. Właściwie tylko jeden raz zdarzyło się, że konieczna była zmiana konstytucji (ustawy

zasadniczej RFN) pod wpływem orzeczenia ETS (w związku z powszechnie znaną sprawą *Tanji Kreil*¹¹); i w tym przypadku można jednak było spotkać się z nieoficjalną opinią, że w istocie ETS jedynie uzupełnił treść zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn, znanej również niemieckiemu prawu konstytucyjnego, i to właśnie owa konieczność uściślenia tej zasady spowodowała nowelizację. Należy mieć nadzieję, że również polski Trybunał Konstytucyjny pójdzie tą samą drogą.

¹¹ Sprawa C-285/98 *T. Kreil v. Republika Federalna Niemiec*, [2000] ECR I-69.