

# Jan Barcz

---

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

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/4, 169-184

---

2005

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04**

### **Glosa nr 1\***

1. Polska, przystępując dnia 1.5.2004 r. do Unii Europejskiej, zobowiązała się do wykonywania prawa wspólnotowego stosownie do wymagań wynikających z traktatów stanowiących UE. Wynika to jednoznacznie z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE (który jest częścią Traktatu akcesyjnego), stwierdzającego, iż „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”. Stwierdzenie, że prawo UE ma być stosowane w Polsce „zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie” oznacza m.in. zaakceptowanie przez Polskę zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego, z wyjątkiem regulacji wspólnotowych objętych derogacjami – na czas trwania tych derogacji<sup>1</sup>.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich została wywiedziona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) z zasady lojalności (solidarności), określonej w art. 10 TWE<sup>2</sup>. „Pierwszeństwo” w rozumieniu tej zasady nie

---

\* Autor ograniczył się do analizy wyroku jedynie w aspekcie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego.

<sup>1</sup> Por. J. Barcz, *Zagwarantowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego a Traktat akcesyjny* [w:] *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy*, „Studia z dziedziny prawa Unii Europejskiej” nr 3, Warszawa 2005, s. 11 i n.

<sup>2</sup> Stosownie do postanowień art. 10 TWE na treść tej zasady składają się trzy zasadnicze elementy: po pierwsze – państwa członkowskie zobowiązane są do podejmowania wszelkich środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykona-

prowadzi – wbrew wyrażanym często obawom – do „automatycznej” derogacji prawa krajowego w przypadku jego sprzeczności z prawem wspólnotowym. Z zasady tej wynika natomiast zobowiązanie państw członkowskich do podjęcia takich działań, aby prawo wspólnotowe mogło być efektywnie wykonywane. Obejmuje to m.in. obowiązek dokonania odpowiednich zmian w swoim prawie krajowym (m.in. sprzeczne z prawem wspólnotowym przepisy prawa krajowego powinny być przez państwo członkowskie zmienione, nie powinno ono stanowić nowego prawa krajowego sprzecznego z istniejącym prawem wspólnotowym, prawo krajowe powinno być interpretowane w taki sposób, aby zapewnić skuteczność prawu wspólnotowemu – tzw. wykładnia przyjazna prawu wspólnotowemu, w końcu państwo członkowskie powinno zapewnić efektywność prawa wspólnotowego przy pomocy instrumentów krajowych stwarzających dla adresatów jednoznaczną sytuację prawną co do ich praw i obowiązków, tj. uwzględniających zasadę pewności prawa<sup>3</sup>. Jeśli państwo członkowskie nie podejmie stosownych działań ustawodawczych, narusza TWE i naraża się na wszczęcie postępowania o naruszenie Traktatu na podstawie art. 226/227 TWE.

2. Konstytucje państw członkowskich pozostają naturalnie „najwyższym prawem” w tych państwach. Niemniej jednak członkostwo w UE oddziałuje na konstytucje krajowe. Oddziaływanie takie może mieć charakter trojaki<sup>4</sup>: **po pierwsze** – konstytucja krajowa powinna zawierać postanowienia umożliwiające członkostwo państwa w takiej strukturze międzynarodowej, jaką jest UE, zwłaszcza w jej „filarze wspólnotowym”; przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej oraz odpowiednie „otwarcie” własnego porządku prawnego wobec prawa stanowionego w ramach takiej organizacji (szczególnie jeżeli wywiera ono skutek bezpośredni) wymaga jednoznacznej podstawy konstytucyjnej; państwa założycielskie Wspólnot miały z tym wielkie kłopoty, bowiem ich konstytucje nie były „przygotowane” do członkostwa w tego rodzaju organizacjach międzynarodowych; stąd – początkowo – powstające problemy rozwiązywano w drodze tworzenia

---

nia zobowiązań wynikających z Traktatu lub z działań instytucji; po drugie – zobowiązane one są do ułatwiania Wspólnocie wypełniania jej zadań; po trzecie – państwa członkowskie muszą powstrzymać się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Traktatu.

<sup>3</sup> Por. szczegółowo na ten temat: *Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKiE, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Por. *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

praktyki konstytucyjnej, a następnie (w większości przypadków) nowelizowano konstytucje<sup>5</sup>; państwa przystępujące do WE/UE zazwyczaj odpowiednio (przed uzyskaniem członkostwa) dostosowywały konstytucje, tworząc podstawy konstytucyjne dla podjęcia stosownej decyzji – w przypadku Polski podstawę taką zawierają artykuły 90 i 91 ust. 3 konstytucji z 1997 r.; **po drugie** – jeśli dla zapewnienia efektywności prawa wspólnotowemu konieczna jest zmiana konstytucji krajowej, ustawodawca krajowy powinien taką zmianę przeprowadzić; jest to więc sytuacja, w której ustawodawca krajowy będzie zobowiązany do zmiany konstytucji, bowiem jest to konieczne dla wykonania prawa wspólnotowego – zachodzi przypadek sprzeczności między konkretnym przepisem konstytucji krajowej i instrumentem prawa wspólnotowego, a wykładnia przyjazna prawu wspólnotowemu nie jest wystarczająca; jeśli ustawodawca krajowy stosownej zmiany nie przeprowadzi i w konsekwencji prawo wspólnotowe nie będzie wykonywane bądź będzie wykonywane wadliwie, państwo naraża się na zarzut naruszenia TWE i wszczęcie postępowania w trybie art. 226/227 TWE; Polska – na przykład – uzyskując pełne członkostwo w Unii Gospodarczej i Pieniężnej będzie musiała znowelizować art. 227 konstytucji w zakresie dotyczących kompetencji NBP i Rady Polityki Pieniężnej; obecnie – w świetle wyroku TK z 27.4.2005 r. – konieczna jest nowelizacja art. 55 ust. 1 konstytucji, aby zapewnić prawidłową transpozycję decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania – ENA (choć kwestia ta ma swoją specyfikę ze względu na przynależność decyzji ramowych do tzw. obszar międzyrządowego – III filara UE); **po trzecie wreszcie** – państwo (uzyskując członkostwo w UE, względnie w toku rozwoju Unii) może dokonywać zmian/dostosowań ustrojowych, aby podnieść efektywność swojego udziału w unijnym procesie decyzyjnym; odpowiednie zmiany w konstytucji krajowej nie są bezpośrednio powodowane obowiązkami wynikającymi z członkostwa w UE, ale mogą leżeć w interesie danego państwa członkowskiego: zwykle tego rodzaju „dostosowania ustrojowe” i odpowiednie zmiany w konstytucjach krajowych dotyczyły sprecyzowania krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE (na przykład relacji między rządem a parlamentem narodowym, udziału struktur samorządowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE, krajowej procedury wyłania kandydatów na najważniejsze stanowiska w UE);<sup>6</sup> w Polsce odpowiednie dostosowania zostały w pewnym

---

<sup>5</sup> Por. J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, Warszawa 1991.

<sup>6</sup> Por. *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

zakresie wprowadzone – wobec braku konsensusu politycznego w sprawie zmiany konstytucji – na szczeblu ustawowym<sup>7</sup>.

3. Rozróżnienie tych trzech zasadniczych grup problemów jest istotne, bowiem w każdej z tych grup zawarte są jakościowo inne kwestie, związane z członkostwem państwa w Unii Europejskiej. Zasadniczym wyzwaniem dla państwa przystępującego do UE jest siłą rzeczy sprecyzowanie podstawy konstytucyjno-prawnej dla samej decyzji o przystąpieniu i wynikających stąd skutków w sferze prawa krajowego. W Polsce – jak wspomniano – taką podstawę stanowią postanowienia art. 90 w powiązaniu z art. 91 ust. 3, art. 9 i odpowiednimi postanowieniami preambuły konstytucji. Mimo pewnej krytyki tych postanowień w doktrynie powszechnie uznaje się, że stanowią one (zwłaszcza art. 90 i 91 ust. 3) solidną podstawę konstytucyjną dla decyzji w sprawie członkostwa Polski w UE. Niemniej jednak ich sprecyzowanie w drodze praktyki konstytucyjnej (orzecznictwa TK) stało się konieczne, zwłaszcza wobec dyskusji politycznej nad zasadnością członkostwa Polski w UE, w której sięgano również do argumentów natury prawnej.

Trzy wnioski grup posłów (z 19.4.2004 r., 30.4.2004 r. i 2.9.2004 r.)<sup>8</sup> w sprawie zbadania konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, na mocy którego m.in. Polska uzyskała członkostwo w UE, formułując zarzuty sprzeczności tego Traktatu (a w konsekwencji Traktatów stanowiących Unię) z konstytucją RP z 1997 r. „przemieszały” problemy z wyżej omówionych zagadnień, związanych z oddziaływaniem członkostwa w UE na konstytucje narodowe państw członkowskich. Nie ułatwiło to zadania TK, który – wydając wyrok z 11.5.2005 r. – musiał ustosunkować się do poszczególnych zarzutów, choć może nieco dziwić, że TK – zasadnie wyłączając „przed nawias” (grupując) – najistotniejsze kwestie, nie wyodrębnił problemu pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego. Ten fundamentalny problem (który *nota bene* stanowi też pewnego rodzaju wspólny mianownik zarzutów wnioskodawców o niezgodność Traktatu akcesyjnego z konstytucją) rozważany jest przez TK w różnych częściach uzasadnienia. Spróbujmy zebrać argumentację TK w tej mierze i poddać ją analizie krytycznej.

4. W wyroku TK odniósł się do podstaw konstytucyjno-prawnych przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, precyzując w pewnym za-

---

<sup>7</sup> Ustawy te – tzw. ustawy okołoaksesyjne – zebrane zostały w zbiorze dokumentów: *Traktat akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii – Prawo polskie*, wyd. 2, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> Zob. odpowiednio: punkty 1.1., 1.2. i 1.3. uzasadnienia wyroku TK z 11.5.2005 r.

kresie również działanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w polskim prawie krajowym.

TK zasadnie rozpoczął swoje wywody<sup>9</sup> od wskazania, że art. 8 ust. 1 konstytucji należy interpretować w związku z jej art. 9 („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”), co w konsekwencji oznacza akceptację oczywistej z punktu widzenia demokratycznego państwa zasady, iż musi ono przestrzegać wiążących je norm prawa międzynarodowego, a te spośród nich, które mają charakter samowystarczalny działają bezpośrednio na jego terytorium. TK wskazuje w związku z tym, że na terytorium RP „współobowiązują...podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów”. TK słusznie też podkreśla, że ustanowienie takiej „wieloskładnikowej struktury systemu prawa” na terytorium RP odbywa się na podstawie postanowień konstytucji<sup>10</sup>. Wprowadzenie przez TK pojęcie „wieloskładnikowej struktury systemu prawa” obowiązującego na terytorium państwa<sup>11</sup> uważam za cenny wkład w dyskusję na pojęciem suwerenności państwowej w procesach integracyjnych. Wychodzi ono bowiem poza dotychczasowe rozważania, wskazujące, że zaciąganie przez państwo zobowiązań prawnomiędzynarodowych nie stanowi ograniczenia suwerenności, lecz realizację praw wynikających z suwerenności<sup>12</sup>, wskazując również na zjawisko „wzmocnionej kooperacji” między poszczególnymi podsystemami. Owe zjawisko „wzmocnionej kooperacji”, szczególnie interesujące w toku udziału państwa w procesach integracji, będzie jeszcze wymagało sprecyzowania i kwalifikacji teoretycznej.

TK nie zawsze jednak konsekwentnie trzymał się w dalszych wywodach powyższego założenia – tu ówdzie pobrzmiwają echa dualizmu, pomijające pragmatyczną zasadę, że prawo międzynarodowe musi być po prostu efektywnie wykonywane w państwach związanych daną normą prawa międzynarodowego, a – w przypadku, jeżeli norma taka ma charakter samowystarczalny – państwo zobowiązane jest do zagwarantowania jej skuteczności w krajowym porządku prawnym. Stwier-

---

<sup>9</sup> Punkt 2.1. uzasadnienia.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, z. 4, s. 3n.

<sup>12</sup> Por. J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność* [w:] *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, s. 14 i n.

dzenie na przykład TK<sup>13</sup>, że konstytucja pozostaje prawem najwyższym RP „w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polskę umów międzynarodowych” wymagałoby sprecyzowania: podstawowe znaczenie konstytucji krajowej polega w związku z zawieraniem umowy międzynarodowej na tym, że organy państwa zawierając umowę muszą działać zgodnie z postanowieniami konstytucji; jeśli jednak umowa została ważnie zawarta i wiąże państwo, to jest ono zobowiązane do jej wykonania, w tym to do zapewnienia skuteczności w swej sferze wewnętrznej postanowieniom umowy o charakterze samowykonalnym. W takiej sytuacji państwo nie może powoływać swojego prawa krajowego (łącznie z konstytucją), aby usprawiedliwić zaniedbania w wykonaniu umowy międzynarodowej – jest to zasada prawa międzynarodowego, potwierdzona w art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego jest emanacją powyższej zasady prawa międzynarodowego, a jej swoistość polega – z jednej strony – na tym, że obowiązki państwa co do zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego zostały przez ETS sprecyzowane, z drugiej zaś – mechanizm przestrzegania tej zasady w ramach UE jest znacznie bardziej efektywny (przede wszystkim postępowanie o naruszenie traktatów – art. 226/227 TWE). Trzecim wreszcie aspektem jest to, że między państwami członkowskimi a Wspólnotami zachodzi przy stanowieniu i wykonaniu prawa wspólnotowego ów szczególny stan „kooperacji”, określający specyfikę współistnienia „podsystemów” prawa wspólnotowego i polskiego prawa krajowego, obowiązujących na terytorium RP.

5. Konstytucyjną podstawę – co słusznie wykazuje TK – m.in. stosowania prawa wspólnotowego w RP – stanowi decyzja podjęta na podstawie art. 90 ust. 1 konstytucji (powiązanego z art. 91 ust. 3), na mocy której – z jednej strony – następuje przekazanie „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na „organizację” lub „organ” międzynarodowy, z drugiej zaś stosowne „otwarcie” własnego porządku prawnego na instrumenty prawne przyjmowane w ramach takiej organizacji (art. 91 ust. 3). Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma określenie konstytucyjnych ram dla takiego przekazania, tym bardziej że w postanowieniach art. 90 ust. 1 konstytucji barierą takiej nie określają, poza stwierdzeniem, że może chodzić o „niektóre sprawy” – z czego mogłoby wynikać, że konstytucja zabrania przekazania kompetencji organów władzy państwowej w zakresie, który stawałby pod znakiem zapytania państwowość RP. W tym kontekście

---

<sup>13</sup> Punkt 4.2. uzasadnienia wyroku z 11.5.2005 r.

TK zasadnie stwierdza,<sup>14</sup> że na podstawie art. 90 ust. 1 konstytucji nie można przekazać kompetencji w zakresie, „który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne”. Natomiast objaśnienia wymaga stwierdzenie TK, że „ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej... upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>15</sup>. Jest rzeczą oczywistą, że zawierając umowę konstytuującą organizację międzynarodową, umowę akcesyjną, czy rewizyjną państwo musi przestrzegać swojej konstytucji – przekazanie kompetencji na taką organizację musi mieścić się w ramach określonych konstytucją krajową. W Polsce może podlegać to kontroli przez TK na podstawie art. 188 pkt 1 konstytucji. Inaczej sprawa się ma z prawem pochodnym takiej organizacji, uchwalanym w ramach przekazanego upoważnienia. Przejęcie bezkrytycznie przez TK<sup>16</sup> założenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), wyrażonego w wyroku z 12.10.1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht, iż FTK zastrzega sobie badanie konstytucyjności prawa pochodnego co do tego czy mieszczą się one w granicach przyznanych Wspólnotom kompetencji<sup>17</sup>, wywołuje istotne wątpliwości. Państwa członkowskie mają bowiem inne – określone w TWE – możliwości kontrolowania, czy przyjmowane instrumenty wspólnotowego prawa pochodnego mieszczą się w ramach przyznanych Wspólnotom kompetencji: po pierwsze – uczestniczą w stanowieniu tych instrumentów; po drugie – mogą wszczynać postępowanie na podstawie art. 230 TWE o sprawdzenie przez ETS legalności instrumentu prawa pochodnego (dotyczy to również badania, czy instytucje działały zgodnie z przyznanymi im w TWE kompetencjami), po trzecie – prawo wspólnotowe jest stosowane przede wszystkim bezpośrednio przez sądy krajowe państw członkowskich (spójność stosowania zapewnia tzw. postępowanie pre-judycjalne na podstawie art. 234 TWE). Tak więc sam TWE określa metody zapewnienia, aby wspólnotowe prawo pochodne było zgodne z powierzonymi WE kompetencjami (por. art. 7 TWE). W tym wyraża się również specyfika owej „kooperacji” między „podsystemami prawa” (tu: polskiego prawa krajowego i prawa wspólnotowego) na terytorium

---

<sup>14</sup> Punkt 4.5. oraz 8.4. uzasadnienia.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Tekst wyroku w tłumaczeniu na język polski – *Sądy konstytucyjne państw Unii Europejskiej a prawo wspólnotowe*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Zespół Orzecznictwa i Studiów 2003, s. 28.



RP, abstrahując od tego, że TK nie dysponuje procedurami, które umożliwiłyby mu kontrolę konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, a postanowienia art. 90 ust. 1 konstytucji odnoszą się *expressis verbis* tylko do umowy międzynarodowej, na podstawie której przekazanie kompetencji następuje.

6. Drugi istotny problem – związany z przekazaniem kompetencji na organizację międzynarodową – dotyczy sprecyzowania przez TK bariery „przekazania” od strony podmiotowej. Otóż TK stwierdził, że zakaz z art. 90 ust. 1 konstytucji dotyczy:

- 1) przekazania ogółu kompetencji danego organu,
- 2) przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i
- 3) przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej.

TK zaznaczył przy tym, że zachowanie „dla pozorów” kompetencji danego organu w kilku sprawach również prowadziłyby do sprzeczności z art. 90 ust. 1 konstytucji<sup>18</sup>. Dotychczas w doktrynie wskazywano raczej, że chodzi o przekazanie kompetencji w ramach władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 ust. 1 konstytucji), wykonywanej odpowiednio przez Sejm i Senat, Prezydenta RP i Radę Ministrów oraz sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 konstytucji), a granice przekazania kompetencji określa nakaz zachowania państwowości RP (co zresztą TK potwierdza). Wydaje się, że pogląd wiążący barierę przekazania „kompetencji w niektórych sprawach” z wymogiem zachowania państwowości RP a nie danego organu władzy państwowej bardziej odpowiada dynamice procesu integracji, choć oczywiście ewentualna kontrola konstytucyjności decyzji o przekazaniu kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej musi być prowadzona *in concreto*.

7. Wywody TK dotyczącego miejsca wspólnotowego prawa pierwotnego (traktatowego) i pochodnego w sferze polskiego prawa krajowego nie są jednoznaczne, przede wszystkim z tego względu, że TK rozważa co prawda odrębnie status Traktatu akcesyjnego w świetle postanowień konstytucji, nie wyodrębnia jednak wyraźnie problemu statusu wspólnotowego prawa pochodnego (również statusu prawo stanowionego w „obszarze międzyrządowym” II i III filara UE).

Jeśli chodzi o status Traktatu akcesyjnego – jako umowy międzynarodowej – to (niezależnie od wskazanych wyżej uwag) pewien niedosyt pozostawia zakres sprecyzowania skutków prawnych wyrażenia

---

<sup>18</sup> Punkt 4.1. uzasadnienia wyroku z 11.5.2005 r.

zgody na ratyfikowanie tego rodzaju umowy międzynarodowej w drodze referendum ogólnokrajowego. TK nie wychodzi tutaj poza dotychczasowy dorobek doktryny, potwierdzając – z jednej strony – swoją właściwość (na podstawie art. 188 pkt 1 konstytucji) do dokonania kontroli konstytucyjności tego rodzaju umowy<sup>19</sup>, z drugiej zaś słusznie podkreślając, że jest to wyraz aprobaty samego suwerenna na związanie się przez RP taką umową<sup>20</sup>; wielokrotnie również TK zwraca uwagę na to, że związanie się przez RP umową międzynarodową, na mocy której następuje przekazanie kompetencji na organizację międzynarodową (art. 90 konstytucji), wymaga zastrzonego trybu wyrażenia zgody na ratyfikowanie takiej umowy. TK nie wywodzi jednak z faktu wyrażenia zgody na ratyfikowanie Traktatu akcesyjnego w drodze referendum ogólnokrajowego dalej idących skutków prawnych, traktując Traktat akcesyjny w kategoriach wyłącznie art. 91 ust. 2 konstytucji (jak umowę międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w drodze ustawy), mimo że art. 91 ust. 2 konstytucji milczy w sprawie statusu umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w drodze referendum ogólnokrajowego. Czy – nie kwestionując właściwości TK do badania konstytucyjności takich umów – nie ma to żadnych konsekwencji statusu umowy wobec konstytucji i dla zakresu badania jej konstytucyjności? W tym kontekście należy mieć też na uwadze istotną okoliczność, odnoszącą się do swoistego charakteru prawnego traktatów stanowiących UE (w obszarze WE). Traktaty ustanawiające WE pozostają naturalnie umowami międzynarodowymi, jednocześnie jednak należą do prawa pierwotnego organizacji międzynarodowych (Wspólnot) i objęte są reżimem wspólnotowym, gwarantującym szczególnie efektywność postanowień samowykonalnych tych traktatów (kompetencja ETS). Na tę „podwójną naturę” wspólnotowego prawa pierwotnego TK nie zwrócił szczególnej uwagi, rozważając „cechy Traktatu akcesyjnego”<sup>21</sup>, a siłą rzeczy ma ona istotny wpływ na zakres kontroli ich konstytucyjności i konfrontuje sądy konstytucyjne państw członkowskich ze szczególnymi dylematami.

8. Jak wspomniano, najwięcej niedosytu pozostawiają rozważania TK na temat statusu wspólnotowego prawa pochodnego w polskim krajowym porządku prawnym, co można zrozumieć o tyle, że TK musiał ustosunkować się do poszczególnych, konkretnych zarzutów wnio-

---

<sup>19</sup> Punkt 1.3. uzasadnienia.

<sup>20</sup> Punkt 3.3. uzasadnienia.

<sup>21</sup> Punkt 5 uzasadnienia.

skodawców. TK co prawda zasadnie stwierdza<sup>22</sup>, że sprzeczność między normą wspólnotową i konstytucyjną nie prowadzi do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej: „W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej”; czy też w innym miejscu uzasadnienia stwierdzenie, że<sup>23</sup>: „...przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zdecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany Konstytucji”. Mimo nawiązań do „kooperacji” między „sektorem” prawa wspólnotowego i prawa krajowego w ramach „wieloskładnikowej struktury systemu prawa” obowiązującego na terytorium RP, zabrakło sprecyzowania – na czym owa „kooperacja” polega. Jak już wyżej wspomniano – mimo że stosowane bezpośrednio prawo pochodne organizacji międzynarodowej ma na podstawie art. 91 ust. 3 konstytucji jedynie pierwszeństwo przed ustawami (w przypadku kolizji) oraz wymyka się kontroli konstytucyjności przez TK (brak podstaw prawnych), to państwa mają inne, zagwarantowane w samych traktatach ustanawiających Wspólnoty, możliwości wpływania na treść wspólnotowego prawa pochodnego oraz doprowadzenia do kontroli jego legalności (m.in. zgodności z kompetencjami powierzonymi Wspólnotom przez państwa członkowskie na mocy traktatów)<sup>24</sup>. Chyba należało to w uzasadnieniu wyroku wyraźnie to stwierdzić (pewne odniesienia, idące w tym kierunku można oczywiście w uzasadnieniu znaleźć). Natomiast niepokoją sugestie (czy zastrzeżenia) odnoszące się do możliwości kontroli konstytucyjności

---

<sup>22</sup> Punkt 6.4. uzasadnienia.

<sup>23</sup> Punkt 7 uzasadnienia.

<sup>24</sup> Zawarte w punkcie 11.3. uzasadnienia stwierdzenie, że TK ma możliwość „oceny konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji każdej umowy międzynarodowej poddanej tego typu ratyfikacji, nie wyłączając umów określonych w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji” wymagałoby dodatkowego objaśnienia. Umowa międzynarodowa wymieniona w art. 91 ust. 3 konstytucji bez wątpienia będzie jednocześnie umową międzynarodową objętą postanowieniami art. 90 ust. 1 konstytucji (i tym samym może podlegać kontroli konstytucyjności – nawet bez „ustawy”, bowiem art. 188 pkt 1 konstytucji takiego wymogu nie zawiera). Natomiast prawo stanowione przez organizację ustanowioną na podstawie takiej umowy kontroli konstytucyjności podlegać nie będzie.

aktów wspólnotowego prawa pochodnego. Na przykład TK stwierdza, że mimo autonomiczności względem siebie prawa wspólnotowego i krajowego (konstytucji), nie jest wykluczona „możliwość oceny uregulowań prawnych, w tym rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego, m.in. pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. Konstytucji...”<sup>25</sup>. Próba tego rodzaju ingerencji w odniesieniu do obowiązującego rozporządzenia wspólnotowego będzie kwalifikowana jako naruszenie TWE i spowoduje wszczęcie postępowania na naruszenia Traktatu. Państwo ma w tym przypadku możliwość zagwarantowania swoich interesów w inny sposób, abstrahując od tego znaczący obszar regulacyjny art. 31 ust. 3 konstytucji w ogóle nie jest objęty regulacją wspólnotową. Podobnie niejednoznaczne jest stwierdzenie TK, że „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych”<sup>26</sup>. Stwierdzenie powyższe ma istotne znaczenie dla określenia granic wykładni prawa krajowego w sposób przyjazny prawu wspólnotowemu (o czym w następnym punkcie), ale czy zawiera ono w sobie sugestię kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego? Jeśli tak, to byłaby to sugestia pomijająca rozwój i zakres ochrony praw podstawowych jednostki na szczeblu UE.

**9.** Ważne acz związane są wywody TK w sprawie wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu<sup>27</sup>. Jak już wspomniano instrument ten jest niezmiernie istotny dla zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu w krajowym porządku prawnym, zobowiązuje bowiem organy krajowe, aby – w przypadku wątpliwości co do zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym – prawo krajowe interpretować „przychylnie” wobec prawa wspólnotowego, tj. w taki sposób, aby to ostatnie mogło być efektywnie wykonane w krajowym porządku prawnym. TK już w wyroku z 27.5.2003 r.<sup>28</sup>, odnoszącym się do konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym z dnia 14.3.2003 r. stwierdził, że zasada ta ma charakter „zasady konstytucyjnej” a „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wska-

---

<sup>25</sup> Punkt 18.5. uzasadnienia.

<sup>26</sup> Punkt 6.4. uzasadnienia.

<sup>27</sup> Punkt 6.4. ostatni akapit uzasadnienia.

<sup>28</sup> Sygnatura akt: K 11/03. Tekst w: *Traktat akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii...*, s. 804 i n.

zanej zasady konstytucyjnej”<sup>29</sup>. W wyroku z 11.5.2005 r. TK wyraźnie określił jednak granice przyjaznej wobec prawa wspólnotowego wykładni prawa krajowego, podkreślając, że wykładnia taka „W żadnej sytuacji nie może ... prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”. I dalej: „Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej”<sup>30</sup>. Jest to stwierdzenie niezmiernie istotne, wyznacza bowiem granice, gdzie kończy się możliwość „przyjaznej” interpretacji prawa krajowego, mającej na celu zapewnienie skuteczności prawu wspólnotowemu, a zaczyna działać obowiązek ustawodawcy do wydania (nowelizacji) stosownego prawa krajowego, przy czym w ostateczności ocena co do możliwości sięgnięcia w danej, konkretnej sprawie do wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu należeć będzie do TK (o ile w grę wchodzi interpretacja konstytucji). Stwierdzenie powyższe – sprecyzowane kilkanaście dni przed wydaniem wyroku z 11.5.2005 r. w wyroku TK z 27.4.2005 r. w sprawie decyzji ramowej ENA (choć w nieco innej materii prawnej, ponieważ w odniesieniu do decyzji ramowej) – stanowi ważne wskazanie dla ustawodawcy krajowego, aby dbał o spójność systemu prawa i nie doprowadzał do sytuacji, w której wykładnia konstytucji prowadzona jest *contra legem*<sup>31</sup>. W takiej sytuacji ustawodawca powinien po prostu dokonać zmiany prawa krajowego (w tym przypadku – konstytucji), gdyż inaczej państwo popadnie w stan naruszenia prawa UE.

**10.** Rozpatrując zarzut sprzeczności art. 308 TWE z art. 79 ust. 1 konstytucji (skarga konstytucyjna), TK zasadnie tego rodzaju zarzut

---

<sup>29</sup> Punkt 16 uzasadnienia wyroku TK z 27.5.2003 r.; tekst – ibidem, s. 859.

<sup>30</sup> Punkt 6.4. uzasadnienia wyroku z 11.5.2005 r.

<sup>31</sup> *Nota bene* należy zauważyć, że jednoznacznie w tym kierunku idzie też orzecznictwo samego ETS. Ostatnio, w ciekawym wyroku z 16.6.2005 r. w sprawie Marii Pupino (sygnatura akt: C-105/03), odnoszącym się do interpretacji decyzji ramowej, lecz wyrażającym nastawienie ETS również w „obszarze wspólnotowym” Trybunał Sprawiedliwości stwierdził (punkt 48 uzasadnienia): „spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez tę decyzję ramową. Innymi słowy, zasada zgodnej wykładni nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*”.

oddala<sup>32</sup>. Niemniej jednak wywoły TK odnoszące się do sięgnięcia do skargi konstytucyjnej celem zbadania czy prawo wspólnotowe nie narusza konstytucyjnych wolności lub praw jednostki nie są precyzyjne i mogą budzić wątpliwości. Szkoda, że TK sprawy tej nie objaśnił przy okazji bardziej precyzyjnie, tym bardziej, że w przeszłości w państwach założycielskich Wspólnot (głównie w RFN) próby kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego przy pomocy skarg konstytucyjnych wywoływały głębokie kryzysy (*nota bene* – przyczyniły się też do rozwoju zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego)<sup>33</sup>. TK stwierdza jedynie, że „przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie skargi mogą być – jak dotychczas – tylko przepisy prawa obowiązującego na terytorium RP (ustawa lub inny akt normatywny)”<sup>34</sup>. Należałoby, bardziej precyzyjnie, mówić o przepisach prawa „stanowionych przez organy RP”, bowiem pod pojęciem „aktu normatywnego” rozumie się obecnie akty stanowione przez organy RP<sup>35</sup>. Tak więc według obecnego stanu skarga konstytucyjna nie mogłaby być kierowana wobec wspólnotowego prawa pochodnego, nie jest ono bowiem „aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji. Można by jedynie rozważyć skierowanie skargi konstytucyjnej w stosunku do ustawy, na mocy której wyrażana jest zgoda na ratyfikowanie przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej. Droga taka byłaby jednak zamknięta, jeżeli zgoda na ratyfikowanie umowy międzynarodowej zostałaby wyrażona – jak w przypadku Traktatu akcesyjnego – na mocy decyzji suwerena wyrażonej w referendum ogólnokrajowym. Następnie TK stwierdza, że „określenie granic skargi konstytucyjnej należy wyłączyć do polskiego ustrojodawcy. Nie może być przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego. Jeżeli ustrojodawca polski w wyniku dalszej integracji z Unią Europejską uzna obecnie ukształtowany środek ochrony praw jednostki – w postaci skargi konstytucyjnej – za niedostatecznie skuteczny, to w gestii polskiego ustrojodawcy pozostaje nadanie mu w przyszłości innego kształtu prawnego”<sup>36</sup>. Takie hipotetyczne założenie, że ustawodawca mógłby zmienić zakres środka, jakim jest skarga konstytucyjna, w zależności od dalszego rozwoju UE idzie w mojej ocenie zbyt

---

<sup>32</sup> Punkt 18.6. uzasadnienia wyroku z 11.5.2005 r.

<sup>33</sup> Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990, s. 195 i n.; tenże: *Wkład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozwój praw podstawowych w ramach UE [w:] Polska – Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga jubileuszowa na 80-lecie urodzin profesora Mieczysława Tomali*, Warszawa 2002, s. 67 i n.

<sup>34</sup> Punkt 18.6. uzasadnienia wyroku z 11.5.2005 r.

<sup>35</sup> Por. K. Działocha, *Komentarz do artykułu 91 konstytucji [w:] L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 8/9.

<sup>36</sup> Punkt 18.6. uzasadnienia wyroku z 11.5.2005 r.

daleko. Być może formuła taka miała pewne uzasadnienie bez mała 20 lat temu, gdy w RFN zapadał wyrok (22.10.1986 r.) Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie „Solange II”<sup>37</sup>, choć już wówczas zdecydowanie krytykowano niemiecki Trybunał za zbyt wstrzemięźliwe nastawienie do stanu ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym. Obecnie stan ochrony praw podstawowych na szczeblu unijnym jest solidny. Gwarantuje to art. 6 ust. 1 i 2 TUE oraz orzecznictwo ETS, nawiązujące do EKPCz i (ostatnio) KPP. Wydaje się, że w tej sytuacji polski TK powinien był uwzględnić ten rozwój w ramach UE i jednoznacznie wyłączyć możliwość odwołania się (w hipotetycznej przyszłości) do skargi konstytucyjnej jako mechanizmu kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego obstając przy obecnym rozumieniu pojęcia „aktu normatywnego”.

11. TK jedynie incydentalnie odniósł się do statusu w polskim prawie krajowym jednego z instrumentów III filara (międzyrządowego) UE – decyzji ramowej (w sprawie ENA). Stwierdzenia TK w tym przedmiocie sprowadzając się do trzech głównych tez<sup>38</sup>:

- 1) sama decyzja ramowa ze względu na jej „ogólność” i „kierunkowy tylko charakter dyspozycji” nie poddaje się kontroli zgodności z kategoricznie ujętym unormowaniem art. 55 ust. 1 konstytucji,
- 2) kontroli takiej mogą zostać poddane akty prawa krajowego służące transpozycji decyzji ramowej,
- 3) decyzja ramowa stanowi instrument współpracy międzyrządowej (III filara), jest więc jedynie „zobowiązaniem międzyrządowym”, adresowanym „do rządu RP”,
- 4) decyzja ramowa nie posiada cech ratyfikowanej umowy międzynarodowej a tym samym nie może być traktowana jako źródło prawa obowiązującego na terytorium RP w rozumieniu art. 87 ust. 1 konstytucji<sup>39</sup>.

Z powyższych powodów TK uznał „za niedopuszczalne wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności Traktatu akcesyjnego oraz aktów

---

<sup>37</sup> Niemiecki FTK potwierdził w tym wyroku co do zasady swoją właściwość co do badania konstytucyjności wspólnotowego prawa pochodnego, zastrzegł jednak, że „jak długo” (niem. *solange*) na szczeblu wspólnotowym prawa podstawowe są gwarantowane, nie będzie z tej kompetencji korzystał. „Odwrócił” tym samym sposób argumentacji z wyroku z 29.5.1974 r. (*Solange I*), w którym twierdził, że jak długo na szczeblu wspólnotowym nie nastąpi adekwatna do UZ ochrona praw podstawowych, tak długo (niem. *solange*) możliwa jest kontrola konstytucyjności prawa wspólnotowego.

<sup>38</sup> Punkt 18.9. uzasadnienia wyroku z 11.5.2005 r.

<sup>39</sup> Oceną konstytucyjności aktów prawa krajowego transponujących decyzję ramową w sprawie ENA TK zajął się w wyroku z 27.4.2005 r.

będących jego częściami składowymi z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP”. Stwierdzenia powyższe są istotne z punktu widzenia skuteczności „prawa UE” w sferze wewnętrznej Polski, bowiem – obok wspólnotowego prawa pierwotnego i wspólnotowego prawa pochodnego – pojawia się problem skuteczności w polskim prawie krajowym instrumentów prawnych stanowiących w II i III filarze UE (obszarze międzyrządowym). Instrumenty te rządzone są reżimem prawa międzynarodowego (TUE) i traktować je należy jako *sui generis* akty prawa międzynarodowego, kierujące się z definicji do państwa jako takiego i nie wywierające skutku bezpośredniego (co w odniesieniu do decyzji ramowych jest wyraźnie zastrzeżone w art. 34 ust. 2 lit. b) TUE). Państwo musi je jednak przestrzegać, ponieważ ważne zaciągnęło stosowne zobowiązanie międzynarodowe (w Polsce obowiązek taki zasadza się będzie przede wszystkim na art. 9 konstytucji). Tego rodzaju instrumenty prawne nie będą podlegały (jako takie) kontroli konstytucyjności ze strony TK, nie tylko dlatego, że nie istnieje podstawa prawna dla takiej kontroli, ale przede wszystkim z tego względu (podobnie jak w odniesieniu do wspólnotowego prawa pochodnego), że kontroli podlegać może tylko sam akt zasadniczy – umowa międzynarodowa konstytuująca kompetencje do przyjmowania takich aktów (TUE). Natomiast umowa międzynarodowa (TUE) określa metody kontrolowania przez państwa członkowskie instrumentów prawnych II i III filara UE: w odniesieniu do decyzji ramowej – przyjmowanie jednogłośnie (art. 34 ust. 2 TUE), a więc każde z państw członkowskich może zablokować przyjęcie decyzji ramowej oraz możliwość wszczęcia przed ETS procedury kontroli jej legalności (art. 35 ust. 6 TUE), a więc m.in. zbadania, czy decyzja ramowa została podjęta w ramach kompetencji określonej przez państwa członkowskie w TUE. Niezależnie od tego należy mieć na uwadze, że kwestia obowiązywania instrumentów II i III filara UE w państwach członkowskich (szczególnie zaś decyzji ramowych) będzie skłaniała do coraz głębszych refleksji konstytucyjnoprawnych. We wspomnianym już wyroku ETS w sprawie *Pupino*, Trybunał bardzo restryktywnie zinterpretował zastrzeżenie TUE, że decyzje ramowe nie wywołują skutku bezpośredniego, a w każdym razie przyznał jednostce prawo domagania się wykładni prawa krajowego przyjaznej decyzji ramowej. Potwierdza to generalną tendencją do stosowania w odniesieniu do decyzji ramowych reguł interpretacyjnych wypracowanych przez ETS w stosunku do wspólnotowych dyrektyw. Rodzi się w III filarze UE interesująca hybryda prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Por. J. Barcz, *Glosa do wyroku ETS w sprawie Pupino*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3.



12. Wyrok TK z 11.5.2005 r. jest bardzo potrzebny. Jest potrzebny z politycznego punktu widzenia, kładzie bowiem kres dyskusji nad konstytucyjnością decyzji o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, co jest szczególnie istotne w obecnym stanie „rozkojarzenia” co do wizji samej Unii. Jest potrzebny również z ustrojowego punktu widzenia. Szereg kwestii rozważanych w uzasadnieniu wyroku wymaga, co prawda, jeszcze dalszej dyskusji, będzie też bez wątpienia przedmiotem rozważań kolejnych wyroków TK. Szereg problemów będzie po prostu przedmiotem stałej debaty konstytucyjnej, która „towarzyszy” procesowi integracji europejskiej od początku. Wyrok TK z 11.5.2005 r. (wraz z wyrokiem z 27.4.2005 r. w sprawie ENA) jest jednak również ważnym wyzwaniem (ostrzeżeniem?) dla ustrojodawcy: decyzji o przystąpieniu do UE muszą towarzyszyć działania legislacyjne umacniające pozycję Polski w unijnym procesie decyzyjnym i uwzględniające wymogi związane z członkostwem. Dotyczy to również samej konstytucji, która powinna ulec stosownej nowelizacji. TK wskazał, że przerzucanie tego obowiązku na „interpretację” konstytucji ma swoje granice, poza którymi rozpoczyna się niebezpieczny z ustrojowego punktu widzenia zabieg pozbawiania konstytucji jej treści.

*Jan Barcz\**

---

\* Prof. dr hab. Jan Barcz – kierownik Katedry Prawa Europejskiego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie