

Stanisław Biernat

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

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/4, 185-206

2005

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Glosa nr 2

1. UWAGI WSTĘPNE

1. Nie sposób przecenić znaczenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego sprawie K 18/04 wydanego 11.5.2005 r.¹. Wnioskodawcy: trzy grupy posłów na Sejm RP, przedstawili przed Trybunałem wiele zarzutów dotyczących niezgodności z Konstytucją RP przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, treści traktatu dotyczącego przystąpienia RP do UE z 2003 r.², jak również prawa Unii³. Wnioski, które zainicjowały postępowanie, są chyba najpełniejszym katalogiem politycznych i prawnych argumentów przeciwników członkostwa Polski w Unii. Z kolei, uczestnicy postępowania przed Trybunałem: Prezydent RP, Prokurator Generalny, Minister Spraw Zagranicznych i Marszałek Sejmu bronili w swoich stanowiskach poglądu, że w niniejszej sprawie nie występuje niezgodność z Konstytucją. W ich pismach procesowych można znaleźć polemikę z zarzutami wnioskodawców i obszerny zestaw argumentów „proeuropejskich”⁴.

Objętość niniejszego opracowania nie pozwala na przedstawienie i skomentowanie wskazanych wyżej stanowisk uczestników postępowania. Uwaga zostanie skupiona na najważniejszych stwierdzeniach samego Trybunału zawartych w sentencji wyroku i jego uzasadnieniu⁵.

2. Omawiane orzeczenie nie jest pierwszą wypowiedzią TK dotyczącą prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego w związku z integracją europejską. Jeszcze przed akcesją Trybunał interpretował ustawy

¹ Zb. Urz. TK 2005, nr 5A, poz. 49.

² Niżej określany jako: traktat akcesyjny.

³ Wnioski te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

⁴ Trybunał przedstawił treść wniosków i stanowisk uczestników postępowania w części I uzasadnienia. Ta tzw. „część historyczna” stanowi zresztą ok. połowę objętości uzasadnienia.

w nawiązaniu do prawa wspólnotowego⁶. W tym czasie TK zadeklarował dokonywanie przyjaznej dla prawa wspólnotowego wykładni Konstytucji i ustaw⁷. Orzeczenia tego typu były wydawane także po 1.5.2004 r.⁸

Również przed przystąpieniem do UE albo niedługo potem wydał TK trzy wyroki o dużym znaczeniu ustrojowym. Rozstrzygały one wątpliwości co do procedury akcesji, jak również co do przystosowania ustroju Polski do warunków członkostwa. Były to wyroki w sprawach dotyczących zgodności z Konstytucją ustaw: o referendum ogólnokrajowym⁹, o wyborach do Parlamentu Europejskiego¹⁰ oraz o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem¹¹.

Następnie, w 27.4.2005 r. TK wydał doniosły i żywo dyskutowany wyrok¹², w którym orzekł, że art. 607t § 1 k.p.k. jest niezgodny z art. 55 Konstytucji RP. Sprawa dotyczyła w szerokim zakresie zagadnień prawa UE, ponieważ powołany przepis k.p.k. został wydany w celu implementacji decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania¹³.

3. Waga komentowanego tu orzeczenia z 11.5.2005 r. polega na tym, że Trybunał przedstawił w nim całościowy obraz stanu konstytucyjnego RP w warunkach członkostwa w UE. W ten sposób wyrok ten dopisuje się do listy szandarowych orzeczeń sądów konstytucyjnych

⁵ Ustalenia TK zawarte są w części III uzasadnienia. Powoływane dalej w tekście poszczególne punkty z uzasadnienia pochodzą z tej właśnie części.

⁶ Por. S. Biernat, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 3–24; I.G. Gęsiór, *Zasada przychylności prawu wspólnotowemu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] J. Barcz (red.), *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 67–85. Największe znaczenie w tej grupie miał wyrok z 21.4.2004 r., K 33/03, Zb. Urz. TK 2004, nr 4A, poz. 31 dotyczący biopaliw.

⁷ Por. wyrok TK z 28.1.2003 r., K 2/02, Zb. Urz. TK 2003, nr 1A, poz. 4.

⁸ Por. np. wyrok z 21.9.2004 r., K 34/03, Zb. Urz. TK 2004, nr 8, poz. 84; wyrok z 26.1.2005 r., P 10/04, Zb. Urz. 2005, nr 1A poz. 7; wyrok z 31.1.2005 r., P 9/04, Zb. Urz. 2005, nr 1A, poz. 9.

⁹ Por. ustawę z 14.3.2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 57, poz. 507 ze zm., oraz wyrok TK z 27.5.2003 r., K 11/03, Zb. Urz. TK 2003, nr 5A, poz. 43.

¹⁰ Por. ustawę z 23.1.2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. Nr 25, poz. 219, i wyrok TK z 31.5.2004 r., K 15/04, Zb. Urz. TK 2004, nr 5A, poz. 47.

¹¹ Por. ustawę z 11.3.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 52, poz. 515, i wyrok TK z 12.1.2005 r., K 24/04, Zb. Urz. TK 2005, nr 1A, poz. 3.

¹² Wyrok w sprawie P 1/05, Zb. Urz. TK 2005, nr 4A, poz. 42.

¹³ Por. decyzję ramową Rady (2002/584/WSiSW) z 13.6.2002 r., w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, O.J. 2002, Nr L 190/1. Europejski nakaz aresztowania będzie niżej określany jako: ENA.

państw członkowskich¹⁴. Trybunał zajął ponadto stanowisko w wielu kwestiach będących przedmiotem kontrowersji w literaturze.

Z omawianego orzeczenia można wydobyć trzy generalne tezy. Po pierwsze, Konstytucja RP zachowuje nadrzędną pozycję w porządku prawnym również po przystąpieniu Polski do UE. Po drugie, istnieją granice przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Wspólnoty (Unii) Europejskiej. Po trzecie, traktat akcesyjny oraz normy TWE i TUE, zaskarżone przez wnioskodawców, są zgodne z Konstytucją RP.

2. PROBLEM DOPUSZCZALNOŚCI I ZAKRESU KONTROLI TRYBUNAŁU NAD PRAWEM UE

4. Przed przystąpieniem do analizy treści orzeczenia warto zatrzymać się przy kwestii dopuszczalności i zakresu kontroli TK na podstawie art. 188 Konstytucji. Zagadnienie kompetencji jurysdykcyjnych Trybunału co do badania zgodności z Konstytucją traktatu akcesyjnego i prawa pierwotnego Unii Europejskiej było od dawna dyskutowane w doktrynie, a poglądy były rozbieżne.

Zdaniem niektórych autorów, ze względu na to, że zarówno traktat akcesyjny, jak i traktaty tworzące Unię i Wspólnoty są umowami międzynarodowymi, podlegają pełnej kontroli zgodności z Konstytucją ze strony TK. Art. 188 pkt 1 Konstytucji odnosi się bowiem do wszystkich umów międzynarodowych, bez ich różnicowania¹⁵. Reprezentowany był jednak inny pogląd, a mianowicie, że w stosunku do wspomnianych traktatów kompetencje kontrolne TK powinny zostać ograniczone, chociaż nie wynika to wprost z Konstytucji. Wskazywano w tym kontekście na szczególnie charakter prawa WE (UE), które – zdaniem niektórych autorów – ma pierwszeństwo także nad Konstytucją RP. To

¹⁴ Por. orzeczenia zamieszczone w niezwykle użytecznym opracowaniu: *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskich*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, lipiec 2005, dostępnym także: http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/EUROPA_22_07_05.pdf.

¹⁵ Por. np. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Wybory Parlament*, Warszawa 2000, s. 65–66. Do takiego wniosku dochodzi też M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, PiP 2001, nr 3, s. 9, który jednak wcześniej przedstawia wiele argumentów, które przemawiałyby przeciwko kontroli ze strony TK, s. 8–9.

niejako w sposób naturalny wykluczałoby kontrolę TK. Ponadto zwracano się uwagę na specjalny charakter umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji. Chodzi tu o jej treść, następstwa prawne jej zawarcia, jak i specjalną procedurę wyrażania zgody na ratyfikację, zwłaszcza gdyby takiej zgody miał udzielić bezpośrednio naród w drodze referendum. W tej sytuacji uważano, że jedynie możliwa¹⁶, albo co najmniej pożądana¹⁷ jest kontrola prewencyjna omawianej umowy międzynarodowej na wniosek Prezydenta RP w trybie art. 133 ust. 2 Konstytucji, a nie kontrola następcza na podstawie art. 188 pkt 1. Jak wiadomo, Prezydent nie skorzystał z takiej możliwości przed ratyfikacją traktatu akcesyjnego.

Warto zauważyć, że w postępowaniu prowadzonym przed TK w omawianej sprawie, żaden uczestnik nie postawił zarzutu niedopuszczalności wydania orzeczenia z powołanych wyżej względów. Trybunał stwierdził jednoznacznie, że traktat akcesyjny i traktaty założycielskie Wspólnoty oraz Unii należą do umów międzynarodowych, o których mowa w art. 188 pkt 1 Konstytucji. Okoliczność, że zgoda na ratyfikację traktatu akcesyjnego została wyrażona w referendum, nie wyłącza tego traktatu spod kontroli zgodności z Konstytucją (pkt 1.2 i 1.3). Nadal jednak wydaje się w pełni uzasadniony postulat formułowany niekiedy w literaturze, aby w trakcie nowelizacji Konstytucji wprowadzić przepis dopuszczający wyłącznie prewencyjną kontrolę pierwotnego prawa UE¹⁸.

5. Kontrola obejmuje, wedle TK, nie tylko traktat akcesyjny *sensu stricto*, ale także akt dotyczący warunków przystąpienia do UE¹⁹ oraz akt końcowy, stanowiące integralne części traktatu akcesyjnego²⁰. Za-

¹⁶ Por. np. K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 473 oraz jak się zdaje R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000, s. 183–185.

¹⁷ Por. A. Zoll, *Sądownictwo konstytucyjne w zjednoczonej Europie* [w:] A. Dylus (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Warszawa 1998, s. 136; S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 183–184.

¹⁸ Por. M. Safjan, op.cit., s. 9. Takie rozwiązania zawierają np. konstytucje Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej. Por. S. Biernat, *Are the acceding states constitutionally prepared to become members of the European Union?* [w:] N. Neuwahl (red.), *European Union Enlargement: Law and Socio-Economic Changes*, Montreal 2004, s. 73–74.

¹⁹ Niżej określane jako: akt akcesyjny.

²⁰ Przyjęta przez TK kwalifikacja aktu końcowego jako integralnej części traktatu akcesyjnego budzi wątpliwości. Por. o charakterze tego aktu: A. Wyrozumska, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r.* [w:] S. Biernat,

rzuty wnioskodawców dotyczyły wszakże również niekonstytucyjności poszczególnych norm TWE i TUE. Stanowisko TK w kwestii dopuszczalności kontroli tych norm jest niespójne. Z jednej strony Trybunał stwierdził, że „nie jest upoważniony do samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej” (pkt 1.2). Z drugiej strony, jednak przyjął, że „traktaty konstytuujące i modyfikujące Wspólnoty (Unię Europejską)” mogą być przedmiotem kontroli konstytucyjności na podstawie art. 188 Konstytucji „choć tylko w zakresie nieodłącznie związanym ze stosowaniem traktatu akcesyjnego oraz stanowiącego jego integralny składnik Aktu o warunkach przystąpienia” (pkt 11.3). Te sformułowania nie są jasne. Nie wiadomo, co to znaczy, że kontrola traktatów założycielskich jest albo nie jest „samoistna”. Trudno też ustalić na czym wspomniane ograniczenie zakresu kontroli tych traktatów miałyby praktycznie polegać. Na mocy art. 2 aktu akcesyjnego, od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny. Tak więc bezpośrednią konsekwencją traktatu akcesyjnego jest obowiązek przestrzegania i stosowania dotychczasowego *acquis communautaire* w całości. W każdym razie, w omawianym orzeczeniu TK nie odmówił kontroli prawa pierwotnego UE, ze względu na to, że wykraczałaby ona poza dopuszczalny zakres²¹.

W dyskusjach przed przystąpieniem Polski do Unii sporne było, czy kontroli TK może podlegać zgodność z Konstytucją prawa pochodnego UE. Dominowało przekonanie, że kontrola w trybie art. 188 Konstytucji jest niedopuszczalna, ponieważ prawo pochodne jest „prawem tworzonym przez organizację międzynarodową” (art. 91 ust. 3 Konstytucji), nie zaś umową międzynarodową²². Spotykane jednak były także poglądy, że akty prawa pochodnego obowiązujące w dniu akcesji Polski do UE i przejęte na mocy przywołanego wyżej art. 2 aktu akcesyjnego, należy traktować jako część umowy międzynarodowej (traktatu akcesyjnego)²³. Po wydaniu omawianego wyroku stanowisko TK tej kwestii

S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 23–33.

²¹ Należy przypomnieć, że traktat akcesyjny również należy do prawa pierwotnego UE.

²² Por. np. M. Safjan, *op.cit.*, s. 11, 19; K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich* [w:] H. Zięba-Załuca, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2002, s. 106; J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 40.

²³ Por. S. Biernat, *Miejsce...*, s. 182–183; A. Zoll, *op.cit.*, s. 138.

nadal nie jest wyjaśnione. Wnioskodawcy zakwestionowali m.in. zgodność norm wspomnianej już decyzji ramowej w sprawie ENA (czyli aktu prawa pochodnego trzeciego filaru UE) z art. 55 Konstytucji. Trybunał umorzył jednak postępowanie w zakresie objętym tym zarzutem ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (pkt 18.9). Przyczyną umorzenia postępowania nie był jednak, przynajmniej bezpośrednio, charakter zaskarżonej normy prawa unijnego.

Inną kwestią dyskutowaną w literaturze było to, czy akty prawa pochodnego mogłyby zostać zakwestionowane przed TK w innych procedurach, poza art. 188, a mianowicie na podstawie art. 79 albo 193 Konstytucji. Poglądy na ten temat były rozbieżne i dotyczyły zakresu pojęcia „aktu normatywnego”²⁴. Trybunał wypowiedział się na ten temat w uzasadnieniu do omawianego wyroku niezbyt jasno (pkt 18.6) w odniesieniu do skargi konstytucyjnej. Jak się wydaje, zdaniem TK, zakres stosowania art. 79 ust. 1 Konstytucji nie uległ zmianie w wyniku przystąpienia Polski do UE.

3. NADRZĘDNOŚĆ KONSTYTUCJI RP A PIERWSZEŃSTWO PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

6. Jak wiadomo, zagadnienie relacji między zasadą nadrzędności Konstytucji RP, wynikającą z art. 8, a zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego było od wielu lat przedmiotem kontrowersji. Można było wyróżnić w doktrynie trzy grupy poglądów.

Według przedstawicieli pierwszej grupy, prawo WE (UE) nie korzysta z pierwszeństwa nad Konstytucją RP. Wniosek taki wynika ich zdaniem wprost z art. 8 Konstytucji²⁵. Ponadto, art. 91 ust. 2 i ust. 3 stanowi o pierwszeństwie m.in. prawa pierwotnego i pochodnego nad ustawami, natomiast Konstytucja jest odrębnym źródłem prawa w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji²⁶.

Wyrażane były jednak także poglądy odmienne. Zwracano uwagę na to, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego należy do zasad ogólnych

²⁴ Por. np. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 4, s. 16–17; S. Biernat, *Miejsce...*, s. 185–186; K. Działocha, *Komentarz do art. 91 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 8–9; L. Garlicki, op.cit., s. 70; M. Safjan, op.cit., s. 11–12, 19; K. Wójtowicz, *Konstytucja RP...*, s. 474–475; K. Wojtyczek, op.cit., s. 106–107; A. Zoll, op.cit., s. 140.

²⁵ Por. np. L. Garlicki, op.cit., s. 64; M. Safjan, op.cit., s. 10.

²⁶ Por. S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej [w:] Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo*, Warszawa 1999, s. 47.

nych tego prawa, sformułowanych przez ETS. Pierwszeństwo rozciąga się również na konstytucje państw członkowskich²⁷. Przejęcie przez Polskę *acquis communautaire* powinno zatem obejmować także akceptację tej zasady. Wypowiadane były zdania, że również art. 90 ust. 1 jest podstawą do uznania pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad Konstytucją²⁸. Zwracano uwagę w tym kontekście, że procedura ratyfikacji traktatu akcesyjnego jest bardziej rygorystyczna, niż tryb nowelizacji Konstytucji²⁹. Wyrażony został nawet pogląd, że w wyniku zawarcia traktatu akcesyjnego zmienia się miejsce Konstytucji w systemie źródeł prawa. Pozostaje ona najwyższym prawem, ale tylko w takim zakresie, w jakim państwo zachowało swoje kompetencje. W pozostałym zakresie traktaty założycielskie wkraczają w sprawy zastrzeżone poprzednio dla Konstytucji. Konsekwencją przynależności do Unii jest zatem dualizm konstytucyjny³⁰.

Do trzeciej grupy można zaliczyć autorów, którzy uważali, że konflikt między pierwszeństwem prawa wspólnotowego, a nadrzędnością Konstytucji RP nie powinien być rozstrzygany abstrakcyjnie i w sposób generalny. Należy raczej unikać jawnej konfrontacji tych zasad. Zwolennicy takiego podejścia zalecali przyjmowanie pragmatycznego stanowiska. Polegałoby ono na identyfikacji ewentualnych pól konfliktów oraz szukaniu sposobów ich rozwiązywania. Jednym z takich sposobów jest przyjazna wykładnia prawa wspólnotowego (unijnego) przez polskie sądy i inne organy państwowe³¹.

7. W omawianym orzeczeniu TK zajął stanowisko zgodne ze poglądami autorów należących do pierwszej grupy. Trybunał podkreślił dobitnie, że także po przystąpieniu do UE Konstytucja RP zachowuje swoją nadrzędną moc, jak również pierwszeństwo obowiązywania i stosowania. Nadrzędność Konstytucji przejawia się, zdaniem TK, w różnych aspektach. Po pierwsze, to właśnie z Konstytucji wynika dopuszczalność przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej. Po drugie, nienaruszone pozostają kom-

²⁷ Por. J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 12; K. Wójtowicz, *Konstytucja RP...*, s. 473.

²⁸ Por. J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 12; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 570.

²⁹ Por. R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 34. Z tym argumentem polemizował L. Garlicki, *op.cit.*, s. 64.

³⁰ Por. K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 107.

³¹ Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, PiP 2004, nr 11 s. 23–25; E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu

petencje Trybunału do badania zgodności z Konstytucją norm traktatu akcesyjnego i pośrednio norm prawa pierwotnego Unii. Po trzecie, normy Konstytucji nie tracą mocy obowiązującej w razie sprzeczności z normami prawa wspólnotowego ani nie podlegają zmianie czy zastąpieniu przez normy prawa wspólnotowego.

Trybunał stwierdził, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie determinuje ostatecznych decyzji suwerennych państw członkowskich w razie kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym, a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu powinny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Tak więc TK dołączył w ten sposób do sądów konstytucyjnych państw członkowskich, które zastrzegły sobie ostatnie słowo w konfliktowych sytuacjach.

Trybunał wymienił dziedzinę praw i wolności jednostek jako ten obszar, w którym występuje zwłaszcza konieczność zachowania nadrzędności Konstytucji RP. Normy konstytucyjne wyznaczają tu minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może być obniżony w wyniku wprowadzenia norm wspólnotowych. Przyjazna dla prawa europejskiego wykładnia konstytucji ma swoje granice i nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych.

Jak się zdaje, ze względu na zbliżone standardy ochronne przewidziane w prawie polskim i unijnym, ryzyko konfliktów nie jest duże. Trybunał nie dał zresztą żadnej wskazówki, czego by mogły one dotyczyć. Odwołanie się do kryterium „wyraźnego brzmienia norm konstytucyjnych” należy chyba rozumieć jako preferencję dla wykładni językowej. Być może TK nawiązał tu nie wprost do wspomnianego już swojego wyroku w sprawie ENA, wydanego kilkanaście dni wcześniej³². Jak wiadomo, w tamtej sprawie głównym problemem prawnym było to, czy „przekazanie” obywatela polskiego do innego państwa członkowskiego w wykonaniu ENA jest „ekstradycją” w rozumieniu art. 55 Konstytucji. Mimo wieku opinii wskazujących na różnice konstrukcyjne, funkcjonalne i prawne między przekazaniem, a (tradycyjnie rozumianą) ekstradycją, TK stwierdził, że zakaz z art. 55 został kategorycznie sformułowany i nie zezwala na żadne odstępstwa.

8. Przedstawione wyżej wymaganie aby obowiązywanie prawa unijnego nie prowadziło do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych w dziedzinie praw i wolności jednostek

prawa i wykładnia jej przyjazna [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze*, Kraków 2005, s. 1136–1146.

³² Por. powołany wyżej wyrok TK, P 1/05.

będzie niewątpliwie nastrożać problemów interpretacyjnych. Dowodzi tego już omawiane orzeczenie. Jeden z zarzutów wnioskodawców dotyczył niezgodności art. 249 TWE z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powołany przepis traktatu wymienia i charakteryzuje źródła wspólnotowego prawa pochodnego, a wśród nich rozporządzenia. Akty te mają zasięg ogólny i są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich; mogą być źródłem praw i obowiązków jednostek. Zdaniem wnioskodawców oznacza to, że ograniczenia praw i wolności jednostek będą ustanawiane po przystąpieniu Polski do UE nie tylko w ustawach, jak to przewiduje art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale także w rozporządzeniach wspólnotowych. Trybunał uznał ten zarzut za niezasadny. Przyjął, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest adresowany do polskiego ustawodawcy, a wymagania wynikające z niego nie powinny być przenoszone na płaszczyznę stanowienia prawa wspólnotowego. Oba systemy prawne są różne i autonomiczne. Nie wyklucza to wszakże, zdaniem TK, możliwości oceny rozporządzeń wspólnotowym pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym zwłaszcza wymaganej proporcjonalności ograniczeń (pkt 18.5).

Trzeba stwierdzić, że omawiany zarzut wnioskodawców był poważny, a argumentacja TK nie w pełni satysfakcjonująca. Przede wszystkim, jak się zdaje, mamy tutaj do czynienia właśnie z sytuacją, kiedy konsekwencją poddania się prawu wspólnotowemu w wyniku przystąpienia do UE jest konieczność odstąpienia od wyraźnego brzmienia norm konstytucyjnych. Art. 31 ust. 3 stanowi bowiem wyraźnie, że ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawach. Argumentacja dotycząca odrębnego charakteru prawa wspólnotowego (podkreślanie jego autonomiczności w tym kontekście jest dyskusyjne) powyższej konkluzji nie zmienia. Ponadto, nie jest jasne, kto i w jakim trybie miałby badać zgodność rozporządzeń wspólnotowych z Konstytucją, w tym zwłaszcza z art. 31 ust. 3. Trybunał tego nie wyjaśnia, ale można sądzić, że taką rolę przewidział dla siebie. To rodzi kolejne wątpliwości. Po pierwsze, jak już była o tym mowa, art. 188 Konstytucji nie obejmuje kontroli konstytucyjności prawa pochodnego Unii Europejskiej. Po drugie, dopuszczenie bieżącego badania aktów prawa pochodnego UE przez TK stwarzałoby nadmierne niebezpieczeństwo konfliktów z ETS.

Niezależnie od zgłoszonych wyżej zastrzeżeń należy stwierdzić, że sama konkluzja co do zgodności art. 249 TWE z Konstytucją jest trafna. Jak się jednak zdaje, uzasadnienie powinno być inne: art. 90 ust. 1 Konstytucji stanowi upoważnienie do przekazania instytucjom wspólnotowym także takich kompetencji, jakie przysługują ustawodawcy na mocy art. 31 ust. 3. Odwoływanie się do kryterium wyraźnego brzmienia norm konstytucyjnych jest nadmiernie kłopotliwe.

9. Trybunał stwierdził, że sytuacja, w której zaistnieje nieusuwalna sprzeczność między Konstytucją a prawem UE może wystąpić wyjątkowo, ale nie jej można wykluczyć. Jednym z najbardziej doniosłych fragmentów uzasadnienia omawianego wyroku jest wyszczególnienie trzech rozwiązań, jakie może wybrać Polska w takiej konfliktowej sytuacji. Są to: dokonanie zmian w Konstytucji, spowodowanie zmian w prawie wspólnotowym, albo decyzja o wystąpieniu Polski z Unii. Trybunał nie rozwija tego wątku, jednakże można sądzić, że nie uważa powyższych scenariuszy za równie prawdopodobne i preferowane. Na tym tle nasuwa się kilka uwag.

Nowelizacja Konstytucji w celu jej dostosowania do wymagań członkostwa w Unii jest rozwiązaniem stosowanym w różnych państwach członkowskich, np. we Francji, czy RFN, zwłaszcza w przypadku wprowadzania zmian do TUE lub TWE³³. Problem w Polsce polega na tym, że zmiana Konstytucji jest przedsięwzięciem trudnym do zrealizowania ze względów politycznych³⁴. Warto jednak odnotować, że TK zasugerował właśnie takie rozwiązanie, zarówno w omawianym orzeczeniu³⁵, jak i wcześniej³⁶, w odniesieniu do konkretnych sytuacji przypuszczalnego braku zgodności Konstytucji z prawem UE.

Użycie wpływów Polski dla przeprowadzenia zmian w prawie UE w celu wyeliminowania sprzeczności z Konstytucją RP jest bez wątpienia sposobem najbardziej godnym polecenia, jakkolwiek często trudnym do zrealizowania. Wymaga on zdobycia poparcia innych państw członkowskich, a ponadto uruchomienia złożonych procedur, przewidzianych dla tworzenia prawa pierwotnego lub pochodnego.

Wystąpienie Polski z Unii traktuje Trybunał niewątpliwie jako rozwiązanie ostateczne. Nie trzeba bliżej uzasadniać tezy, że byłby to krok bardzo trudny do uczynienia z powodów politycznych, ekonomicznych i społecznych, jak również prawnych. Można przypuszczać, że wybór takiej drogi nie następowalby w razie sprzeczności między poszczególnymi, choćby doniosłymi normami Konstytucji RP i prawa UE, ale w razie rozminięcia się ogólnych założeń, na jakich opierają się oba

³³ Por. przykłady nowelizacji konstytucji niektórych państw członkowskich przytoczone przez TK w wyroku w sprawie P 1/05.

³⁴ Por. o tym np. S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji RP przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?* [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 46–48.

³⁵ Dotyczy to statusu NBP po przystąpieniu Polski do Unii Gospodarczej i Pieniężnej (pkt 18.7 uzasadnienia).

³⁶ Por. wyrok w sprawie P 1/05, w którym TK stwierdził, że nie można wykluczyć konieczności nowelizacji art. 55 Konstytucji.

porządki prawne³⁷. Trybunał nie rozważa tych kwestii i jedynie podkreśla, że ewentualna decyzja o wystąpieniu z UE musiałaby zostać podjęta przez naród działający bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. W tym przejawia się rola suwerena legitymującego najważniejsze decyzje państwa.

4. GRANICE PRZEKAZYWANIA KOMPETENCJI ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ

10. Drugą generalną tezę TK jest stwierdzenie, że istnieją granice przekazywania kompetencji organów władzy państwowej na podstawie traktatu akcesyjnego. Trybunał dokonał w ten sposób interpretacji art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten upoważnia do przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”, nie określając jednak zakresu i rodzajów kompetencji które mogą być przedmiotem takiego przekazania. Ocena tego rozwiązania była w doktrynie zróżnicowana. Zdaniem niektórych komentatorów, brak przedmiotowych lub funkcjonalnych ograniczeń zapewnia omawianej konstrukcji elastyczność³⁸. Inni autorzy krytykowali omawianą formułę z powodu nadmiernej otwartości na integrację³⁹. Wnioskodawcy w omawianej sprawie przed Trybunałem wyrazili pogląd, że art. 90 ust. 1 prowadzi do „samodestrukcji i samolikwidacji suwerennego państwa”⁴⁰.

W doktrynie rozpowszechnione było przekonanie, że Konstytucja wyznacza jednak immanentne granice przekazywania kompetencji. Miałyby one wynikać z norm, uważanych za podstawowe dla zachowania państwowości Polski i tożsamości jej ustroju, jak również dla przyjętego systemu aksjologicznego⁴¹. Trybunał zajął stanowisko, co do granic prze-

³⁷ Zagadnienie dopuszczalności i podstaw prawnych wystąpienia państwa członkowskiego z UE było ostatnio żywo dyskutowane w związku z kontrowersjami dotyczącymi traktatu konstytucyjnego. Por. S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich* [w:] S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 473–477.

³⁸ Por. J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 8–9.

³⁹ Por. R. Mojak, *op.cit.*, s. 174–175.

⁴⁰ Takie sformułowanie znalazło się już wcześniej w literaturze. Por. K. Pawłowicz, „Organizacja międzynarodowa” i „prawo” przez nią stanowione w świetle zasad Konstytucji RP, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 59.

⁴¹ Por. np. S. Biernat, *Constitutional Aspects of Poland’s Future Membership in the European Union*, „Archiv des Völkerrechts” 1998, nr 4, s. 406; C. Mik, *Przekaza-*

kazania kompetencji i stwierdził, że przekazanie kompetencji na podstawie art. 90 ust. 1 nie może naruszać „rdzenia” uprawnień umożliwiających suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie i funkcjonowanie Rzeczypospolitej (pkt 8.4). Nie wyznaczył jednak konstytucyjnych granic integracji w sposób dokładny, a jedynie wskazał kierunki i kryteria ocen, które muszą być dokonywane w konkretnych przypadkach. W każdym razie, w omawianym orzeczeniu nie dopatrywał się TK naruszenia owego „rdzenia” w wyniku zawarcia traktatu akcesyjnego.

11. Trybunał wyraził pogląd, że konieczne jest precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji objętych przekazaniem. Trzeba stwierdzić, że postulat ten, jakkolwiek godny poparcia, jest jednak nierealny. W prawie UE nie ma wyraźnego podziału kompetencji między instytucje Wspólnoty a państwa członkowskie. Zasady: kompetencji przyznanych, pomocniczości i proporcjonalności (art. 5 TWE) nie są w stanie doprowadzić do dokładnej delimitacji kompetencji. Przepisy traktatowe będące podstawami prawnymi aktów prawa pochodnego, zezwalają na pewien, niekiedy znaczny zakres uznania co do treści tych aktów. Zachowaniu właściwej miary służą procedury prawodawcze (kompetencje Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu Europejskiego), jak również środki prawne przed sądami wspólnotowymi (art. 230 TWE).

Jako przekroczenie dopuszczalnych granic przekazania kompetencji uznał TK sytuację, gdyby w wyniku tego zostały przekazane kompetencje „co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej”, albo gdyby podważony został w ten sposób „sens istnienia lub funkcjonowania któregoś z organów RP” (pkt 4.1). Stanowisko Trybunału w tej kwestii nie jest jasne. Możliwość ograniczenia kompetencji organów państw członkowskich jest nieodłącznie związana z poddaniem się działaniu prawa UE. To, czy przekazanie kompetencji podważa sens istnienia danego organu, jest kwestią oceny, nieopartej na uchwytnych kryteriach. Ponadto, niewątpliwie inaczej należałoby traktować w omawianym kontekście organy konstytucyjne, a inaczej organy, powołane do życia na mocy ustaw. Przypomnieć należy, że prawo WE korzysta z pierwszeństwa nad ustawami (art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji). Jest oczywiste, że odmiennie należałoby oceniać praktyczne pozbawienie kompetencji ustawodawczych Sejmu i Senatu⁴², a inaczej

nie..., s. 154–156; R. Mojak, op.cit., s. 175; K. Wojtyczek, op.cit., s. 98, 113–114; K. Wójtowicz, *Konstytucja RP...*, s. 464.

⁴² Czym innym jest natomiast ograniczenie kompetencji ustawodawczych, które jest normalną konsekwencją członkostwa w UE. Por. K. Wójtowicz, *Pozycja ustawy*

przeniesienie na szczebel wspólnotowy kompetencji któregoś z centralnych organów administracji rządowych w wyniku powierzenia Wspólnocie kompetencji wyłącznych w danej dziedzinie.

5. SPOSOBY KONTROLI ZGODNOŚCI PRAWA UE Z KONSTYTUCJĄ RP

12. Trzecią generalną tezę Trybunału jest to, że zaskarżone normy traktatu akcesyjnego, jak również TWE i TUE, nie naruszają Konstytucji RP. Zarzuty niezgodności z Konstytucją zostały sformułowane przez wnioskodawców w nader szerokim i różnorodnym zakresie w odniesieniu do norm traktatu akcesyjnego, aktu akcesyjnego, jak również TWE oraz TUE.

Ogólne zarzuty wnioskodawców dotyczyły niezgodności traktatu akcesyjnego i traktatów założycielskich z ogólnymi założeniami ustrojowymi RP. Między innymi niezgodność ta miałyby dotyczyć wartości wyrażonych w preambule do Konstytucji, suwerenności i niepodległości państwa, suwerenności narodu, zasady demokratycznego państwa prawnego, podziału władz oraz niezawisłości sędziowskiej. Zarzuty szczegółowe dotyczyły rozmaitych przepisów prawa UE. Trybunał uznał wszystkie zarzuty za nieuzasadnione. Interesujące jest prześledzenie zastosowanej argumentacji. Okazuje się, że jest ona zróżnicowana. Można w niej wyróżnić trzy „warstwy”.

13. Pierwszą warstwę stanowi całościowa analiza Konstytucji RP, która prowadzi do konkluzji o jej otwarciu na prawo międzynarodowe i na integrację europejską, a w szczególności na członkostwo w UE. Tak więc, Trybunał kontynuował linię swojego wcześniejszego orzecznictwa, w którym, opierając się głównie na art. 9, wyprowadził konstytucyjną „zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”. Zasada ta powinna być brana pod uwagę przy wykładni ustaw⁴³. Bardziej generalnie, TK potraktował jako prawną konsekwencję art. 9 Konstytucji możliwość otwarcia się RP na nor-

w polskim porządku konstytucyjnym po akcesji [w:] B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, 2004, s. 59–65; J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa* [w:] *Akcesja do Unii...*, s. 9–23; M. Fedorowicz, *Ustawa po akcesji do Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 71–100. Por. także powołany wyżej wyrok TK w sprawie K 24/04.

⁴³ Por. powołany wyżej wyrok w sprawie K 11/03.

my tworzone poza systemem organów państwowych, powstające w innych „centrach prawotwórczych”. Trybunał odniósł tę tezę do prawa międzynarodowego, a także bez rozróżnienia, do prawa wspólnotowego. Prawo wspólnotowe uznał przy tym za prawo „nie w pełni zewnętrzne”. Oba porządki: prawo polskie i wspólnotowe powinny, jak to ujął TK, „koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania”. Trybunał nawiązał w ten sposób do rozwijanej w ostatnim czasie w doktrynie koncepcji multicentryczności systemu prawa⁴⁴.

14. Drugą warstwą argumentacji jest analiza konstytucyjnej procedury przystępowania do UE, a także sposobów podejmowania decyzji w tej materii. Trybunał oddalił zarzuty wnioskodawców, że przekazanie kompetencji na rzecz Wspólnoty (Unii) nastąpiło z pominięciem woli narodu. Zwrócił uwagę na szczególną procedurę wyrażania zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego, w której uczestniczy naród przez swoich przedstawicieli, albo bezpośrednio. Wysokie wymagania wprowadzone w procedurze ratyfikacji traktatu akcesyjnego stanowią zabezpieczenie przed zbyt łatwym lub niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej RP. Trybunał podkreślił, że Sejm i Senat reprezentują naród jako suwerena, a w przypadku referendum odwołanie się do woli suwerena „występuje jeszcze intensywniej”. Zdaniem Trybunału, wola narodu obejmuje nie tylko sam akt przystąpienia do Unii, ale rozciąga się także na warunki i konsekwencje przystąpienia. Dotyczy to w szczególności zgody na bezpośrednio obowiązujące prawo UE w Polsce i jego pierwszeństwo wobec ustaw. Wreszcie, analogicznie do decydowania o przystąpieniu do Unii, naród będzie mógł zdecydować bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, o dalszym postępowaniu w sytuacji, gdyby wystąpiła niedająca się usunąć w drodze wykładni sprzeczność między prawem UE, a Konstytucją RP. Tak więc, naród zdecyduje w razie potrzeby o zmianie Konstytucji, a w ostateczności o wystąpieniu Polski z Unii.

15. Dwie omówione wyżej warstwy argumentacji odnoszą się do ogólnej charakterystyki kontekstu konstytucyjnego, w jakim umiejscawia się zarzuty wnioskodawców. Trzecia warstwa ma już konkretny charakter. Stanowi ją badanie przez TK zgodności poszczególnych, zaskar-

⁴⁴ Por. E. Łętowska, op.cit. Parafrazując przytoczone wyżej sformułowanie, można powiedzieć, że koncepcja ta jest „nie w pełni zewnętrzna” wobec sędziów Trybunału.

zonych norm prawa unijnego z normami Konstytucji, powołanymi przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli. Można zauważyć, że to badanie było, w odniesieniu do poszczególnych zarzutów i kwestionowanych norm, z reguły niezbyt szczegółowe. Na podstawie analizy uzasadnienia omawianego wyroku nie można sobie wyrobić jednoznacznego poglądu co do głębokości (intensywności) kontroli konstytucyjności traktatu akcesyjnego oraz traktatów założycielskich z materialnoprawnymi wzorcami konstytucyjnymi. Należy przypomnieć, że w literaturze wysuwane były postulaty, aby kontrola konstytucyjności prawa UE w większym stopniu koncentrowała się na ogólnym kontekście instytucjonalnym i proceduralnym, czyli na tym co zostało określone wyżej jako dwie pierwsze warstwy argumentacji⁴⁵. Odnosi się wrażenie, że zasadniczo, takie właśnie podejście przyjął Trybunał.

6. DALsze UWAGI NA TLE WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

16. Różnie można oceniać poszczególne zarzuty zgłoszone przez wnioskodawców. Niektóre z nich nawet po pobieżnej analizie wydają się zupełnie nieprzekonujące, głównie dlatego, że dotyczą kwestii nieobjętych prawem UE, wobec czego przystąpienie Polski do Unii nie ma dla nich znaczenia. Tak rzecz się ma z takimi zagadnieniami, jak: konkordat, rodzinne gospodarstwo rolne, małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, albo stosunki własnościowe na ziemiach zachodnich i północnych.

Niektóre zarzuty dotyczyły jednak istotnych problemów ustrojowych związanych z członkostwem w UE i dobrze się stało, że TK miał okazję odniesienia się do nich. Poglądy Trybunału skłaniają do komentarzy.

17. Jednym z rozważanych zagadnień była kwestia kompetencji prawotwórczych Rady Unii Europejskiej, wynikających z TWE. Wnioskodawcy zarzucili przepisom przyznającym takie kompetencje naruszenie konstytucyjnych zasad: suwerenności narodu, strzeżenia niepodległości państwa oraz podziału i równowagi władz (art. 4, 5 i 10), m.in. dlatego, że powodują one uszczuplenie kompetencji prawotwórczych polskiego parlamentu. Ponadto, zdaniem wnioskodawców, Rada jest niedemokratyczna, bowiem składa się z przedstawicieli rządów. Try-

⁴⁵ Por. M. Safjan, op.cit., s. 9–11; J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 39.

bunał oddalił te zarzuty, opierając się głównie na motywach należących do pierwszej i drugiej z wyróżnionych wyżej warstw argumentacji. Do ogólnych argumentów dodał, że państwa członkowskie współuczestniczą w tworzeniu prawa wspólnotowego; w Polsce w procesie tym biorą udział również Sejm i Senat. Zasadę podziału i równowagi władz uznał Trybunał za zasadę ustroju wewnętrznego RP, nienadającą się do oceny ustroju Wspólnot oraz Unii. Szkoda jednak, że Trybunał pominął istotną kwestię, stanowiącą punkt wyjścia dla zarzutów wnioskodawców. Wychodzą one bowiem z nieprawdziwego założenia, że Rada jest wyłącznym prawodawcą we Wspólnocie. Zarzucanie Radzie „despotyzmu i jedynowładztwa” nie uwzględnia aktualnego stanu prawa wspólnotowego. W tworzeniu prawa pochodnego UE uczestniczy bowiem także Parlament Europejski i to w coraz szerszym zakresie, zwłaszcza w ramach tzw. procedury współdecydowania; wówczas ma pozycję równorzędną z Radą. W niekończącym się sporze o deficyt demokratyczny Unii, Parlament Europejski jest instytucją mającą niewątpliwą demokratyczną legitymację.

18. Wnioskodawcy zarzucili niezgodność z wieloma normami Konstytucji RP procedurze kierowania do sądów wspólnotowych pytań prejudycjalnych przez polskie sądy ostatniej instancji i trybunały na podstawie art. 234 TWE. Trybunał uznał te zarzuty za niezasadne. Omawiana procedura nie narusza, zdaniem TK, nadrzędności Konstytucji, ani normy stanowiącej, że wyroki są wydawane w imieniu Rzeczypospolitej, dalej, zasady niezawisłości sędziowskiej, jak również kompetencji jurysdykcyjnych TK (art. 8 ust. 1, 174, 178 ust. 1, 188 i art. 195 ust. 1). Warto przy tym odnotować, że TK nie wykluczył możliwości wystąpienia przez niego z pytaniem prejudycjalnym do sądu wspólnotowego (ETS lub SPI), w ramach wykonywania kompetencji orzeczniczych z art. 188 Konstytucji, w sytuacji gdyby przyszło mu stosować prawo wspólnotowe (pkt 11.1). W ten sposób Trybunał zajął stanowisko w dyskusji prowadzonej w polskiej literaturze, co do tego, czy pojęcie sądu w rozumieniu art. 234 TWE obejmuje także sądy konstytucyjne⁴⁶. Inną sprawą jest oczywiście to, czy Trybunał w przyszłości z takiej możliwości skorzysta. Praktyka sądów konstytucyjnych państw członkowskich jest w tej kwestii zróżnicowana⁴⁷.

⁴⁶ Por. np. M. Taborowski, *Pojęcie „sąd” lub „trybunał” w rozumieniu art. 234/177 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* [w:] E. Piontek, A. Zawidzka (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. I, Kraków 2003, s. 287–293.

⁴⁷ Por. *Relacje między prawem...*, s. 1 i odesłania do wskazanych tam orzeczeń sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich.

Ze stanowiskiem Trybunału co do zgodności art. 234 TWE z Konstytucją RP należy się zgodzić. Pojawiają się jednak pewne wątpliwości co do sposobu argumentacji. Pierwsza uwaga ma charakter terminologiczny, choć chyba niewyłącznie. W uzasadnieniu omawianego wyroku TK używa kilkakrotnie zwrotu „powinności” sądu ostatniej instancji wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Nie wiadomo dokładnie, czym owa „powinność” miałaby się różnić od prawnego „obowiązku”, o którym tu w istocie należałoby mówić. Trybunał stwierdza następnie, że o skierowaniu konkretnego pytania prejudycjalnego decyduje niezawisły sąd lub trybunał. Zasadniczo, to prawda, należy jednakże pamiętać o tym, że nieuzasadniona odmowa wystąpienia z pytaniem może pociągnąć za sobą daleko idące konsekwencje. Stanowi to w szczególności przesłankę (jedną z przesłanek) odpowiedzialności odszkodowawczej państwa⁴⁸ albo podstawę wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych⁴⁹. W niektórych państwach członkowskich bezzasadna odmowa zwrócenia się przez sąd krajowy z pytaniem do ETS jest uważana za pozbawienie zainteresowanej jednostki konstytucyjnego prawa do sądu⁵⁰. Nie sposób na razie przewidzieć, czy przyszłe orzecznictwo TK rozwinie się w tym samym kierunku.

Nie jest ponadto jasne, dlaczego akurat w kontekście art. 234 TWE podjął TK odrębne merytorycznie zagadnienie zasady kompetencji przekazanych, jak również zasad pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności, które powinny być uwzględniane przez organy wspólnotowe stanowiące prawo. Zdaniem Trybunału, przekroczenie ram wyznaczonych przez przytoczone zasady, powoduje, że dane akty (przepisy) przestają być objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego. W stanowisku TK widać wyraźną inspirację orzecznictwem niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego⁵¹. Nie zostało jednak wyjaśnione, jakie miałyby być praktyczne, a zwłaszcza proceduralne, konsekwencje powyższej tezy. Gdyby o przekroczeniu wspomnianych wyżej zasad miałyby decydować samodzielnie polskie sądy albo TK, bez udziału sądów wspólnotowych, należałoby zgłosić do takiego rozwiązania wątpliwości. Zastosowanie zasad kompetencji przyznanych,

⁴⁸ Por. orzeczenie ETS z 30.9.2003 r., w sprawie C-224/01 *Köbler v. Republika Austrii*, ECR [2003] I-10239.

⁴⁹ Por. orzeczenie ETS z 13.1.2004 r., C-453/00 *Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren* ECR [2004] I-837.

⁵⁰ Por. orzeczenia niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego, przytoczone w: *Relacje między prawem...*, poz. 32, 33, 34 i 39.

⁵¹ Por. orzeczenie z 12.10.1993 r., w sprawie Maastricht [w:] *Relacje między prawem...*, s. 66–71.

a zwłaszcza zasad pomocniczości i proporcjonalności jest, niejako z natury rzeczy, obarczone znacznym stopniem niepewności. Dwie ostatnie z tych zasad są nakazami optymalizacji podejmowanych rozstrzygnięć. Nadto należy pamiętać, że we wspólnotowym systemie ochrony prawnej została przewidziana skarga, która może być użyta m.in. przez państwo członkowskie wówczas, gdy uważa ono, że wspólnotowy akt prawny został wydany z naruszeniem art. 5 TWE. Jest to skarga na nieważność aktu instytucji wspólnotowej (art. 230 TWE), a jedną z podstaw zaskarżenia jest właśnie zarzut braku kompetencji do wydania aktu.

19. Trybunał wypowiedział się w kontrowersyjnej kwestii, żywo wcześniej dyskutowanej w doktrynie, a mianowicie dopuszczalności przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu gminnego obywatelom innych państw członkowskich. Wnioskodawcy zarzucili przepisowi art. 19 ust. 1 TWE niezgodność z art. 62 Konstytucji. Trybunał uznał te zarzuty za nieuzasadnione. Odrzucił argument, że rozszerzenie praw wyborczych poza krąg obywateli polskich zagraża Rzeczypospolitej jako dobru wspólnemu. Wspólnotę samorządową stanowi, stosownie do art. 16 ust. 1 Konstytucji, ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, w tym także mieszkańcy – obywatele UE. Przy wyborach do samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminnego, nie wchodzi w grę realizacja suwerennych praw Narodu, ale praw wspólnoty mieszkańców. Władza publiczna, sprawowana z udziałem wspólnoty samorządowej ma charakter lokalny. Jej wykonywanie nie może stanowić zagrożenia dla niepodległości Polski. Trybunał stwierdził ponadto, że zagwarantowanie w Konstytucji praw wyborczych obywatelom polskim nie oznacza, że nie można ich ponadto przyznać obywatelom innych państw. Są bowiem sytuacje dwojakiego rodzaju: kiedy prawa obywatelskie cechuje wyłączość („ekskluzywność”), albo kiedy rozciągnięcie praw obywatelskich na inne osoby nie prowadzi naruszenia gwarancji konstytucyjnych udzielonych tym prawom. Trybunał nie podał jednak kryteriów powyższego rozróżnienia, jednakże zaliczył prawa wyborcze do samorządu terytorialnego do praw tego drugiego rodzaju. Argumentacja TK w omawianej materii zasługuje na aprobatę i potwierdza wnioski, które już wcześniej były formułowane w literaturze⁵².

20. Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w odniesieniu do zarzutu wnioskodawców, iż wraz

⁵² Por. S. Biernat, *Czy konieczne...*, s. 48–58; K. Działocha, *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP*, PiP 2003, nr 11, s. 13–21.

z implementacją w Polsce przepisów dotyczących ENA pojawi się możliwość ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, niezgodnie z art. 55 ust. 1 Konstytucji (pkt 18.9). Jako przyczynę niedopuszczalności wydania orzeczenia Trybunał podał, że wnioskodawcy nie wskazali kwestionowanego aktu lub przepisu, który miał stanowić przedmiot kontroli. Ponadto, TK wskazał, że jego ocena nie może dotyczyć samej możliwości ekstradycji obywatela polskiego, czyli potencjalnej sytuacji społecznej. Nie kwestionując wagi powyższych motywów wydaje się, że dla rozstrzygnięcia w tej kwestii istotne, a może decydujące znaczenie miała wspomniana już okoliczność, że niewiele wcześniej TK wydał wyrok, w którym orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 607t § 1 k.p.k., dopuszczającego przekazanie obywatela polskiego do innego państwa członkowskiego w wykonaniu ENA. Pośrednio, Trybunał wypowiedział się w owym wcześniejszym wyroku na temat niezgodności z Konstytucją przepisów decyzji ramowej w sprawie ENA.

W uzasadnieniu do komentowanego tu wyroku TK zawarł obiter dicta kilka stwierdzeń, dotyczących decyzji ramowych i szerzej: prawa UE w trzecim filarze, które budzą wątpliwości.

Po pierwsze, nie sposób się zgodzić z poglądem, że decyzja ramowa w sprawie ENA zawiera dyspozycje mające ogólny i tylko kierunkowy charakter. Przeciwnie, przepisy omawianego aktu są konkretne i szczegółowe, jakkolwiek pozostawiają pewien zakres swobody państwom członkowskim w procesie implementacji. Obowiązek przekazywania na podstawie ENA także własnych obywateli do innego państwa członkowskiego, choćby z ograniczeniami, o których mowa w art. 607t § 1 k.p.k., został w decyzji ramowej sformułowany jednoznacznie.

Po drugie, budzi zastrzeżenia kwalifikacja charakteru prawnego decyzji ramowych jako uproszczonych umów międzyrządowych, niewymagających ratyfikacji i niemających w Polsce waloru źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał nie podał argumentów na poparcie swojej tezy, co utrudnia przeprowadzenie dyskusji z nią. Wydaje się, że nie sposób obronić powyższej kwalifikacji decyzji ramowych. Nie są one uproszczonymi, międzyrządowymi umowami państw członkowskich, ale aktami Rady, należącymi do prawa pochodnego UE w jej trzecim filarze. Znajdują wyraźną podstawę prawną w art. 34 ust. 2 lit. b TUE i wykazują wiele cech upodabniających je do dyrektyw.

Po trzecie, Trybunał stwierdził, że decyzje ramowe, mieszczące się w obrębie trzeciego filara UE, nie korzystają jak dotychczas z pierwszeństwa wobec prawa państw członkowskich. Zastrzeżenie, że ocena dotyczy sytuacji obecnej („dotychczas”) jest trafna, bowiem prawo UE rozwija się dynamicznie i ewoluuje nie tylko w wyniku zmian w prawie pierwotnym i pochodnym, ale także na skutek twórczej judykatury ETS.

Rzeczywiście, zasadniczo przyjmowano dotąd, że zasada pierwszeństwa jest charakterystyczna dla prawa wspólnotowego (prawa pierwszego filaru UE), natomiast nie odnosi się do prawa w trzecim filarze⁵³. Być może jednak tę tezę trzeba będzie zrewidować, w ślad za orzecznictwem ETS. Proces przewartościowań może potrwać pewien czas, ale jego początki są już obecne widoczne. W czerwcu 2005 r., a więc już po omawianym tu wyroku TK, zostało wydane doniosłe orzeczenie ETS w sprawie Pupino⁵⁴. Stosownie do tego orzeczenia, na państwach członkowskich spoczywa obowiązek lojalnej współpracy także w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, jak również obowiązek interpretacji prawa krajowego w sposób zgodny z treścią decyzji ramowych⁵⁵. Jak wiadomo, powyższe obowiązki były dotychczas odnoszone do obszaru prawa wspólnotowego, czyli prawa w pierwszym filarze Unii⁵⁶. Tendencja upodabniania prawa w trzecim filarze do prawa wspólnotowego jest widoczna od dawna, a jej uwieńczeniem miały stać się rozwiązania traktatu konstytucyjnego. Traktat ten przewiduje zniesienie różnic między obecnymi dyrektywami i decyzjami ramowymi, a obie te kategorie aktów mają być zastąpione przez nową kategorię: europejskie ustawy ramowe⁵⁷.

Jest rzeczywiście sprawą dyskusyjną czy już teraz można mówić o pierwszeństwie prawa trzeciego filaru UE wobec prawa państw członkowskich w takim samym sensie i z tym samym uzasadnieniem, co w prawie wspólnotowym. Istotne wydaje się jednak co innego. Decyzje ramowe są niewątpliwie aktami prawnymi wiążącymi dla państw członkowskich; wynika to z powołanego wyżej art. 34 ust. 2 lit. b TUE. Ich wiążący charakter polega przede wszystkim na obowiązku państw terminowego i prawidłowego implementowania treści decyzji ramowych do prawa krajowego. Ze względu na przedmiot omawianych aktów praw-

⁵³ Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:], *Prawo Unii...*, s. 269.

⁵⁴ Por. orzeczenie ETS z 16.6.2005 r., w sprawie C-11/03 *Pupino*, jeszcze niepublikowane.

⁵⁵ Do takiej konkluzji skłaniał się już zresztą TK w wyroku P 1/05. Por. także C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* [w:] S. Wrótkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 148–149.

⁵⁶ Por. A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska* [w:] *Prawo Unii...*, s. 307–309; S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich* [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa wspólnot Europejskich w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 123–150.

⁵⁷ Por. B. Kurcz, *Europejskie ustawy ramowe i ich implementacja* [w:] *Konstytucja dla Europy...*, s. 179–187; M. Szwarc, *Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego w UE*, PiP 2005, nr 7, s. 35–37.

nych: materialne i procesowe prawo karne, implementacja wymaga wydawania (zmiany) ustaw. Wymaga się, aby ustawy były zgodne z prawidłowo implementowanymi decyzjami ramowymi. Sam proces implementacji decyzji ramowej jest taki sam, jak w przypadku dyrektyw⁵⁸. Nie sposób zatem traktować decyzji ramowych jedynie jako zobowiązań międzyrządowych. Jeżeli się zważy na powyższe okoliczności, do takich samych wniosków można dojść, niezależnie od tego, czy się wyprowadza moc wiążącą i pozycję decyzji ramowych w polskim porządku prawnym z zasady pierwszeństwa prawa unijnego oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji, czy też z zasady *pacta sunt servanda*, art. 34 ust. 2 lit. b TUE, w związku z art. 2 aktu akcesyjnego oraz art. 9 i 90 ust. 1 Konstytucji.

7. KILKA REFLEKSJI KOŃCOWYCH

21. Nie ulega wątpliwości, że komentowany wyrok wywrze duży wpływ dalsze orzecznictwo TK, a nawet szerzej, na praktykę stosowania i stanowienia prawa w Polsce.

Stanowisko Trybunału co do pełnej, nadrzędnej pozycji Konstytucji w porządku prawnym obowiązującym w Polsce zapewne rozczaruje zwolenników oparcia polskiego członkostwa w Unii na zasadach wynikających z orzecznictwa ETS, z uwzględnieniem pierwszeństwa prawa wspólnotowego (unijnego) nad całym porządkiem prawnym RP. Jak się zdaje, możliwe do pomyślenia było inne rozwiązanie oparte na łącznej wykładni art. 8 i art. 90 Konstytucji. Trzeba jednak przyznać, że stanowisko zajęte przez TK w tej kluczowej kwestii jest zrozumiałe, a nawet, można powiedzieć, naturalne, gdy się zważy na wyraźne brzmienie art. 8 i jego miejsce w Konstytucji. Problem polega więc na tym, czy podkreślenie nadrzędnej pozycji Konstytucji może zagrozić jednolitemu obowiązywaniu i stosowaniu prawa unijnego i harmonijnemu wykonywaniu obowiązków Polski jako państwa członkowskiego. W świetle omawianego orzeczenia nie ma podstaw do formułowania takich obaw. Do takiego wniosku zdaje się skłaniać stanowisko Trybunału. Podkreślił on analogiczne założenia aksjologiczne, na jakich opiera się zarówno Konstytucja RP, jak i prawo Unii (Wspólnot). Chociaż w uzasadnieniu komentowanego wyroku można znaleźć stwierdzenia, skomentowane wyżej, które mogą budzić wątpliwości, wydaje się jednak, że nie występuje obawa wystąpienia konfliktu konstytucyjnego między Polską a Unią. Parafrazując znane powiedzenie, strzelba zawieszona na ścianie w pierwszym akcie wcale nie musi wypalić w na-

stępnym aktach. Sytuacja może się zmienić, gdyby Trybunałowi przyszło się wypowiadać o zgodności z Konstytucją RP przepisów traktatu konstytucyjnego, po ewentualnym podjęciu zawieszanej obecnie procedury jego ratyfikacji. Traktat konstytucyjny zawiera art. I-6 proklamujący pierwszeństwo konstytucji europejskiej i prawa przyjętego przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych im kompetencji przed prawem państw członkowskich. Jak się jednak zdaje, istnieje możliwość pogodzenia normy zawartej w powołanym przepisie z zasadą nadrzędności Konstytucji RP, tym bardziej, że traktat konstytucyjny zasadniczo sankcjonuje jedynie niepisana, ale obowiązująca już obecnie normę prawa WE. Należy przy tym postulować, aby ewentualne badanie przez TK traktatu konstytucyjnego odbywało się w trybie kontroli prewencyjnej.

22. Dla organów prawotwórczych, sądów i organów administracyjnych niewątpliwie doniosłe znaczenie ma konkluzja, co do obecnej zgodności prawa UE z Konstytucją RP. Z kolei dla przyszłej judykatury Trybunału omawiany wyrok będzie niewątpliwie służyć jako model dla badania konstytucyjności prawa i wyznacznik standardów kontroli. Na uwagę zasługuje tu akcentowanie ogólnego kontekstu ustrojowego: otwartości Konstytucji dla członkostwa Polski w UE, oraz demokratycznej legitymacji decyzji suwerena o akcesji i związaniu się prawem unijnym. Można przypuszczać, że takie podejście będzie utrzymane przy rozpoznawaniu ewentualnych dalszych spraw. Byłoby pożądane, gdyby Trybunał, wzorem innych sądów konstytucyjnych, wypracował sposób postępowania z kolejnymi wnioskami i skargami w sprawach europejskich⁵⁹. Na wnioskodawców lub skarżących powinien zostać mianowicie nałożony ciężar wykazania, że rodzaj albo stopień niezgodności z Konstytucją, zarzucanej normom prawa unijnego, są innej natury, niż te, które były już przedmiotem kontroli Trybunału. Jeżeli natomiast w kolejnych sprawach zostaną zaskarżone te same przepisy prawa unijnego i na podstawie analogicznych zarzutów, Trybunał będzie mógł skorzystać z przyjmowanej w jego orzecznictwie zasady *ne bis in idem* i wydać postanowienie o umorzeniu postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia⁶⁰.

Stanisław Biernat*

⁵⁸ Zwraca na to uwagę zarówno orzeczenie ETS w sprawie *Pupino*; jak również wyrok TK w sprawie P 1/05. Por. też M. Szwarc, op.cit., s. 28–31.

⁵⁹ Por. *Relacje między prawem...*, poz. 38.

⁶⁰ Por. M. Florczak-Wątor, *Rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Kraków 2005, s. 68–69.

* Prof. dr hab. Stanisław Biernat – kierownik Katedry Prawa Europejskiego UJ w Krakowie, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego