

Konstytucyjne określenie obowiązywania prawa Unii Europejskiej i jego miejsca w porządkach prawnych wybranych państw członkowskich

1. Otwarcie krajowego porządku prawnego na prawo Unii Europejskiej

Status, jaki ma prawo Unii Europejskiej w konstytucyjnym porządku źródeł prawa, uzależniony jest od przyjętej koncepcji obowiązywania i stosowania norm unijnych w danym państwie. Można w tym zakresie wyróżnić dwa podejścia. Pierwsze zakłada tożsamość prawa Unii Europejskiej z prawem międzynarodowym i przewiduje dla niego to samo miejsce w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Takie podejście, określane jako tradycjonalistyczne, przeważa w regulacjach państw członkowskich. Z tego względu istotne są klauzule otwierające krajowy porządek na prawo międzynarodowe, gdyż to one zazwyczaj będą wskazywać miejsce w systemie źródeł prawa i zasady stosowania prawa unijnego. Drugie podejście zgodne jest z poglądami autonomistów, którzy obecnie przeważają w doktrynie. Zakłada ono odrębność systemu prawnego Unii Europejskiej od systemów „tradycyjnego” prawa międzynarodowego. W takim przypadku konstytucje zawierają autonomiczne regulacje co do obowiązywania i stosowania prawa Unii Europejskiej¹.

¹ Trafnie wskazała A. Kustra, że wybranie modelu autonomiczności prawa unijnego nie implikuje od razu, że dane państwo otwiera swój system prawny w większym zakresie. Zob. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 282.

W niniejszym artykule przedstawiono szerzej konstytucyjną regulację odnoszącą się do statusu prawa unijnego w państwie członkowskim na przykładzie Konstytucji Irlandii², Konstytucji Republiki Czeskiej³ i Konstytucji Chorwacji⁴. Rozważania marginalnie będą dotyczyć również Republiki Francuskiej⁵ i Republiki Federalnej Niemiec⁶, które w swoich ustawach zasadniczych nie normują wprost pozycji prawa unijnego w swoich porządkach prawnych, jednakże zasady jego obowiązywania i stosowania, a w szczególności stosunek do samej ustawy zasadniczej, stały się przedmiotem bogatego orzecznictwa Rady Konstytucyjnej oraz Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W ostatniej części artykułu, także jedynie wzmiankowo, zaprezentowana została, przewidziana w Konstytucji RP⁷, podstawa prawna obowiązywania prawa Unii Europejskiej w Polsce.

Ze względu na to, że Konstytucja Francji nie reguluje jednoznacznie miejsca prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym ani zasad jego stosowania, przez długi czas w doktrynie panował pogląd, wyrażany także w orzeczeniach Rady Konstytucyjnej, że prawo wspólnotowe stanowi jedną kategorię razem z tradycyjnym prawem międzynarodowym. Francuska Konstytucja daje w określonych przypadkach pierwszeństwo umowom międzynarodowym w przypadku kolizji z ustawami. Ponadto ust. 14 preambuły z 1946 r. nakazuje państwu przestrzeganie prawa międzynarodowego. Dodatkowo wraz z wprowadzeniem art. 88-1 do Konstytucji Francji,

² Konstytucja Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r. – tłumaczenie: S. Grabowska, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

³ Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. – tłumaczenie: M. Kruk-Jarosz, [w:] W. Staśkiewicz (red.), op. cit.

⁴ Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r. – tłumaczenie: T.M. Wójcik, M. Petryńska, *Konstytucja Republiki Chorwacji*, wyd. 2 zmienione i uaktualnione, Warszawa 2007, oraz tłumaczenie własne.

⁵ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. – tłumaczenie: W. Skrzydło, [w:] W. Staśkiewicz (red.), op. cit., oraz tłumaczenie własne.

⁶ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. – tłumaczenie: B. Banaszak, A. Malicka, [w:] W. Staśkiewicz (red.), op. cit.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

potwierdzającego członkostwo V Republiki w Unii Europejskiej, coraz wyraźniej zaczęto dostrzegać obowiązek przestrzegania prawa wspólnotowego. Na skutek niejednoznacznej regulacji konstytucyjnej określenie ewentualnej nadrzędności ustawy zasadniczej lub prawa Unii Europejskiej pozostało w gestii orzecznictwa sądowego. Stanowisko Rady Konstytucyjnej w omawianej materii przeszło swoistą ewolucję – ostatecznie uznała ona pierwszeństwo prawa unijnego jako autonomicznego porządku prawnego. Owa nadrzędność, według Rady Konstytucyjnej, nie musi być wyrażona wprost w konstytucji, gdyż jej akceptacja znajduje umocowanie w wyrażonych już w Konstytucji Francji zasadach członkostwa tego państwa w Unii Europejskiej⁸.

Z kolei art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (wcześniej także art. 24 Ustawy Zasadniczej RFN), który umożliwia przekazanie praw suwerennych, stanowi także niejako podstawę otwarcia niemieckiego porządku prawnego na obowiązywanie prawa unijnego. Biorąc jednak pod uwagę, że przepis ten nie reguluje wprost zasad stosowania prawa Unii Europejskiej, konieczne było zajęcie stanowiska w tej sprawie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. Jego orzecznictwo poruszające zagadnienie członkostwa Niemiec w Unii Europejskiej, a przede wszystkim stosunku prawa unijnego do prawa niemieckiego, jest najczęściej przywoływanym w literaturze i stanowiło także przykład dla sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich. Warto zauważyć, że Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) uznał prymat prawa unijnego nad prawem krajowym, jednakże w odniesieniu do tego drugiego wyróżnił prawo zwykłe i konstytucyjne, a w nim podstawowe prawa jednostki, których gwarancja zawarta w Ustawie Zasadniczej nie może być ograniczona na skutek stosowania prawa unijnego⁹.

⁸ K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 106–107. Na temat orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, a także Rady Stanu odnośnie do zasad obowiązywania prawa unijnego we francuskim porządku prawnym zob. szerzej w: ibidem, s. 104–109, oraz K. Wojtyczek, *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 146–150.

⁹ Zob. np. S. Witkowski, *Zmiana Ustawy Zasadniczej w świetle członkostwa Niemiec w Unii Europejskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 189–191.

2. Konstytucyjna regulacja obowiązywania prawa unijnego w Republice Irlandii

Irlandia należy do państw o silnych tradycjach dualistycznych w podejściu do kwestii relacji prawa krajowego i prawa międzynarodowego. Potwierdzeniem tej tezy jest art. 29 ust. 6 Konstytucji Irlandii, który stanowi: „Żadna międzynarodowa umowa nie może stać się częścią prawa krajowego państwa, o ile Oireachtas tak nie postanowi”¹⁰. Biorąc pod uwagę traktatowe zasady obowiązywania prawa unijnego (wcześniej wspólnotowego), taka regulacja stanowiła barierę dla przystąpienia Irlandii do Wspólnot. Usunęła ją trzecia poprawka do Konstytucji przyjęta w 1972 r. Dodany wówczas art. 29 ust. 4 pkt 3, oprócz przyzwolenia na przystąpienie Irlandii do Wspólnot (zdanie pierwsze przepisu), otworzył system prawa krajowego na obowiązywanie w nim norm prawa wspólnotowego (zdanie drugie). Ta część nowego przepisu na skutek kolejnych nowelizacji Konstytucji zmieniła swoje miejsce w art. 24 ust. 4¹¹ Konstytucji Irlandii, ale istota jego treści pozostała zasadniczo niezmieniona. Obecnie ta regulacja znajduje się w art. 29 ust. 4 pkt 6 Konstytucji Irlandii, który brzmi: „Żadne z postanowień niniejszej Konstytucji nie unieważnia aktów prawnych, działań oraz środków podjętych przez Państwo podczas, bądź po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, niezbędnych z uwagi na zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, do której odwołuje się pkt 5 niniejszego ustępu, lub z członkostwa w Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej, jak również nie odbiera mocy prawnej aktom prawnym, działaniom lub środkom podjętym przez: (I) wspomnianą Unię Europejską lub Europejską Wspólnotę Energii Atomowej bądź przez ich instytucje, (II) Wspólnoty Europejskie lub Unię Europejską bądź ich instytucje funkcjonujące bezpośrednio przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, (III) ciała właściwe na mocy

¹⁰ S. Grabowska, op. cit., s. 409.

¹¹ Pierwotny art. 29 ust. 4 pkt 3 zd. 2 w 1992 r. został przekształcony jedenaściami poprawką do Konstytucji w pkt 5 art. 29 ust. 4, a następnie w 2002 r. przesunięto go dwudziestą szóstą poprawką do Konstytucji do pkt 10 art. 29 ust. 4. Ostatecznie poprawka 28 (II) z 2009 r. „zlokalizowała” ten przepis w art. 29 ust. 4 pkt 6.

traktatów wspomnianych w niniejszym ustępie¹². Przytoczony przepis, otwierając system prawa krajowego na prawo Unii Europejskiej, przyznaje normom prawa unijnego pierwszeństwo przed postanowieniami prawa irlandzkiego, w tym normami konstytucyjnymi. Regulacja w ustawie zasadniczej o takim charakterze spotykana jest w państwach członkowskich bardzo rzadko¹³. Z jednej strony, umożliwia ona podjęcie wewnętrznych działań implementujących prawodawstwo i standardy unijne bez obawy zarzutu sprzeczności ich postanowień z konstytucją, z drugiej, konstytucyjnie gwarantuje moc prawną „aktom prawnym, działaniom i środkom” podjętym przez Unię Europejską. Takie rozwiązanie przelamuje tradycyjne dualistyczne podejście na rzecz zasady pierwszeństwa unijnego systemu prawnego.

P. Radzewicz wprost stwierdza, że „obowiązywanie (art. 29 ust. 4 pkt 6) stanowi podstawę bezkolizyjnego stosowania obu porządków prawnych”¹⁴, jednakże po przyjęciu jego pierwotnej wersji w 1972 r. pojawiły się wątpliwości co do tego, czy oprócz przyznania pierwszeństwa prawu unijnemu zapewnia on także jego bezpośrednią skuteczność i stosowalność. W celu rozwiązania tego problemu jeszcze w tym samym roku parlament uchwalił ustawę zwykłą, tzw. European Communities Act 1972¹⁵, zgodnie z którą wspólnotowe prawo pierwotne i wtórne wiąże Irlandię i stanowi część prawa krajowego zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach będących podstawą Wspólnot (§ 2 przywołanej ustawy). Biorąc pod uwagę tę dwupoziomą regulację statusu prawa wspólnotowego w Irlandii, można przyjąć, że jego pierwszeństwo zagwarantowano konstytucyjnie, a bezpośrednią skuteczność i stosowanie ustawowo¹⁶. Jak tłumaczy A. Whelan, zasada pierwszeństwa prawa unijnego musiała być zagwarantowana konstytucyjnie, bo gdyby została ustanowiona w drodze ustawowej, można byłoby zarzucić jej sprzeczność

¹² S. Grabowska, op. cit., s. 408.

¹³ A. Kustra, op. cit., s. 176.

¹⁴ P. Radzewicz, *Europeizacja Konstytucji Irlandii*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 138.

¹⁵ A. Kustra, op. cit., s. 176.

¹⁶ P. Radzewicz, op. cit., s. 150.

z ustawą zasadniczą. Bezpośrednia stosowalność natomiast została uznana w *European Communities Act 1972*¹⁷.

Zarówno regulacja konstytucyjna, jak i ustawowa budziły zastrzeżenia doktryny. Pierwotnie przepis ustawy zasadniczej używał określenia „ustawy, przyjęte akty lub środki działania”, co nie odpowiadało systemowi źródeł prawa ani w Irlandii, ani we Wspólnotach. Tę niedoskonałość terminologiczną naprawiono przy nowelizowaniu Konstytucji poprawką 28 (II), zmieniając pojęcie „ustawy” na „akty prawne”¹⁸. Wskazano także na niespójność i brak logiki w regulacji ustawowej. Oprócz § 2 zawierała ona również § 3, który przewidywał, że wdrażanie prawa wspólnotowego odbywa się za pomocą prawa krajowego¹⁹. Literalna wykładnia tej regulacji doprowadza do wniosku, że transformacji do krajowego porządku prawnego wymagają także te akty prawa wspólnotowego, które zgodnie z tym prawem tego nie wymagają, a więc między § 2 i § 3 występuje sprzeczność²⁰. W literaturze jest ona określana mianem „paradoksu irlandzkiego modelu integracji porządków prawnych”, który polega na tym, że prawo wspólnotowe miałyby być wdrażane za pomocą procedur krajowych przy jednoczesnych postanowieniach prawa krajowego, że dokonuje się to zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego, które takiej konieczności nie przewiduje²¹.

Pojawiające się wątpliwości co do pierwszeństwa i bezpośrednio skutku prawa unijnego w irlandzkim porządku prawnym stały się przedmiotem rozważań irlandzkich sądów, na czele z Sądem Najwyższym. Stworzyły one linię orzeczniczą potwierdzającą, że prawo unijne wywołuje skutki przewidziane w prawie pierwotnym i musi być stosowane przez organy władzy i sądy²². Jednakże w 1989 r. w orzeczeniu w sprawie *Society for Protection of Unborn Children*

¹⁷ A. Whelan, *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej – przykład Irlandii*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Łódź 1998, s. 56–57.

¹⁸ P. Radzewicz, op. cit., s. 151.

¹⁹ A. Kustra, op. cit., s. 175.

²⁰ P. Radzewicz, op. cit., s. 151.

²¹ A. Whelan, op. cit., s. 57.

²² P. Radzewicz, op. cit., s. 151–152.

v. Grogan²³ Sąd Najwyższy w pewnym sensie ograniczył zakres konstytucyjnej regulacji otwierającej system prawa irlandzkiego na prawo wspólnotowe. Jak pisze A. Kustra, Sąd Najwyższy uznał, że „celem WE nie może być zobowiązanie do naruszenia praw człowieka gwarantowanych w kraju członkowskim”, a „art. 24 ust. 4 pkt 5 (obecnie art. 24 ust. 4 pkt 6) przyznający prawo wspólnotowemu pierwszeństwo przed normami konstytucyjnymi musi być interpretowany w kontekście innych fundamentalnych przepisów Konstytucji”²⁴.

3. Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej w świetle postanowień Konstytucji Republiki Czeskiej

W Republice Czeskiej przed przystąpieniem do Unii Europejskiej przeprowadzono zmianę konstytucji. Wprowadzono wówczas znaczącą nowość w zakresie podejścia do prawa międzynarodowego, które w tradycji konstytucjonalizmu czeskiego nie stanowiło części krajowego porządku prawnego²⁵. Ustawą konstytucyjną z dnia 18 października 2001 r. dodano do Konstytucji Republiki Czeskiej art. 1 ust. 2, który stanowi, że „Republika Czeska przestrzega zobowiązań wynikających dla niej z prawa międzynarodowego”²⁶. Zwraca uwagę podobieństwo tego przepisu z art. 9 Konstytucji RP, gdyż jego twórcy inspirowali się w tym zakresie polską ustawą zasadniczą²⁷. Regulując status prawa międzynarodowego w Republice Czeskiej, znowelizowano także art. 10 Konstytucji, który aktualnie brzmi: „Ogłoszone umowy międzynarodowe, na których ratyfikację Parlament wyraził zgodę

²³ Cyt. za: ibidem. Szerzej zob. <www.law.uj.edu.pl/~kpe/PGUE-TSUE/sprawa_c-159.90_grogan.doc> [dostęp: 25.02.2018].

²⁴ A. Kustra, op. cit., s. 181.

²⁵ M. Kruk, *Zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej a europeizacja jej zasad*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 75.

²⁶ Tłum. M. Kruk-Jarosz, op. cit., s. 193.

²⁷ J. Jirasek, Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek (red.), *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej sześć lat po akcesji obu państw*, Bydgoszcz 2011, s. 111.

i które wiążą Republikę Czeską, są częścią porządku prawnego; jeśli umowa międzynarodowa stanowi inaczej niż ustawa, stosuje się umowę międzynarodową”²⁸. Ustrojodawca czeski przyjmuje w nim monistyczny model wprowadzania umów międzynarodowych do prawa krajowego, co stanowi zwrot w dotychczas przyjętym w Republice Czeskiej dualistycznym podejściu do kwestii obowiązywania prawa międzynarodowego²⁹. Artykuł 10 Konstytucji Republiki Czeskiej także wykazuje duże podobieństwo do art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W przeciwieństwie do polskiej regulacji brak w nim jednak wyraźnego wskazania o bezpośrednim stosowaniu umów międzynarodowych. W Konstytucji Republiki Czeskiej nie ma także „odpowiednika” ust. 3 art. 91 Konstytucji RP, określającego stosowanie i status w krajowym porządku prawnym prawa stanowionego przez organizację, której państwo przekazało niektóre swoje kompetencje. Dodatkowo, aby zapewnić stosowanie i skuteczność umów międzynarodowych, zmodyfikowano art. 95 Konstytucji Republiki Czeskiej, który aktualnie wskazuje, że sędzia w orzekaniu jest związany nie tylko ustawami, ale i umowami międzynarodowymi. Może on oceniać zgodność innych przepisów prawnych z tymi umowami.

Jak pisze J. Sułkowski, art. 10 Konstytucji Republiki Czeskiej odnosi się tylko do nadrzędności umów międzynarodowych nad ustawami, a więc dotyczy wyłącznie prawa pierwotnego Unii Europejskiej w postaci traktatów założycielskich i traktatów reformujących. Autor ten podkreśla, że analiza *a contrario* tego przepisu nie może prowadzić do stwierdzenia, że prawo wtórne znajduje się poniżej ustaw w hierarchii źródeł prawa przyjętej w Republice Czeskiej. Umożliwiłoby to dokonywanie kontroli jego zgodności z ustawami przez sądy powszechne na podstawie art. 95 Konstytucji i ewentualną odmowę zastosowania aktu prawa pochodnego Unii Europejskiej. Zgodnie zatem z opinią J. Sułkowskiego „konstytucja w sposób zamierzony

²⁸ Tłum. M. Kruk-Jarosz, op. cit., s. 193–194.

²⁹ Dzięki zmodyfikowaniu tego przepisu rozszerzono katalog umów międzynarodowych objętych skutkiem bezpośrednim i pierwszeństwem stosowania przed ustawami. Uprzednio prawa te przysługiwały jedynie ratyfikowanym i ogłoszonym umowom o prawach i podstawowych wolnościach człowieka.

nie odnosi się do umiejscowienia aktów wtórnego prawa europejskiego w porządku prawnym Republiki Czeskiej³⁰.

Z kolei K. Witkowska-Chrzczonec przedstawia rozbieżność, jaka powstała w doktrynie czeskiego prawa konstytucyjnego na tle regulacji zawartej w art. 10, a także art. 10a Konstytucji Republiki Czeskiej³¹. Badacze spierają się o to, który z tych przepisów stanowi podstawę obowiązywania prawa Unii Europejskiej w Republice Czeskiej wraz z zapewnieniem mu bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa stosowania.

W ramach pierwszego stanowiska uznaje się, że podstawą obowiązywania prawa unijnego jest art. 10a Konstytucji Republiki Czeskiej, tym samym wywodząc, że właściwość prawa Unii Europejskiej wynikają z niego samego i to ono samo oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wcześniej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) wyznaczają prawne skutki wpływu tego prawa na prawo krajowe. Przedstawiciele tego stanowiska uważają, że art. 10 Konstytucji Republiki Czeskiej dotyczy „zwykłych” umów międzynarodowych, a art. 10a Konstytucji Republiki Czeskiej tych, które przenoszą kompetencje. Postulują oni rozłączne stosowanie tych dwóch przepisów. Uznają, że przekazanie uprawnień Unii pociąga za sobą pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem krajowym (nie tylko ustawami, o czym stanowi art. 10 Konstytucji Republiki Czeskiej). Według nich przekazanie kompetencji implikuje inkorporację prawa unijnego, a także jego podstawowych zasad, jak zasada pierwszeństwa. Pewnym potwierdzeniem takiej intencji twórców *euronoveli* jest przywoływany przez J. Sułkowskiego fakt, że w rządowym projekcie ustawy konstytucyjnej znajdował się także art. 10b, który jednak nie został dodany do konstytucji. Przewidywał on, że porządek konstytucyjny, umowy międzynarodowe, ustawy i inne przepisy nie mogą być interpretowane i stosowane niezgodnie z przyjętymi przez Republikę Czeską zobowiązaniami, będącymi skutkiem akcesji państwa do Unii Europejskiej³².

³⁰ J. Sułkowski, *Opinia na temat kognicji czeskiego Sądu Konstytucyjnego do badania zgodności z konstytucją prawa wtórnego Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 3, s. 80–81.

³¹ K. Witkowska-Chrzczonec, op. cit., s. 123–126.

³² J. Sułkowski, op. cit., s. 81.

Z kolei przeciwne stanowisko wyrażone w czeskiej doktrynie wskazuje, że art. 10 i 10a Konstytucji Republiki Czeskiej wzajemnie się uzupełniają. Artykuł 10a ma mieć charakter integracyjny i pozwala jedynie na przeniesienie kompetencji władczych na rzecz organizacji (na „zewnątrz”), art. 10 natomiast umożliwia wprowadzenie prawa pierwotnego i wtórnego do czeskiego porządku prawnego (działa niejako do „wewnątrz”).

Jak widać, oba podejścia różni nie tyle twierdzenie, który przepis Konstytucji stanowi podstawę obowiązywania prawa unijnego w Republice Czeskiej, ile stanowisko dotyczące zasad jego stosowania, z zasadą pierwszeństwa na czele.

W tym zakresie stanowisko zajął także czeski Sąd Konstytucyjny (SK) w orzeczeniu dotyczącym tzw. kwot cukrowych³³. Sąd uznał, że czeska klauzula integracyjna (art. 10a) oraz art. 1 ust. 2 Konstytucji są podstawą obowiązywania w Republice Czeskiej prawa unijnego. Orzeczenie to zostało niejednolicie przyjęte przez doktrynę³⁴. Stało się jednak przełomem i zapoczątkowało „optymistycznie integracjonistyczne” podejście czeskiego SK do obowiązywania prawa unijnego w czeskim porządku prawnym³⁵.

Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej podaje w wątpliwość tezę, jaką można by postawić po samej lekturze przepisów Konstytucji. Wydawałoby się, że ustrojodawca czeski postanowił przyjąć tradycjonalistyczny model obowiązywania prawa Unii Europejskiej, zrównując prawo unijne z klasycznym prawem międzynarodowym. W tekście Konstytucji Republiki Czeskiej nie został użyty zwrot „prawo Unii Europejskiej” ani „Traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej”. Ze względu na niewskazanie tego wprost w tekście ustawy zasadniczej koniecznej wykładni przepisów dokonał Sąd Konstytucyjny, który zdefiniował Unię Europejską jako szczególną organizację międzynarodową, a jej prawo jako autonomiczny porządek

³³ Wyrok SK Republiki Czeskiej z dnia 8 marca 2006 r., 154/2006. Zob. K. Witkowska-Chrzczonec, op. cit., s. 117, przypis 46.

³⁴ Szerzej zob. ibidem, s. 125-126.

³⁵ M. Kruk, op. cit., s. 83. Szczegółowe omówienie najważniejszych orzeczeń przedstawia: K. Witkowska-Chrzczonec, op. cit., s. 116-129, oraz co do orzeczenia SK w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony: M. Kruk, op. cit., s. 83-85.

prawny. Mimo to, w związku z tym, iż art. 10a Konstytucji Republiki Czeskiej, na którym SK opiera obowiązywanie prawa unijnego, stanowi przykład klauzuli integracyjnej, a nie klauzuli europejskiej (nie przewiduje wprost, że pozwala na integrację z organizacją o nazwie „Unia Europejska”), to regulację przyjętą w Republice Czeskiej należy uznać za przykład tradycjonalistycznego podejścia do zagadnienia konstytucjonalizacji podstawy obowiązywania prawa Unii Europejskiej w państwie członkowskim. Z drugiej strony dostrzec trzeba diametralną zmianę w czeskim podejściu do relacji prawa krajowego z prawem międzynarodowym i unijnym. Odchodzi ono od tradycyjnej koncepcji dualistycznej na rzecz rozwiązania monistycznego, zgodnego z wykładnią Sądu Konstytucyjnego w zakresie prawa unijnego autonomicznego.

4. Obowiązywanie dorobku prawnego Unii Europejskiej na tle konstytucyjnej regulacji Republiki Chorwacji

Przed wprowadzeniem noweli konstytucyjnej z dnia 16 czerwca 2010 r. miejsce prawa międzynarodowego w hierarchii źródeł prawa określał art. 140 Konstytucji Chorwacji (obecny art. 141), który stanowił, że „Umowy międzynarodowe, które zostały zawarte i ratyfikowane zgodnie z Konstytucją i które są obowiązujące, stanowią element wewnętrznego porządku prawnego Republiki Chorwacji, a ich moc prawna jest wyższa od ustaw. Postanowienia umów międzynarodowych mogą być zmieniane albo uchylane tylko na warunkach i w trybie przewidzianych w tych umowach albo zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”³⁶. Z przepisu tego wynika przede wszystkim, że umowy międzynarodowe po ich zawarciu i ratyfikowaniu stają się częścią krajowego porządku prawnego i mają pierwszeństwo przed ustawami. W porównaniu z art. 91 Konstytucji RP, do którego jest nieco podobny, przepis ten nie zawiera postanowienia o bezpośredniej skuteczności ratyfikowanych umów międzynarodowych, a także nie

³⁶ Tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, op. cit.

odnosi się do statusu prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, których Chorwacja jest członkiem. Wydaje się, że te braki oraz chęć ukazania odrębności systemu prawnego Unii Europejskiej od klasycznego prawa międzynarodowego i zapewnienia mu bezkolizyjnego obowiązywania w Chorwacji zgodnie z postanowieniami traktatów stanowiących podstawy UE oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wcześniej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) przesądziły o umieszczeniu w odrębnym rozdziale nowego przepisu dotyczącego prawa unijnego (art. 145). Oznacza to przyjęcie autonomistycznej koncepcji obowiązywania prawa Unii Europejskiej w państwie członkowskim.

Artykuł 145 Konstytucji Chorwacji brzmi: „Ust. 1. Wykonywanie praw wynikających z dorobku prawnego Unii Europejskiej jest równe wykonywaniu praw przyznanych w chorwackim systemie prawnym. Ust. 2. Akty prawne i decyzje, które Republika Chorwacji przyjęła w instytucjach Unii Europejskiej stosuje się w Republice Chorwacji zgodnie z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej. Ust. 3. Chorwackie sądy chronią praw podmiotowych w oparciu o dorobek prawny Unii Europejskiej. Ust. 4. Organy państwowe, organy lokalnego i regionalnego samorządu oraz osoby prawne, którym przysługuje władza publiczna bezpośrednio stosują prawo Unii Europejskiej”³⁷. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że ustrojodawca chorwacki nie używa (z wyjątkiem ust. 4) zwrotu „prawo Unii Europejskiej”, ale stosuje wyrażenie „dorobek prawny Unii Europejskiej” (*acquis communautaire*). Jest to termin prawny, którym posługują się traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej, nie definiując go jednak. Pojęcie *acquis communautaire* dosłownie oznacza „dorobek wspólnotowy”, jednakże odnoszony jest do całego systemu prawnego UE i obejmuje dorobek Wspólnoty oraz Unii Europejskiej. Nie stanowi on zamkniętego katalogu źródeł prawa i trzeba go postrzegać w kontekście dynamiki rozwoju integracji. W doktrynie przyjmuje się, że obejmuje on całe prawo Unii Europejskiej razem ze

³⁷ Tłumaczenie własne tekstu Konstytucji Chorwacji w języku angielskim zamieszczonego na stronie internetowej Saboru <<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>> [dostęp: 25.02.2018].

sposobem jego wykładni i stosowania ukształtowanym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także polityki, zasady i wartości będące fundamentem działalności Unii Europejskiej³⁸. Użyty termin ma zatem szersze znaczenie niż wyrażenie „prawo Unii Europejskiej”. Tym samym przyjmuje się, że ustrojodawca chorwacki postanowił zapewnić obowiązywanie i stosowanie także podstawowych zasad prawa unijnego oraz orzecznictwa TSUE, co stanowi ewenement na skalę europejską. Powoduje to również, że regulacja konstytucyjna nie będzie wymagała zmian w przyszłości, np. na skutek ewentualnych modyfikacji systemu źródeł prawa Unii Europejskiej czy jego wykładni.

Szczegółowa analiza art. 145 Konstytucji Chorwacji prowadzi do następujących spostrzeżeń. W ust. 1 przepis ten gwarantuje, że prawo Unii Europejskiej wykonywane jest w Chorwacji tak samo, jak wykonuje się prawo krajowe. Zrównano zatem ze sobą te dwa porządki prawne i w pewnym sensie zakazano różnicowania ich norm. Ustęp 2 zapewnia stosowanie w Chorwacji unijnego prawa wtórnego („aktów prawnych i decyzji, które republika Chorwacji przyjęła w instytucjach Unii Europejskiej”) zgodnie z zasadami utrwalonymi w dorobku prawnym Unii Europejskiej, a więc głównie z zasadą pierwszeństwa, bezpośredniego skutku i stosowania. Zastrzeżenie może budzić wyrażenie „które Republika Chorwacji przyjęła w instytucjach Unii Europejskiej”. Wydaje się, że ustrojodawca chorwacki, używając tego zwrotu, chciał podkreślić udział przedstawicieli Chorwacji w uchwalaniu prawa w instytucjach unijnych. Ustęp 3 z kolei obliguje sądy, aby posługiwały się także dorobkiem prawnym Unii Europejskiej, zabezpieczając prawa podmiotowe. Wreszcie ust. 4 zobowiązuje organy władzy publicznej (państwowe, samorządu regionalnego i lokalnego), a także inne podmioty posiadające władzę publiczną, aby stosowały prawo unijne bezpośrednio. Dokonując nowelizacji Konstytucji w 2010 r., zdecydowano się również na zmianę art. 117 (obecnie art. 118). W ust. 3 tego przepisu, oprócz obowiązku orzekania przez sądy na podstawie konstytucji i ustaw,

³⁸ Tak np. A. Szachoń-Pszenny, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012, s. 207–209.

sędziów zobligowano do wyrokowania także na podstawie umów międzynarodowych i innych źródeł obowiązującego prawa, do których można zaliczyć także prawo Unii Europejskiej³⁹.

5. Artykuł 91 Konstytucji RP – otwarcie systemu źródeł prawa

Polski ustrojodawca przyjął założenie tradycjonalistyczne w odniesieniu do regulacji obowiązywania prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym. Status prawa unijnego nie jest regulowany w sposób odrębny od tego, który został przyjęty dla prawa międzynarodowego. Artykuł 91 Konstytucji RP, który uznawany jest za przepis legitymujący obowiązywanie i stosowanie prawa unijnego w polskim porządku prawnym, ma charakter uniwersalny i określa miejsce „całego” prawa międzynarodowego w hierarchii źródeł prawa. W niniejszych rozważaniach odnoszony będzie jednak tylko do prawa Unii Europejskiej.

Ustępy 1 i 2 tego artykułu dotyczą miejsca prawa pierwotnego Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa RP. Z kolei ust. 3 wskazuje zasady stosowania w Polsce unijnego prawa wtórnego. *Ratio legis* wprowadzenia do Konstytucji art. 91 stanowiła konieczność zapewnienia bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa obowiązywania prawa Unii Europejskiej w Polsce. Z omawianego przepisu ustawy zasadniczej można więc zrekonstruować integracyjną normę otwierającą system źródeł prawa na pierwotne i wtórne prawo Unii Europejskiej.

Artykuł 91 ust. 1 wskazuje podstawowe warunki, jakie musi spełniać prawo pierwotne, aby mogło obowiązywać i być stosowane w Polsce. Przede wszystkim musi być ono ratyfikowane oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP. W takim przypadku stanowi część krajowego porządku prawnego i jeżeli nie jest konieczne przyjęcie odpowiedniej ustawy, może być stosowane bezpośrednio.

Artykuł 91 ust. 2 konstytuuje miejsce traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej w hierarchii źródeł prawa i gwarantuje im

³⁹ K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 87.

pierwszeństwo przed normami ustawowymi, jeżeli dojdzie do kolizji z przepisami ustawy. Przyznane pierwszeństwo nie odnosi się do sytuacji sprzeczności z normą konstytucyjną. W związku z tym niektórzy autorzy wskazują na ograniczony zakres otwarcia polskiego systemu prawa na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego.

Artykuł 91 ust. 3 odnoszony jedynie do członkostwa Polski w Unii Europejskiej normuje status aktów prawnych stanowiących przez organy Unii Europejskiej w zakresie przyznanych im kompetencji. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej tak wynika (a wynika), to mają być one stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Stwierdzić zatem można, że treść i zakres zastosowania zasady pierwszeństwa według ust. 2 i 3 są takie same.

Jak słusznie zauważa A. Trubalski, art. 91 ust. 3 Konstytucji RP jako fundament stosowania w Polsce prawa wtórnego Unii Europejskiej jest także podstawą konstytucyjną dla obowiązku implementowania prawa pochodnego UE do polskiego porządku krajowego. Zasadniczym aktem prawnym odpowiednim do spełnienia tego obowiązku, biorąc pod uwagę system źródeł prawa w Polsce, jest ustawa. W literaturze przedmiotu zgłaszane są jednak postulaty, aby uzupełnić katalog źródeł prawa o rozporządzenia z mocą ustawy, które mogłyby zapewnić implementację dyrektyw unijnych⁴⁰.

Podsumowanie

Odrębność systemu prawnego Unii Europejskiej od systemów „tradycyjnego” prawa międzynarodowego jest coraz częściej uwzględniana w konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej. Przedstawione wyżej regulacje konstytucyjne wybranych państw członkowskich obrazują możliwe rozwiązania w tym zakresie. Ukazują konstytucyjne uwzględnienie członkostwa państwa w Unii Europejskiej w aspekcie zapewnienia obowiązywania i stosowania

⁴⁰ A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 191–196.

prawa unijnego. Złożoność i różnorodny charakter norm tego prawa (prawo pierwotne i wtórne) zdecydowanie utrudniają zakwalifikowanie go do „tradycyjnych” norm prawa międzynarodowego, których obowiązywanie w danym państwie określa konstytucja. Dlatego też zapewnienie obowiązywania i stosowania prawa unijnego wprost w przepisach rangi konstytucyjnej znacząco ułatwia określenie miejsca aktów tego prawa w krajowym porządku prawnym oraz rozstrzygnięcie w przypadkach kolizji norm prawnych. Jednakże większość państw nadal nie przewiduje w swoich ustawach zasadniczych tego typu szczególnej regulacji, a prawo Unii Europejskiej traktowane jest tylko jako część prawa międzynarodowego. W takiej sytuacji często jedynie dzięki przychylnemu orzecznictwu sądów konstytucyjnych zapewnione zostaje bezpośrednie stosowanie prawa unijnego.

Constitutional definition of the validity of the European Union law and its place in the national legal orders of the selected member states

Summary

The status of the European Union law in the constitutional order of the sources of law depends on the adopted concept of the validity and application of the EU legal norms in a given country. Two approaches can be distinguished in this respect. The first assumes the identity of the European Union law with international law and provides it the same place in the constitutional hierarchy of sources of law. In such cases, clauses opening national order to international law are important, as they will usually indicate their place in the system of sources of law and the principles of application of the EU law. The second approach assumes a legal system of the European Union separate from the systems of “traditional” international law. In this case, the constitutions contain autonomous regulations as to the validity and application of the European Union law. The article presents a constitutional regulation more broadly referring to the status of the EU law in a member state on the example of the Constitution of Ireland, the Constitution of the Czech Republic,

the Constitution of Croatia and the Constitution of the Republic of Poland. Two countries will be also mentioned – the French Republic and the Federal Republic of Germany. In the basic acts they do not regulate the situation of the EU law in a given legal order directly, but the principles of its validity and application, and in particular its relation to the basic act itself, which have become the subject of rich case-law of the Constitutional Council and the Federal Constitutional Court.