

*Anna Chmielarz**

**KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
A WTÓRNE PRAWO EUROPEJSKIE
W ŚWIETLE ZASADY NADRZĘDNOŚCI KONSTITUCJI**

1. UWAGI OGÓLNE

Relacja między konstytucją a prawem stanowionym przez instytucje unijne to zagadnienie interesujące co najmniej z dwóch powodów. W aspekcie zewnętrznym wtórne (pochodne) prawo europejskie jest częścią porządku prawnego o charakterze ponadnarodowym, tworzonym przez instytucje Unii Europejskiej z udziałem przedstawicieli państw członkowskich. W aspekcie wewnętrznym zapewnia się aktom tego prawa skuteczność w krajowych porządkach prawnych. Zasady obowiązywania i stosowania norm prawa wtórnego wynikają najczęściej z postanowień konstytucyjnych państw członkowskich. Zagadnienie to nabiera znaczenia w związku ze sporami o nadrzędność prawa Unii nad konstytucjami krajowymi.

W polskim prawie konstytucyjnym akcentuje się nadrzędność konstytucji wobec źródeł obowiązującego prawa. Najwyższą moc prawną można uznać za podstawowy wyznacznik funkcji prawnej ustawy zasadniczej. Rola prawna polskiej konstytucji po akcesji z Unią Europejską w 2004 r. nabiera jednak nowego znaczenia. Jest to związane z obowiązywaniem i stosowaniem w stosunkach wewnętrznych źródeł prawa unijnego, tworzonych poza decyzją krajowego prawodawcy. W tym przypadku ustawa zasadnicza powinna *de lege ferenda* jasno określać pozycję (miejsce) prawa stanowionego przez instytucje unijne w hierarchii źródeł prawa. Dla zagwarantowania swej nadrzędnej pozycji w systemie prawa krajowego powinna jednocześnie jasno określać swoje relacje z prawem Unii.

Jak w obecnym stanie prawnym konstytucja spełnia rolę prawną wobec wtórnego prawa europejskiego? To pytanie stanowi asumpt do szerszej analizy.

* Dr, Zakład Prawa Konstytucyjnego Porównawczego Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ.

2. NADRZĘDNOŚĆ KONSTYTUCJI W KRAJOWYM SYSTEMIE PRAWNYM

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. sama wyznacza sobie rangę „prawa podstawowego dla państwa” (Wstęp do Konstytucji) i „najwyższego prawa” (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Na tych podstawach opiera się zasada nadrzędności (supremacji) ustawy zasadniczej w stosunku do wszystkich pozostałych źródeł prawa obowiązującego w państwie. Nadrzędność konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli, w ramach której Trybunał Konstytucyjny może orzekać o zgodności z konstytucją obowiązujących aktów prawnych (art. 188), a także ustaw przed ich podpisaniem przez prezydenta (art. 122 ust. 3) i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją (art. 133 ust. 2). Ustrojodawca akcentuje jej funkcję prawną w tym znaczeniu, że jest ustawą zasadniczą państwa o charakterze normatywnym¹.

Nadrzędność ustawy zasadniczej warunkowana jest jej cechami szczególnymi, zwłaszcza szczególną mocą prawną². Cecha ta gwarantuje konstytucji najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa, co pozwala mówić o szczególnym statusie prawnym ustawy zasadniczej. Rolą prawną konstytucji jest – w moim przekonaniu – przede wszystkim określenie podstaw normatywnych dla obowiązywania w państwie prawa oraz relacji m. in. w sposób gwarantujący zgodność, spójność, zupełność i hierarchiczne uporządkowanie. Można więc powiedzieć, że nadrzędność (warunkowana szczególną mocą prawną) jest wyznacznikiem funkcji prawnej ustawy zasadniczej.

W literaturze przedmiotu wskazuje się dwie gwarancje nadrzędności czy szczególnego miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa. Są to: 1) nakaz konkretyzacji materii konstytucyjnej w aktach prawnych niższej rangi (pozytywny aspekt nadrzędności) oraz 2) zakaz wydawania i stosowania aktów sprzecznych z konstytucją (negatywny aspekt nadrzędności)³.

¹ Por. K. Działo cha, *Komentarz do art. 8 Konstytucji (uwaga 2)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007.

² Por. S. R o z m a r y n, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 32 i n.; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 15; P. C z a r n y, B. N a l e z i ń s k i, *Pojęcie i cechy szczególne konstytucji*, „Edukacja Prawnicza” 1994, nr 8, s. 178 i n.; S. S a g a n, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, s. 16; S. B o ż y k, *Konstytucja*, Białystok 1999, s. 8, 16; J. G a l s t e r, *Propedeutyka wiedzy o konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 30; P. W i n c z o r e k, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawnych*, Warszawa 2003, s. 24 i n.; W. S k r z y d ł o, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze 2004, s. 31; B. B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 51, 56–73; L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 34–40

³ Por. B. B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 57; L. G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 38–39; W. S k r z y d ł o, *op. cit.*, s. 41–42; A. B u r d a, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 55–56; M. W y r z y k o w s k i, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady*

W relacjach z prawem stanowionym przez organ czy organizację międzynarodową ustawa zasadnicza powinna spełniać następujące funkcje:

1) udzielać upoważnienia do przekazywania kompetencji organizacji lub organowi międzynarodowemu, dopuszczając możliwość wprowadzenia pewnych odstępstw od obowiązujących norm konstytucyjnych;

2) wyznaczać ściśle granice przekazania kompetencji;

3) regulować podstawowe zasady dotyczące przyjmowania stanowiska państwa w organach międzyrządowych oraz w stosunkach z organizacjami i organami międzynarodowymi;

4) określać podstawowe zasady wykonywania aktów prawnych wydawanych przez organizacje i organy międzynarodowe, z podziałem kompetencji w tym zakresie między organy władzy publicznej⁴.

Wymienione funkcje są, moim zdaniem, elementami funkcji prawnej konstytucji w stosunkach z organami i organizacjami międzynarodowymi. Ich realizacja wymaga określonych prawem gwarancji pewności i stabilności ustawy zasadniczej oraz podporządkowanego jej systemu prawa krajowego. Po akcesji z Unią polska Konstytucja zachowuje wprawdzie status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”, ale jej znaczenie prawne zyskuje nowy wymiar. Konstytucja zezwala ogólnie na obowiązywanie i stosowanie w kraju prawa tworzonego przez organizację międzynarodową czy organ międzynarodowy. Wyrazem takiego przyzwolenia konstytucyjnego była decyzja o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, podjęta na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji⁵. W tym kontekście dostrzegam pozytywny i negatywny aspekt funkcji prawnej ustawy zasadniczej.

W aspekcie pozytywnym ustawa zasadnicza „otwiera się” na procesy integracyjne i ponadnarodowe formy współpracy międzynarodowej, co jest wyrazem jej dynamicznego rozwoju. Przekazanie organowi międzynarodowemu czy organizacji międzynarodowej kompetencji prawodawczych skutkuje otwarciem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego dla aktów, których zasady

podstawowe polskiej Konstytucji, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 70–71; J. Galster, *O zjawisku fetyszyzmu w prawie konstytucyjnym*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 80; P. Tułaja, *Źródła prawa (rozdział II)*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 10; K. Eckhardt, *Źródła prawa (rozdział III)*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl 2007, s. 66; S. Bóżyk, *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego (rozdział II)*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 45–46.

⁴ Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 309; i d e m, *Polska w europejskim systemie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 35.

⁵ Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 24–25; J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 31.

stanowienia nie są regulowane w konstytucji, a obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przyzwolenia konstytucyjnego.

W aspekcie negatywnym rola konstytucji wiąże się ze zjawiskiem tzw. multicytryczności systemu prawa. Włączenie prawa unijnego, tak jak prawa międzynarodowego, do porządku krajowego pozwala mówić o wielości centrów tworzenia, obowiązywania, stosowania oraz interpretowania obowiązującego prawa. Zjawisko to wiąże się jednak ze stopniową dehierarchizacją systemu prawa, a tym samym istnieje ryzyko zmniejszenia roli ustawy zasadniczej jako aktu o najwyższej randze prawnej⁶. Dlatego należy poszukać gwarancji nadrzędności konstytucji w systemie prawa pochodzącego z różnych centrów prawodawczych, z naciskiem na prawo stanowione przez organ lub organizację międzynarodową w ramach przekazanych kompetencji.

3. MIEJSCE PRAWA EUROPEJSKIEGO W KONSTYTUCYJNYM PORZĄDKU PRAWNYM

Ustrojową podstawą obowiązywania i stosowania w Polsce prawa europejskiego jest art. 90 ust. 1 Konstytucji⁷. Stanowi argument za uznaniem „otwartości polskiego porządku prawnego na akty obcej władzy publicznej”⁸. W ustawie zasadniczej nie ma jednak przepisu pozwalającego zaliczyć źródła prawa europejskiego⁹ do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej

⁶ Por. R. R. L u d w i k o w s k i, *Supreme law or Basic law? Decline of the Concept of Constitutional Supremacy*, „Cordozo International and Comparative Law Journal” 2001, vol. 9/2, s. 253–296; E. Ł ę t o w s k a, *Multicytryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3–10; e a d e m, *Między Scyllą a Charybdą – sędzia między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 3–4; W. L a n g, *Wokół multicytryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 7, s. 95 i n.; A. K u s t r a, *Wokół problemu multicytryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 6, s. 85–99.

⁷ Artykuł 90 konstytucji w doktrynie stał się przedmiotem szerokiej dyskusji przed ratyfikacją Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach 16 kwietnia 2003 r. Na ten temat zob. C. M i k, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 145 i n.; *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 158 i n.; *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 13 i n. Por. A. W y r o z u m s k a, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 74–77.

⁸ Zob. K. W o j t y c z e k, *Przekazywanie...*, s. 84.

⁹ Na temat źródeł prawa wspólnotowego ze wskazaniem ich podziału zob. K. W ó j t o w i c z, *Istota i źródła prawa wspólnotowego; konsekwencje dla prawa krajowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 145 i n.

Polskiej (brak wyliczenia w art. 87). Trudno przy tym określić, czy termin „prawo Rzeczypospolitej Polskiej” oznacza prawo stanowione przez krajowe organy władzy publicznej, prawo stosowane przez te organy, prawo regulujące sprawy należące do zakresu jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej czy prawo adresowane do podmiotów podległych władzy Rzeczypospolitej¹⁰. Jest to temat do otwartej dyskusji.

Moim zdaniem, Konstytucja nie posługuje się pojęciem „powszechnie obowiązującego prawa” tylko w odniesieniu do aktów stanowionych przez polskiego prawodawcę. W moim przekonaniu, prawo powszechnie obowiązujące to normy wiążące organy władzy, podmioty publiczne i prywatne (w tym jednostkę) na podstawie reguł określonych prawem krajowym. Dla obowiązywania prawa ważniejsze od tego, kto je tworzy, są zasady jego wejścia w życie i skuteczności w systemie prawa. W art. 87 ust. 1 Konstytucja wymienia ratyfikowane umowy międzynarodowe, a więc akty tworzone poza decyzją krajowego prawodawcy, stające się częścią krajowego porządku prawnego po ratyfikacji i ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 91 ust. 1 Konstytucji). Jednak pojęcie „prawa wspólnotowego” („europejskiego” czy „unijnego”) w ogóle nie pojawia się w polskiej konstytucji. W art. 91 ust. 3 jest tylko mowa o prawie stanowionym przez organizację międzynarodową, czyli o pochodnym prawie europejskim. O pierwotnym prawie unijnym można mówić tylko w znaczeniu funkcjonalnym, ponieważ są to w większości umowy międzynarodowe, a więc źródła charakterystyczne dla prawa międzynarodowego. Stąd wniosek, że Konstytucja nie uwzględnia wprost w hierarchicznej strukturze prawa obowiązującego w Polsce kategorii źródeł prawa europejskiego. Co więcej, nie wprowadza rozróżnienia prawa europejskiego i międzynarodowego.

W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej określenie miejsca prawa europejskiego w hierarchii źródeł prawa jest podyktowane potrzebą zapewnienia pewności i skuteczności obowiązującego prawa. Brak stosownej regulacji konstytucyjnej przemawia za stosowaniem w odniesieniu do prawa europejskiego wykładni przepisów (reguł i zasad) konstytucyjnych odnoszących się do obowiązywania i stosowania w systemie krajowym prawa międzynarodowego¹¹. Uzasadniają to względy funkcjonalności i celowości. Prawo europejskie, tak jak międzynarodowe, mimo powstania poza ośrodkiem państwowym wpływa na działalność organów krajowych w granicach zaciągniętych przez państwo zobowiązań. Celowe jest więc zapewnienie normom prawa europejskiego skuteczności (efektywności) w stosunkach wewnętrznych. Inaczej jednak przedstawia się status prawa pierwotnego i wtórnego.

¹⁰ Por. K. W o j t y c z e k, *Przekazywanie...*, s. 87.

¹¹ Por. A. W r ó b e l, *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji...*, s. 221.

Pierwotne prawo europejskie to przede wszystkim traktaty założycielskie Wspólnot i Unii Europejskiej oraz umowy akcesyjne¹². Są to więc umowy międzynarodowe i z tego względu ich status prawny i miejsce w hierarchii źródeł prawa wyznacza art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji¹³. Prawo pierwotne staje się w wyniku ratyfikacji i ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” częścią krajowego porządku prawnego. Jego stosowanie opiera się na dwóch zasadach: 1) zasadzie bezpośredniej stosowalności; 2) zasadzie ograniczonego formalnie prymatu tego prawa, tzn. uznaje się generalne pierwszeństwo aktów prawa europejskiego, ale tylko w odniesieniu do określonych aktów krajowych (ustaw i aktów podustawowych)¹⁴.

Moim zdaniem, prawo pierwotne zajmuje w hierarchii miejsce analogiczne jak umowy ratyfikowane za zgodą ustawową. Zgodnie z art. 91 ust. 2, umowa taka ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy nie da się pogodzić z umową. Analogiczne „pierwszeństwo” prawa pierwotnego nie dotyczy więc norm konstytucyjnych, choć w literaturze można spotkać pogląd, że skoro umowa z art. 90 ust. 1 dochodzi do skutku przy zastosowaniu wymogów stosowanych przy uchwaleniu czy zmianie ustawy zasadniczej, to „należy przyjąć, że – choć nie jest to powiedziane wyraźnie – umowa [taka] będzie miała pierwszeństwo nie tylko w stosunku do ustaw, ale także w stosunku do przepisów samej nowej Konstytucji RP”¹⁵.

Nie zgadzam się z tym poglądem, ponieważ szczególny tryb ratyfikacji umowy konstytuującej Unię i Wspólnoty różni się od trybu zmiany ustawy zasadniczej z art. 235 Konstytucji i jednocześnie trudniej ratyfikować taką

¹² W przypadku Polski jest to Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864).

¹³ Zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 konstytucji, w wyniku członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej czy innym organie międzynarodowym, prawo statuuje tę organizację (traktaty założycielskie i umowy akcesyjne ratyfikowane przez państwo jako prawo pierwotne) oraz prawo przez nią stanowione (prawo pochodne): 1) staje się częścią porządku krajowego w wyniku ratyfikacji i ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” umowy konstytuującej taką organizację czy organ międzynarodowy, jak i umowy przekazującej kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach oraz 2) jest stosowane bezpośrednio, ale ma pierwszeństwo tylko w przypadku kolizji z ustawami.

¹⁴ Por. P. Czarny, *Przynależność do Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Polańczyk, 31 maja–2 czerwca 2001 r.*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2002, s. 142–143.

¹⁵ Zob. R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 34. Por. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 64; i d e m, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej...*, s. 211; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 125.

umowę niż zmienić ustawę zasadniczą z uwagi na wymogi dotyczące niezbędnej liczby głosów w Senacie. Szczególna procedura ratyfikacji, nawet gdyby przyjąć kompleksowy charakter konstytucyjnego aktu integracyjnego, nie jest wystarczającą przesłanką dla przyznania prawu pierwotnemu rangi prawnej wyższej albo równej ustawie zasadniczej¹⁶. Poza tym, normatywnym potwierdzeniem nadrzędności konstytucji w stosunku do prawa pierwotnego jest art. 188 pkt 1 o kontroli zgodności umów z ustawą zasadniczą. Z zasady nadrzędności konstytucji i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o konstytucyjności umów wynika, że umowy z art. 90 ust. 1 muszą być zgodne z ustawą zasadniczą, czyli w ramach krajowego porządku prawnego są podporządkowane konstytucji¹⁷.

Wątpliwości pojawiają się w związku z tym, że umowa przekazująca organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach może być ratyfikowana także za zgodą wyrażoną przez Naród w referendum ogólnokrajowym. Skoro jednak ustawa i referendum są alternatywnymi sposobami wyrażania zgody na ratyfikację takiej umowy¹⁸, to na zasadzie *per analogiam* przepis art. 91 ust. 2 ma zastosowanie dla umów ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w referendum. Dodatkowo, w doktrynie decyzji podjętej bezpośrednio przez obywateli w referendum przypisuje się mocniejszą legitymację demokratyczną niż decyzji organu ustawodawczego¹⁹. Problem w pewien sposób rozwiązał Trybunał Konstytucyjny. W wyroku w sprawie o sygn. K 18/04 potraktował umowy międzynarodowe o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej

¹⁶ Zob. M. S a f j a n, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 9–10; L. G a r l i c k i, *Kilka uwag...* Por. J. B a r c z, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4, s. 12 i n.; i d e m, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 217–218; A. W y r o z u m s k a, *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w drodze referendum*, [w:] *Czy zmieniać...*, s. 91–93.

¹⁷ Por. K. W o j t y c z e k, *Przekazywanie...*, s. 246; J. G a l s t e r, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia Polski do UE*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji RP*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 69 i n.

¹⁸ Por. L. G a r l i c k i, *Kilka uwag...*; M. M a s t e r n a k - K u b i a k, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2003, s. 220.

¹⁹ Por. J. B a r c z, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] *Czy zmieniać...*, s. 28; S. B i e r n a t, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?*, [w:] *ibidem*, s. 60; K. W ó j t o w i c z, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej...*, s. 170–171; B. B a n a s z a k, *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 361; M. M a s t e r n a k - K u b i a k, *Konstytucyjno-prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 60.

„w niektórych sprawach” jako jedną kategorię, wskazując na pierwszeństwo stosowania tych umów przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować²⁰.

Miejsce prawa pochodnego (tj. rozporządzenia, dyrektywy i decyzje podejmowane przez organy Unii Europejskiej oraz uchwały organów czy organizacji międzynarodowych) w porządku krajowym określa art. 91 ust. 3 Konstytucji²¹. Z przepisu tego wynika, że prawo wtórne: 1) jest stosowane bezpośrednio i 2) ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, przez którą prawo to jest stanowione²². Stąd wniosek, że ustrojodawca uzależnia obowiązywanie i skuteczność prawa wtórnego w systemie krajowym od brzmienia umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez państwo.

Konstytucja sama nie stanowi podstawy normatywnej obowiązywania prawa pochodnego. Jego stosowanie jest uzależnione od reguł czy zasad wynikających z umowy międzynarodowej. W tym zakresie konstytucja nie spełnia swojej roli prawnej, gdyż nie daje gwarancji, że prawo stanowione przez organizację międzynarodową, a stosowane z mocy umowy konstytuującej tę organizację, będzie zgodne z ustawą zasadniczą. Trafność tej tezy potwierdza brak w art. 188 Konstytucji określenia mechanizmu kontroli prawa pochodnego pod względem konstytucyjności.

Konstytucja nie określa norm prawa pochodnego jako „części krajowego porządku prawnego”, nie wskazuje ich charakteru prawnego jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego usytuowanie tego prawa w hierarchii źródeł prawa może okazać się bezprzedmiotowe. Czym innym są natomiast wynikające z art. 91 ust. 3 konstytucyjne gwarancje bezpośredniej stosowalności i pierwszeństwa norm prawa wtórnego wobec ustaw krajowych. To – moim zdaniem – gwarancje skuteczności prawa europejskiego w systemie krajowym państwa członkowskiego Unii, stanowiące potwierdzenie zobowiązań wynikających z przystąpienia Polski do Unii²³. Bezpośrednia stosowalność nie przemawia jednak za automatycznym uznaniem aktów wtórnego prawa unijnego za część polskiego porządku prawnego²⁴. Prawo wtórne obowiązuje w Rzeczypospolitej

²⁰ Por. A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 85; eadem, *Glosa. Umowy międzynarodowe w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących Traktatu o przystąpieniu do UE oraz ENA*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 242.

²¹ Por. J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 25–26; L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 68; K. Wójtowicz, *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wejście w życie...*, s. 86–87.

²² Szerzej zob. M. Safjan, *Konstytucja...*, s. 12–16 i powołana tam literatura. Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji (uwaga 6)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.

²³ Podobnie zob. L. Garlicki, *Członkostwo...*, s. 213.

²⁴ Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie...*, s. 316.

Polskiej w tym sensie, że może być stosowane bezpośrednio na mocy art. 91 ust. 3 Konstytucji, ale nie z racji przyznania mu przez konstytucję mocy obowiązującej, którą akty prawa krajowego zyskują po ich ogłoszeniu i wejściu w życie. O wyższości aktów prawodawczych stanowionych przez organizacje i organy międzynarodowe nad ustawami krajowymi i aktami podustawowymi można mówić w kontekście stosowania prawa, a nie z punktu widzenia ich mocy prawnej jako wyznacznika hierarchicznej budowy systemu prawa.

Uważam, że prawo wtórne nie da się jednoznacznie sklasyfikować w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa krajowego, bo nie jest częścią tego systemu z mocy ustawy zasadniczej. W procesie stosowania prawa należy normom tego prawa zagwarantować skuteczność, w tym pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami zgodnie z intencją polskiego ustrojodawcy.

4. ZASADA NADRZĘDNOŚCI KONSTYTUCJI A POCHODNE PRAWO EUROPEJSKIE

W związku z tym, że konstytucja nie nadaje normom pochodnego prawa unijnego statusu „norm prawa krajowego”, należy zastanowić się nad zakresem zastosowania zasady supremacji ustawy zasadniczej z art. 8 ust. 1. W moim przekonaniu, ta zasada ustrojowa odnosi się jednakowo do wszystkich źródeł prawa stosowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi punkt odniesienia nie tylko dla organów tworzących, ale przede wszystkim stosujących prawo. W przypadku pochodnego prawa unijnego może to budzić wątpliwości w związku z przyjętą w prawie europejskim zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym²⁵. Jest to o tyle ciekawe, że konstytu-

²⁵ W literaturze z zakresu prawa europejskiego zasadą pierwszeństwa (określaną czasem jako „zasada nadrzędności” czy „zasada supremacji”) odnosi się przede wszystkim do prawa obowiązującego w pierwszym filarze Unii Europejskiej, tj. prawa wspólnotowego. Pierwszeństwo i skuteczność prawa wspólnotowego (tzw. *effet utile*) opierają się na prawnomiędzynarodowej zasadzie *pacta sunt servanda* oraz zasadzie kompetencji powierzonych, określających stosunek państw członkowskich i Wspólnoty Europejskiej. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego w porządku prawnym państw członkowskich (por. J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 21; R. Kwiecień, *Zgodność traktatu akcesyjnego z Konstytucją*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 43 i n.). Obserwuje się jednak tendencje do jej rozszerzania na prawo tworzone w pozostałych dwóch filarach Unii (zwłaszcza w dziedzinie współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych oraz wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Dlatego zasadą pierwszeństwa można interpretować ogólnie jako „zasadę pierwszeństwa stosowania prawa europejskiego przed prawem krajowym” (zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja...*, s. 20 i n.). Por. idem, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 233–244; W. Czaplinski, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 7–8; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 31–32; idem, *Zamknięty system*

cja nie określa *expressis verbis* relacji między prawem europejskim a krajowym, zwłaszcza w stosunku do samej siebie.

W doktrynie powszechnie uznaje się, że zasada supremacji prawa europejskiego oznacza „pierwszeństwo stosowania”, a nie „obowiązywania” prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym²⁶. Nie można więc mówić o wyższości prawa Unii w stosunku do prawa krajowego. Treść tej zasady wyraża się w obowiązku zapewnienia normom prawa europejskiego pierwszeń-

źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 32; A. Łazowski, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej na płaszczyźnie wewnętrznej państw członkowskich*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2004, s. 233–245; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 550 i n.; i d e m, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 1, s. 12–39; M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny*, Warszawa 2003, s. 9 i n.; A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004, s. 143 i n. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego jest także przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oraz sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii (zob. T. T. Koncewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, [w:] *Węzłowe problemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. B. Banaszkiewicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2003, s. 1–24; *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji. Omówienia wybranych orzeczeń (1963–2005)*, oprac. P. Mikłaszewicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2005; *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej. Omówienia 66 wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych Austrii, Belgii, Republiki Cypru, Republiki Czeskiej, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch (1964–2006)*, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006, s. 11–12, 14–15, 18–21, 33–35, 50–51, 55–56, 60–62, 66–67, 73–78, 85–87, 107–108, 116–120, 121–124).

²⁶ Termin „pierwszeństwo stosowania” odnosi się do pozycji prawa europejskiego i gwarantuje jego skuteczność w systemie krajowym. „Pierwszeństwo stosowania” czy „pierwszeństwa w zastosowaniu” (*primacy*) prawa wspólnotowego nie pokrywa się jednak z pojęciem „nadrzędności” (*supremacy*) – zob. A. Albi, P. Van Elslande, *The EU Constitution, national constitutions and sovereignty: an assessment of a European constitutional order*, „European Law Review” 2004, vol. 29, no 6, s. 741. Pierwszeństwo oznacza, że w przypadku sprzeczności między normą prawa europejskiego a normą krajową, norma prawa krajowego obowiązuje nadal i jest stosowana, ale poza zakresem regulowanym prawem europejskim. Wprowadzenie do systemu krajowego normy prawa europejskiego nie pozbawia mocy obowiązującej (skutek uchylenia) żadnej normy krajowej ani w przypadku regulacji tej samej materii (brak podstaw dla zastosowania reguły *lex posterior*), ani w razie sprzeczności (brak podstaw dla zastosowania reguły *lex superior derogat legi inferiori*), a tym bardziej nie powoduje nieważności normy krajowej. Por. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy...*, s. 220; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja...*, s. 20–21; W. Czaplinski, *Pierwszeństwo to nie nadrzędność*, „Rzeczpospolita. Prawo co dnia” 2004, nr 209, s. C3; K. Działocha, *Podstawy prounijnej...*, s. 31–33.

stwa w razie kolizji z normami prawa krajowego²⁷. Normatywnym potwierdzeniem założenia o pierwszeństwie stosowania prawa unijnego jest treść art. 91 ust. 2–3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny potwierdził to w postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05²⁸. Polska konstytucja wyraźnie odnosi zasadę pierwszeństwa prawa unijnego do aktów podkonstytucyjnych, akceptując prymat aktów europejskich w razie kolizji z ustawami.

Moim zdaniem, przepisy odnoszące się do obowiązywania i stosowania prawa europejskiego w polskim systemie należy rozpatrywać w świetle zasady z art. 8 ust. 1 Konstytucji²⁹. Zasada nadrzędności konstytucji nie doznaje ograniczenia w związku z dopuszczeniem możliwości przekazania organizacji międzynarodowej czy organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w „niektórych sprawach”. Ograniczony może zostać zakres stosowania konstytucji, tj. do spraw przekazanych na rzecz instytucji unijnych w trybie art. 90 Konstytucji, czyli w następstwie objęcia tych „niektórych spraw” prawem Unii³⁰. Nie jest to równoznaczne z ograniczeniem zasady nadrzędności konstytucji w tym sensie, że zasada ta zawsze będzie obowiązywać w całym zakresie stosowania konstytucji³¹. Na podstawie art. 8 ust. 1 i art. 90 przyjmuje się nawet, że „żadna norma prawa europejskiego nie może podważyć zasady nadrzędności konstytucji nad innymi normami prawnymi obowiązującymi w wewnętrznym porządku prawnym”³². Gdyby ustrojodawca przyznał prawu europejskiemu wyższość i pierwszeństwo przed ustawą zasadniczą, to inne w tym przypadku byłoby brzmienie art. 91 ust. 3³³.

5. GWARANCJE NADRZĘDNOŚCI KONSTYTUCJI WOBEC POCHODNEGO PRAWA EUROPEJSKIEGO

Argumentów na rzecz nadrzędności konstytucji w stosunku do pochodnego prawa europejskiego należy poszukiwać w ramach czterech zagadnień:

²⁷ Szerzej zob. C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 551 i n.; A. Sołtys, *Spór o zasadę supremacji*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 13–25; T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2004, s. 213–252.

²⁸ OTK ZU 2006, nr 11A, poz. 176. Por. A. Wyrozumska, *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 91, 188 ust. 2 i 193 Konstytucji RP – glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2006 r. (P 37/05)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3, s. 39 i n.

²⁹ Por. K. Działocha, *Podstawy prounijnej...*, s. 28–29.

³⁰ Por. K. Działocha, *Zamknięty...*, s. 32.

³¹ Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie...*, s. 279–280.

³² Zob. W. Czaplinski, *Prawo wspólnotowe...*, s. 14.

³³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 443.

1) oparcia procesu przekazywania organizacji międzynarodowej czy organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwa w niektórych sprawach na normie konstytucyjnej (art. 90);

2) zakresu zasady pierwszeństwa stosowania prawa pochodnego (art. 91 ust. 3);

3) możliwości utraty mocy obowiązującej bądź zmiany norm konstytucyjnych na skutek powstania nieusuwalnej sprzeczności między aktami wspólnymi a konstytucją;

4) dopuszczalności kontroli konstytucyjności norm prawa pochodnego³⁴.

Po pierwsze, przepis art. 90 stanowi podstawę ustrojową związania się państwa dorobkiem prawnym organizacji międzynarodowej czy organu międzynarodowego. W literaturze określany jest jako tzw. klauzula europejska³⁵. Ratyfikacja umowy konstytuującej organizację międzynarodową wiąże organy państwa w ten sposób, że reguły i zasady wynikające z takiej umowy mają – jak wszystkie ratyfikowane umowy międzynarodowe – bezpośrednie zastosowanie. Potwierdza to brzmienie art. 9 i art. 91 ust. 1 Konstytucji. Ustrojodawca polski nie pozwala jednak, by prawo stanowione przez taką organizację miało pierwszeństwo w stosunku do konstytucji (art. 91 ust. 3). Można powiedzieć, że „konstytucyjny akt integracji” w trybie art. 90 staje się jednocześnie: 1) gwarancją nadrzędnej pozycji ustawy zasadniczej jako aktu dającego przyzwolenie na związanie się unijnym dorobkiem prawnym i w konsekwencji prawem stanowionym przez instytucje unijne oraz 2) wyrazem przychylności polskiej Konstytucji wobec procesów integracyjnych i norm prawnych tworzonych w związku z tymi procesami.

W ten sposób akcentuje się nowy wymiar funkcji prawnej ustawy zasadniczej. Akt ten staje się gwarancją prawną współstosowania w systemie krajowym norm pochodzących z różnych centrów prawodawczych. Nie podważa to najwyższego miejsca konstytucji w hierarchii źródeł prawa, gdyż ona sama dopuszcza pierwszeństwo norm unijnych jedynie wobec ustaw krajowych.

Po drugie, z brzmienia art. 91 ust. 3 wynika *a contrario*, że prawo pochodne nie ma pierwszeństwa stosowania wobec ustawy zasadniczej³⁶. Jest dla mnie bezsporne, że „z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej z pierwszeństwa obowią-

³⁴ Por. M. S a f j a n, *Konstytucja...*, s. 10.

³⁵ Zob. M. W y r z y k o w s k i, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] *Konstytucja. Wybory...*, s. 232–236; D. D u d e k, *Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, red. nauk. M. Granat, Warszawa 2007, s. 362.

³⁶ Por. S. B i e r n a t, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo...*, s. 171–190; L. G a r l i c k i, *Kilka uwag...*, s. 68; K. W o j t y c z e k, *Przekazywanie...*, s. 279; K. W ó j t o w i c z, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo...*, s. 171.

zywania i stosowania”³⁷. Wprawdzie konstytucja formalnie też jest ustawą, ale w terminologii użycie pojęcia „ustawa” oznacza zawsze ustawę zwykłą. Poza tym, art. 87 ust. 1 wyraźnie rozróżnia konstytucję i ustawy³⁸. Wątpliwości powstałyby, gdyby ustrojodawca zamiast terminu „ustawa” zastosował „normy prawa krajowego”³⁹. Wówczas doszłoby do niedającego się rozwiązać normatywnie konfliktu między zasadą supremacji konstytucji a zasadą supremacji prawa wspólnotowego. Jeżeli natomiast konstytucja nie dopuszcza pierwszeństwa norm unijnych wobec reguł i zasad w niej zawartych, to tego pierwszeństwa nie można wyprowadzać za pomocą wykładni art. 91 ust. 3 w ten sposób, że ustawę zasadniczą traktuje się funkcjonalnie jak każdy akt ustawowy.

Po trzecie, za uznaniem nadrzędności konstytucji wobec norm unijnych przemawia brak normatywnego mechanizmu rozstrzygnięcia kolizji między konstytucją a prawem europejskim. Nie ma podstaw prawnych utraty przez normę konstytucyjną mocy obowiązującej w razie sprzeczności z normami unijnymi ani podstaw dokonania zmiany czy zastąpienia normy konstytucyjnej przez unijną.

W doktrynie wskazuje się na różne sposoby unikania albo wyeliminowania kolizji przepisów konstytucyjnych i unijnych. Są to m. in.: 1) harmonizacja art. 8 ust. 1 i art. 9 Konstytucji w procesie tworzenia, stosowania i interpretacji prawa krajowego, co może wyrażać się w dopasowywaniu przepisów obu systemów; 2) współpraca czy współdziałanie między organizacją międzynarodową a państwem członkowskim, ściślej między organami obu systemów; 3) przyjazna prawnu unijnemu wykładnia ustawy zasadniczej oraz 4) niestosowanie norm europejskich sprzecznych z konstytucją z uwagi na prymat tego aktu albo 5) zmiana konstytucji przed wejściem w życie regulacji unijnej z uwagi na dobro procesu integracji i konieczność zapewnienia efektywności prawa europejskiego⁴⁰.

W procesie stosowania prawa wtórnego unikanie czy wyeliminowanie kolizji z normami krajowymi (w tym konstytucyjnymi) opiera się na następujących obowiązkach organów to prawo stosujących:

1) poszukiwanie „punktów styecznych” (analogicznych lub podobnych rozwiązań normatywnych) w europejskim i krajowym systemie prawnym w celu

³⁷ Fragment tezy Trybunału Konstytucyjnego z wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49, Dz. U. 2005, nr 86, poz. 744; sprostowanie postanowieniem z 22 czerwca 2005 r.: OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 76, Dz. U. 2005, nr 123, poz. 1035).

³⁸ Por. P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 11; i d e m, *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2006, s. 39.

³⁹ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji (uwaga 7)*, [w:] *Konstytucja...*

⁴⁰ Proponuje się także metodę recepcji norm krajowych do europejskiego systemu prawnego (przejmowanie norm krajowych przez system wspólnotowy) oraz nadzór i sankcje w stosunku do państw członkowskich (mogą dotyczyć wyłącznie nowelizacji przepisów konstytucyjnych). Zob. A. Kustra [w:] *Kolizje norm konstytucyjnych i wspólnotowych w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5, s. 24–26; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 155.

zapewnienia zgodnego współstosowania norm unijnych i konstytucyjnych w porządku wewnętrznym (wyraz harmonizacji art. 8 ust. 1 i art. 9 Konstytucji)⁴¹;

2) współdziałanie czy współpraca między organizacją międzynarodową a danym państwem członkowskim⁴², zwłaszcza współpraca między sądami konstytucyjnymi państw Unii a Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, gdzie proponuje się co najmniej trzy rozwiązania: a) sądy konstytucyjne i inne sądy krajowe interpretują ustawę zasadniczą w sposób pozwalający na uniknięcie sprzeczności między normami konstytucyjnymi a normami prawa europejskiego; b) Trybunał Sprawiedliwości dokonuje interpretacji prawa europejskiego w taki sposób, aby zminimalizować niebezpieczeństwo niezgodności prawa europejskiego z konstytucjami państwowymi; c) wykładnia prawa europejskiego przebiega na zasadzie dialogu między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości⁴³;

3) stosowanie zasady proeuropejskiej czy prowspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego (łącznie z ustawą zasadniczą), zwanej inaczej „zasadą życzliwej czy przyjaznej prawu wspólnotowemu wykładni prawa”⁴⁴, której podstawy normatywne znajdujemy we wspólnotowej zasadzie lojalnej współpracy (art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴⁵), we Wstępie do Konstytucji (formuła „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami”) i art. 9

⁴¹ W nauce prawa konstytucyjnego można spotkać pogląd, że zakres możliwych niezgodności między normami konstytucyjnymi a unijnymi jest ograniczony ze względu na: 1) zakres regulowanych materii; 2) różnicę strukturalną norm prawa europejskiego i norm ustawy zasadniczej ze szczególnym uwzględnieniem stopnia ich ogólności; 3) aksjologiczną zbieżność podstaw konstytucji z porządkiem prawnym Unii (zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 8 Konstytucji (uwaga 9)*, [w:] *Konstytucja...*, i d e m, *Podstawy prounijnej...*, s. 29–30). Z drugiej strony, wskazuje się przepisy konstytucyjne mogące pozostawać w konflikcie z prawem europejskim, np. przepisy o wolnościach i prawach jednostki, przepisy dotyczące ustroju i zasad funkcjonowania organów władzy publicznej, finansów państwa, także art. 91 ust. 2 i ust. 3 (por. i d e m, *Pozycja prawna Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (aspekt legislacyjny)*, [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 131 i n.; i d e m, *Podstawy prounijnej...*, s. 30–31; M. Kruk, K. Kubuj, [w:] *Pytania o Konstytucję*, „*Studia Prawnicze*” 2003, z. 3, s. 12–14; P. Winczorek, *Konstytucja RP...*, s. 3–4; i d e m, *Polska...*, s. 31–32).

⁴² Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji (uwaga 7 i 9)*, [w:] *Konstytucja...*

⁴³ Por. K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii...*, s. 104.

⁴⁴ Por. K. Kowalik-Bañczyk, *Prowspólnotowa wykładnia prawa polskiego*, „*Europejski Przegląd Sądowy*” 2005, nr 3, s. 9–18; C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura...*, s. 115–165; M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do UE*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 93–114; A. Chmielarz, *Zasada proeuropejskiej wykładni prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Interpretacja Prawa Ustawnymi sądy (teoreticke reflexe)*, red. K. Klima, Pilzno 2006, s. 109–119.

⁴⁵ Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/2.

Konstytucji⁴⁶, a potwierdzeniem jej znaczenia jest bogate już dzisiaj orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷.

Wątpliwości budzą dwa pozostałe rozwiązania konfliktu norm unijnych z krajowymi (także konstytucyjnymi), tj.: 1) niestosowanie norm europejskich sprzecznych z konstytucją z uwagi na prymat tego aktu albo 2) zmiana konstytucji przed wejściem w życie regulacji unijnej z uwagi na dobro procesu integracji i konieczność zapewnienia efektywności prawa europejskiego. Można uznać, że niestosowanie norm unijnych ze względu na prymat ustawy zasadniczej pozostaje w sprzeczności z art. 9 Konstytucji i pozbawia te normy skuteczności w systemie krajowym. W efekcie państwo jest narażone na odpowiedzialność w sferze ponadnarodowej.

Trybunał Konstytucyjny nie wskazał do tej pory konkretnego rozwiązania kolizji norm konstytucyjnych i unijnych. Propozycje polegające na: 1) uznaniu nadrzędności normy wspólnotowej; 2) zastąpieniu normy krajowej wspólnotową; 3) ograniczeniu zakresu zastosowania normy konstytucyjnej – godzą w zasadę pewności prawa, której gwarantem jest konstytucja. Trybunał sugeruje więc inne rozwiązania: 1) zmiana ustawy zasadniczej; 2) zmiana prawa wspól-

⁴⁶ Por. B. Banaszkiwicz, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 56; R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 42; P. Sarnicki, *Konstytucyjna zasada przychylności procesowi integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 177–178.

⁴⁷ Można wskazać cztery kierunki orzecznictwa Trybunału w tym zakresie: 1) wykorzystywanie wspólnotowych standardów prawnych w wykładni konstytucyjnych wzorców kontroli norm prawa krajowego (zob. orzeczenie z 29 września 2000 r., sygn. 15/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 37; wyrok z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255, Dz. U. 2000, nr 92, poz. 1025; wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 4, Dz. U. 2003, nr 24, poz. 202; wyrok z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 95, Dz. U. 2003, nr 209, poz. 2035; wyrok z 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04, OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 7, Dz. U. 2005, nr 23, poz. 193; wyrok z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU 2005, nr 8A, poz. 92, Dz. U. 2005, nr 186, poz. 1567 oraz wyrok z 17 lipca 2007 r., sygn. P 16/06, OTK ZU 2007, nr 7A, poz. 79, Dz. U. 2007, nr 138, poz. 975); 2) kontrola konstytucyjności ustaw związanych z procesem akcesyjnym i członkostwem Polski w Unii (zob. wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU 2003, nr 5A, poz. 43, Dz. U. 2003, nr 98, poz. 904; wyrok z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04; wyrok z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 3, Dz. U. 2005, nr 11, poz. 89; wyrok z 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4A, poz. 31, Dz. U. 2004, nr 109, poz. 1160); 3) kontrola konstytucyjności określonych w prawie unijnym warunków i implikacji członkostwa Polski w Unii Europejskiej (zob. wyroki: z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42, Dz. U. 2005, nr 77, poz. 680 oraz z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04); 4) rozważania dotyczące zakresu i zasad kontroli konstytucyjności norm pochodnego prawa wspólnotowego oraz stosowania prawa wspólnotowego jako wzorca kontroli (problem ten pojawił się w związku ze sprawą sygn. K 36/04, przy czym Trybunał umorzył postępowanie postanowieniem z 9 marca 2005 r., OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 30, z powodu dostosowania zaskarżonej ustawy do wymagań wspólnotowych przed wydaniem wyroku). Zob. *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2006, t. XXIII.

notowego albo 3) wystąpienie z Unii Europejskiej (wyroki w sprawach o sygn. P 1/05 i sygn. K 18/04)⁴⁸.

Uważam, że metoda zmiany ustawy zasadniczej może się okazać jedynym (konstytucyjnym) sposobem na niezawodne usunięcie wszelkich przyszłych konfliktów z prawem europejskim. Z drugiej strony, jeżeli dokonamy zmiany konstytucji celem uzgodnienia jej postanowień z normami stanowionymi przez instytucje unijne, to nie unikniemy zarzutu, że w ten sposób ustawa zasadnicza nie daje gwarancji pewności prawa obowiązującego i stosowanego w państwie. Skoro niezgodność z konstytucją prawa stosowanego bezpośrednio na mocy art. 91 ust. 3 zostaje uznana za przesłankę zmiany konstytucji, to można twierdzić, że w ten sposób akcentuje się wyższość prawa Unii nad prawem krajowym w ogóle. Dzieje się tak, ponieważ nie ma mechanizmu uzgadniania treści prawa unijnego z konstytucjami państw członkowskich. Najmniej wątpliwym rozwiązaniem jest – w moim przekonaniu – wykładnia obopólnie przyjazna i kooperatywnego współstosowania norm unijnych i krajowych (tzw. wykładnia obopólnie przyjazna)⁴⁹.

Jeżeli natomiast sprzeczności między normą prawa europejskiego a normą konstytucyjną nie da się usunąć w drodze tej wykładni, to zmiana konstytucji okazuje się rozwiązaniem najbardziej przychylnym porządkowi unijnemu. W takiej sytuacji uchylene czy zmiana normy konstytucyjnej: 1) zapewnia prawu europejskiemu skuteczność w systemie prawa krajowego; 2) stanowi dla państwa zabezpieczenie przed odpowiedzialnością z tytułu niewywiązywania się ze zobowiązań traktatowych i 3) czyni zadość zasadzie nadrzędności konstytucji w kontekście zasad prawa wspólnotowego, bo konstrukcja zmiany ustawy zasadniczej jest wyrazem dynamicznego rozwoju prawa konstytucyjnego i jego otwierania się na procesy integracyjne. Rolę konstytucji w dobie integracji europejskiej należy odczytywać w ten sposób, że jako prawo najwyższe w państwie powinna uwzględniać potrzebę zmian prawa wewnętrznego w zgodzie ze zobowiązaniami państwa w stosunkach zewnętrznych. Zmiany w konstytucji w związku z zasadą pierwszeństwa prawa europejskiego mogą się okazać pożądane, a czasem konieczne⁵⁰.

Należy zwrócić uwagę, że procedura zmiany konstytucji z art. 235 jest trudna do przeprowadzenia, zwłaszcza gdy nie ma stabilnej i zgodnej większości w parlamencie. Dlatego łatwiejszym sposobem „normatywnego godzenia po-

⁴⁸ Por. R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 41–43; M. Sałajan, *Niezależność Trybunału Konstytucyjnego a suwerenność konstytucyjna RP*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 6, s. 15.

⁴⁹ W wyroku w sprawie o sygn. K 18/04 Trybunał Konstytucyjny zaakcentował znaczenie zasady obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania dla harmonizowania krajowego porządku prawnego i porządku prawnego Unii. Por. K. Działocha, *Podstawy prounijnej...*, s. 33; E. Łętowska, *Multicentryczność...*, s. 9–10; eadem, *Między Scyllą...*, s. 10.

⁵⁰ Por. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, „Żurawia Papers” 2004, z. 2, s. 25–29.

rzędu prawa krajowego z unijnym” jest zmiana ustawodawstwa zwykłego⁵¹. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny potraktował te zmiany jako wyraz korzystnej (przyjaznej, życzliwej) dla prawa europejskiego wykładni konstytucji⁵². Zawsze jednak istnieje ryzyko przyjęcia zmian ustawowych zgodnych z prawem unijnym, ale niezgodnych z ustawą zasadniczą. Prowadzi to do powstania stanu niekonstytucyjności w porządku wewnętrznym dlatego, że: 1) jeżeli żaden z uprawnionych konstytucyjnie podmiotów nie zaskarzy zmienionego przepisu ustawy z powodu sprzeczności z konstytucją, to Trybunał nie ma możliwości kontroli konstytucyjności w sposób samoistny; 2) wyrok Trybunału o niezgodności przepisu ustawy z konstytucją nie wyeliminuje sprzeczności między prawem unijnym a ustawą zasadniczą. To kolejny argument na rzecz tezy, że najskuteczniejszym wyrazem przychylności wobec prawa Unii okazuje się zmiana ustawy zasadniczej.

Ostatnie zagadnienie dotyczące relacji między konstytucją a pochodnym prawem unijnym to możliwość badania konstytucyjności norm tego prawa⁵³. Jest to zagadnienie budzące szereg wątpliwości, ponieważ konstytucja nie zawiera przepisu przewidującego wyraźnie kontrolę konstytucyjności norm prawa pochodnego⁵⁴. Trybunał potwierdził to w wyroku w sprawie o sygn. P 1/05.

W moim przekonaniu, należy zwrócić uwagę co najmniej na trzy kwestie: 1) dopuszczalność kontroli w trybie art. 188 Konstytucji; 2) dopuszczalność kontroli w trybie skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego (odpowiednio art. 79 w związku z art. 188 pkt 5 oraz art. 193 Konstytucji); 3) dopuszczalność kontroli w formie współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot.

⁵¹ Przykładem może być ustawa z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 2004, nr 69, poz. 626) oraz ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2004, nr 102, poz. 1055). W drodze ustawy z 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219 ze zm.) wprowadzono do krajowego porządku prawnego przepisy niedające się zweryfikować pod względem konstytucyjności ze względu na brak w konstytucji odpowiednich przepisów, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 15/04. Por. K. Działocha, *Podstawy prounijnej...*, s. 31; P. Winczorek, *Konstytucja RP...*, s. 12–13; idem, *Polska...*, s. 41.

⁵² W szczególności chodzi tu o wykładnię art. 62 ust. 1 konstytucji w związku z problematyką prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego (wyrok w sprawie o sygn. K 18/04) oraz art. 55 ust. 1 konstytucji (wyrok w sprawie o sygn. P 1/05). Por. P. Winczorek, *Konstytucja RP...*, s. 12–13; idem, *Polska...*, s. 41–42.

⁵³ Na temat zakresu kontroli dokonywanej przez sądy konstytucyjne innych państw członkowskich Unii w stosunku do aktów prawa europejskiego zob. W. Czaplinski, *Prawo wspólnotowe...*, s. 8–14; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 443–444.

⁵⁴ Por. S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego...*, s. 186; J. Galster, *Konstytucyjno-prawne aspekty...*, s. 77; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 370; idem, *Kilka uwag...*, s. 70; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie...*, s. 221; M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo...*, s. 12, 16, 19; A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 97.

Przede wszystkim art. 188 Konstytucji nie przewiduje wprost kontroli pochodnego prawa unijnego pod względem konstytucyjności. Czy w ten sposób wyklucza możliwość takiej kontroli? Moim zdaniem, wykluczenie kontroli konstytucyjności prawa pochodnego jest nie do zaakceptowania w sytuacji, gdy jest przewidziana wobec prawa pierwotnego o wyższej mocy i randze prawnej. Ustrojodawca daje prawu wtórnemu „pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”, nie z konstytucją. Jednocześnie pojawia się wątpliwość, czy prawo niestanowiące części krajowego porządku prawnego, a stosowane w systemie krajowym z mocy art. 91 ust. 3 (pod warunkiem, że wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową stanowiącą to prawo), może być badane pod względem zgodności z konstytucją. W doktrynie pojawiają się różne głosy.

Niektórzy przedstawiciele doktryny wykluczają całkowicie kontrolę konstytucyjności prawa pochodnego Unii⁵⁵. Skoro akty prawa pochodnego nie zostały wymienione w konstytucji jako objęte kontrolą Trybunału Konstytucyjnego, to kompetencji Trybunału w tym zakresie nie można domniemywać⁵⁶. Spotyka się też pogląd, że skoro na gruncie art. 91 ust. 3 stosowanie prawa pochodnego jest oddzielone od stosowania prawa pierwotnego (art. 91 ust. 1 i 2), to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności prawa wtórnego nie można wywodzić z art. 188. Przepis ten ogranicza kognicję Trybunału tylko do umów międzynarodowych, którymi akty prawa wtórnego nie są⁵⁷.

Można spotkać poglądy, że na mocy suwerennego aktu wstąpienia do Unii prawo pochodne tworzy autonomiczny obowiązujący porządek prawny, który podlega wyłączeniu spod kontroli wewnętrznej⁵⁸. W ten sposób zasada supremacji konstytucji w stosunku do prawa unijnego nie znajduje uzasadnienia na poziomie decyzji dotyczących prawa pochodnego. Z drugiej strony, art. 8 ust. 1 Konstytucji – ustrojowa gwarancja nadrzędności ustawy zasadniczej wobec wszystkich norm prawa obowiązującego i stosowanego w systemie krajowym –

⁵⁵ Tak m. in. S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego...*, s. 185–186; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 42; M. Grybowski, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe jako wzorzec i przedmiot kontroli norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 346; M. Saffjan, *Konstytucja...*, s. 11.

⁵⁶ Podobnie zob. K. Działocha, *Podstawy prounijnej...*, s. 29; B. Banaszak, *Konstytucja Europejska a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Miscellanea konstytucyjnoprawne*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 11; P. Błachut, P. Mikuli, *Uwagi o stosowaniu ustaw przez sądy w przypadku ich kolizji z prawem wspólnotowym*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Materiały z XLVI Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3–5 czerwca 2004*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 271.

⁵⁷ Por. J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 40; W. Czaplinski, *Prawo wspólnotowe...*, s. 18–19.

⁵⁸ Zob. R. Małajny, *Constitutio suprema lex? (Unia Europejska a ustawy zasadnicze państw członkowskich)*, [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, red. Z. Tobor, I. Bogucka, Kraków 2003, s. 216; M. Saffjan, *Konstytucja...*, s. 11.

stanowi argument za uznaniem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności aktów prawodawczych instytucji unijnych⁵⁹.

W literaturze dopuszcza się czasem możliwość tzw. pośredniej kontroli prawa wtórnego poprzez badanie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego (prawo pierwotne)⁶⁰. Nie wykluczam takiej możliwości, choć tego rodzaju kontrola dotyczy tylko prawa wtórnego przedakcesyjnego. Poza tym uważam, że kontrola pośrednia nie przynosi skutków normatywnych dla prawa pochodnego. Stwierdzenie zgodności z konstytucją Traktatu akcesyjnego nie przesądza o konstytucyjności prawa pochodnego. Natomiast wyrok o niekonstytucyjności Traktatu nie pozbawia mocy obowiązującej prawa stanowionego przez instytucje Unii na podstawie kompetencji przekazanych na mocy Traktatu. W takim przypadku pojawia się problem niekonstytucyjności prawa pierwotnego Unii, a więc źródła reguł i zasad stosowania prawa wtórnego w porządku krajowym.

Pojawiają się głosy, że prawo wtórne – jako część krajowego porządku prawnego – mieści się w ogólnych pojęciach: „przepis prawa” z art. 188 pkt 3 czy „akt normatywny” z art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji⁶¹. W tym zakresie podlegałoby kognicji Trybunału. Nie zgadzam się jednak z uznaniem norm prawa wtórnego za „przepisy prawa” podlegające kontroli w trybie art. 188 pkt 3 konstytucji. Przepis ten wyraźnie stanowi o przepisach prawa wydawanych przez centralne organy państwowe, a prawo wtórne jest tworzone przez instytucje unijne.

Odrębnym zagadnieniem jest możliwość kontroli prawa wtórnego w trybie art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji. Moim zdaniem, nie należy wykluczać kontroli konstytucyjności prawa wtórnego w trybie skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego⁶². Problemem jest użyte w art. 79 i art. 193 pojęcie „aktu normatywnego” podlegającego kontroli, które w doktrynie odnosi się do prawa krajowego, a nie międzynarodowego czy wspólnotowego⁶³. Uważam, że konstytucyjne pojęcie „aktu normatywnego” obejmuje nie tylko akty stanowione przez polskie organy władzy publicznej, ale wszystkie akty normatywne

⁵⁹ Podobnie zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie...*, s. 325.

⁶⁰ Por. S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego...*, s. 182–183; M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo...*, s. 11; A. Wyrzumska, *Prawo międzynarodowe...*, s. 91.

⁶¹ Por. L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 70.

⁶² Tak samo zob. C. Banasiński, *Stan i metody przygotowań polskiego prawa konstytucyjnego do członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej...*, s. 391; J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 16; idem, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 26; L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 70; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo...*, s. 171–172; idem, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia...*, s. 474–475; idem, *Skutki...*, s. 89.

⁶³ Por. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy...*, s. 203; idem, *Członkostwo Polski...*, s. 29 i 40; S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego...*, s. 186; K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji (uwaga 7)*, [w:] *Konstytucja...*; M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo...*, s. 11–12; K. Wojtyczek, *Przekazywanie...*, s. 106–107.

stosowane przez te organy⁶⁴. W związku z tym, akty prawa wtórnego można zaliczyć do konstytucyjnej kategorii „aktu normatywnego” jako aktu zawierającego normy wpływające na stosunki zachodzące w państwie, na prawa i obowiązki określonych podmiotów wraz z wszelkimi konsekwencjami w razie ich sprzeczności z ustawą zasadniczą. Skoro prawo stanowione przez organizację międzynarodową, w ramach przekazanych przez państwo kompetencji, jest stosowane bezpośrednio w krajowym porządku prawnym, to wywołuje w tym porządku skutki normatywne. Interpretując zawarte w art. 79 i art. 193 pojęcie „aktu normatywnego” w sposób funkcjonalny i celowościowy, można przyjąć, że kontroli konstytucyjności podlegają także akty prawa wtórnego. Bez wątpienia do konstytucyjnej kategorii „aktu normatywnego” należy zaliczyć rozporządzenia unijne⁶⁵. W związku z tym, że są stosowane bezpośrednio m. in. przez sądy krajowe, nie można wykluczyć zakwestionowania ich konstytucyjności w drodze pytania prawnego⁶⁶. Z drugiej strony, za pomocą wykładni systemowej pojęcie „aktu normatywnego” z art. 193 Konstytucji można odnosić do zawartego w art. 188 konstytucji wyliczenia aktów objętych kontrolą⁶⁷.

Poza tym, kontroli konstytucyjności prawa wtórnego nie można wykluczyć w związku z kompetencją Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do interpretacji i kontroli ważności środków wspólnotowych. Oczywiście jest, że w wyniku akcesji także kompetencje polskiego sądu konstytucyjnego podlegają modyfikacji i ograniczeniom wynikającym z traktatu przyjętego na podstawie art. 90 Konstytucji⁶⁸. W takiej sytuacji wyłączenie kontroli norm prawa wtórnego byłoby podważeniem ustrojowej pozycji Trybunału jako gwaranta nadrzędności ustawy zasadniczej.

Wobec braku wyraźnej normy konstytucyjnej, która dopuszczałaby kontrolę konstytucyjności norm prawa wtórnego niezgodnych z konstytucją, najbardziej skuteczną metodą eliminowania tych niezgodności jest współpraca organów krajowych i wspólnotowych. W razie powstania wątpliwości interpretacyjnych organy stosujące prawo wtórne powinny występować do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot o wydanie orzeczenia wstępnego na podstawie art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁶⁹. Wówczas interpretacja normy prawa

⁶⁴ Podobnie zob. K. W o j t y c z e k, *Przekazywanie...*, s. 326–327.

⁶⁵ W wyroku w sprawie o sygn. K 18/04 Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość kontroli konstytucyjności rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego. Zob. J. B a r c z, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 179.

⁶⁶ Por. K. W ó j t o w i c z, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo...*, s. 171–172.

⁶⁷ Por. K. W o j t y c z e k, *Przekazywanie...*, s. 325.

⁶⁸ Por. A. W y r o z u m s k a, *Prawo międzynarodowe...*, s. 91.

⁶⁹ Por. J. B a r c z, *Zasada pierwszeństwa...*, s. 40–41; S. B i e r n a t, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia...*, s. 337 i n.; M. G r z y b o w s k i, *op. cit.*, s. 345–346; S. L. K a l e d a, *Właściwość*

wtórnego w sposób przychylny prawu krajowemu pozwoli *de lege ferenda* uniknąć sytuacji niekonstytucyjności tej normy.

Moim zdaniem, nawet jeśli prawo wtórne nie jest częścią porządku krajowego, to jego stosowanie w systemie prawa wewnętrznego musi pozostawać w zgodzie z ustawą zasadniczą. Dlatego brak przepisu przewidującego kontrolę konstytucyjności tego prawa należy uznać za lukę konstytucyjną. Można nawet stwierdzić, że konstytucja nie spełnia tu swej roli prawnej, gdyż nie zawiera gwarancji swej nadrzędności w procesie stosowania na terytorium państwa prawa, którego skuteczność w systemie krajowym sama gwarantuje. Wprawdzie przedstawione powyżej argumenty pozwalają mówić o dopuszczalności kontroli konstytucyjności prawa pochodnego, ale jest to wynik często daleko idącej interpretacji ustawy zasadniczej w przedmiocie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. To także obniża wartość gwarancyjną konstytucji, tym bardziej że kognicji Trybunału domniemywać nie można.

Z drugiej strony uznanie, że prawo wtórne nie podlega kontroli konstytucyjności w porządku wewnętrznym, może prowadzić do podważenia (nawet naruszenia) zasady nadrzędności konstytucji. Po pierwsze, zawsze istnieje ryzyko pojawienia się przepisów prawa wtórnego ustanowionych z naruszeniem upoważnienia kompetencyjnego państwa na rzecz Unii. Normy tworzone poza granicami kompetencyjnymi przekazanymi organom ponadnarodowym, a więc bez oparcia w akcie akcesyjnym, będą niezgodne z ustawą zasadniczą jako podstawą wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji⁷⁰. Wówczas badanie konstytucyjności prawa wtórnego staje się gwarancją nadrzędności konstytucji i zabezpieczeniem przed włączeniem do systemu krajowego norm tworzonych z naruszeniem kompetencji przekazanych przez państwo podmiotowi zewnętrznemu, który te normy tworzy.

Po drugie, w Polsce obowiązują przepisy implementujące normy prawa wtórnego do porządku krajowego. Są to najczęściej ustawy i rozporządzenia podlegające kognicji Trybunału na zasadach z art. 188 i art. 193 Konstytucji. Stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów oznacza pośrednio niekonstytucyjność przepisu prawa wspólnotowego, a uchylenie przepisów prawidłowo implementujących prawo unijne skutkuje naruszeniem prawa europejskiego i odpowiedzialnością państwa z tego tytułu. Powstrzymanie się od wydania orzeczenia w takiej sytuacji godziłoby w pozycję ustrojową Trybunału jako gwaranta konstytucji. Natomiast odmowa wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (niedopuszczalność wydania orzeczenia)⁷¹ i umorzenie postępowania oznaczałoby

Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń wstępnych w sytuacji krajowej, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 137 i n.

⁷⁰ Por. K. W ó j t o w i c z, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo...*, s. 172.

⁷¹ Dz. U. 1997, nr 102, poz. 643 ze zm.

implicite uznanie wyższości wtórnego prawa europejskiego nad konstytucją, co jest sprzeczne z art. 91 ust. 3 Konstytucji. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym i na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego po akcesji z Unią najbardziej neutralnym rozwiązaniem w razie niezgodności ustawy zasadniczej z prawem unijnym jest interpretacja przepisów prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot⁷². W ostateczności pozostaje zmiana konstytucji.

6. PODSUMOWANIE

W konkluzji należy podkreślić, że przynależność Polski do Unii i Wspólnot Europejskich nie zmienia miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa. Artykuł 8 ust. 1 nie traci na znaczeniu normatywnym w związku z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Moim zdaniem, art. 91 ust. 3 jest normatywnym uszczegółowieniem zasady ustrojowej z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Tych przepisów nie można relatywizować z punktu widzenia ich wagi normatywnej⁷³. Poprzez to powiązanie akcentuje się zewnętrzny aspekt zasady nadrzędności ustawy zasadniczej.

W odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie o rolę prawną konstytucji w relacji z pochodnym prawem europejskim podkreślam, że konstytucja spełnia rolę najwyższego prawa w państwie w ten sposób, że:

1) stanowi podstawę ustrojowoprawną przekazania organizacji międzynarodowej czy organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach (także kompetencji w zakresie stanowienia prawa), co pod względem proceduralnym jest trudniejsze niż zmiana konstytucji i eksponuje rolę ustawy zasadniczej jako gwarancji „suwerenności konstytucyjnej” państwa;

2) stanowi podstawę prawną dla stosowania w porządku krajowym prawa pochodnego, a więc gwarantuje tym normom skuteczność w systemie wewnętrznym, przy czym dopuszcza pierwszeństwo norm unijnych jedynie w razie kolizji z ustawami (inaczej mówiąc, określa zasady i ograniczenia wykonywania prawa europejskiego w systemie krajowym);

3) można z niej dekodować normy zapewniające zgodność między porządkiem krajowym i unijnym.

Z drugiej strony, wątpliwa jest rola prawną konstytucji jako gwarancji pewności i spójności prawa w związku ze współstosowaniem w krajowym porządku prawnym norm krajowych i unijnych, tzn. konstytucja:

⁷² Szerzej zob. G. L a n g, *Kilka uwag na temat wzajemnych relacji Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 31–52.

⁷³ Por. M. K r u k, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: Czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej...*, s. 181–182.

1) nie określa statusu prawa unijnego w polskim systemie prawnym (w przypadku prawa pierwotnego posługujemy się analogią do ratyfikowanych umów międzynarodowych, uznawanych konstytucyjnie za część krajowego porządku prawnego, a w przypadku prawa wtórnego mamy wyraźną lukę konstytucyjną);

2) nie wskazuje miejsca prawa pochodnego w hierarchii źródeł prawa, a reguła kolizyjna z art. 91 ust. 3 jest jedynie potwierdzeniem jej nadrzędności w procesie stosowania norm prawa pochodnego;

3) nie przewiduje gwarancji konstytucyjności tego prawa, co wymaga ustanowienia się nad zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, organu będącego instytucjonalną gwarancją funkcji prawnej ustawy zasadniczej.

Z dokonanej analizy wynika, że czasem dla realizacji przez konstytucję jej funkcji prawnej wobec wszystkich norm obowiązujących i stosowanych w państwie konieczne są jej zmiany. Uważam, że obecnie takich zmian wymaga zwłaszcza rozdział III Konstytucji z 1997 r. poprzez wyraźne określenie statusu i miejsca pochodnego prawa unijnego w krajowym systemie prawnym. W dalszej kolejności należy zastanowić się nad wprowadzeniem mechanizmu gwarantującego zgodność z konstytucją prawa wtórnego stosowanego przez organy krajowe. Moim zdaniem, konstytucja nie może pozostawać sztywna na zmiany dyktowane potrzebą uzgodnienia regulacji krajowej z unijną, co należy traktować jako nową funkcję ustawy zasadniczej, tj. funkcję otwarcia konstytucji na prawo międzynarodowe, procesy integracyjne i prawo powstające w efekcie tych procesów.

Anna Chmielarz

THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND AND THE SECONDARY EUROPEAN LAW IN THE LIGHTS OF ITS SUPERIORITY

The Polish Constitution indicates the place of all sources of law in Polish law system, but does not precise the place of the European law, which is applied by public authorities. The Polish Constitution does not enumerate European legislative acts as a source of universally binding law. The legal status of this law is not clear according to constitutional norms. This is a reason of the discussion between the constitutionalists and the Europeanists about relations between European norms and constitutional ones. Furthermore, the problem is the lack of the system of constitutional control for the secondary European law. On the other hand the Polish Constitution forms a legal base for applying the European law, its relations with acts made by Polish authorities and it has a priority in the event of conflict with Polish legislative acts. The Constitution emphasizes the principle of its superiority (article 8, article 91, article 188) and this principle should indicate its relations with the European law. The Constitution should be treated as the most important source of law, including a system of guarantees for applying the European law in conformity to constitutional rules and with acceptance of legal principles of the European Union.