

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jako przedmiot zainteresowania polskiego Trybunału Konstytucyjnego

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, zobowiązała się przejąć jej cały dotychczasowy dorobek prawny (*acquis communautaire*), a tym samym związała się zasadą pierwszeństwa prawa unijnego. Jednak treść art. 8 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej¹, zgodnie z którym „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, wydaje się być w sprzeczności z zasadą supremacji prawa Unii Europejskiej. Stąd też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz liczni przedstawiciele polskiej doktryny starają się znaleźć odpowiedź na pytanie: Czy pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej rozciąga się również na Konstytucję i w jaki sposób pogodzić te pozornie sprzeczne z sobą zasady.

Znaczenie zasady pierwszeństwa prawa UE dla polskiego porządku prawnego

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oznacza, iż w razie zaistnienia konfliktu normy unijnej z normą krajową właściwy organ stosujący prawo powinien zastosować normę unijną,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

odmawiając tym samym zastosowania obowiązującym regulacjom prawa wewnętrznego². Trybunał poświęcił wiele miejsca w swoich wyrokach dla sformułowania, a następnie rozwinięcia znaczenia zasady pierwszeństwa dla porządku prawnego Unii Europejskiej. Zgodnie z jego orzecnictwem, podstawowym założeniem funkcjonowania systemu jest zapewnienie prymatu prawa unijnego nad porządkiem wewnętrznym państw członkowskich, gdyż w innym wypadku współpraca stałaby się bezprzedmiotowa i bezcelowa³. Nie bez przyczyny w doktrynie podkreśla się zatem fakt, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego „musi stanowić i stanowi konstytutywny element ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej oraz istotę jej porządku prawnego”⁴. Mimo tak fundamentalnego znaczenia zasady dla funkcjonowania systemu prawa unijnego zasada nie została wyrażona *expressis verbis* w żadnym z traktatów założycielskich. W traktacie lizbońskim zdecydowano się jedynie umieścić deklarację, która wskazuje, że „zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”⁵. Zasada pierwszeństwa powstała i została rozwinięta jedynie na gruncie orzecznictwa. Należy jednak podkreślić, że stanowiła ona przedmiot zainteresowania nie tylko Trybunału Sprawiedliwości, lecz również sądów czy trybunałów krajowych, również w Polsce. Jednak w przeciwieństwie do wyroków Trybunału stanowisko sądów krajowych nie zawsze było tak stanowcze w tej materii⁶.

² K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 120.

³ D. Kornobis-Romanowska, *Kompetencje wspólnotowe sądów krajowych – przegląd zagadnień*, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, Warszawa 2004, s. 23.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Deklaracja nr 17 Traktatu z Lizbony odnosząca się do pierwszeństwa, *Dziennik Urzędowy C 83 z 30.3.2010*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:PL:PDF>>.

⁶ T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny. Porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2009, s. 172–174.

Jeszcze przed samym aktem akcesji Polski do Unii Europejskiej prowadzono burzliwe dyskusje odnoszące się do kwestii relacji między normami Konstytucji a normami unijnymi⁷. Wynika to z faktu, że to właśnie traktat akcesyjny uznaje się za akt, z którym wiązać się doniosłe skutki na gruncie polskiego porządku prawnego⁸. Świadomość konsekwencji prawnych wynikających ze związania się zasadą pierwszeństwa prawa unijnego skutkowała licznymi sporami w doktrynie i w samym Sejmie. Trybunał Konstytucyjny rozwiął liczne wątpliwości towarzyszące przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W wyroku z dnia 11 maja 2005 r. zaznaczył, że Polska, wyrażając zgodę na podpisanie i ratyfikację traktatu akcesyjnego, zobowiązała się przejąć cały dorobek prawny Unii Europejskiej, łącznie z zasadą pierwszeństwa. Co więcej, Polska jest zobowiązana do stosowania prawa unijnego, a „powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych”⁹. Aby podkreślić obowiązek stosowania prawa unijnego w polskim porządku prawnym, Trybunał wskazał na art. 9 Konstytucji, który głosi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Przyjęcie traktatu akcesyjnego, zdaniem Trybunału, stanowi zatem uzasadnienie dla obowiązywania i stosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym, gdyż „trudno byłoby przyjąć, iż związanie niezawisłych sędziów (art. 178 ust. 1) czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1) unormowaniami Konstytucji nie obejmuje konstytucyjnie przewidzianej powinności zastosowania prawa wspólnotowego wiążącego Rzeczpospolitą”¹⁰.

⁷ K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 161.

⁸ A. Wyrozumska, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański, *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 297.

⁹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, pkt 11.2, Dz.U. 2005.86.744, 17.05.2005.

¹⁰ Ibidem.

Stosowanie prawa unijnego oparte na przepisach Konstytucji

Burzliwa dyskusja toczyła się również wokół art. 90 Konstytucji jako podstawy przekazania kompetencji. Zgodnie z jego treścią: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Pojawiały się liczne głosy, że powyższa podstawa prawna nie jest wystarczająca i kompletna. Dyskusja dotycząca treści art. 90 ust. 1 koncentrowała się zatem wokół zagadnień: „przekazania kompetencji”, „organizacji lub innego organu międzynarodowego”, a także zakresu przedmiotowego wiążącego się z przekazaniem kompetencji¹¹. Największe spory rozgorzały wokół pojęcia „przekazania”. Orzeczenie z 11 maja 2005 r. dowodzi, że i dla Trybunału Konstytucyjnego pojęcie „przekazanie kompetencji” budzi zastrzeżenia i nie jest do końca jasne¹². Definiując to pojęcie, wskazywano na najistotniejszy element, jakim jest zrzeczenie się przez Rzeczypospolitą Polską pewnego zakresu suwerenności w zakresie określonym przez umowę międzynarodową i jednoczesne zagwarantowanie stosowania jej opartego na zasadzie pierwszeństwa i bezpośredniej stosowalności. Tym samym po stronie państwa powstają skutki dwojakiego rodzaju. Rzeczpospolita rezygnuje z wyłączności swej władzy w określonych obszarach, dopuszczając do stosowania w tych dziedzinach aktów prawnych nie pochodzących od polskiej władzy publicznej, zapewniając im jednocześnie pierwszeństwo w przypadku kolizji¹³. Zwracano również uwagę na fakt, że sprawy podlegające przekazaniu są określane w Traktacie o przystąpieniu do Unii i odpowiadać muszą zas-

¹¹ K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2003, s. 81.

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 207.

bowi prawnemu UE oraz dynamice procesów integracyjnych¹⁴. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r. Trybunał orzekł, że art. 90 Konstytucji wyznacza granicę przekazania kompetencji na rzecz Unii, którą definiują czynniki określające tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej. Przekazanie kompetencji jest więc dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza konstytucyjnych podstaw państwa.

Artykuł 90 Konstytucji nie określa szczegółowych zasad stosowania umów ratyfikowanych na podstawie ust. 2 i 3, a więc za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub w drodze referendum ogólnokrajowego. Do tego rodzaju umów stosuje się natomiast ogólne zasady odnoszące się do umów ratyfikowanych, które zostały zawarte w art. 91 Konstytucji. Jego ustęp pierwszy ma następujące brzmienie: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Do umów tych ma zastosowanie również ustęp 2 art. 91, według którego: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. O ile zatem pierwszeństwo prawa unijnego w stosunku do ustawy nie budzi wątpliwości, o tyle kwestia wzajemnych relacji z Konstytucją była źródłem wielu sporów. Przedmiotem burzliwej dyskusji były zatem postanowienia art. 8 ust. 1 i art. 91 oraz próba ich wzajemnego pogodzenia. Część przedstawicieli doktryny stoi obecnie na stanowisku, że zasada nadrzędności Konstytucji, wynikająca z art. 8 ust. 1, stanowi „suwerennościowe jądro”. Nawiązują oni tym samym do postanowień ustawy zasadniczej Niemiec, gdzie przy konstrukcji przekazania kompetencji zostało określone „niezmieniane minimum” odnoszące się do materii niepodlegającej procedurze przekazania¹⁵. Inni

¹⁴ M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 154.

¹⁵ K. Wójtowicz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 79.

przedstawiciele doktryny głoszą pogląd, że zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej ma charakter absolutny i związana jest z koniecznością zapewnienia zgodności wszystkich norm prawa krajowego, również tych o randze konstytucyjnej. Aby pogodzić z sobą te dwa sprzeczne stanowiska, opowiadano się za koniecznością wyraźnego określenia w Konstytucji zakresu stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Odwoływano się również do autonomicznego i niezależnego charakteru źródeł prawa Unii Europejskiej, a w konsekwencji do konieczności różnego traktowania systemu prawa krajowego i unijnego¹⁶.

Kierunek interpretacji nadany przez Trybunał Konstytucyjny

Naprzeciw problematyce stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego wyszedł Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 17 marca 2003 r., rozstrzygając o zgodności z Konstytucją ustawy o referendum ogólnokrajowym, podkreślił znaczenie art. 9 Konstytucji. Jego brzmienie: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”, formułuje – zdaniem Trybunału – zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej¹⁷. Trybunał stwierdził jedynie, że Konstytucję należy interpretować w sposób służący realizacji zasady przychylności. Mimo że Trybunał nie zdefiniował, co rozumie pod zasadą przychylności i nie skonkretyzował jednocześnie dozwolonych granic interpretacji, to uważa się, że jego orzeczenie miało fundamentalne znaczenie. Z jednej strony Trybunał wskazał, że konieczne jest dokonanie takiej interpretacji postanowień Konstytucji, które umożliwią eliminację ewentualnych kolizji z prawem unijnym, mającym przecież pierwszeństwo nad prawem krajowym. Z drugiej strony Trybunał wyjaśnił poruszaną

¹⁶ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 24.

¹⁷ Wyrok TK z 17 marca 2003 r., sygn. akt K 11/03, Dz.U. 2003.98.904, 3.06.2003.

wyżej problematyczną kwestię, stwierdzając, że tryb wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego w drodze referendum nie stanowi naruszenia Konstytucji. W drodze tego orzeczenia doszło również do potwierdzenia istnienia pełnego zakresu podstaw akcesyjnych, co znajduje swój wyraz w tym, że obok „zasady przychylności procesowi integracji europejskiej (art. 9) istniała odpowiednia norma przenosząca i proceduralna (art. 90), a także norma kolizyjna odnosząca się do skutku przystąpienia w sferze przekazania prawotwórczych kompetencji organów państwa”¹⁸.

W kolejnym orzeczeniu TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej również została poruszona kwestia wzajemnych relacji między prawem unijnym a polską Konstytucją. W orzeczeniu tym Trybunał odpowiedział na zarzuty wnioskodawców formułujących wnioski, że absolutnie rozumiana zasada nadrzędności prawa unijnego stoi w sprzeczności z treścią art. 91 ust. 3, który dopuszcza pierwszeństwo prawa wtórnego przed prawem polskim, ale tylko przed ustawą, a nie przed Konstytucją. Trybunał zaznaczył, że ewentualna kolizja nie może być usuwana poprzez uznanie nadrzędności normy prawa pochodnego nad normą konstytucyjną. Trybunał również podkreślił wyraźnie, że „Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych [...] w tym: umów o przekazaniu kompetencji »w niektórych sprawach« [...], nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – »prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej« w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. [...] Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania”¹⁹. Potwier-

¹⁸ M. Jabłoński, op. cit., s. 171.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, pkt 4.2, Dz.U. 2005.86.744, 17.05.2005.

dzenie pierwszeństwa obowiązywania i stosowania Konstytucji ma fundamentalne znaczenie, gdyż na tle powyższego stwierdzenia tym bardziej problematyczna wydaje się być kwestia zgodności z zasadą pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej²⁰. Trybunał zdaje się jednak nie dostrzegać tego problemu, przy czym dopuszcza możliwość pojawienia się „nieusuwalnych sprzeczności”. Według Trybunału: „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – o wystąpieniu z Unii Europejskiej [...]”²¹.

Próba pogodzenia prymatu prawa unijnego z zasadą nadrzędności Konstytucji

Problem „nieusuwalnych sprzeczności” między prawem Unii Europejskiej a Konstytucją już powstał w praktyce i został rozwiązany w duchu „kooperatywnego współdziałania”²². Sprawa odnosiła się do transpozycji decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania. W orzeczeniu w sprawie ENA Trybunał uznał niekonstytucyjność art. 607t ust. 1 k.p.p.k. jako postanowienia sprzecznego z zakazem ekstradycji obywatela polskiego, wyrażonego w art. 55 ust. 1 Konstytucji. Trybunał postanowił wówczas skorzy-

²⁰ K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji...*, op. cit., s. 84.

²¹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, pkt 6.4, Dz.U. 2005.86.744, 17.05.2005.

²² J. Barcz, op. cit., s. VII-90.

stać z możliwości utrzymania przez określony czas moc obowiązującą zakwestionowanego przepisu, widząc w tym „wyjątek od zasady hierarchicznej zgodności systemu prawnego i zasady nadrzędności Konstytucji, wyraźnie dopuszczony przez samego ustrojodawcę [...]”²³. Tym samym ustawodawca, kierując się zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej i postulatem „kooperatywnego współdziałania”, dokonał zmiany Konstytucji²⁴.

Orzeczenia Trybunału pokazują, jak trudne jest na gruncie polskiego porządku prawnego pogodzenie prymatu prawa unijnego z obowiązującym pierwszeństwem Konstytucji. Z drugiej strony jednak dowodzą, że na gruncie polskiej ustawy zasadniczej nie jest to niemożliwe. Jednak, jak zwraca uwagę wielu przedstawicieli doktryny, taki mechanizm może stać się rozwiązaniem prowizorycznym²⁵. Póki co możliwość pogodzenia tych dwóch sprzecznych z sobą zasad upatruje się w teorii „wieloskładnikowego systemu prawa obowiązującego w Polsce”²⁶, określonej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. W ramach tego systemu ewentualne konflikty między jego „składnikami” powinny być rozwiązywane za pomocą zasady „obopólnie przyjaznej wykładni” oraz zasady „kooperatywnego współstosowania” polskiego prawa oraz prawa unijnego²⁷. Orzeczenia Trybunału z dnia 27 kwietnia 2005 r., 11 maja 2005 r., 19 grudnia 2006 r. oraz 18 lutego 2009 r. pokazują, że Trybunał konsekwentnie trzyma się tej zasady. W doktrynie podkreśla się jednak wyraźnie, że pozostawienie tak wielu kwestii związanych ze stosowaniem i obowiązywaniem prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym bez jasnego wskazania i uporządkowania może powodować rozszerzającą interpretację prawa, co nie służy przestrzeganiu zasad demokratycznego państwa prawa²⁸.

²³ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., akt P 1/05, pkt 5.1, Dz.U. pkt 5.1, Dz.U. 2005.77.680, 4.05.2005.

²⁴ J. Barcz, op. cit., s. VII-90.

²⁵ K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji...*, op. cit., s. 87.

²⁶ J. Barcz, op. cit., s. VII-87.

²⁷ Ibidem.

²⁸ A. Wyrozumska, op. cit., s. 84.

