

r.pr. Marcin Dybowski

Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej przed prawem konstytucyjnym Państw członkowskich

Nieustające zawirowania związane z pandemią sprawiły, iż inne zagadnienia zeszły na dalszy plan. Nie sposób jednak nie zauważyć, iż żyjemy w coraz ciekawszych czasach, czego konsekwencją są coraz bardziej skomplikowane sytuacje prawne. Dzisiejszy alert będzie stanowił próbę zarysowania problemu prawa publicznego związanego z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a związanego z dwiema całkowicie przeciwnymi interpretacjami zagadnienia, które z norm – prawa Unii Europejskiej czy norm Konstytucji Rzeczypospolitej – mają pierwszeństwo w przypadku ich sprzeczności, oraz jakie organy – Trybunał Konstytucyjny, czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – ma takie sprzeczności ostatecznie rozstrzygać. Zagadnienie ma niebagatelną wagę, gdyż z jednej strony na szali spoczywa skuteczność prawa Unii Europejskiej, które zgodnie z traktatami ustanawiającymi Unię Europejską winny obowiązywać na całym Jej terytorium, a z drugiej normy prawne najwyższego rzędu w polskim systemie prawnym.

Na wstępie zaznaczam, iż alert nie bierze pod uwagę - z oczywistych względów – argumentów politycznych, społecznych czy *de lege ferenda*, a jedynie obowiązujące normy prawne oraz orzecznictwo.

Pierwsze stanowisko prawne jest oparte na ukształtowanej w orzecznictwie europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS – obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dalej jako TSUE) zasadę prymatu prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego. Zasada ta, według stałej linii orzecznictwa ETS i doktryny prawa "europejskiego" obejmuje całość relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym, nie wyłączając także wspólnotowego prawa pochodnego. Podstawą niniejszej linii orzecznictwa jest zapewnienie efektywności prawa Unijnego, które zgodnie z traktatami winno być skutecznie stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Należy zauważyć, iż zasada prymatu nie została wyrażona wprost ani w Traktacie o Unii Europejskiej, ani o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TUE oraz TFUE, łącznie: Traktaty).

Drugie stanowisko prawne wskazuje, iż o ile zasada prymatu może być stosowana wobec norm rangi ustawowej oraz niższej (zgodnie z normami z art. 91 ust. 2 oraz 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dalej: Konstytucja), to polski system prawny opierający się na Konstytucji wprost rozstrzyga powyższy konflikt w art. 8, dając pierwszeństwo normom Konstytucji.



MASIOTA
adwokaci i radcowie
prawni

Adres korespondencyjny:

Poznań
ul. Paderewskiego 6/2, 61-770 Poznań
tel. +48 61 852 36 23
kancelaria@masiota.com

Oddział:

Warszawa
ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa
tel. +48 22 630 94 49
office@masiota.com

www.masiota.com

Kto ma zatem rację?

Argumenty przytaczane przez ETS, a następnie TSUE są niebagatelnej wagi. Zgodnie z normami Traktatów, Unia Europejska działa *wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów* (art. 5 ust. 2 TUE). Nie sposób oczekiwać, aby osiągnięcie wyznaczonych przez same Państwa Członkowskie celów było możliwe, jeżeli każde z Państw Członkowskich Unii stosowałoby własną, niezależną interpretację norm prawa Unii Europejskiej, czego konsekwencją jest jednolita interpretacja prawa Unii wykonywana przez TSUE, oraz sądy Państw Członkowskich, które mogą zadawać pytania prejudycjalne TSUE. Obowiązek przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego nakazują również wprost normy Konstytucji, w Jej art. 9 oraz 91 ust. 1 i 2. Sądy Państw Członkowskich mają zatem obowiązek pomijać sprzeczne z prawem unijnym przepisy prawa krajowego (tak m.in. Wyrok ETS z dnia 17.12.1970 r. C – 11/70 Internationale Handelsgesellschaft GmbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, wyrok ETS z dn. 15 lipca 1964 r. sprawa 6/64 Flaminio Costa v. ENEL).

Należy jednak zauważyć, iż Konstytucja – będąca podstawą obowiązywania wszystkich norm prawa w Polsce – ustanawia hierarchiczną strukturę polskiego systemu prawnego, której struktura zdaje się być jednoznacznie niezgodna z poglądem, iż prawo Unii Europejskiej ma prymat nad wszystkimi normami prawa krajowego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami prawa w Polsce są *Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*. Norma z art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji wskazuje zaś wprost, iż zarówno umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną ustawą, oraz prawo stanowione przez organizację jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową ma pierwszeństwo przed ustawami. W połączeniu z normą z art. 8 Konstytucji która stanowi, iż *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*, oraz że *przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej* należy uznać, iż w polskim systemie prawnym nie można skutecznie bronić stanowiska, aby zarówno normy Traktatów, jak i normy wtórnego prawa Unii Europejskiej miały pierwszeństwo przed normami prawa Konstytucyjnego.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 roku (sygn. akt K 18/04) *Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego (zob. A. Wasilkowski, Prawo krajowe - prawo wspólnotowe - prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne, [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym, Warszawa 1997, s. 15). Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) - w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) - w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnej przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów. (...) Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), w tym: umów o przekazaniu kompetencji "w niektórych sprawach" - przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować - 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. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji "w niektórych sprawach". Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania.*



Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. W tej kwestii pogląd Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zbieżny, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (por. wyrok z 12 października 1993 r. w sprawie 2BvR 2134, 2159/92 Maastricht) oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii (por. wyrok z 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 Carlsen przeciwko premierowi Danii).

Powyższe zdaje się wskazywać, iż na gruncie prawa zasadny jest drugi pogląd, zakładający pierwszeństwo norm konstytucyjnych przed normami prawa Unii Europejskiej, a zmiana powyższego wymagałaby zmiany Konstytucji.

