

Konstytucja polska a prawo Unii Europejskiej

1. Konstytucyjna regulacja systemu źródeł prawa

Przyjęcie Konstytucji Unii Europejskiej i jej jednoznacznie określony charakter prawny – umowa międzynarodowa - rodzi pytanie o jej relację do aktów prawa wewnętrznego państw członkowskich, a zwłaszcza konstytucji i ustaw.

Konstytucja polska reguluje system źródeł prawa w sposób podobny do tego, jak to czynią konstytucje innych państw demokratycznych. Określa ona podstawowe typy aktów normatywnych, ich zakres przedmiotowy, wzajemne relacje między nimi i zasady ich wydawania, do których ustrojodawca przywiązuje szczególną wagę. Konstytucja zawiera normy, które umożliwiają regulację sytuacji prawnej wszystkich kategorii adresatów norm prawnych na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na jego części. Dopuszcza ona także istnienie innych, nie określonych w normach konstytucyjnych elementów systemu źródeł prawa. Powinny one być jednak uregulowane w ustawach zwykłych i nie mogą naruszać ustanowionych konstytucyjnie zasad tworzenia prawa. Konstytucja wprowadza ponadto zasadę hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa.

a/ hierarchia źródeł prawa

Zasada hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa wyraża się w konstytucyjnym obowiązku organów niższych szczebli do stanowienia aktów prawnych mających służyć realizacji norm aktów wyższego stopnia. Zasada ta oznacza także zakaz tworzenia aktów sprzecznych co do treści i trybu ich stanowienia z aktami organów wyższego szczebla.

Wynika z niej również uznanie nadrzędnej pozycji konstytucji w systemie źródeł prawa. Pozycja ta jest logiczną konsekwencją tego, że konstytucja określa podmiot władzy w państwie i rozdziela kompetencje (w tym prawotwórcze) pomiędzy organy państwowe. Wynika również z postanowień preambuły samej konstytucji („my Naród Polski [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawo podstawowe dla państwa”) oraz jej art. 8 ust. 1 („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”). W dyskusji w Zgromadzeniu Narodowym, poprzedzającej uchwalenie Konstytucji RP

* Prof. dr. hab. Bogusław Banaszak, Profesor na Uniwersytecie Wrocławskim i na Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, Prezydent Rady Legislacyjnej Republiki Polskiej.

wskazywano zresztą wyraźnie, że najwyższa moc prawna konstytucji jest ściśle związana z suwerennością, niepodległością Polski¹.

Omawiana zasada warunkuje utrzymanie jedności i koherencji systemu prawa w państwie demokratycznym. Zjawiska zagrażające tej jedności i koherencji mogą być eliminowane w oparciu o reguły kolizyjne. Zasada hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa dotyczy nie tylko tworzenia całego systemu prawa, ale też i reguł kolizyjnych. Dzięki takiej kompleksowej regulacji konstytucja jest w stanie objąć swoim zakresem ogół stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych. Zapobiega to chaosowi prawnemu.

Nawet w sytuacji, kiedy Polska na podstawie umowy międzynarodowej przekazała organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencję stanowienia prawa, to konstytucja pozostaje najwyższym prawem w RP. Nie należy też zapominać, że jak podkreśla się w polskiej nauce prawa „to przekazanie nie powoduje [...] utraty suwerenności państwa w stosunku do przekazanych uprawnień. Nie ma ono bowiem charakteru absolutnego i może być odwołane. Gdyby jednak takie odwołanie nastąpiło z naruszeniem umowy międzynarodowej, to państwo naraziłoby się na zarzut naruszenia prawa międzynarodowego oraz własnego prawa konstytucyjnego”². Nie można byłoby postawić zarzutu naruszenia własnego prawa konstytucyjnego, gdyby norma prawa tzw. wtórnego UE naruszała Konstytucję RP.

Na marginesie można zauważyć, że jedynie konstytucja Irlandii przyznaje prawu UE pozycję nadrzędną. W pozostałych państwach członkowskich konstytucja (np. Niemcy) lub przynajmniej jej zasady naczelne (Włochy³, Austria⁴) nadal zachowują nadrzędność nad prawem wspólnotowym.

Z postanowień konstytucji polskiej (art. 87, art. 91, art. 188 pkt. 1-3, art. 234) można wyprowadzić w miarę precyzyjną hierarchię źródeł prawa jedynie dla aktów powszechnie obowiązujących⁵. Przedstawia się ona następująco (w kolejności od aktów o najwyższej mocy prawnej):

¹ Szerzej na ten temat zob. R. Chruściak, *Miejsce umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w krajowym porządku prawnym (legislacyjne aspekty powstania art. 91 Konstytucji RP)*, w: T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 353-356.

² J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, w: H. Zięba-Załucka i M. Kijowski (Hrsg.), *Akcesja do unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2002, S. 10.

³ P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002, s. 300-301.

⁴ Zob. T. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 1995, S. 79.

⁵ Użyte przez konstytucję pojęcie aktów powszechnie obowiązujących nie jest legalnie zdefiniowane. Jest jednak ono jednolicie rozumiane w polskiej nauce prawa i orzecznictwie sądowym. „W świetle doktryny prawa

- konstytucja,
- umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie,
- ustawa i rozporządzenie z mocą ustawy,
- rozporządzenie,
- akty prawa miejscowego.

Ta hierarchia nie jest pełna. Konstytucja polska jest nieprecyzyjna jeśli chodzi o akty prawa międzynarodowego i o hierarchię aktów prawa miejscowego.

1/ Konstytucyjne określenie miejsca umów międzynarodowych w porządku prawnym

Konstytucja polska w art. 87 ust. 2 zaliczyła jedynie ratyfikowane umowy międzynarodowe do źródeł prawa powszechnie obowiązujących. W przypadku umów, którymi Polska związała się w inny sposób niż poprzez ratyfikację, nie mają one charakteru powszechnie obowiązującego. Są one ogłaszane w trybie innym niż ratyfikowane umowy międzynarodowe⁶.

Konstytucja polska wyróżniła dwa rodzaje umów ratyfikowanych:

- umowy ratyfikowane na podstawie zgody wyrażonej w ustawie przyjętej w normalnym postępowaniu ustawodawczym (art. 89 ust. 1⁷) lub w procedurze szczególnej (art. 90 ust. 2) bądź zgody wyrażonej w referendum (art. 90 ust. 3);
- umowy, dla których ratyfikacji nie ma wymogu uzyskania takiej zgody (art. 89 ust. 2).

Konstytucja polska przyjmuje w art. 91 ust. 1 zasadę, że ratyfikowane umowy międzynarodowe po ich ogłoszeniu stanowią część polskiego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie zależy od wydania ustawy. Posłużono się tu metodą transformacji polegającą na recepcji norm prawa międzynarodowego przez prawo krajowe. W rezultacie normy zawarte w ratyfikowanych umowach międzynarodowych stają się normami prawa wewnętrznego o charakterze powszechnie obowiązującym. Moc prawna umów tej kategorii jest niższa niż konstytucji, ale mają one pierwszeństwo przed ustawą.

oznacza ono takie źródło prawa, które w założeniu [...] może służyć tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa – podmioty (organy, instytucje, funkcjonariuszy władzy publicznej, obywateli i osoby prawne oraz wszystkich znajdujących się pod władzą RP).” /K. Działocho, omówienie art. 87, s. 1-2, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, wyd. ciągłe.

⁶ Zagadnienie to reguluje art. 18 ustawy o umowach międzynarodowych.

⁷ Ratyfikacja i wypowiedzenie umowy międzynarodowej wymaga zgody wyrażonej w ustawie, gdy umowa dotyczy:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych,
- wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji,
- członkostwa RP w organizacji międzynarodowej,
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

Oznacza to również, że ustawodawca jest zobowiązany do wydania ustaw, jeżeli jest to konieczne dla realizacji postanowień tych umów i one to wyraźnie przewidują⁸.

Wszystkie umowy międzynarodowe, bez względu na to czy są one ratyfikowane, czy też Polska związała się nimi w inny sposób niż poprzez ratyfikację, podlegają kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego co do ich zgodności z Konstytucją RP. Umowy ratyfikowane mogą też być podstawą kontroli przez Trybunał norm niższego rzędu. Podstawą tą nie są umowy międzynarodowe nie wymagające ratyfikacji. „Nie są one wymienione w regulacji konstytucyjnej określającej podstawy kontroli TK (art. 188), a ponieważ wyliczenie w niej zawarte uznaje się za wyczerpujące, Trybunał nie może badać zgodności z nimi przepisów prawa wewnętrznego”⁹.

2/ Status innych źródeł prawa międzynarodowego

Konstytucyjna regulacja miejsca źródeł prawa międzynarodowego w polskim systemie prawnym kończy się w zasadzie na umowach. Jest jednak jeszcze w Konstytucji RP art. 9 stanowiący, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Z tego, że konstytucja precyzyjnie reguluje jedynie rangę ratyfikowanych umów międzynarodowych, nie można wyprowadzić wniosku, iż inne źródła prawa międzynarodowego mają znaczenie mniejsze niż ustawa. Z samej wykładni systemowej art. 9 można wnioskować o roli jaką ustrojodawca przywiązuje do całego prawa międzynarodowego, które przecież jest też współkształtowane przez Polskę jako równorzędny podmiot stosunków międzynarodowych. Odnosi się to do zasad ogólnych prawa międzynarodowego i innych źródeł tego prawa. Normy prawa międzynarodowego zwyczajowego nie wiążą bynajmniej Polski i jej organów państwowych automatycznie, gdyż naruszałoby to ważną dla prawa międzynarodowego zasadę konsensusu, zakładającą konieczność uzyskania wyraźnej lub dorozumianej zgody państwa na ich obowiązywanie.

W rezultacie należy uznać, że art. 9 Konstytucji RP stanowi o obowiązywaniu prawa międzynarodowego i jego stosowaniu w płaszczyźnie wewnętrznej. Wynika z niego, że muszą je stosować wszystkie organy państwowe. Należy przy tym zaznaczyć, że jedynie część norm prawa międzynarodowego może być stosowana bezpośrednio, a więc bez pomocy prawa polskiego (normy *self executing*).

Art. 9 Konstytucji RP nie określa rangi zasad ogólnych prawa międzynarodowego i norm zawartych w zwyczaju międzynarodowym w hierarchii źródeł prawa. Nakłada on jednak

⁸ Np. art. 2, 5, 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka odsyła do ustaw krajowych.

⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 125.

obowiązki na wszystkie organy państwowe – w tym też na parlament. Oznacza to, że ustawy przez niego stanowione muszą być zgodne z tymi źródłami prawa międzynarodowego, a więc, że mają one pierwszeństwo przed ustawami.

Należy tu dodać, że inne – poza ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi – źródła prawa międzynarodowego nie mogą być dla Trybunału Konstytucyjnego podstawą kontroli prawa wewnętrznego.

3/ Miejsce pierwotnego i wtórnego prawa unijnego

W przypadku tzw. pierwotnego prawa UE mamy do czynienia z umowami międzynarodowymi i to ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie lub w referendum. Dla określenia ich miejsca w hierarchii źródeł prawa aktualne są więc rozważania na temat rangi ratyfikowanych umów międzynarodowych. Mają one – jak już powiedziałem wyżej – pierwszeństwo przed ustawami i są stosowane bezpośrednio.

Zasady bezpośredniego stosowania oraz pierwszeństwa wobec ustaw odnoszą się także do prawa stanowionego przez organy prawodawcze organizacji międzynarodowych, w których członkostwo Polski wynika z ratyfikowanej przez RP umowy tworzącej daną organizację (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Chodzi tu głównie o tzw. prawo wtórne UE.

Na marginesie warto zaznaczyć, że konstytucyjna koncepcja źródeł prawa oddziaływać może na wtórne prawo UE. Jak słusznie zauważa P. Policastro zaliczenie prawa wtórnego do prawa powszechnie obowiązującego spowoduje, że „należy się spodziewać po wejściu Polski do UE, iż interpretacja Konstytucji RP na tle prawa europejskiego prowadzi do wywierania presji w kierunku demokratyzacji procedur uchwalania”¹⁰ tego prawa.

b/ Konstytucyjna regulacja kolizji między prawem polskim a unijnym

1/ Kolizje między ustawami a pierwotnym prawem unijnym

Konstytucja polska (art. 91 ust. 2) wyraźnie określa miejsce w systemie prawa umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie. Choć nie wynika to wprost z jej postanowień, to z logiki rozwiązań konstytucyjnych wyprowadzić można wniosek, że dotyczy to również umów ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w referendum – a taką właśnie jest umowa o przystąpieniu Polski do UE. Moc prawna umów tej kategorii jest niższa niż konstytucji, ale mają one pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się z nimi

¹⁰ P. Policastro, *Prawa podstawowe ...*, s. 346.

pogodzić ustawy. Oznacza to, że „nie powinno być dopuszczalne ograniczenie konstytucyjnych praw poniżej standardów zapewnionych normami międzynarodowymi w stosunku do ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub wobec prawa uchwalonego przez organizację międzynarodową”¹¹.

Konstytucja nie rozstrzyga jednak o skutkach zasady prymatu umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie i nie wiadomo, czy stosowanie przepisu niezgodnego z umową tej kategorii zostaje jedynie zawieszony, czy też przepis ten jest nieważny, bądź mamy do czynienia z jego nieskutecznością. Z językowej wykładni przepisów konstytucji można jednak wyprowadzić wniosek, że przepis prawa wewnętrznego niestosowany ze względu na pierwszeństwo wobec niego prawa unijnego pozostaje nadal częścią systemu prawa i będzie mógł być stosowany, gdy przepis prawa unijnego przestanie obowiązywać na terytorium RP¹².

Warto w tym miejscu dodać, że prawo UE nie zawiera żadnej reguły dotyczącej rozwiązywania konfliktów między nim a prawem wewnętrznym państw członkowskich. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł tylko, że pierwszeństwo prawa unijnego ma charakter absolutny i nie zależy ani od rangi normy prawa wewnętrznego ani od sekwencji norm w czasie. Ponadto z zasady jednolitości prawa UE wynika, że musi być ono stosowane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich i dlatego jego interpretacja zastrzeżona jest dla ETS.

2/ Koliduje między ustawami a wtórnym prawem unijnym

Konstytucyjnie określona jest ranga tzw. wtórnego prawa UE. Mają one – jak już powiedziałem wyżej - pierwszeństwo przed ustawami i ma to te same skutki dla rozwiązywania kolizji między nim a prawem wewnętrznym, co w przypadku tzw. prawa pierwotnego.

2. Dostosowywanie prawa polskiego do prawa UE

a/ wpływ prawa UE na proces stanowienia prawa w Polsce

¹¹ P. Policastro, *Prawa podstawowe ...*, s. 346.

¹² Podobnie sądzi J. Barcz: „jeżeli zmienione lub zniesione zostanie prawo organizacji ponadnarodowej, to sprzeczne z nim uprzednio normy prawa krajowego ponownie będą w odpowiednim zakresie stosowane przez organy krajowe, odpadnie bowiem czynnik ich stosowania” – 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. 220.

W Polsce wobec ubiegania się naszego kraju o przyjęcie do Unii problem prawa ponadnarodowego nie jest tylko zagadnieniem czysto teoretycznym. Warto pamiętać, że już od połowy lat 90-tych XX. W. polskie prawo wewnętrzne tworzone było pod kątem jego harmonizacji z europejskim prawem ponadnarodowym. Wynikało to ze zobowiązania, jakie RP przyjęła na siebie w Układzie o Stowarzyszeniu z 16.12.1991 r.(wszedł w życie 1.2.1994 r.). W myśl jego postanowień art.68 zd.2 „ Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem wspólnoty”. Artykuł 6 ust. 1 Układu wyznaczył na to maksymalny 10-letni okres przejściowy. O realizacji tych zobowiązań świadczy choćby art.31 ust.2 a regulaminu sejmowi stanowiący:

„ W przypadku, gdy projekt ustawy wnosi Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów albo komisja sejmowa,(jego – przyp. Autora) uzasadnienie powinno zawierać stwierdzenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem”, a także § 14 regulaminu pracy Rady Ministrów (uchwała nr 13 RM z 25.2.1997 r.) ustanawiający obowiązek skierowania projektu aktu prawnego rozpatrywanego przez RM do Komitetu Integracji Europejskiej w celu opracowania i przedstawienia RM opinii co do zgodności tego aktu z prawem Unii Europejskiej.

W praktyce z realizacją powołanych tu przepisów w trakcie postępowania w parlamencie nie jest najlepiej i podmioty zgłaszające projekty ustaw często nie dołączają do ich uzasadnienia stwierdzeń dotyczących zgodności projektu z prawem UE.

O aktualności tego problemu świadczyć może reakcja Marszałek Senatu na pismo marszałka Sejmu z 9.2.1999 r. Marszałek Sejmu zwrócił się w nim do Marszałek Sejmu o spowodowanie odpowiedniego uzupełnienia projektów ustaw kierowanych do Sejmu przez Senat w trybie inicjatywy ustawodawczej (od III kadencji 100 % projektów senackich nie zawierał w uzasadnieniu stwierdzeń dotyczących zgodności projektu z prawem unijnym). Marszałek Senatu w piśmie z 24.3.1999 r. uznała, że „jedynym obowiązkiem nałożonym na Senat przez Konstytucją jest wymóg przedłożenia skutków finansowych wykonywania inicjatywy ustawodawczej [art.118 ust. 3 Konstytucji – *przyp.* B.B] Senatu. Tym samym przepisy regulaminu nie mają prawa nakładać na organy państwa nowych nieznanych Konstytucji i ustawom obowiązków”. Marszałek Sejmu stał na stanowisku, że wystarczającą ku temu podstawą jest art. 112 Konstytucji stanowiący, że regulamin Sejmu określa „ sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu”. Skoro zaś Sejm jest izbą , w której zaczyna się proces ustawodawczy, to powinien on móc ustalić wymogi, jakim ma odpowiadać uzasadnienie projektu ustawy. Słusznie zauważa

w tym kontekście *J. Mordwiłko*; „Uzasadnienie ma umożliwić uzyskanie (osiągnięcie) pewnego celu, jakim jest uchwalenie poprawnej legislacyjnie ustawy.(... po to, aby spełniało (...) cel, nie może zawierać treść istotną z punktu widzenia podmiotu rozpatrującego i uchwalającego ustawę.(...) Kryteria i okoliczności przedstawione w uzasadnieniu nie mogą być określane przez wnioskodawcę, musi je określać adresat projektu ustawy, to on ma bowiem prawo je determinować, jeżeli ma spełnić życzenie wnioskodawcy – a więc rozpatrzyć i ewentualnie uchwalić projekt ustawy(...)”¹³.

W regulaminie Sejmu w 2000 r. wprowadzono (art. 56u – 56 zf) zmiany postępowania z projektami ustaw mającymi na celu dostosowanie ustawodawstwa polskiego do prawa UE. Ich istota polega na przyspieszeniu i uproszczeniu procedury poprzez:

1. rozpatrywaniu wszystkich projektów ustaw „dostosowawczych” przez sejmową komisję nadzwyczajną – Komisję Prawa Europejskiego (w jej skład wchodzi 45 posłów – tj. 8% ogólnej liczby posłów);
2. poprawkę do projektu ustawy dostosowawczej na posiedzeniu tej komisji może zgłosić 3 posłów (a nie jak w przypadku „normalnej ustawy” 1 poseł);
3. poprawkę do projektu ustawy dostosowawczej w ramach tzw. 2 czytania może zgłosić 5 posłów (a nie jak w przypadku „normalnej ustawy” 1 poseł).

Pojawiły się głosy, że choć sama konstytucja nie reguluje tak szczegółowych kwestii jak ilość posłów mogących zgłosić poprawki do projektu ustawy to sprzeczne z jej duchem i z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest samo wprowadzenie dyferencjacji w tym zakresie w zależności od tego, czego dotyczy projekt ustawy¹⁴.

b/ ustawy mające na celu dostosowanie prawa polskiego do prawa UE

Przystąpienie Polski do UE wymaga harmonizacji prawa wewnętrznego ze wspólnotowym. Nie może być to akt jednorazowy polegający na niestosowaniu sprzecznych z prawem wspólnotowym norm prawa wewnętrznego. Rozwiązanie takie byłoby wprawdzie teoretycznie zgodne z zasadą prymatu prawa wspólnotowego, ale trudno sobie wyobrazić racjonalnego prawodawcę, który wiedząc o konieczności zmiany swojego prawa odwlekałby to i zdecydował się na swoistą terapię szokową. Negatywne skutki społeczne, ekonomiczne itp. takiego kroku byłyby niewyobrażalne i pociągnęły za sobą chaos prawny.

¹³ J. Mordwiłko, *W sprawie spełnienia przez Senat wymogów wynikających z art. 31 ust. 2 i 2a regulaminu Sejmu*, Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne Nr 5/1999, s. 94.

¹⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Aksesja ...*, S. 16-17.

Polska starając się o członkostwo w UE zobowiązała się w Układzie Europejskim, a później też podczas negocjacji związanych z akcesją do UE, do wprowadzenia do swojego systemu prawa norm zgodnych z prawem wspólnotowym jeszcze przed przystąpieniem do UE. Tytułem przykładu można powiedzieć, że w 3 kadencji Sejmu (1997-2001) uchwalono 125¹⁵, a w pierwszych 18 miesiącach 4 kadencji (rozpoczęła się w październiku 2001 r.) 65 ustaw mających na celu polskiego dostosowanie prawa wewnętrznego do prawa wspólnotowego. Starano się przede wszystkim uwzględnić w ustawach „dostosowujących” dyrektywy.

Bardziej złożony problem dotyczy zaś rozporządzeń. Są one w UE aktami obowiązującymi bezpośrednio i nie tylko nie wymagają uchwalania norm prawa wewnętrznego transformujących je do systemu prawa krajowego, ale wręcz przeciwnie powielanie treści rozporządzenia w tym systemie oznaczałoby zaprzeczenie ich bezpośredniego stosowania¹⁶. Tak więc przyjęcie w normach prawa wewnętrznego w okresie przed przystąpieniem do UE rozwiązań takich samych jak w rozporządzeniu powoduje w założeniu konieczność ich uchylecia tuż po uzyskaniu członkostwa w UE. Powstaje tu pytanie o sens takiego postępowania. Z drugiej strony dzięki temu system prawny państwa kandydującego do UE już w okresie przedakcesyjnym jest lepiej dostosowany do późniejszych wymogów. Rekompensować to powinno uciążliwości i koszty związane z uchwalaniem norm, które później muszą być uchylone i zastąpione normami prawa wspólnotowego o tej samej treści. Przed ustawodawcą staje jednak ważne zadanie wyboru tylko tych regulacji, które są bezwzględnie konieczne na danym etapie dostosowywania krajowego systemu prawnego do prawa wspólnotowego. Nie można w sposób mechaniczny powielić wszystkich rozporządzeń w prawie krajowym.

c/ Konstytucja RP a dostosowanie prawa polskiego do prawa UE

Dostosowanie prawa wewnętrznego do wspólnotowego obejmuje wszystkie poziomy aktów prawnych za wyjątkiem najwyższego – konstytucji. Brak jest w chwili obecnej pogłębionych analiz na temat zakresu ewentualnych zmian Konstytucji RP spowodowanych przystąpieniem do UE. Można jednak już wskazać na niektóre przykłady – jak choćby konieczność przyznania prawa wyborczego w wyborach do organów samorządu terytorialnego i Parlamentu Europejskiego nieobywatelom polskim, ale obywatelom państw

¹⁵ W 3 kadencji Sejmu uchwalono łącznie 640 ustaw.

¹⁶ Należy tu jednak dodać, że ETS uznał iż naruszenia zasady bezpośredniego obowiązywania rozporządzenia nie stanowi włączenie jego części do prawa wewnętrznego, jeżeli celem tego jest zapewnienie większej spójności i czytelności stanu prawnego.

członkowskich UE. Z przyczyn politycznych (m.in. rozdrobnienie wewnętrzne parlamentu, rząd mniejszościowy) uzyskanie w parlamencie większości niezbędnej dla jakiegokolwiek zmiany konstytucji wydaje się obecnie niemożliwe.

W tej sytuacji można w literaturze polskiej spotkać stanowisko głoszące pierwszeństwo wspólnotowego prawa pierwotnego w stosunku do Konstytucji RP¹⁷. Opiera się ono na uznaniu za nie mającego w tym przypadku w pełni zastosowania art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Argumentuje się to kompleksowym charakterem aktu integracji i specjalnym trybem jego ratyfikacji w referendum. Można więc by tu mówić o konstytucyjnym akcie integracji dokonany za zgodą samej Konstytucji i autonomicznym wobec jej pozostałych postanowień. Zwolennicy tego stanowiska powołują się też na jedność wspólnotowego prawa pierwotnego i Konstytucji RP w warstwie aksjologicznej, w celach, w kwestii praw człowieka.

Z drugiej wszak strony rozsądnym wydaje się oczekiwanie na sporządzenie najpierw dokładnej analizy prawnej i wskazanie w niej pełnego zakresu ewentualnych zmian. Praktyka konstytucyjna wielu państw zna rozszerzanie w praktyce w ustawach zwykłych np. zakresu podmiotowego konstytucyjnych praw jednostki bez konieczności zmiany samej konstytucji. Zapobiec spełnianiu przez Konstytucję RP roli hamulca procesu akcesyjnego może również odpowiednia, przyjazna akcesji, interpretacja jej postanowień. Podobne zjawisko obserwowaliśmy w Polsce w pierwszym okresie transformacji ustrojowej po czerwcu 1989 r., kiedy to normom dawnej konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwie innych sądów i w działalności naczelných organów państwowych często nadawano nowe znaczenie umożliwiające wprowadzanie rozwiązań zgodnych ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną.

Należy jednak pamiętać o granicach takiego rozwiązania. Cel, jakim jest jak najszybsza ratyfikacja nawet najbardziej szczytnej umowy międzynarodowej nie upoważnia do wybrania drogi „na skróty” i poszukiwania zawiłych interpretacji uzasadniających omijanie wyraźnych postanowień ustawy zasadniczej. Tryb taki, rodzący wiele wątpliwości, mógłby zresztą w przyszłości stanowić podstawę do kwestionowania tej umowy. Lepiej więc było przyspieszyć właściwe prace legislacyjne w parlamencie związane ze zmianami Konstytucji, niż doprowadzić do obciążonej wadami ratyfikacji przystąpienia Polski do UE bez dokonywania tych zmian.

¹⁷ Zob. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy ...*, S. 217.

Dla pełnej klarowności sytuacji zmiany Konstytucji powinny zostać dokonane przed wszczęciem procedury ratyfikacyjnej. Zwracano na to już uwagę w trakcie praw nad nową Konstytucją RP. Tytułem przykładu można wskazać wygłoszoną podczas debaty w Zgromadzeniu Narodowym wypowiedź K. Działochoy: „Konstytucja państwa jest granicą w której wszystko ma się mieścić. Jest to granica nienaruszalna także w stosunku do umów międzynarodowych. Jeżeli umowa międzynarodowa pociąga za sobą konieczność zmiany konstytucji, to najpierw trzeba zmienić konstytucję, a następnie ratyfikować umowę międzynarodową”¹⁸.

Taki tryb postępowania - najpierw zmiany Konstytucji, a dopiero potem ratyfikacja umowy - nie jest czymś niezwykłym w przypadku procedury ratyfikacji norm prawa pierwotnego UE w państwach demokratycznych (np. Francja, Niemcy). Należy też pamiętać, że również w polskiej praktyce parlamentarnej spotykaliśmy łączenie ratyfikacji ważniejszych umów międzynarodowych ze zmianami w Konstytucji.

W chwili obecnej można już tylko postulować rozwiązanie zaistniałej sytuacji poprzez jak najszybszą nowelizację Konstytucji RP. W przeciwnym razie zamiast dokonywać wykładni w sposób zgodny z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych ratyfikowanych na podstawie udzielonej w nich zgody doprowadzimy do konieczności wykładni ustawy zasadniczej zgodnie z normami przyjętymi w aktach o niższej od niej randze. Gdyby założyć, że przyjęcie zobowiązań płynących z członkostwa w UE nie wymaga zmiany Konstytucji, możliwa bowiem zawsze jest interpretacja jej postanowień w sposób, który pozwolił uniknąć konfliktu z prawem wspólnotowym to w praktyce, precyzowanie treści norm konstytucyjnych następowałoby nie tylko przez formalne zmiany Konstytucji RP, lecz również – i to dość często – przez ich stosowanie, w tym odpowiednią interpretację istniejących norm. Zaletą przyjętego rozwiązania jest pozostawienie Konstytucji niezmienionej, a jednocześnie wzbogacenie praktyki konstytucyjnej o wykładnię niektórych pojęć.

Należy jednak podkreślić, że polski TK jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej stwierdził: „interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją”¹⁹. Opowiedział się więc za koniecznością stosowania tej metody zawsze przy dokonywaniu wykładni ustaw, a uogólniając tę tezę można uznać, że także i aktów równych ustawie- w tym i stanowiących wspólnotowe prawo pierwotne umów międzynarodowych

¹⁸ Cyt. za: R. Chruściak, *Miejsce umów...*, s. 355.

¹⁹ OTK, rok 1996, t. II, Warszawa 1996, s. 24.

ratyfikowanych na podstawie zgody udzielonej w ustawie lub w referendum, a także i norm prawa wtórnego. Stanowisko to wynika z zasady nadrzędności Konstytucji w systemie prawa implikującej obowiązek uwzględniania w procesie wykładni najpierw kryteriów wynikających z Konstytucji.

W przypadku stosowania metody wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją podmiot ustalający znaczenie normy ustawowej, czy też normy wspólnotowego prawa pierwotnego bądź wtórnego, musi najpierw ustalić sens odpowiedniej normy konstytucyjnej, aby następnie zbadać, czy dana norma podkonstytucyjna nie jest z nią sprzeczna. W procesie wykładni nie można oddziaływać w kierunku odwrotnym – tzn. podmiot dokonujący wykładni nie może dążyć do nadania w imię realizacji określonych celów, ideologii itp. takiej treści normie konstytucyjnej, aby ustawa, umowa międzynarodowa czy też wspólnotowe prawo wtórne nie zostało uznana za sprzeczną z nią. W rezultacie można mówić o zjawisku wykładni konstytucji za pomocą aktów o niższej od niej randze, co podważyć może stabilność systemu norm prawnych.

Zapobiec temu niebezpieczeństwu, w kontekście przystąpienia Polski do UE, może obecnie jedynie odpowiednia zmiana Konstytucji RP.

3. Konstytucja Europejska z polskiego punktu widzenia

Polska, której reprezentanci brali udział w pracach Konwentu Europejskiego, poparła większość głównych propozycji przyszłej Konstytucji Europejskiej mającej mieć charakter aktu należącego do pierwotnego prawa UE. Chodzi tu zwłaszcza o włączenie Karty Praw Podstawowych do Konstytucji, nadanie UE osobowości prawnej, ustalenie podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa narodowe, zapewnienie parlamentom narodowym możliwości monitorowania kwestii omawianych na szczeblu UE. Ze zdecydowanym sprzeciwem rządu polskiego spotkał się natomiast preferujący duże państwa Unii projekt odejścia od ustalonych w Nicei w 2000 r. zasad podejmowania decyzji w UE. System z Nicei został już w 2000 r. oceniony przez ówczesnego polskiego ministra spraw zagranicznych jako „zawierający solidne rozwiązania, stanowiący zrównoważony, solidarny kompromis interesów ‘małych’, ‘średnich’ i ‘dużych’ państw członkowskich”²⁰.

Polska sprzeciwia się także umożliwieniu mniejszym grupom państw tworzenia wspólnych struktur obronnych wewnątrz Unii. Pomysł stworzenia swoistej „unii w Unii”, czyli wspólna polityka obronna i zagraniczna kilku państw mógłby zagrozić więziom

²⁰ J. Jaskiernia, *Stosunek rządu i parlamentu polskiego do reform instytucjonalnych wprowadzonych przez Traktat z Nicei*, w: K. Kik, *Reformowanie Unii Europejskiej (w kręgu traktatu nicejskiego)*, Kielce 2002, s. 32.

istniejącym w ramach NATO i być nawet przeciwny interesom Sojuszu. Pozytywnie ocenia natomiast pozostawienie w Konstytucji Europejskiej zasady jednogłośności w podejmowaniu decyzji w sprawach polityki obronnej i zagranicznej. Głosowanie w tych sprawach większością oznaczałoby ograniczenie suwerenności Polski choćby poprzez ewentualne utrudnienie bliskiej współpracy z USA. Nie ma natomiast ani w rządzie, ani w elitach politycznych jasno sformułowanego stanowiska w sprawie utworzenia stanowiska ministra spraw zagranicznych Unii. Jedni politycy popierają tę propozycję²¹, inni²² przychylają się ku powierzenia spraw zagranicznych „wysokiemu przedstawicielowi” UE o ograniczonych kompetencjach.

Należy także pamiętać, że w Polsce podczas uchwalania w 1997 r. nowej konstytucji tekst jej preambuły był przedmiotem ostrych sporów politycznych i ideologicznych. Przyjęto w ich efekcie kompromisową formułę odwołującą się do tysiącletnich dziejów państwa i narodu oraz wskazującą na doniosłą rolę dziedzictwa chrześcijańskiego. Podkreślano przy tym, że otwarcie na Europę i świat nie stoi w sprzeczności z poczuciem tożsamości narodowej i przywiązaniem do korzeni kultury. W tym kontekście doświadczenia polskie mogłyby z powodzeniem zostać wykorzystane w procesie prac nad Konstytucją Europejską. Znamienna jest tu uwaga prymasa Polski Józefa Glempa krytykującego projekt Konstytucji Europejskiej opracowany przez Konwent „O ile Chruszczow nie dostrzegł Pana Boga w przestrzeni, to Giscard d’Estaing nie dostrzega go w historii”²³.

Powstaje także pytanie, czy Konstytucja Europejska powinna zostać w Polsce ratyfikowana w referendum. Propozycję taką zgłosiła jedna z prawicowych partii opozycyjnych – Prawo i Sprawiedliwość motywując to tym, że przyjęcie Konstytucji byłoby rzeczeniem się przez Polskę istotnego elementu suwerenności. Rządzący Sojusz Lewicy Demokratycznej i opozycyjna, liberalna Platforma Obywatelska stanowisko w tej sprawie uzależniły od ostatecznej treści przyjętej Konstytucji Europejskiej.

Uważam, że pewne trudności mogą w przyszłości pojawić się w związku z nadaniem UE osobowości prawnej. Oznacza ono m.in. umożliwienie UE zawierania umów międzynarodowych. Z dotychczasowych rozważań wynika, że muszą one być zgodne z Konstytucją RP i zgodność ta jest kontrolowana w procesie ich ratyfikacji. Przekazanie kompetencji do zawierania umów UE wyłączy te mechanizmy kontrolne. Teoretycznie mogłaby zdarzyć się taka sytuacja, w której Polska jako członek UE uczestniczyłaby w

²¹ Np. Prezydent A. Kwaśniewski zachęcał J. Fischera do kandydowania na stanowisko ministra spraw zagranicznych UE.

²² Np. zajmująca się sprawami integracji europejskiej minister Danuta Huebner.

²³ Cyt. za: P. Lisiewicz, *Od razu na głęboką wodę*, Gazeta Polska z 25.6.2003, s. 11.

zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię, a następnie z czysto formalnego punktu widzenia na skutek niezgodności z Konstytucją RP umowy zawartej przez UE jej stosowanie na terytorium RP byłoby niemożliwe. Kwestię tę zawczasu należałoby uregulować nowelizując odpowiednio Konstytucję polską.

Z Konstytucją Europejską wiąże się jeszcze jedno pytanie. Czy w przyszłości mógłby zostać przyjęty nowy akt stanowiący rodzaj umowy społecznej wspólnej dla wszystkich obywateli UE (przyjętej przez nową *pouvoir constituant*) i zastępujący obecną Konstytucję mającą charakter umowy międzynarodowej?

Innymi słowami rzecz ujmując – czy Unia mogłaby ewoluować w kierunku państwa federalnego ?

Z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji RP nie wydaje się to możliwe. W art. 90 dopuszcza ona przekazanie:

- jedynie na podstawie umowy międzynarodowej,
- wyłącznie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu,
- tylko kompetencji organów państwa w niektórych sprawach.

Oznacza to, że przekształcenie Unii w państwo federalne wymagałoby całkowitej zmiany polskiej konstytucji i podjęcia w tej kwestii decyzji przez samego suwerena – tzn. Naród polski zorganizowany w państwo.

To moje stanowisko zbieżne jest z poglądami występującymi w nauce prawa w innych państwach UE – np. w Austrii – podkreślającymi znaczenie autonomii konstytucyjnej państw członkowskich UE²⁴.

²⁴ Por. H.F.Koeck, *EU Law and National Constitutions- the Austrian Case*, w: *FIDE XX Congress London*, Volume 1, London 2002, s. 25-28.