

Władysław Czapliński

Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/4, 207-222

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Glosa nr 3

1. Orzeczenie TK z 11.5.2005 roku miało rozstrzygnąć w istocie o legalności przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Można żałować, że Prezydent A. Kwaśniewski nie zdecydował się zwrócić do Trybunału z wnioskiem o zbadanie zgodności Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją w ramach kontroli abstrakcyjnej; uniknęlibyśmy w ten sposób niepewności z oczekiwaniem na wyrok przez okres ponad roku po akcesji. Z politycznego punktu widzenia trudno byłoby wyobrazić sobie w tej sytuacji orzeczenie inne niż potwierdzające zgodność z Konstytucją traktatu o przystąpieniu. Mimo to warto poświęcić rozważaniom sędziów konstytucyjnych więcej miejsca, chociażby po to, aby zbadać, w jaki sposób polski Trybunał podszedł do spraw uprzednio już wielokrotnie będących przedmiotem zainteresowania sądów i innych organów „starych” państw członkowskich.

2. Ponieważ tekst orzeczenia można znaleźć w niniejszym tomie, nie zamierzamy w tym miejscu szczegółowo przedstawiać argumentacji posłów wnioskujących o zbadanie zgodności z Konstytucją Traktatu Akcesyjnego, ani też *in extenso* cytować orzeczenia TK; ograniczymy się raczej do wskazania najważniejszych – naszym zdaniem – rozważań Trybunału. Przypomnijmy, że posłowie (w sumie trzy wnioski złożone przez trzy grupy posłów, reprezentowanych przed Trybunałem odpowiednio przez J. Łopuszańskiego, M. Kotlinowskiego i A. Macierewicza) zarzucali Traktatowi Akcesyjnemu niezgodność z wynikającymi z Konstytucji zasadami suwerenności narodu, pierwszeństwa Konstytucji przed innymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego (w tym umowami międzynarodowymi), a także z kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności innych aktów prawnych; Trybunał wypowiedział się też w kwestii możliwości zadawania przez polskie sądy pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w Luksemburgu.

3. Przed rozważeniem kwestii materialnoprawnych podniesionych w orzeczeniu warto zastanowić się nad zagadnieniem formalnym: kompetencji TK do rozpatrzenia wniosków. We wstępnej części orzeczenia TK zaznaczył, że nie jest uprawniony do badania zgodności z Konstytucją traktatów założycielskich (prawa pierwotnego) UE, lecz jedynie do oceny Traktatu Akcesyjnego. Kognicja wynika z art. 188(1) Konstytucji – z tej perspektywy Traktat akcesyjny powinien być traktowany jak normalna (typowa) umowa międzynarodowa. Co więcej, kontrola może obejmować zarówno tekst umowy międzynarodowej, jak też procedurę prowadzącą do związania się przez Polskę tą umową.

O ile zgadzamy się co do zasady z argumentacją TK w kwestii kognicji w odniesieniu do Traktatu akcesyjnego jako umowy międzynarodowej, to pewne argumenty wysunięte przez Trybunał muszą budzić zdziwienie. Trybunał wydaje się bowiem w tym momencie (w dalszej części wyroku modyfikuje zresztą to podejście) zapominać, że zawarciu Traktatu akcesyjnego było równoznaczne z przystąpieniem do traktatów założycielskich. Polska staje się stroną tychże, a zatem nie ma przeszkód konstytucyjnych, aby zbadać również zgodność z Konstytucją RP także traktatów unijnych.

Można natomiast zastanawiać się, jakie są granice kognicji Trybunału. Otóż przystąpienie do traktatów założycielskich jest równoznaczne także z przyjęciem całego *acquis communautaire* oraz dorobku prawnego Unii. Tę oczywistą prawdę podkreślił również TK w pkt. 14.2 komentowanego tu wyroku. Zgodnie z konwencją wiedeńską z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych, a także z art. 2(1) ustawy z 14.4.2000 r. o umowach międzynarodowych, na umowę międzynarodową składają się wszystkie dokumenty dołączone do tej umowy. W praktyce musi to oznaczać – w odniesieniu do prawa unijnego – również wszystkie akty prawa wtórnego, do których przestrzegania zobowiązała się Polska wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, a które obowiązywały w chwili akcesji. Wspomnieliśmy już jednak w innym miejscu, że przy zastosowaniu wykładni systemowej możemy jednak na gruncie art. 91 Konstytucji sformułować inne rozwiązanie, niejako proeuropejskie: ponieważ wspomniany przepis konstytucyjny rozróżnia pozycję umów międzynarodowych i aktów stanowionych przez organizacje międzynarodowe (wydaje się oczywiste, że chodzi tu o takie organizacje międzynarodowe, do których Polska przystąpiła zgodnie z procedurą określoną w art. 90), oznacza to w konsekwencji, że prawo wtórne UE jest czymś innym niż umowy międzynarodowe, a zatem kognicja TK wobec nich nie wynika z obowiązującego prawa. Sam Trybunał w swoim orzeczeniu nie wspomniał o badaniu zgodności z Konstytucją tych aktów.

4. Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku. Zbyt daleko idąca byłaby więc konkluzja, iż z orzeczenia w sprawie Traktatu akcesyjnego można wnioskować, że całe prawo wtórne jest zgodne z Konstytucją, ponieważ w istocie gdyby zaistniały jakieś wątpliwości, TK by je zauważył. Szereg wątpliwości zostało rozstrzygniętych wcześniej w orzecznictwie Trybunału – np. w odniesieniu do udziału obywateli innych państw członkowskich mieszkających w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego Trybunał nie dopatrywał się naruszenia art. 62 Konstytucji¹. W pkt 13 wyroku TK z 11.5.2005 r. Trybunał potwierdził swe wcześniejsze rozstrzygnięcie podkreślając, że konstytucja nie uzależnia członkostwa we wspólnocie lokalnej od posiadania określonego obywatelstwa, lecz jedynie od zamieszkiwania na określonym obszarze. Uprawnienia wybieralnych organów lokalnych (samorządowych) są dość ograniczone i dotyczą przede wszystkim spraw danej wspólnoty lokalnej. Ponieważ prawo wyborcze powiązane jest z obywatelstwem europejskim, nie ma żadnych przeszkód, aby rozciągnąć je na innych – poza obywatelami polskimi – obywateli europejskich. Jest bowiem oczywiste, że Parlament Europejski nie jest organem polskim, a zatem TK nie może wypowiadać się w tej sprawie. Drogą analogii możemy stwierdzić, iż również Europejski Trybunał Sprawiedliwości (podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka czy też Międzynarodowy Trybunał Karny) nie są sądami polskimi. Skoro zatem TK w orzeczeniu w sprawie europejskiego nakazu aresztowania stwierdził, iż obywatel polski ma prawo do tego, by podlegać wyłącznie jurysdykcji sądów polskich, musimy postawić przewrotne pytanie, czy przypadkiem ze wspomnianego orzeczenia TK nie wynika konieczność ograniczenia jurysdykcji sądów międzynarodowych? Obawiam się, że sprawa związania Polski Statutem MTK jeszcze powróci, m.in. w kontekście objęcia tą jurysdykcją obywateli Polski i dostarczenia ich Trybunałowi.

W kontekście tego fragmentu orzeczenia TK trudno nie zauważyć, iż dużo bardziej dyskusyjny był zarzut skarżących odnoszący się do udziału obywateli innych państw członkowskich w wyborach do organów przedstawicielskich najniższego szczebla, które niewątpliwie są organami polskimi. Trybunał zajął się tym zarzutem w dalszej części orzeczenia (pkt 18.2). Wnioskodawcy twierdzili, że przyznanie praw wyborczych do organów komunalnych jest niezgodne z art. 62 Kon-

¹ Wyrok z 31.5.2004 r., sprawa K 15/04. Głównym argumentem wysuwany przez TK na rzecz zgodności z Konstytucją ustawy z 23.1.2004 r. – ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego było, iż instytucja ta nie wykonuje swych funkcji w systemie polskich organów państwowych, lecz na podstawie prawa UE, a zatem legitymizacja tego organu nie jest domeną Konstytucji RP.

stytucji, który rzekomo zawęży krąg osób uprawnionych do uczestniczenia w wyborach do obywateli polskich. TK wskazał, że zadania wspólnot samorządowych mają charakter lokalny i nie wiążą się z wykonywaniem kompetencji władczych państwa jako całości. Konstytucja nie wiąże przy tym przynależności do wspólnoty lokalnej z obywatelstwem, lecz z miejscem zamieszkania. Zauważając, iż wnioskodawcy nie uzasadnili szczegółowo, na czym miałyby polegać sprzeczność regulacji polskiej z art. 62, TK podkreślił, że ani z Konstytucji, ani z żadnego innego aktu normatywnego nie wynika wyłączność regulacji konstytucyjnej prawa wyborczego. Tym samym nie ma przeszkód, aby nie było możliwe rozciągnięcie pewnych praw obywatelskich na krąg osób szerszy niż tylko obywatele poprzez wydanie odpowiedniej ustawy zwykłej, zwłaszcza że w tym konkretnym przypadku regulacja prawna nawiązuje do instytucji obywatelstwa europejskiego. Argumentację tę można jedynie podzielić, dodając, że gdyby ustrojodawca chciał ograniczyć krąg osób uprawnionych do udziału w wyborach do obywateli polskich, zamieściłby odpowiedni przepis nie w rozdziale II Konstytucji, dotyczącym praw i wolności obywatelskich, lecz w rozdziale dotyczącym zasad prawa wyborczego.

5. Należy domniemywać, że skoro przekazanie kompetencji nastąpiło zgodnie z Konstytucją, w dziedzinach, w których Wspólnota uzyskała kompetencję do działania (zwłaszcza zaś w tych dziedzinach, w których dzięki stanowieniu rozporządzeń kompetencja ta nabrała charakteru wyłącznego), prawo wspólnotowe powinno uzyskać absolutne pierwszeństwo przed wszelkimi normami prawa wewnętrznego, w tym także normami konstytucyjnymi. W przypadku Konstytucji prawdopodobieństwo konfliktu jest przy tym minimalne i dotyczy ewentualnej niezgodności prawa wspólnotowego z prawami fundamentalnymi określonymi w Konstytucji. Trybunał podkreślił jednak (w pkt 8.3 wyroku), że Konstytucja RP i prawo wspólnotowe opierają się na tym samym systemie wartości, w szczególności na zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz poszanowania praw fundamentalnych.

6. Rozwiązania, o których wspomnieliśmy, nie wykluczają oczywiście możliwości badania zgodności poszczególnych aktów prawa wtórnego z Konstytucją, na przykład w trybie skargi konstytucyjnej – musielibyśmy jednak najpierw stwierdzić, że rzeczywiście TK ma kognicję w tym zakresie. Jak już wspomnieliśmy, sam Trybunał był dość ostrożny w tej kwestii, ograniczając swą analizę do pytań prejudycjalnych. Nie dostrzegł sprzeczności pomiędzy kompetencjami ETS wynikającymi z art. 234 TWE a kompetencjami TK wynikającym z art. 188 Kon-

stytucji RP; stwierdził nawet, iż zarzut niezgodności jest oparty na nieporozumieniu, ponieważ zadania obu organów są odmienne. Sądy wspólnotowe mają ustalić wykładnię przepisów prawa wspólnotowego, które mają być następnie zastosowane przez sądy powszechne państw członkowskich (Trybunał pominął milczeniem drugi typ pytań prejudycjalnych – wyłączne uprawnienie do decydowania na podstawie zapytania sądu krajowego o ważności aktu prawa wspólnotowego); natomiast TK orzeka w przedmiocie zgodności ustawodawstwa krajowego oraz umów międzynarodowych z Konstytucją RP. Tym samym nie ma kolizji pomiędzy kognicją obu sądów. TK potwierdził jednak, że jego uprawnienia obejmują również badanie tak trybu zawarcia umowy międzynarodowej, jak i jej treści z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

Inna sprawa, że nie wydaje się, byśmy mieli szybko okazję przekonać się, czy Trybunał miałby kompetencję do zadawania pytań prejudycjalnych, przede wszystkim dlatego, że sam TK nie nosi się z zamiarem zadawania pytań prejudycjalnych, a to jest przecież warunkiem wypowiedzenia się przez ETS w kwestii ich dopuszczalności. Do kwestii tej wrócimy jeszcze w dalszym ciągu tekstu.

7. Nie można do końca wykluczyć powstania pewnej kolizji pomiędzy działaniami obu sądów. Otóż z komentowanego tu orzeczenia TK można wnioskować, że trybunał nie wyłącza możliwości badania zgodności wspólnotowego ustawodawstwa wtórnego z Konstytucją. Dla potrzeb prawa traktatów bowiem pojęcie umowy międzynarodowej rozciąga się na wszystkie dokumenty powiązane z tą umową; tym samym nie ma przeszkód, żeby interpretować przepis art. 188 Konstytucji RP ekstensywnie. Może okazać się, że któryś z sądów powszechnych, rozstrzygający spór pomiędzy podmiotami gospodarczymi na podstawie ustawodawstwa implementującego dyrektywę, dojdzie do wniosku, że ustawa wdrażająca dyrektywę jest niezgodna z Konstytucją. Skieruje w tej sprawie pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, który uzna z kolei, że przed udzieleniem konieczne jest dokonanie wykładni odpowiednich przepisów dyrektywy. Wydaje się oczywiste, że w takiej sytuacji Trybunał będzie uprawiony do zadania pytania prejudycjalnego (od odpowiedzi na to pytanie zależeć będzie rozstrzygnięcie sporu toczącego się przed sądem powszechnym; w dodatku sprawa będzie dotyczyła I filara, a zatem kompetencja TK nie będzie uzależniona od złożenia deklaracji o uznaniu jurysdykcji ETS, tak jak to się dzieje w III filarze, według art. 35 TUE). Co więcej, TK powinien takie pytanie zadać, będąc w istocie sądem ostatniej instancji. Załóżmy, że ETS udzieli odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Trybunału Konstytucyjnego, a następnie sędziowie dojdą do przekonania, że wykładnia dokona-

na przez ETS jest niezgodna z Konstytucją. W takiej sytuacji TK będzie musiał orzec o niezgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją. W efekcie, jak zresztą stwierdził to sam TK, będzie musiało dojść do jednej z trzech możliwych konsekwencji: albo konieczna będzie zmiana Konstytucji, albo rząd RP (jako organ odpowiedzialny za prowadzenie polityki zagranicznej) będzie musiał doprowadzić do zmiany Konstytucji, albo wreszcie Polska będzie musiała wystąpić z Unii Europejskiej.

Dochodzimy w tym momencie do kluczowego zagadnienia: czy owa trójczłonowa alternatywa jest rzeczywiście jedynym rozwiązaniem, czy też TK mógł wypowiedzieć się na temat stosunku pomiędzy prawem unijnym i polską Konstytucją w inny sposób. Innymi słowy, czy moglibyśmy zaproponować inne rozumienie wzajemnego stosunku pomiędzy art. 8 i 9 Konstytucji RP, niż przyjęte jednogłośnie przez sędziów TK.

8. Wracamy do problemu zmiany Konstytucji. Otóż w pkt.18 wniosku zwrócono uwagę na możliwość zmiany Konstytucji pod wpływem orzecznictwa ETS (we wniosku użyto sformułowania „pod presją”), podczas gdy art. 235(6) Konstytucji przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego. Wnioskodawcy widzą w tym sprzeczność. Trybunał Konstytucyjny bardzo mocno zaakcentował, iż wbrew sugestii posłów kwestionujących zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją, samo zawarcie umowy międzynarodowej nie może prowadzić do zmiany Konstytucji. Kategoryczność stanowiska TK związana jest z tym, że pomimo iż przepis art.90 Konstytucji przewiduje możliwość ratyfikacji umowy międzynarodowej przekazującej niektóre kompetencje władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej poprzez procedurę parlamentarną, to niezależnie od tego, że większość wymagana dla ratyfikowania tej umowy jest wyższa niż większość parlamentarna potrzebna do przeprowadzenia zmian Konstytucji (w odniesieniu do Senatu), nie jest możliwe przeprowadzenie zmiany Konstytucji na podstawie odpowiedniego wniosku przedłożonego przez rząd. Co więcej, spośród wszystkich organów państwowych rząd jest jedynym pozbawionym możliwości wszczęcia takiego postępowania. Jednocześnie to właśnie rząd w związku z wykonywanymi kompetencjami w zakresie stosunków z zagranicą, jest jedynym organem, który zgodnie z Konstytucją i ustawą z 2000 r. o umowach międzynarodowych może przedłożyć wniosek o ratyfikację umowy międzynarodowej.

9. Przypomnijmy w tym miejscu, że już wcześniej – na gruncie Małej Konstytucji – Trybunał Konstytucyjny na wniosek rzecznika praw obywatelskich zajmował się możliwością zawarcia przez rząd umowy

niezgodnej z Konstytucją. Kwestię tę rozważaliśmy już szczegółowo w artykule, opublikowanym na łamach niniejszego czasopisma²; zainteresowanych odsyłamy do tamtego tekstu. W przyjętej uchwale³ TK zwrócił wówczas uwagę, iż zawarcie takiej umowy samo przez się nie będzie niezgodne z Konstytucją, jednakże jej ratyfikacja może nastąpić dopiero po dokonanie odpowiedniej nowelizacji Konstytucji. W tej samej uchwale TK wypowiedział się przeciwko możliwości dokonania zmiany Konstytucji poprzez zawarcie umowy międzynarodowej. Obie zasady wyrażona we wspomnianej uchwale TK pozostają aktualne na gruncie Konstytucji z 1997 roku, a orzeczenie TK w sprawie Traktatu Akcesyjnego to potwierdza.

Zobaczmy jednak, czy sytuacja nie wygląda inaczej w przypadku procedury referendalnej. Otóż w sytuacji, gdy naród jako suweren wyraził wolę ratyfikowania takiej umowy (czyli gdy w głosowaniu uczestniczyło ponad 50% uprawnionych, z których większość wypowiedziała się za ratyfikacją), powstają wątpliwości co do tego, kto może taką umowę wypowiedzieć. Wydaje się, że wypowiedzenie umowy może nastąpić tylko w trybie *actus contrarius*⁴. Zatem musimy przyjąć, że sam parlament, ani też jakikolwiek inny organ państwowy (w szczególności prezydent) nie może doprowadzić z mocy własnych kompetencji do wypowiedzenia Traktatu Akcesyjnego.

10. Jesteśmy dalecy od tego, by w przedstawionej tu sytuacji ograniczyć kognicję TK. Konstytucja ani ustawa o TK nie wyłączają bowiem właściwości Trybunału odnośnie do oceny zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej, jeśli została ona poddana procedurze referendalnej. Wydaje się jednak, iż orzekając o niezgodności takiej umowy z Konstytucją Trybunał powinien ograniczyć się do stwierdzenia konfliktu. Po stronie parlamentu musielibyśmy zatem mówić o powstaniu obowiązku doprowadzenia do zmiany odpowiedniego przepisu Konstytucji, który byłby nie do pogodzenia z przepisami prawa unijnego. Nie można w takiej sytuacji wykluczyć przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany Konstytucji. Jeżeli w referendum podjęta zostałaby decyzja o pozostawieniu w mocy odpowiedniego przepisu konstytucyjnego, możemy co najwyżej przeprowadzić referendum w sprawie wystąpie-

² Zob. W. Czapliński, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 16.

³ Por. uchwałę z 30.11.1994 r., sygn. W.10/94, Dz.U. z 1994 r., nr 132, poz. 684.

⁴ Zgadzam się tym samym z tezą zaprezentowaną przez K. Wójtowicza, [w:] *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s.83.

nia z Unii Europejskiej. Mało prawdopodobne wydaje się natomiast możliwość doprowadzenia do zmiany prawa unijnego. Nie ulega jednak wątpliwości z perspektywy prawa unijnego, że aż do momentu zakończenia ewentualnej procedury wystąpienia z Unii Europejskiej polskie organy państwowe miałyby obowiązek stosowania owej normy prawa unijnego niezgodnej z Konstytucją, pod rygorem sankcji wynikających z prawa UE.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego została sformułowana w orzecznictwie ETS. Dotyczy ona każdej normy prawa wspólnotowego i każdej normy prawa wewnętrznego, włączając normy konstytucyjne. Orzeczenia luksemburskie dotyczące tej kwestii są powszechnie znane i nie wydaje się konieczne powoływanie się na nie raz jeszcze *in extenso*. Zwróćmy jednak uwagę na fundamentalne w tym zakresie orzeczenie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*⁵. ETS wskazał w nim jednoznacznie na wymóg przyznania pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego; jednocześnie jednak pokazał drogę w kierunku pogodzenia norm konstytucyjnych i wspólnotowych. Instrumentem w tym kierunku powinna być prowspólnotowa wykładnia prawa konstytucyjnego oraz prokonstytucyjna wykładnia prawa wspólnotowego (należy domniemywać, iż Wspólnota związana jest pewnymi ogólnymi zasadami prawa wynikającymi ze wspólnego dziedzictwa konstytucji państw członkowskich, a tym samym przy stanowieniu prawa instytucje wspólnotowe przestrzegają tych ogólnych zasad; w konkretnej sytuacji chodziło o przestrzeganie praw fundamentalnych. Wykładnia dokonana przez Trybunał szła zresztą dość daleko, ponieważ powinna ona pozwolić sądowi krajowemu na rozciągnięcie owej prowspólnotowej wykładni na szczegółowe normy konstytucyjne).

11. Orzeczenie to nie zrobiło większego wrażenia na sadach konstytucyjnych państw członkowskich. Powszechnie stanęły one na gruncie pierwszeństwa stosowania konstytucji przed prawem wspólnotowym w przypadku stwierdzenia możliwości konfliktu pomiędzy nimi⁶. Oczywiście moglibyśmy spytać o zakres owego prymatu. W najbardziej charakterystycznym przypadku Niemiec możemy nawet zwrócić uwagę na pewnego rodzaju rozdwojenie jaźni. W praktyce niemieckiej bowiem zdarzył się przypadek dokonania zmiany ustawy zasadniczej (konstytucji) pod wpływem orzeczenia ETS interpretującego dyrektywę 76/207/EWG o równym traktowaniu kobiet i mężczyzn w dostępie do zatrud-

⁵ Sprawa 11/70, ECR [1970], s.1161.

⁶ Zob. W. Czapliński, op. cit., s. 7-15.

nienia, szkolenia zawodowego, awansu i warunków pracy⁷; jednocześnie jednak Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie *Traktatu z Maastricht*⁸ stwierdził jednoznacznie, iż istnieją pewne granice przekazania kompetencji państwa na rzecz UE. Są to federalna struktura państwa, zasada trójpodziału władzy oraz prawa fundamentalne wraz z zasadą odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa. Sąd Najwyższy Danii w wyroku w sprawie *Carlsen v. Premier rządu Danii Rasmussen* (6.4.1998 r.)⁹ podkreślił, że odpowiedni przepis konstytucji duńskiej nie upoważnia do przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia aktów prawnych, które byłyby sprzeczne z konstytucją. Podobne przykłady orzeczeń sądów innych państw można by mnożyć. Orzeczenie polskiego TK koresponduje zatem z orzecznictwem innych sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE.

12. Warto wspomnieć w tym miejscu, że Traktat z 29.10.2004 r. ustanawiający Konstytucję dla Europy zawierał przepis art. I-6 stwierdzający, że „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich”. Przepis ten był atakowany przez przeciwników Traktatu konstytucyjnego jako naruszający suwerenność państw członkowskich; jest jednak oczywiste, że taka teza jest nadużyciem. Interesujące, że rozwinięcie tekstu tego przepisu i jego reminiscencje na gruncie prawa konstytucyjnego znaleźć można w bardzo ciekawym i wyważonym oświadczeniu hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z 13.12.2004 r. w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Otóż wydaje się, że powoływany przepis konkretyzuje orzecznictwo ETS w zakresie stosunku pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem wewnętrznym, włączając konstytucje państw członkowskich. W tym momencie powraca jednak kwestia zakresu kognicji sądów konstytucyjnych, i to w wymiarze bardziej fundamentalnym: czy państwa członkowskie nadal są panami traktatów. Jeśli bowiem przekazanie kompetencji nastąpiło zgodnie z konstytucją, to sąd konstytucyjny może badać jedynie formalnie sam proces przekazania. Zakres kompetencji natomiast będzie określał sam ETS, zgodnie z zasadą *compétence de compétence*. Nie wydaje się, by sądy krajowe takie rozwiązanie entuzjastycznie zaakceptowały. Otwiera to nowe pole konfrontacji pomiędzy ETS i sądami konstytucyjnymi.

⁷ Sprawa C-285/98 *Tanja Kreil v. RFN*, ECR [2000], s.I-69.

⁸ Wyrok z 12.10. 1993 r., BVerfGE t.89, s.155.

⁹ <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

Wydaje się, że przedstawiona przez nas konstrukcja lepiej odpowiada szczególnemu charakterowi Unii Europejskiej jako organizacji ponadnarodowej (celowo nie wprowadzamy tu rozróżnienia na prawo unijne i prawo wspólnotowe, a także dla uproszczenia rozumowania traktujemy UE jak organizację międzynarodową).

Możemy jeszcze się zastanowić nad tym, czy uwagi nasze będą miały zastosowanie tylko do prawa unijnego, czy też mogą dotyczyć również innych umów przekazujących kompetencje władzy państwowej na rzecz organów lub organizacji międzynarodowych. Jak wiadomo, sugerowano zastosowanie procedury z art. 90 Konstytucji do ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Ostatecznie jednak podjęto decyzję o ratyfikowaniu Statutu w trybie art. 89 Konstytucji.

13. Suwerenność narodowa jest rzeczywiście jednym z filarów Konstytucji RP. Jest również niezwykle czułą kwestią o dużym znaczeniu politycznym, obecną w wielu dyskusjach związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Przeciwnicy integracji europejskiej zarzucali w szczególności zamianę jednego hegemonia (ZSRR) na drugiego (Brukselę), strasząc Polaków utratą suwerenności. Nie sposób jednak nie zauważyć, iż posłowie zarzucający Traktatowi Akcesyjnemu niezgodność z Konstytucją nie rozumieli istoty pojęcia suwerenności, tak jak formułuje ją prawo międzynarodowe. Przypomnijmy, że Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w orzeczeniu w sprawie *statku „Lotus”* określił suwerenność jako podległość państwa wyłącznie prawu międzynarodowemu, przy jednoczesnej niezależności od innych podmiotów tego prawa. Tym samym państwo ma swobodę działania w stosunkach międzynarodowych, z zastrzeżeniem zachowania zasady *obligationes sunt servandae*. Nie sposób jednak zauważyć, iż ta formuła suwerenności, przegłosowana minimalną większością głosów sędziów Trybunału, została zmodyfikowana przez orzeczenia MTS w sprawach *legalności użycia broni nuklearnej* [1996] oraz *nakazu aresztowania (Kongo v. Belgia)* [2002]. Oba orzeczenia wydają się poszukiwać w sytuacjach będących przedmiotem sporu podstawy prawnej dla działania państwa w stosunkach międzynarodowych. W przypadku pierwszego z orzeczeń MTS zwrócił uwagę, że we współczesnym prawie międzynarodowym nie można wskazać normy zabraniającej użycia w ekstremalnej sytuacji broni atomowej, ale równie trudne byłoby wskazanie normy dopuszczającej jej zastosowanie. Tym samym Trybunał wskazał, że państwa w swych działaniach powinny brać pod uwagę konieczność wskazania w pewnych okolicznościach również normę pozytywną stanowiącą podstawę ich działania. Jeszcze dalej poszedł MTS w wyroku

w sprawie *nakazu aresztowania*. Orzeczenie dotyczyło bowiem nie sytuacji ekstremalnej zagrożenia dla bytu państwa, lecz normy określającej dopuszczalny zakres jurysdykcji karnej państwa. W tym przypadku Trybunał również nie miał wątpliwości¹⁰. Uznał, że państwa nie mogą w dowolny sposób powierzać jurysdykcji uniwersalnej swoim sądom, ponieważ naruszać to może prawa innych państw. To, że jurysdykcja obejmować miała zbrodnię ludobójstwa, sędziowie wchodzący w skład większości pominęli milczeniem.

Dodajmy jeszcze, że w istocie pokrewne suwerenności jest wynikające z art. 2(7) Karty Narodów Zjednoczonych pojęcie wyłącznej kompetencji wewnętrznej państwa jako zespołu tych kwestii, w których możliwość regulacji jest zastrzeżona dla właściwości prawa krajowego. Przyjmuje się w doktrynie, iż treść tego pojęcia określa nie prawo krajowe, lecz właśnie prawo międzynarodowe. Gdyby przyjąć tę konstrukcję do prawa wspólnotowego – o czym wspomnieliśmy wyżej – musielibyśmy uznać, że państwa członkowskie straciły kontrolę nad przekazywaniem kompetencji na rzecz ETS.

14. W tej sytuacji nie do końca zrozumiały jest zarzut wnioskodawców, według którego fakt ustanowienia odrębnego porządku prawnego przez państwa członkowskie spowodował ograniczenie suwerenności tych państw. Warto podkreślić, że w orzecznictwie sądów międzynarodowych, poczynając od pierwszego wyroku STSM w sprawie *statku „Wimbledon”* [1923] dominuje pogląd, że zawarcie umowy międzynarodowej nie może być traktowane jako ograniczenie suwerenności, lecz wręcz przeciwnie – jako dowód, iż dane państwo miało suwerenne kompetencje dla dokonania takiego aktu.

W przypadku procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej na podkreślenie zasługuje jeszcze jedna istotna kwestia. Otóż nadal w najważniejszych sprawach będących przedmiotem zainteresowania Unii, a należących do sfery żywotnych interesów państw członkowskich, decyzje podejmowane są jednogłośnie. W szczególności zasada ta dotyczy wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej. Do tego wprowadzone zostały mechanizmy gwarantujące utrzymanie możliwości wyłączenia danego państwa z obowiązków wynikających ze wspólnej polityki zagranicznej, jeżeli wymagałyby tego ważne interesy państwowe. Fakty te świadczą dobitnie o tym, iż panami traktatów pozostają nadal państwa członkowskie, a rola instytucji ponadnarodowych jest

¹⁰ Mieli je natomiast niektórzy sędziowie, zgłaszając zdanie odrębne do wyroku; wydaje się, że ich stanowisko dużo bardziej koresponduje z rozwojem współczesnego prawa międzynarodowego.

ograniczona do współpracy gospodarczej i socjalnej, będącej domeną Wspólnoty Europejskiej. Nie może więc być mowy o narzuceniu państwu członkowskiemu jakichkolwiek ograniczeń wbrew ich woli. Znakomicie się to wpisuje w powoływany wyżej wyrok STSM w sprawie statku „Lotus”.

15. Skoro mowa o ustanowieniu odrębnego porządku prawnego, zastanówmy się, jaki jest charakter tego prawa. W szczególności wyjaśnienia wymaga kwestia, czy prawo wspólnotowe jest prawem polskim? W doktrynie polskiej coraz częściej spotyka się tezę o multicentryczności polskiego systemu prawnego, na który składają się prawo międzynarodowe, prawo unijne i prawo krajowe, przy czym stosunek pomiędzy tymi podsystemami jest daleki od klarowności i jednoznaczności¹¹. Wychodząc z takiego podziału, musimy uznać za oczywiste, iż prawo wspólnotowe nie jest prawem polskim, lecz prawem zewnętrznym. Jest ono jedynie wprowadzane do polskiego porządku prawnego, zgodnie z zasadą bezpośredniego obowiązywania prawa WE. Co do prawa unijnego, jego charakter prawny nie wydaje się do końca wyjaśniony. Jesteśmy jednak skłonni zaakceptować pogląd wyrażony przez TK w orzeczeniu w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, iż w swej istocie jest ono zbliżone do prawa międzynarodowego, a decyzje ramowe są pewną, szczególną formą umowy międzynarodowej¹². Wnioskodawcy

¹¹ Por. np. E. Łętowska, *Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” (EPS) 2005, nr 1, s. 3.

¹² Decyzja ramowa ze względu na międzyrządowy charakter III filara jest zbliżona do międzynarodowej umowy zatwierdzanej na gruncie prawa polskiego. W prawie niemieckim pogląd o tym, że jest to umowa międzynarodowa, wydaje się rozpowszechniony – por. np. M. Pechstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union*, Tübingen 2000, s.135; R. Zott, *Der rechtliche Rahmen der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union*, Frankfurt/M. 1999, s. 285. Interesujące jest natomiast, że w doktrynie innych państw, zwłaszcza francuskiej, autorzy ograniczają się do przedstawienia podobieństw i różnic pomiędzy dyrektywami i decyzjami ramowymi, nie zastanawiając się nad ich charakterem prawnym z perspektywy prawa międzynarodowego. Tym samym wydają się zaliczać decyzje ramowe do prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe. Zob. J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 1999, s.164 i 814; J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris 2004, s. 605. W polskiej doktrynie podobnie autorka bodaj pierwszej analizy decyzji ramowej jako źródła prawa, M. Szwarc, *Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego w UE*, PiP 2005, nr 7, s. 22; J. Skoczek, *Rozwiązania instytucjonalne i proces decyzyjny w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 57; czy też – podejmując udaną próbę analizy doktryny – I. Wróbel, *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002, s. 107.

w postępowaniu przed TK wysunęli argument, iż art. 249 TWE jest sprzeczny z art. 87 Konstytucji (przepis ten zawiera katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce). Trybunał (pkt 18.5 wyroku) dość gładko prześliznął się po tym zagadnieniu, zwracając uwagę, że w istocie akty prawa wspólnotowego stanowiące są na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej, a zatem są objęte przepisem art. 87. Wydaje się jednak, że problem ewentualnego uzupełnienia katalogu źródeł wymaga dokładnego przyjrzenia się i analizy, zwłaszcza wobec zdecydowanej dychotomii pomiędzy ust. 1–2 a ust. 3 art. 91 Konstytucji. Zaliczenie źródeł prawa wspólnotowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa polskiego byłoby wskazane zwłaszcza wobec tezy, że prawo wspólnotowe stanowi odrębny porządek prawny, wprowadzany jednak do prawa polskiego i wywierający w nim bezpośrednie skutki. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do rozporządzeń, które co do zasady stwarzają uprawnienia lub nakładają obowiązki na obywateli.

16. Pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem wewnętrznym jest bardzo często traktowane jako naruszenie zasady, zgodnie z którą najwyższą normą w państwie jest Konstytucja. W rzeczywistości jest to nic innego, jak wyraz zasady *pacta sunt servanda*¹³. Warto w tym momencie przypomnieć, iż jeszcze w okresie międzywojennym Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej kilkakrotnie podnosił zagadnienie stosunku prawa międzynarodowego do prawa krajowego państw zawierających umowy międzynarodowe. W znanym orzeczeniu w sprawie *pewnych interesów niemieckich na Górnym Śląsku* [1926] stwierdził, iż z perspektywy prawa międzynarodowego prawo wewnętrzne to wyłącznie fakty pozbawione mocy normatywnej; w innym wyroku (sprawa *traktowania obywateli polskich w Gdańsku* [1932]) zwrócił uwagę, że państwo nie może powoływać się na normy konstytucyjne, aby usprawiedliwić niewykonywanie zobowiązań międzynarodowych. Ta ostatnia zasada wynika wprost z przepisu art. 27 Konwencji wiedeńskiej z 23.5.1969 r. o prawie umów międzynarodowych, ratyfikowanej m.in. przez Polskę, a także z art. 9 Konstytucji RP.

Wypowiadając się w kwestii zgodności prawa unijnego z art. 55 Konstytucji, zabraniającym ekstradycji obywateli polskich, Trybunał

Inaczej J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania – konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, EPS 2005, nr 1, s. 13, który pisze o „hybrydzie” prawa wspólnotowego i międzynarodowego.

¹³ Zob. W. Czaplinski, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, nb. 523.

Konstytucyjny odwołał się do swego wcześniejszego orzeczenia w sprawie zgodności z Konstytucją przepisu art. 607t kodeksu postępowania karnego. Orzeczenie to stwierdziło, że wdrożenie (implementacja) decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania do polskiego porządku prawnego zostało dokonane nieprawidłowo, a wymieniony przepis jest niezgodny z Konstytucją i straci moc po upływie 18 miesięcy od opublikowania wspomnianego orzeczenia TK w Dzienniku Ustaw. Wydanie owego orzeczenia pozwoliło Trybunałowi na uniknięcie ustosunkowania się do zarzutu podniesionego w tej kwestii przez grupę posłów. Gdyby bowiem uznał wówczas, że ustawa wprowadzająca decyzję ramową jest niezgodna z Konstytucją, musiałby również potwierdzić, że w obecnym brzmieniu art. 55 Konstytucji przepis ten wymagałby modyfikacji. W konsekwencji byłoby to równoznaczne ze stwierdzeniem, że Traktat Akcesyjny, obejmujący całe *acquis* UE, jest niezgodny z Konstytucją.

17. Wspomnimy jeszcze, że nasza ocena wyroku TK w sprawie nakazu aresztowania jest krytyczna, gdyż Trybunał zlekceważył rozwój prawa międzynarodowego i prawa europejskiego, interpretując przepis art. 55 Konstytucji ekstensywnie. Pogląd ten podzielił w pewnym sensie ETS w orzeczeniu w sprawie *postępowania karnego p. M. Pupino*¹⁴ rozciągając na współpracę w sprawach karnych zasadę lojalności i dokonując jej ekstensywnej wykładni. Każdy sąd powinien interpretować prawo krajowe w sposób pronunijny, przy czym granice tej wykładni zostały w dwóch częściach orzeczenia zakreślone w zróżnicowany sposób. W pierwszej części orzeczenia ETS podkreślił, że wykładnia przyjazna prawu UE nie może naruszać ogólnych zasad prawa (w tym np. zasady nieretroakcji), ale w drugiej części uznał, iż nie może ona być dokonywana *contra legem*, znacznie zawężając pole manewru sądu krajowego. Inna sprawa, że w przypadku art. 607t kpk Trybunał Konstytucyjny był świadomy możliwości dokonania wykładni pronunijnej, gdyż wskazywały ją m.in. opinia Rady Legislacyjnej oraz opinie doktryny; nie poszedł jednak tą drogą, wskazując w istocie na konieczność dokonania zmiany Konstytucji.

18. Wspominaliśmy już wyżej o pewnych wątpliwościach dotyczących kompetencji TK do zadawania pytań prejudycjalnych. Znakomitą okazją dla zadania takiego pytania była sprawa nakazu aresztowania, kiedy to Trybunał powinien był spytać o wykładnię pojęcia „wydanie”, okre-

¹⁴ Sprawa C-105/03, wyrok z 16.6.2005 r., niepubl.

ślonego w decyzji ramowej. Mamy wprawdzie pewne wątpliwości co do właściwości TK do zadania takiego pytania, jako że Polska nie złożyła dotąd deklaracji o uznaniu jurysdykcji ETS w ramach współpracy w sprawach karnych, przewidzianej przez art. 35 TUE. Co więcej, parlament zdecydowanie odrzucił możliwość zajęcia się taką deklaracją w poprzedniej kadencji; rząd premiera M. Belki zareagował na to przedziwnie, przesyłając ponownie wniosek o zatwierdzenie takiej deklaracji przez Sejm i Senat w trybie właściwym dla ustawy ratyfikacyjnej. Stanowisko to wiąże się z tezą, jakoby złożenie oświadczenia byłoby równoznaczne ze zmianą zakresu obowiązywania umowy, której procedura została określona w ustawie o umowach międzynarodowych. Wydaje się wszelako, że w tym przypadku pogląd ten jest chybiony, ponieważ możliwość złożenia deklaracji wynika wprost z tekstu TUE. Należy zatem, naszym zdaniem, przyjąć, iż w wyniku procedury ratyfikacyjnej tego Traktatu prezydent, po uzyskaniu uprzedniej zgody suwerena – jakim jest naród – wyraził również zgodę na złożenie odpowiedniej deklaracji, i to w możliwie najszerszym zakresie przewidzianym przez TUE. Rzeczą rządu jest natomiast zmaterializowanie owej kompetencji.

Moglibyśmy jednak podjąć próbę argumentacji, że pomimo braku odpowiedniej deklaracji Trybunał Konstytucyjny mógłby zwrócić się do ETS z wnioskiem o wykładnię pojęcia „wydania” z decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania. Pojęcie „sądów” z art. 35 TUE można by bowiem interpretować jako obejmujące wyłącznie sądy powszechne, natomiast pozycja sądów konstytucyjnych jest inna. Są one bowiem organami wymiaru sprawiedliwości, ale usytuowanymi w systemie aparatu państwowego inaczej niż pozostałe sądy.

19. Na zakończenie chcielibyśmy poświęcić kilka słów ewentualnemu wpływowi prawa wspólnotowego na własność polską na ziemiach zachodnich i północnych. Dobrze się stało, że Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku ustosunkował się do tezy wnioskodawców, jakoby prawo wspólnotowe mogło zostać wykorzystane w celu podważenia stosunków własnościowych na tych terenach. Samo odwołanie się do takiej możliwości było znaczącym nadużyciem, podsycającym tylko obawy ludności polskiej, której poziom świadomości prawnej nie jest zbyt wysoki. TK słusznie zauważył, że ani *ratione materiae*, ani *ratione temporis* prawo wspólnotowe nie może mieć zastosowania dla oceny prawa polskiego i skutków jego stosowania.

20. Podsumowując, musimy stwierdzić, że dobrze się stało, iż Trybunał Konstytucyjny miał okazję wypowiedzieć się na temat zgodności

prawa wspólnotowego i unijnego z Konstytucją RP. Orzeczenie w sprawie Traktatu Akcesyjnego powinno przy tym być rozpatrywane łącznie z orzeczeniem w sprawie nakazu aresztowania, przyjętym przez doktrynę w Polsce dość krytycznie. Nie wydaje się ze względów politycznych, aby Trybunał mógł się zdobyć na wydanie – w rok po przystąpieniu – orzeczenia stwierdzającego niezgodność Traktatu z Konstytucją. Zarzuty podnoszone przez skarżących były przy tym doskonale znane i analizowane zarówno przez doktrynę, jak i przez różne ciała (w tym Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów) na długo przez akcesję; wnioski Trybunału były też zgodne z postulatami doktryny. Ponadto argumentacja Trybunału w wielu punktach powtarza tezy orzeczeń zagranicznych sądów konstytucyjnych „starych” państw członkowskich, które ze wszystkimi kwestiami podnoszonymi w postępowaniu przed polskim Trybunałem także wcześniej się spotkały. Nie było więc niespodzianek. Nie można wykluczyć, iż pojawiać się będą nadal próby podważenia poszczególnych aktów prawa wspólnotowego w trybie skargi konstytucyjnej; nie obawiam się wszakże niespodzianek. Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja wymaga pewnych zmian w związku z członkostwem w UE; wbrew temu, co niekiedy twierdzi się w literaturze przedmiotu, trudno było w fazie przedakcesyjnej, kiedy to członkostwo Polski w Unii wcale nie było pewne, a zapóźnienie m.in. w dostosowaniu prawa znaczące, wprowadzać do Konstytucji przepisy odwołujące się wprost do prawa unijnego. Wyrok TK nie rozwiązał wszystkich problemów, w wielu miejscach argumentacja jest nietrafiona i dyskusyjna, i na pewno będzie przedmiotem licznych analiz i komentarzy w przyszłości. Również z perspektywy samego Trybunału oba wyroki są istotne, ponieważ wskazują na kierunek, w jakim będzie szedł TK szukając swego miejsca w systemie państwowym i prawnym Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

*Władysław Czapliński**

* Prof. dr hab. Władysław Czapliński – dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN, profesor w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego