

Władysław Czapliński

# Czy Trybunał Konstytucyjny podważył zasadę prymatu prawa unijnego nad prawem polskim?

Władysław Czapliński

Profesor nauk prawnych, dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN, kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji.

## **Did the Polish Constitutional Tribunal Call into Question the Principle of Primacy of the EU Law over the Polish Law?**

In the judgment as of 13<sup>th</sup> October 2010 in the case ref. No. Kp 1/09 the Tribunal ruled whether a provision of the Polish Law on Organization of Fishery Market empowering the Polish government to issue the regulation was consistent with the Constitution. The regulation issued by the government was in fact an act of implementation of the European Regulation No. 1224/09 which minutely regulated the fishery market. Therefore questioning the Polish law could mean calling into question the European law. The author claims the Tribunal ruling on the non-consistency of the above mentioned regulation with the Polish Constitution in fact has not changed anything in the up to now elaborated principle. It says, the last word about the conformity of the European law with the Polish Constitution belongs to the Polish Constitutional Tribunal. Apart from it the author claims, unlike the Tribunal, that issuing the regulation by the government referring to the European Regulation is acceptable.

### **Zasada pierwszeństwa prawa unijnego z punktu widzenia UE i państw członkowskich**

Traktaty założycielskie nie rozwiązały kwestii wzajemnego stosunku pomiędzy prawem europejskim a systemami prawnymi państw członkowskich. Kwestia ta została zatem pozostawiona orzecznictwu, przede wszystkim orzecznictwu Europejskiego Try-

bunału Sprawiedliwości – ETS (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – TSUE), które wypracowało doktrynę pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego (unijnego). Praktyka sądowa jest w tej materii doskonale znana i nie wydaje się konieczne szczegółowe jej analizowanie, stąd odwołanie do kilku tylko najważniejszych orzeczeń. Już w sprawie 6/64,

*Costa przeciwko ENEL*<sup>1</sup>, ETS podkreślił, że przekazanie pewnych uprawnień na rzecz Wspólnoty musiało skutkować ograniczeniem kompetencji wewnętrznej, a tym samym prymatem prawa wspólnotowego. Następnie wskazał, że zasada prymatu dotyczy również norm konstytucyjnych, a w konsekwencji powołania się na prawa fundamentalne jako zasady ogólne prawa europejskiego. Wyłączył możliwość powołania się na prawa określone w konstytucji w celu podważenia skuteczności prawa unijnego (sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>2</sup>). Zasada prymatu dotyczy wszystkich organów państwowych. W szczególności konsekwencją zasady nadrzędności musi być odmowa zastosowania przez sądy krajowe prawa niezgodnego z prawem europejskim (sprawa 106/77, *Simmenthal*<sup>3</sup>), przy czym każdy sąd może to uczynić w ramach swojej właściwości orzeczniczej. Pierwszeństwo obejmuje, jak wspomniano, nie tylko sądy, lecz również inne organy państwowe, w tym samorządowe (sprawa 103/88, *Fratelli Costanzo*<sup>4</sup>) oraz administracyjne (sprawa C-224/97, *E. Ciola*<sup>5</sup>), a w razie potrzeby również te, które są właściwe dla nowelizacji konstytucji (sprawa C-378/07, *Angelidaki i inni*<sup>6</sup>). Prymat odnosi się zarówno do norm wcześniejszych niż dana norma europejska, jak i do późniejszych. Nie oznacza automatycznej nieważności norm sprzecznych z prawem europejskim, lecz jedynie zakaz ich stosowania. Interesujące, że ETS wskazał także na wynikający z zasady lojalnej współpracy, ciążący na państwach członkowskich, obowiązek uchylecia norm niezgodnych z prawem unijnym (sprawa 104/86, *Komisja przeciwko Włochom*<sup>7</sup>) – co wykracza poza ramy tradycyjnego prawa międzynarodowego, pozostawiającego państwom członkowskim pewien zakres swobody decyzji.

Próbę uregulowania tej kwestii w sposób ostateczny przesądzający o zobowiązaniach państw członkowskich podjęto w traktacie konstytucyjnym oraz w traktacie lizbońskim; trudno je jednak uznać za de-

cydujące. Powrócimy do tej kwestii w dalszym ciągu opracowania.

W poszczególnych państwach członkowskich sytuacja nie jest jednak tak klarowna, jak chciałby tego ETS. O ile w codziennej praktyce stosowanie prawa unijnego nie wzbudza wątpliwości, o tyle w sytuacjach wymagających jednoznacznej deklaracji o charakterze systemowym, o zakresie szerszym niż jednostkowy, sądy państw członkowskich ich unikają. Spośród obowiązujących konstytucji jedynie holenderska (w wersji z 1983 r.) zawiera wyraźny przepis potwierdzający pierwszeństwo prawa stanowionego przez organizację międzynarodową (art. 93). W pozostałych państwach – co do zasady – w orzecznictwie sądów konstytucyjnych lub spełniających ich funkcję sądów najwyższych uznaje się, że konstytucje narodowe wyznaczają granice przekazania kompetencji na rzecz europejskich organizacji integracyjnych, tym samym stwarzając ograniczenia dla zasady bezwzględnego prymatu prawa unijnego. Zazwyczaj ograniczenia mają postać zagwarantowania pozostawienia organom narodowym tych kompetencji, które przesądzają o suwerenności państwowej (nie wskazując wszakże, o jakie kompetencje chodzi – zgodnie zresztą z międzynarodowoprawnym rozumieniem tego pojęcia). Dowodzi tego praktyka m.in. sądów konstytucyjnych RFN, Hiszpanii, Polski czy Czech, a także sądów najwyższych Irlandii i Danii.

### **Wyrok TK z dnia 13 października 2010 r. w sprawie Kp 1/09<sup>8</sup>**

W dotychczasowej praktyce Trybunału (zwłaszcza w kontekście orzeczenia z dnia 11 maja 2005 r., sprawa K 18/04<sup>9</sup>) ukształtował się pogląd, mający zresztą pełne oparcie w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., że prawo Unii Europejskiej jest podporządkowane Konstytucji, natomiast ma pierwszeństwo stosowania w odniesieniu do pozostałych norm prawa polskiego. Sędziowie oparli swoje stanowisko na systematyce Konstytucji i orzekli, że w przypadku konfliktu pomiędzy Konstytucją a zobowiązaniami międzynarodowymi (odpowiednio między przepisami art. 8 i art. 9 Konstytucji) należy rozstrzygnąć na rzecz pierwszego z tych przepisów,

1 Zb. Orz. 1964, s. 1141.

2 Zb. Orz. 1970, s. 1125.

3 Zb. Orz. 1978, s. 629.

4 Zb. Orz. 1989, s. 1839.

5 Zb. Orz. 1999, s. I-2517.

6 Zb. Orz. 2009, s. I-3071.

7 Zb. Orz. 1988, s. 1799.

8 OTK ZU z 2010 r. Nr 8A, poz. 74.

9 OTK ZU z 2005 r. Nr 5A, poz. 49.

właśnie ze względu na jego usytuowanie w Konstytucji. Drugi argument wynikał z brzmienia przepisów zawartych w rozdz. III Konstytucji, poświęconym źródłom prawa. Dwa przepisy: art. 87 i art. 91 – wskazują pośrednio lub bezpośrednio na hierarchię źródeł prawa. Obie regulacje są zresztą wzajemnie niespójne. O ile bowiem art. 87 sytuuje ratyfikowane umowy międzynarodowe w systemie źródeł pomiędzy ustawami a innymi aktami prawnymi (a przyjmując rozumowanie TK – kolejność, w jakiej wymienione są w ramach tego przepisu poszczególne źródła prawa powszechnie obowiązujące, przesądza o ich hierarchii), o tyle art. 91 traktuje je jako mające – w przypadku konfliktu – pierwszeństwo przed ustawami. Specjalna regulacja w ust. 3 tego artykułu stanowi o miejscu aktów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, przyznając tym aktom rangę wyższą niż ranga ustawy. Pomimo pewnych wątpliwości podnoszonych w doktrynie, wydaje się oczywiste, że: po pierwsze, powoływany przepis art. 91 ust. 3 dotyczy nie wszystkich organizacji międzynarodowych, lecz jedynie tych, do których Polska przystąpiła zgodnie z procedurą określoną w art. 90 Konstytucji; po wtóre, nie ulega wątpliwości, że art. 90 i art. 91 ust. 3 zostały włączone do Konstytucji RP w związku z antycypowanym członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Jest bowiem logiczne, że wobec niepewnego rezultatu negocjacji akcesyjnych nie byłoby przezorne wprowadzanie do ustawy zasadniczej przepisów mówiących wprost o przystąpieniu do UE.

Orzeczenie TK w sprawie Kp 1/09, będące przedmiotem naszego zainteresowania, dotyczyło kwestii szczegółowej: możliwości wydania rozporządzenia wdrażającego prawo unijne na podstawie rozporządzenia UE, na gruncie obowiązującego przepisu art. 92 Konstytucji. Spór powstały pomiędzy sędziami konstytucyjnymi oraz zdanie odrębne czterech sędziów reprezentujących frakcję proeuropejską w TK wskazują, że kwestia ta może mieć zasadniczy wpływ na praktyczne podejście do konsekwencji członkostwa Polski w Unii.

W styczniu 2009 r. ówczesny prezydent Lech Kaczyński skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 23 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o organizacji rynku rybnego<sup>10</sup>. Powoływany przepis wprowadził obo-

wiązek sprzedaży pewnych gatunków ryb, objętych szczególnym reżimem, wyłącznie w tzw. ośrodkach pierwszej sprzedaży, wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Szczegółowa procedura powinna być określona w rozporządzeniu Rady Ministrów. Zdaniem Prezydenta RP takie rozwiązanie naruszało konstytucyjną zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej i mogło prowadzić do powstania monopoli, mających wyłączność sprzedaży. Ponadto proponowana regulacja miała charakter blankietowy, ramowy, w związku z czym prezydent uznał, że nie spełnia ona wymogów konstytucyjnych stawianych aktom wykonawczym. Rząd zdecydował się wydać w tej sprawie rozporządzenie.

Aktem regulującym tę kwestię na płaszczyźnie unijnej jest rozporządzenie Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. w sprawie ustanowienia mechanizmów kontroli mających zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa<sup>11</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie może ono stanowić wystarczającej podstawy dla wydania rozporządzenia rządowego.

Zgodnie z przepisem art. 92 obowiązującej Konstytucji (stanowiącej w tej sprawie wzorzec kontroli) rozporządzenia mogą być wydane przez rząd wyłącznie w celu wykonania ustaw i tylko w ramach i w zakresie precyzyjnie określonych przez ustawę. Ponieważ polityka rybołówstwa należy do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, państwa członkowskie – zgodnie z utrwalonym i spójnym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości – mają obowiązek powstrzymać się od stanowienia prawa w tej dziedzinie. W istocie rzeczy mamy zresztą do czynienia z pewnym konfliktem pomiędzy Konstytucją a prawem unijnym – odnośnie do tego, czy rozporządzenia unijne powinny być w razie potrzeby uzupełnione przez ustawy (spełniające kryteria jasnych, precyzyjnych i wyczerpujących regulacji prawnych), czy też w razie potrzeby mogą być implementowane w drodze wydawania rozporządzeń rządowych, opartych wprost na instrumentach prawnych Unii Europejskiej.

Uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wypowiedzieli się za utrzymaniem obo-

<sup>10</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 168.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa, Dz.Urz. WE L 261 z 20.10.1993, s. 1–16.

wiązującej wersji rozporządzenia rządowego. Marszałek Sejmu w imieniu parlamentu argumentował, że przepisy konstytucyjne nie wykluczają możliwości ograniczenia przez rząd swobody prowadzenia działalności gospodarczej, materia ta nie ma bowiem cha-

kontroli nad realizacją wspólnej polityki rybołówstwa. Powołane wyżej rozporządzenie 2847/93 było jednym z instrumentów dotyczących tego zagadnienia. Nowe rozporządzenie 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r.<sup>13</sup> zmieniło obowiązujące ustawodawstwo w celu zwią-



## Rozporządzenie unijne jest aktem wyższej rangi niż ustawa, a zatem nie ma przeszkód, by oprzeć na nim akt wykonawczy.

rakteru konstytucyjnego ani zastrzeżonego dla ustawy, a swobodę prawodawcy wyznacza prawo Unii Europejskiej. Stanowisko Marszałka Sejmu jest znaczące, ponieważ cała sprawa wiąże się z zakresem prerogatyw parlamentu. Podobny pogląd wyraził Prokurator Generalny, który wskazał, że kompetencje prawodawcze przyznane przez ustawę rządowi nie miały charakteru wiążącego, przez co właściwy minister nie miał obowiązku wydania odpowiednich przepisów. Jeżeli już to uczynił, był związany przepisami prawa unijnego regulującymi wspólną politykę rybołówstwa.

Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku podkreślił, że uznał się za właściwy dla oceny konstytucyjności rozporządzenia wydanego przez rząd, jednakże nie ocenił pozycji prawnej aktów prawa unijnego. W szczególności zanalizował główne elementy wspólnej polityki rybołówstwa, podkreślając w szczególności, że należy ona do wyłącznej kompetencji Unii (co w zasadzie wyłącza kompetencję stanowienia prawa przez państwa członkowskie). Wskazał również, że zgodnie z zasadami prawa unijnego, nawet jeżeli rozporządzenia unijne są bezpośrednio obowiązujące i bezpośrednio skuteczne w porządku prawnym państw członkowskich, to jednak w wyjątkowych sytuacjach państwa mogą stanowić prawo w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa unijnego. Dotyczy to również wspólnej polityki rybołówstwa. Zgodnie z rozporządzeniem 2371/2002<sup>12</sup> na państwach członkowskich ciąży obowiązek wykonywania pełnej i efektywnej

szczenia efektywności regulacji unijnych. Jego celem było wprowadzenie ujednoczonego i spójnego systemu kontroli, opartego na nowych technologiach informatycznych, i obejmującego m.in. elektroniczny system weryfikacji połowów oraz satelitarny system monitorowania statków rybackich. Trybunał zwrócił uwagę, że rozporządzenie 2847/93 było istotnym elementem systemu kontroli. Kontrola ta jest niezbędna ze względu na wymogi ochrony środowiska naturalnego; aktów spełniał także kryteria interesu publicznego jako przesłanki nałożenia ograniczeń na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem większości sędziów konstytucyjnych ograniczenia te powinny być wprowadzone poprzez ustawę, a nie blankietową delegację, wykonaną przez rząd. W konkluzji Trybunał zwrócił uwagę, że wejście w życie rozporządzenia 1224/2009 mogłoby zmienić i uzupełnić zakres stosowania polskich przepisów wewnętrznych regulujących politykę rybołówstwa, jednakże kwestia ta została ostatecznie w wyroku pominięta.

rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, Dz.Urz. WE L 358 z 31.12.2002, s. 59–80.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006, Dz.Urz. UE L 343 z 22.12.2009, s. 1–50.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów

Czworo sędziów zgłosiło zdanie odrębne, odrzucając stanowisko TK odnośnie do relacji pomiędzy prawem polskim i unijnym. Autor tego tekstu podziela ich pogląd. Argument polegający na uznaniu wyłączności podstawy ustawowej byłby słuszny, gdyby re-

### *Projekt nowelizacji Konstytucji RP a stosunek prawa unijnego do prawa polskiego*

W trakcie prac nad projektem zmian w Konstytucji RP w związku z członkostwem Polski w Unii Europej-



## **Konsekwencją utrzymania dotychczasowego stanowiska będzie uznanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania w ostatniej instancji w przedmiocie ewentualnej zgodności między prawem unijnym a Konstytucją.**

gulacja polityki rybołówstwa opierała się wyłącznie na aktach prawa wewnętrznego. Skoro rozporządzenia unijne są bezpośrednio obowiązujące i skuteczne w polskim porządku prawnym, a do tego mają prymat w stosunku do ustaw w sytuacjach konfliktu norm (zgodnie z przepisem art. 91 ust. 3 Konstytucji), swoboda działania rządu jest ograniczona przez prawo unijne. Celem aktów prawa wewnętrznego jest wykonanie instrumentów unijnych, a nie ustaw krajowych. Tym samym musimy odrzucić argumentację TK dotyczącą nieprecyzyjnej delegacji do wydania rozporządzenia. Co więcej, rozporządzenie unijne jest aktem wyższej rangi niż ustawa, a zatem nie ma przeszkód, by oprócz na nim akt wykonawczy. Można przy tym założyć, że celem przepisu ograniczającego możliwość wydawania rozporządzeń przez rząd jest zachowanie kontroli parlamentu nad prawodawstwem rządowym. Taką rolę w odniesieniu do umów międzynarodowych spełnia akt ratyfikacji, który przecież ogranicza przedmiotowo kompetencje Unii. Wreszcie istotne wydaje się, że Konstytucja, podobnie jak cały porządek prawny państw członkowskich, powinna być interpretowana w duchu proeuropejskim, zgodnie z zasadami lojalnej współpracy i pośredniej skuteczności prawa unijnego. Tej kwestii Trybunał jednak w ogóle nie rozważał.

skiej, w ramach zespołu ekspertów powołanego przez ówczesnego Marszałka Sejmu, późniejszego prezydenta Bronisława Komorowskiego, starły się dwa poglądy. Zwolennicy pierwszego, zbiegiem okoliczności reprezentujący przede wszystkim naukę prawa konstytucyjnego, stali na stanowisku utrzymania dotychczasowego modelu wypracowanego przez TK w wyroku w sprawie zgodności z Konstytucją RP traktatu akcesyjnego – podporządkowania prawa unijnego Konstytucji. Z kolei specjaliści w dziedzinie prawa międzynarodowego i europejskiego proponowali wykorzystanie okazji i znowelizowanie Konstytucji w kierunku zapewnienia prymatu prawa europejskiego. Znakomitym wzorcem byłoby w tym kontekście przeniesienie na polski grunt przepisu art. I-6 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który stanowił, że w tych sprawach, w których kompetencje zostały przekazane na rzecz UE, prawo unijne będzie miało pierwszeństwo przed prawem polskim. Ostatecznie przyjęta została kompromisowa propozycja, która opiera się na deklaracji nr 17, dołączonej do traktatu lizbońskiego, zgodnie z którą stosunek pomiędzy prawem unijnym a prawami wewnętrznymi państw członkowskich określać będą dotychczasowe zasady. Odwołano się przy tym do opinii prawnej służb Rady oraz do orzecznictwa ETS. W ten sposób utrzymany został aktualny

stan rzeczy, w którym każda z zainteresowanych stron pozostaje przy swoim stanowisku.

Konsekwencją utrzymania dotychczasowego stanowiska będzie uznanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania w ostatniej instancji w przedmiocie ewentualnej zgodności między prawem unijnym a Konstytucją. Kompetencja taka jest wszelako ograniczona do kontroli konstytucyjności aktów prawa krajowego, przyjętych w celu wprowadzenia do prawa polskiego aktów unijnych; ale również do kompetencji TK może należeć ostateczne rozstrzygnięcie w kwestiach, w których wypowiedział się ETS w trybie prejudycjalnym.

### **Podsumowanie**

Analizowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego rzeczywiście można odczytywać jako podważenie pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, tak jak je odczytuje ETS. Nie wydaje się wszelako, w świetle wcześniejszego orzecznictwa TK, by rzeczywiście taki był zamiar Trybunału. Stoi on przecież na straży Konstytucji; interpretacja tego aktu *contra legem* musiałaby wzbudzić równe emocje i sprzeciw doktryny. Nie wydaje się również, by spór o stosunek obu systemów prawnych został szybko rozwiązany. Jak wskazano wyżej, taka tendencja dominuje zresztą bodaj we wszystkich państwach członkowskich – z wyjątkiem Niderlandów.