

CZŁONKOSTWO W UE A ZMIANA KONSTYTUCJI RP Z 1997 – PRAWO UNIJNE
JAKO STYMULATOR ZMIAN**Bogusław Banaszak ***

*Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego
ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław
Telefon +48 71 3752319
E-mail: kaprakon@prawo.uni.wroc.pl*

Ryszard Balicki **

*Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego
ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław
Telefon +48 71 3752790
E-mail: kaprakon@prawo.uni.wroc.pl*

Pateikta 2006 m. spalio 30 d., parengta spausdinti 2006 m. lapkričio 13 d.

Streszczenie. W artykule są omawiane problemy, związane z dostosowaniem Konstytucji RP z 1997 r. do wymogów nowej sytuacji politycznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Autorzy zauważają, że Konstytucja używając w art. 91 ust. 3 formuły o bezpośrednim stosowaniu prawa stanowionego przez organy prawodawcze tej organizacji międzynarodowej nie określa bliżej, co należy pod nią rozumieć. Zdaniem autorów, dotychczasowa praktyka implementacyjna polegająca na wydawaniu aktów prawa wewnętrznego powtarzających w istocie akty prawa unijnego nie jest racjonalna i do Konstytucji powinna zostać wprowadzona norma inaczej regulująca to zagadnienie. W artykule zwraca się też uwagę na niektóre problemy szczegółowe wymagające zmiany Konstytucji – do najważniejszych problemów autorzy zaliczają konieczność implementacji decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. o Europejskim Nakazie Aresztowania oraz procedurę notyfikacyjną.

Pojęcia kluczowe: zmiana Konstytucji, nadrzędność Konstytucji, implementacja i bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego (unijnego), Europejski Nakaz Aresztowania, procedura notyfikacyjna.

1. UWAGI WSTĘPNE

Przystępując do Unii Europejskiej doktryna polskiego prawa konstytucyjnego nie była do końca świadoma jakie będą następstwa tego faktu dla najważniejszego aktu ustrojowego jakim jest konstytucja. Szybko się jednak okazało, iż polska konstytucja z 1997 r. powinna zostać dostosowana do wymogów nowej sytuacji

politycznej, i to nawet w zakresie szerszym niż uprzedni zgłaszane postulaty [zob. np. 1; 2].

2. PRZYSTĄPIENIE POLSKI DO UE JAKO PRZESŁANKA ZMIANY KONSTYTUCJI

W Polsce, podobnie jak w większości państw członkowskich UE Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym i zachowuje nadrzędność w stosunku do prawa unijnego. Należy w tym miejscu powołać art. 90 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że RP może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kom-

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Prof. dr. hab.

** Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, dr.

petencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Jak słusznie zauważa K. Działocha „Norma konstytucji mówiąca o przekazaniu („może przekazać”) organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach oznacza akt, w wyniku którego RP rezygnuje z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie, dopuszczając do stosowania w tym zakresie, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego)” [3, s. 3].

Prawu wspólnotowemu Konstytucja RP przyznała prymat przed wewnętrznymi regulacjami o randze niższej niż konstytucja, co wynika z jej art. 91 ust. 2 w przypadku tzw. prawa pierwotnego (układy tworzące UE, aneksy do nich, traktaty je nowelizujące, traktaty o przystąpieniu nowych państw itd.) i z art. 91 ust. 3 w odniesieniu do tzw. prawa wtórnego (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje). To, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się z nim pogodzić ustawy.

Jeżeli wynika z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej tworzącej organizację międzynarodową do prawa stanowionego przez organy prawodawcze tej organizacji odnosi się zasada jego bezpośredniego stosowania (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Konstytucja RP z 1997 r. używając w art. 91 ust. 3 formuły o bezpośrednim stosowaniu prawa stanowionego przez organy prawodawcze tej organizacji międzynarodowej – co oznacza akty prawa wtórnego UE – nie określa bliżej co należy pod nią rozumieć. Czyni tak w sytuacji, w której pojęcie stosowania prawa nie jest jednolicie rozumiane w nauce prawa.

W praktyce to unormowanie okazało się zbyt skąpe i należałoby bardziej precyzyjnie określić skomplikowany przecież proces implementacji prawa wspólnotowego. Dotychczasowa praktyka implementacyjna polegająca na wydawaniu aktów prawa wewnętrznego powtarzających w istocie akty prawa unijnego¹ nie jest racjonalna i do konstytucji powinna zostać wprowadzona norma inaczej regulująca to zagadnienie.

Pojawiają się także problemy szczegółowe wymagające zmiany konstytucji, aby móc wprowadzić rozwiązania przewidziane przez prawo UE.

Do najważniejszych problemów, a co za tym idzie spraw które muszą być rozstrzygnięte w pierwszej kolejności należy zaliczyć, z jednej strony konieczność zmiany konstytucji w celu implementacji decyzji ramo-

wej z 13 czerwca 2002 r. o Europejskim Nakazie Aresztowania oraz mniej znaną procedurę notyfikacyjną.

Należy podkreślić, iż problematyka implementacji ENA jest również konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P1 /05 z 27 kwietnia 2005 r.² Prace parlamentarne zmieniające konstytucję w zakresie umożliwiającym ekstradycję obywateli polskich są na ukończeniu. Regulacja przyjęta w Sejmie RP przewiduje zasadę tzw. podwójnej karalności. Wydanie obywatela polskiego będzie możliwe jedynie w sytuacji, gdy poza terytorium RP popełni on czyn, który według polskiego prawa jest przestępstwem, zarówno w chwili jego popełnienia, jak i w momencie złożenia wniosku o ekstradycję.

3. PROCEDURA NOTYFIKACYJNA A REGULACJA KONSTYTUCYJNA

Dyrektywa 98/34/WE zmieniona dyrektywą 98/48/WE nakłada na państwa UE obowiązek wprowadzenia regulacji umożliwiających przestrzeganie określonych w niej terminów odroczenia przyjęcia aktów prawnych, w tym także i ustaw. Odroczenie to polega na przekazanie do Komisji Europejskiej aktu tuż przed jego ostatecznym przyjęciem, w celu umożliwienia państwom członkowskim UE lub Komisji Europejskiej zgłoszenia komentarzy lub uwag szczegółowych do tego aktu. Okres wstrzymania procedury legislacyjnej wynosi minimalnie 3 miesiące, a maksymalnie 18 miesięcy. Celem tej procedury notyfikacyjnej jest zapewnienie zgodności krajowych przepisów technicznych, odnoszących się do produktów i usług społeczeństwa informacyjnego z prawem unijnym i zapobieżenie powstawaniu w wewnętrznym porządku prawnym barier w obrocie produktami i usługami społeczeństwa informacyjnego.

Gdyby w grę jako moment notyfikacji wchodziło przedstawienie do podpisu Prezydentowi RP ustawy zawierającej przepisy techniczne, odnoszące się do produktów i usług społeczeństwa informacyjnego, to wówczas pojawiłyby się poważne komplikacje natury konstytucyjnej. Art. 122 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie stanowi, że Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia mu jej do podpisu i zarządza jej ogłoszenie. Termin ten ulega zawieszeniu jedynie, gdy skorzysta on z kontroli prewencyjnej i skieruje ustawę do Trybunału Konstytucyjnego lub zastosuje weto wobec ustawy. Jakikolwiek inny powód zawieszenia biegu terminu 21-dniowego nie jest konstytucyjnie dopuszczalny (art. 122 ust. 6 Konstytucji RP). Nie może to być więc wstrzymanie procedury legislacyjnej spowodowane notyfikacją. Można byłoby jednak, na zasadzie analogii z kontrolą prewencyjną, dopuścić zmianę konstytucji przez uzupełnienie art. 122 o zawieszenia biegu terminu 21-dniowego spowodowane notyfikacją.

¹ Prawodawca polski decydował się nieraz na tworzenie własnych regulacji powtarzających w istocie mogące u nas obowiązywać bezpośrednio regulacje unijne. Egzemplifikacją tego jest Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług oraz Polska Klasyfikacja Działalności. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności stanowi, że klasyfikacja ta „zachowuje pełną spójność i porównywalność metodologiczną, zakresową i kodową” z odpowiednią klasyfikacją unijną” (chodzi o nomenklaturę NACE – klasyfikację działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej). Wynika z tego prosty wniosek – klasyfikacje te nie mogą być sprzeczne z unijnymi, a wszelkie luki należy wypełnić normami unijnymi, zaś nieścisłości interpretować w sposób zgodny z klasyfikacjami unijnymi.

² Zob. http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/P_1_05_PL.pdf oraz http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_06/ena.pdf

4. ZAMIAST PODSUMOWANIA

Powołane powyżej przykłady pokazuje, że należałoby dokonać przeglądu prawa unijnego pod kątem ewentualnych jego niezgodności z Konstytucją RP i starać się te niezgodności wyeliminować. W tak zasadniczej kwestii jak zgodność prawa unijnego z aktem o najwyższej mocy prawnej na terytorium RP powinno się dążyć do usunięcia jakichkolwiek wątpliwości. Zakres i treść prawa obowiązującego nie może być ustalany w oparciu o grę słowami, o naciągane interpretacje, a od konstytucji oczekuje się precyzji w odniesieniu do używanych przez nią terminów. Nie można dokonywać wykładni jej norm mając na celu, aby prawo unijne nie było z nimi sprzeczne. Żadne względy polityczne czy też obawy, że raz rozpoczęty proces nowelizacji Konstytucji trudno będzie zatrzymać nie mogą, w naszym przekonaniu, implikować obniżania prawnego znaczenia ustawy zasadniczej i prowadzić do ustalania sensu jej postanowień w drodze spekulacji intelektualnych.

Warto się także zastanowić nad wprowadzeniem do Konstytucji RP, uchwalonej przecież jeszcze przed naszym przystąpieniem do UE, kompleksowej regulacji ułatwiającej implementację prawa unijnego do wewnętrznego porządku prawnego. Prawu wspólnotowemu Konstytucja RP przyznała prymat przed wewnętrznymi regulacjami o randze niższej niż konstytucja, co wynika z jej art. 91 ust. 2 w przypadku tzw. prawa pierwotnego (układy tworzące UE, aneksy do nich, traktaty je nowelizujące, traktaty o przystąpieniu nowych państw itd.) i z art. 91 ust. 3 w odniesieniu do tzw. prawa wtórnego (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje). To, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się z nim pogodzić ustawy.

Jeżeli wynika z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej tworzącej organizację międzynarodową do prawa stanowionego przez organy prawodawcze tej organizacji odnosi się zasada jego bezpośrednio stosowania (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Konstytucja RP z 1997 r. używając w art. 91 ust. 3 formuły o bezpośrednim stosowaniu prawa stanowionego przez organy prawodawcze tej organizacji międzynarodowej – co oznacza akty prawa wtórnego UE – nie określa bliżej co należy pod nią rozumieć. Czyni tak w sytuacji, w której pojęcie stosowania prawa nie jest jednolicie rozumiane w nauce prawa.

Abstrahując od sporów na ten temat uważamy, że – najogólniej rzecz ujmując – stosowanie należących do tzw. prawa wtórnego rozporządzeń może być rozumiane dwojako:

1) w wąskim tego słowa znaczeniu to określanie przez uprawniony podmiot skutków prawnych norm zawartych w rozporządzeniach w danej sytuacji. Mówiąc innymi słowami – jest to przyporządkowanie norm prawa UE do indywidualnych przypadków. Wynikiem tego procesu jest akt stosowania prawa UE mający postać normy indywidualnej i konkretnej.

2) w szerokim tego słowa znaczeniu to takie rozumienie pojęcia ich stosowania, które nawiązuje do szerszego pojęcia stosowania prawa i jest równoznaczne

czynieniu przez uprawniony organ państwowy użytku z przyznanej mu kompetencji do dokonania czynności konwencjonalnie doniosłej prawnie (np. wydania decyzji, wyroku).

Pojęcie bezpośredniego stosowania należących do tzw. prawa wtórnego rozporządzeń wykracza niekiedy poza sytuację w której ich normy stają się dla organów państwowych wyłączną (tzn. bez konieczności stosowania jakiegokolwiek ustawy lub bez potrzeby odwoływania się do jakiegokolwiek przepisów podstawowych) podstawą rozstrzygnięcia indywidualnego. Do sfery bezpośredniego stosowania zaliczyć powinno się także tzw. ich współstosowanie polegające na równoczesnym stosowaniu ich norm oraz norm ustawowych. Oznacza ono, że podmiot stosujący prawo powinien, uwzględniając pierwszeństwo rozporządzenia wobec ustawy, dawać pierwszeństwo takim rozwiązaniom, które najlepiej realizują postanowienia konstytucji i prawa UE.

W praktyce powołane wyżej rozwiązania konstytucyjne okazały się zbyt skąpe i należałoby bardziej precyzyjnie określić skomplikowany przecież proces implementacji prawa wspólnotowego. Dotychczasowa praktyka implementacyjna polega głównie na wydawaniu aktów prawa wewnętrznego powtarzających w istocie akty prawa unijnego, ale niekiedy wprowadzającego do regulacji zawartych przez prawo unijne istotne modyfikacje. Ich charakter i wpływ na stosowanie prawa unijnego nie jest często do końca przemyślany.

Tytułem przykładu można wymienić zamiast bezpośredniego zastosowania nomenklatury NACE tzn. klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej, utworzenie przez prawodawcę wewnętrznej Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług oraz Polska Klasyfikacja Działalności. Obie klasyfikacje są oparte na prawie unijnym. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności stanowi, że klasyfikacja ta „zachowuje pełną spójność i porównywalność metodologiczną, zakresową i kodową” z odpowiednią klasyfikacją unijną” (chodzi o nomenklaturę NACE). Wynika z tego prosty wniosek – klasyfikacje te nie mogą być sprzeczne z unijnymi, a wszelkie luki należy wypełnić normami unijnymi, zaś nieścisłości interpretować w sposób zgodny z klasyfikacjami unijnymi. Po co w takim razie zostały stworzone wewnętrzne klasyfikacje ?

Na tym przykładzie widać wyraźnie, że do konstytucji powinna zostać wprowadzona norma zapobiegająca niepotrzebnemu mnożeniu aktów prawa wewnętrznego jako sposobowi implementacji prawa unijnego. Powinno tak się dziać zawsze, gdy przepis prawa unijnego jest na tyle jasny, precyzyjny i zupełny, że może być stosowany, bez konieczności jego uzupełnienia przez normy prawa wewnętrznego. Można bez trudu dokonać jego subsumcji do nich konkretnego stanu faktycznego, można wskazać na treść rozstrzygnięć, które należy podjąć i które mają swoje oparcie wprost w nim. Treści prawnych w nim zawartych nie trzeba dopiero wyinterpretowywać z jego postanowień. Wystarczy tu przeto zwykłe powołanie jego brzmienia i nie jest koniecznym wskazanie rozumienia tego przepisu w

orzecznictwie sądowym, czy w nauce prawa. Można w tym przypadku stosować jedną z podstawowych zasad naszej cywilizacji prawniczej – *clara non sunt interpretanda*.

Nieco inna sytuacja występuje w przypadku dyrektyw należących do tzw. wtórnego prawa UE. Wiażą one państwa członkowskie, których dotyczą, ale pozostawiają im swobodę wyboru środków służących realizacji określonych przez siebie zadań. Mogą więc one wymagać rozwinienia aktami niższego rzędu. W świetle tej konstatacji należy zawsze badać, czy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nie zawierają norm, których stosowanie uzależnione jest od wydania aktu prawa wewnętrznego. Nie można jednak wyprowadzać z tego generalnego uzależnienia stosowania dyrektywy od wydania polskiego aktu prawnego, wprowadzającego określone przepisy do polskiego systemu prawnego.

LITERATURA

1. **J. Jaskiernia.** *Członkostwo Polski w UE a problem nowelizacji konstytucji*, Żurawia Papers, z. 2, Warszawa, 2004.
2. **R. Balicki.** *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag wstępnych*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. nauk. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa, 2003.
3. **L. Garlicki (red.).** *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe, omówienie art. 90.

NARYSTÉ EUROPOS SAJUNGOJE IR LENKIJOS RESPUBLIKOS 1997 M. KONSTITUCIJOS KEITIMAS – EUROPOS SAJUNGOS TEISÉ KAIP PAKEITIMŲ SKATINTOJA

Prof. hab. dr. Bogusław Banaszak *

Dr. Ryszard Balicki **

Wroclavo universitetas

S a n t r a u k a

Straipsnyje aptariamos problemos, susijusios su Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucijos priderinimu prie naujos politinės padėties reikalavimų Lenkijai įstojus į Europos Sąjungą.

Autoriai pažymi, kad Lenkijoje, kaip ir daugelyje kitų Europos Sąjungos valstybių narių, Konstitucija yra aukščiausios galios teisės aktas, turintis viršenybę prieš Europos Sąjungos teisę; Konstitucija (91 str. 2 ir 3 dalys) pripažįsta Europos Sąjungos teisės pirmenybę prieš žemesnės nei Konstitucijos galios vidaus teisės aktus. Konstitucijos 91 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad jeigu tai kyla iš Lenkijos Respublikos rati-fikuotos sutarties, steigiančios tarptautinę organizaciją, jos nustatyta teisė taikoma tiesiogiai ir turi pirmumą kilus kolizijai su įstatymais. Straipsnyje pabrėžiama, kad Konstitucijoje nėra sukonkretinta, kaip reikėtų suprasti šią jos formuluotę apie tiesioginį tarptautinės organizacijos teisėkūros institucijų nustatytos teisės taikymą. Ligšiolinė Europos Sąjungos teisės imp-

lementavimo praktika, kai leidžiami Europos Sąjungos teisės aktus iš esmės atkartojantys vidaus teisės aktai, straipsnio autorių nuomone, nėra racionali, todėl Konstitucijoje turėtų būti įtvirtinta norma, užkertanti kelią bereikalingam vidaus teisės aktų dauginimui visais tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostata yra tiek aiški, preciziška ir išsami, kad gali būti taikoma be būtinybės ją papildyti vidaus teisės normomis.

Straipsnyje atkreipiamas dėmesys ir į kai kurias konkrečias problemas, reikalaujančias Konstitucijos pataisų – svarbiausiomis problemomis, kurias reikia spręsti pirmiausia, autoriai laiko būtinybę įgyvendinti Europos Sąjungos Tarybos 2002 m. birželio 13 d. pamatinį sprendimą dėl Europos arešto orderio ir mažiau žinomą notifikacijos procedūrą.

Minėto Tarybos sprendimo dėl Europos arešto orderio įgyvendinimo problematika yra ir Konstitucinio Tribunolo 2005 m. balandžio 27 d. nutarimo, priimto byloje P 1/05, padarinys. Šiuo metu parlamento darbai, susiję su Konstitucijos keitimu leidžiant Lenkijos Respublikos piliečių ekstradiciją, jau baigiami.

Straipsnio autorių nuomone, galima ir dar viena Konstitucijos pataisa, jos 122 straipsnį papildant nuostata apie 21 dienos termino įstatymui pasirašyti sustabdymą, kai įstatymas, prieš jį galutinai priimant, turi būti pateikiamas Europos Komisijai, kad Europos Sąjungos valstybės narės arba Europos Komisija galėtų pareikšti savo pastabas. Direktyva 98/34/EB, pakeista Direktyva 98/48/EB, įpareigoja Europos Sąjungos valstybes narės nustatyti reguliavimą, įgalinantį laikytis joje nurodytų teisės aktų priėmimo atidėjimo terminų; minimalus legislatyvaus proceso sustabdymo laikotarpis yra 3 mėnesiai, maksimalus – 18 mėnesių. Šia notifikacijos procedūra siekiama užtikrinti nacionalinės teisės techninių nuostatų dėl informacinės visuomenės prekių ir paslaugų atitiktį Europos Sąjungos teisei ir užkirsti kelią informacinės visuomenės prekių ir paslaugų apyvartos kliūtims vidaus teisės sistemoje.

Straipsnyje daroma išvada, kad reikėtų peržiūrėti Europos Sąjungos teisę dėl galimų neatitiktį Lenkijos Respublikos Konstitucijai ir siekti tas neatitiktis pašalinti, nes galiojančios teisės turinys negali būti nustatinėjamas remiantis žaidimu žodžiais ir „pritemptomis“ interpretacijomis. Autoriai pabrėžia, jog Konstitucijos nuostatos negali būti aiškinamos turint tikslą, kad Europos Sąjungos teisė joms neprieštarautų. Jokios politinės priežastys arba nuogaštavimai, kad kartą pradėtą Konstitucijos keitimo procesą bus sunku sustabdyti, negali implikuoti pagrindinio įstatymo teisinės reikšmės menkinimo ir vesti prie jos nuostatų prasmės nustatymo intelektinių spekuliacijų būdu.

Pagrindinės sąvokos: Konstitucijos keitimas, Konstitucijos viršenybė, bendrijų (Europos Sąjungos) teisės implementavimas ir tiesioginis taikymas, Europos arešto orderis, notifikacijos procedūra.

* Wroclavo universiteto Konstitucinės katedros profesorius.

** Wroclavo universiteto Konstitucinės katedros dėstytojas.