



**KRZYSZTOF WÓJTOWICZ**

*Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*

Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego,

Warszawa 2012, s. 177

**P**rzystąpienie państwa do Unii Europejskiej jest czynnikiem wywołującym radykalną zmianę w jego porządku prawnym, a co za tym idzie, również zmianę pozycji i kognicji sądu konstytucyjnego, który stoi na jego straży. Obu tym zjawiskom, ich istocie, ewolucji oraz konsekwencjom jest poświęcona książka Krzysztofa Wójtowicza zatytułowana *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*. Omawiana monografia ma – na co wskazuje już sam jej tytuł – charakter prawnoporównawczy. Autor nadał jej strukturę odzwierciedlającą zasadnicze wątki rozważań, zarzucając alternatywną formę prac komparatystycznych, organizującą wewnętrzny podział treści według poszczególnych państw poddanych analizie. Dzięki temu czytelnik, zamiast materiału do samodzielnych porównań, uzyskał dostęp do przekrojowego opracowania i wieloaspektowych, gotowych już wniosków. Zważywszy, że celem publikacji nie było omówienie wszystkich orzeczeń sądów konstytucyjnych dotyczących prawa UE, lecz – jak deklaruje we wstępie jej twórca – „wydobycie takich konstrukcji orzeczniczych, które z jednej strony, są reprezentatywne dla sposobu podejścia sądownictwa konstytucyjnego do ustrojowych aspektów integracji europejskiej, a z drugiej strony, stanowią oryginalne i prawniczo przemyślane propozycje, mogące przyczynić się do stworzenia modelu rozwiązywania sytuacji kolizyjnych na styku konstytucji i prawa unijnego”, nadana pracy systematyka była trafnym wyborem.

Książka składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia, a także bibliografii i spisu orzecznictwa. Obydwa te zamieszczone na końcu publikacji wykazy dotyczą – jak należy się domyślać – pozycji wykorzystanych w tekście, gdyż żaden z nich nie ma charakteru wyczerpującego względem omawianej problematyki. Bibliografia obejmuje piśmiennictwo polskie i obcojęzyczne. Na liście judykatów znalazły się rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich, dalej: TSUE) oraz sądów konstytucyjnych (i innych organów kontrolujących konstytucyjność prawa) wybranych państw członkow-

skich<sup>1</sup>. Dla ścisłości należy zaznaczyć, że Autor z jednej strony nie wskazał, czy państwa, których sądy konstytucyjne objął swoimi badaniami, poddał uprzednio selekcji i ewentualnie na podstawie, jakich kryteriów, z drugiej – w toku swych rozważań uwzględnił (czasami pośrednio, przez odesłanie do stosownych publikacji naukowych) dorobek orzeczniczy oraz konstytucje państw w szerszym zakresie, niż wynika to z owego wykazu judykatów (odwołując się do prawa lub orzecznictwa m.in. belgijskiego, hiszpańskiego, rumuńskiego czy węgierskiego). Brakujące informacje mogłyby zostać ujęte we wstępie, który w wypadku omawianej monografii cechuje duża zwięzłość. Wskazana cecha wstępu nie oznacza jednak, że Autor od razu przechodzi do sedna skomplikowanych problemów, bowiem swoistym do nich wprowadzeniem są także dwa pierwsze rozdziały, przybliżające porządek prawny UE, w rozumieniu jego źródeł i zasad.

Rozdział I – *Prawo Unii Europejskiej jako autonomiczny porządek prawny* – zbudowany jest z trzech części. W pierwszej z nich (*Źródła prawa Unii Europejskiej*) K. Wójtowicz uwzględnia rozpowszechniony w literaturze podział na pierwotne i pochodne prawo unijne, dalej jednak stroni od omawiania poszczególnych rodzajów aktów prawnych, koncentrując się na kwestiach mniej oczywistych, w tym na sytuujących się obok pisanego prawa pierwotnego niepisanych zasadach ogólnych prawa, wyjaśniając m.in. różnice między nimi a zasadami ogólnymi prawa międzynarodowego oraz zasadami ogólnymi prawa unijnego, czy na aktach *sui generis* oraz tzw. uzupełniającym prawie unijnym. W drugiej części (*Autonomia prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawa międzynarodowego*) Autor zauważa, że Unia Europejska, jako podmiot prawa międzynarodowego, jest zobowiązana do przestrzegania jego zasad, z tym wszakże zastrzeżeniem, że pozostaje to pod kontrolą TSUE z punktu widzenia zgodności z autonomicznym charakterem prawa unijnego. Podobnie organ ten czuwa nad tym, aby w rezultacie zawarcia przez UE umowy ustanawiającej organy, nie doszło do kolizji ich uprawnień z kompetencjami instytucji unijnych, a zwłaszcza samego Trybunału Sprawiedliwości. W tym kontekście szerzej są omówione kwestie: wykonywania za pomocą unijnych aktów prawnych zobowiązań ciążących na państwach członkowskich na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych oraz stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, do której UE (pomimo możliwości, jakie stworzył jej w tym zakresie Traktat z Lizbony) jeszcze nie przystąpiła. Trzecia część (*Autonomia prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawa wewnętrznego państw członkowskich*) zgodnie ze swym tytułem skupia się na zasadzie autonomii prawa unijnego wobec krajowych systemów prawnych, w tym na źródłach i krystalizowaniu się tej zasady w orzecznictwie oraz jej rdzeniu, przy czym ogranicza

---

<sup>1</sup> Są to orzeczenia: Federalnego Sądu Konstytucyjnego RFN, Rady Konstytucyjnej Republiki Francuskiej, Sądu Konstytucyjnego Republiki Austrii, Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej, Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej, Sądu Najwyższego Danii i Sądu Najwyższego Irlandii.

się do przedstawienia poglądów na ten temat TSUE<sup>2</sup>. Przytoczone judykaty ilustrują tezę, że TSUE od początku swej działalności orzeczniczej konsekwentnie odrzuca możliwość określania statusu autonomicznego porządku unijnego przez normy konstytucyjne lub inne ustanawiane przez państwa członkowskie. W jego przekonaniu zagrażałoby to bowiem istnieniu prawa unijnego jako wiążącego systemu normatywnego, sama zaś integracja – w przypadku niejednolitego stosowania prawa w państwach członkowskich – stałaby się nieosiągalna.

Perspektywa TSUE zdominowała również (aczkolwiek w tym wypadku nie wyczerpała) treść II rozdziału, co znalazło odbicie w jego tytule, brzmiącym: *Rozwiązywanie sytuacji kolizyjnych między prawem Unii Europejskiej i prawem wewnętrznym państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. W pierwszej części tego rozdziału (*Uzasadnienie pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*) została przedstawiona zasada pierwszeństwa prawa unijnego. Jest ona nieodłącznie związana ze szczególną naturą UE, ale pozbawiona wyraźnego umocowania normatywnego, jako że traktaty będące podstawą UE nie formułują reguł rozstrzygania konfliktów prawa unijnego z prawem wewnętrznym poszczególnych państw członkowskich. Stąd K. Wójtowicz koncentruje swój wywód na ustaleniu źródeł obowiązywania tej zasady w „poli-zbońskim” porządku prawnym UE, co w warunkach nowych, całościowych podstaw traktatowych UE, w tym z uwagi na Deklarację nr 17, którą zamieszczono w Akcie końcowym Konferencji Przedstawicieli Państw Członkowskich, jest złożonym przedsięwzięciem. Ostatecznie, uwzględniając stanowisko francuskiej Rady Konstytucyjnej oraz niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, Autor odmawia tej deklaracji mocy prawnej równej prawu pierwotnemu, widząc jednak konieczność brania jej pod uwagę w procesie interpretacji tego ostatniego. Gdy idzie zaś o samą zasadę pierwszeństwa, K. Wójtowicz podziela poglądy przedstawicieli doktryny wskazujące na powinność wyprowadzania jej z Traktatów, jako uogólnienie różnych ich przepisów.

Wobec nieuregulowania w traktatach wprost zasad określających stosowanie prawa Unii Europejskiej w porządkach prawnych państw członkowskich, obecny kształt tych zasad jest rezultatem działalności orzeczniczej TSUE. Organ ten, reagując na pytania prejudycjalne płynące z sądów krajowych w miarę pojawiania się kolejnych problemów związanych ze stosowaniem zasady pierwszeństwa, sformułował szereg dyrektyw, które składają się na coraz bardziej kompletny obraz jej konsekwencji. Zostały one omówione w drugim punkcie II rozdziału, noszącym tytuł *Skutki pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej*. Wśród zasad rozwiązywania kolizji prawa unijnego z szeroko pojętymi krajowymi zasadami konstytucyjnymi Autor wskazał (ilustrując stosownymi judykataми TSUE) m.in.:

<sup>2</sup> Co jest istotne o tyle, że np. polski Trybunał Konstytucyjny zwykł odwoływać się w swej praktyce do „względnej autonomii porządków prawnych”, czy „względnej autonomii prawa europejskiego i prawa krajowego”, zob. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 (Traktat Akcesyjny) oraz 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09 (Bruksela I).

niedopuszczalność uchylania prawa unijnego przez przepisy prawa krajowego, nawet mające konstytucyjną rangę; obowiązek sądu krajowego zapewnienia pełnej skuteczności prawu unijnemu, także w razie konieczności niestosowania wszelkich, w tym późniejszych, sprzecznych z nim przepisów ustawodawstwa krajowego; niedopuszczalność wymagania od sądu krajowego wnioskowania o i oczekiwania na zniesienie sprzecznych w prawem unijnym przepisów krajowych w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym; obowiązek sądu krajowego (rozstrzygającego spory dotyczące prawa unijnego) niezastosowania normy prawa krajowego, w razie uznania, że stanowi ona jedyną przeszkodę dla zarządzenia przezeń środków tymczasowych, mających zapewnić pełną skuteczność przyszłemu orzeczeniu sądowemu (czyli środków zabezpieczających dochodzone uprawnienia wynikające z prawa unijnego); niedopuszczalność pozbawienia sądu krajowego uprawnień do kierowania do TSUE pytań prejudycjalnych przez przepis krajowy, który wiąże sądy nieorzekające w ostatniej instancji oceną prawną dokonaną przez sąd wyższego szczebla.

W ocenie TSUE zasada pierwszeństwa wpływa także na sposób stosowania przepisów krajowych regulujących procedurę kontroli konstytucyjności prawa krajowego w sytuacji, gdy sąd rozstrzygający co do istoty uważa, iż przepis krajowy mający zastosowanie w konkretnym przypadku jest sprzeczny zarówno z prawem unijnym, jak i krajową konstytucją. Krzysztof Wójtowicz przytacza odnoszące się do tej kwestii wypowiedzi TSUE, z których wynika m.in., że w powyższych okolicznościach fakt, iż stwierdzenie niezgodności z konstytucją przepisu prawa krajowego następuje w drodze obligatoryjnej skargi do trybunału konstytucyjnego, nie pozbawia tego sądu uprawnienia (lub nie zwalnia z obowiązku) polegającego na wystąpieniu do TSUE z pytaniem o wykładnię lub ocenę ważności prawa unijnego. System współpracy między TSUE i sądami krajowymi wymaga, by sąd krajowy mógł zwrócić się z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania, także po zakończeniu orzeczeniem afirmatywnym postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją przepisu krajowego. W nurcie tych zagadnień mieści się także kolejna kwestia przedstawiona przez K. Wójtowicza, mianowicie wywiedziony przez TSUE z zasady pierwszeństwa (wspartej zasadą skutecznej ochrony sądowej) wymóg pozostawienia sądom krajowym swobody co do ewentualnego niestosowania przepisów niezgodnych z prawem unijnym także w okresie odroczenia utraty przez nie mocy obowiązującej wskutek wyroku sądu konstytucyjnego stwierdzającego ich niekonstytucyjność<sup>3</sup>.

Następny, III rozdział (*Jurysdykcja sądów konstytucyjnych w stosunku do prawa Unii Europejskiej*), prezentuje spektrum rozwiązań, jakie spotkać można w pań-

<sup>3</sup> Autor określa wspomnianą instytucję odroczenia – w przypadku Konstytucji RP uregulowaną w jej art. 190 ust. 3 – mało precyzyjnie, jako „zawieszenie mocy obowiązującej przepisu krajowego przez polski Trybunał Konstytucyjny” (s. 49), co sugeruje skutek przeciwny do tego, jaki niesie ze sobą odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis.

stwach członkowskich UE, gdy idzie o dopuszczalność kontroli konstytucyjności prawa unijnego. Materia ujęta została w trzy punkty, których wyróżnienie odzwierciedla specyfikę kontroli w zależności od momentu jej dokonywania (prewencyjna i następcza) oraz przedmiotu (prawo pierwotne, prawo pochodne). Punkt pierwszy, zatytułowany *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej*, został poświęcony krajowym konstrukcjom (modelom) kontroli prewencyjnej, jakiej – siłą rzeczy – mogą być poddane jedynie traktaty, z uwagi na uzależnienie ich wejścia w życie od ratyfikacji zgodnej z procedurami przewidzianymi w konstytucjach państw członkowskich. Krzysztof Wójtowicz wlicza państwa, gdzie tego rodzaju kontrola jest dopuszczalna i omawia poszczególne rozwiązania normatywne z uwzględnieniem sytuacji, gdy obok lub zamiast bezpośredniej kontroli konstytucyjności umowy międzynarodowej, z podobnym skutkiem można skorzystać z ogólnej procedury badania zgodności ustaw z konstytucją w odniesieniu do ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy. Autor trafnie konstatuje, że prewencyjna kontrola zgodności z konstytucją zmian w prawie pierwotnym UE wydaje się być najbardziej pożądanym środkiem do unikania w przyszłości kolizji między prawem unijnym i krajowym. Stwierdzona niekonstytucyjność traktatu może potencjalnie zahamować proces ratyfikacji bądź doprowadzić do uruchomienia procedury nowelizacji konstytucji, przykładów czego dostarcza recenzowana książka. Nie mniej ważne okazuje się jednak zagadnienie skutków prawnych orzeczenia stwierdzającego zgodność traktatu z konstytucją. Autor pyta, czy z uwagi na zasadę pewności prawa, *res iudicata* oraz obowiązek przestrzegania przyjętych przez państwo członkowskie zobowiązań nie powinien istnieć zakaz dokonywania następczej kontroli konstytucyjności traktatu, którego zgodność z konstytucją zbadano przed ratyfikacją. Dostrzegając korzyści, jakie miałyby wynikać z tego ograniczenia, Krzysztof Wójtowicz zwraca jednak uwagę na specyfikę porządku prawnego UE, w ramach którego TSUE dokonuje interpretacji traktatów, stosując wykładnię celowościową i funkcjonalną, odwołuje się do konstrukcji *effet utile* czy też przypisuje UE (bądź jej instytucjom) kompetencje dorozumiane. Ze względu na te uwarunkowania, część postanowień traktatowych może nabrać innego sensu niż ten, który wydawały się mieć w chwili ratyfikacji, ostatecznie nie wiadomo jednak, czy Autor widzi w tym dostateczne uzasadnienie dla dopuszczalności ponownej kontroli ich konstytucyjności.

Inna rzecz, że wymienione wyżej czynniki przemawiające przeciwko następczej kontroli konstytucyjności traktatów zaaprobowanych już w trybie kontroli prewencyjnej, są argumentami co do zasady<sup>4</sup> aktualnymi również w odniesieniu

---

<sup>4</sup> Stwierdzenie to nie dotyczy przesłanki *res iudicata*. W polskich warunkach – zważywszy ugruntowane, choć niekoniecznie w tym zakresie trafne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – chodziłoby zapewne o *ne bis in idem*. Skądinąd uwzględniając praktykę tego organu należy zakładać, że zmiana treści prawa unijnego pod wpływem działalności TSUE, podobna w swej istocie do sytuacji zmiany treści ustawy

do kontroli następczej *tout court*, której poświęcony jest drugi punkt III rozdziału (*Następcza kontrola konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej*). Stąd też nie zaskakuje poparcie K. Wójtowicza tych przedstawicieli doktryny, w których opinii „pozbawienie skuteczności traktatu w krajowym porządku prawnym jest wysoce nieprawdopodobne ze względu na dramatyczne konsekwencje, jakie mogłoby to wywołać w sferze prawnej i politycznej”. Nie oznacza to jednak, że sama kontrola następcza pierwotnego prawa unijnego jest instytucją bez praktycznego znaczenia, bowiem – jak zauważa Autor – jeżeli już dojdzie do jej wszczęcia, sąd konstytucyjny może wykorzystać tę okazję do przedstawienia swego stanowiska co do relacji między prawem unijnym a konstytucyjnym i ewentualnie określić na przyszłość granice integracji.

Trzeci punkt III rozdziału monografii dotyczy kontroli konstytucyjności pochodnego prawa UE (*Kontrola konstytucyjności aktów prawnych Unii Europejskiej*). Jak wspomniano wyżej, kontrola ta może mieć postać wyłącznie następczą (bowiem procedura stanowienia aktów prawnych tego rodzaju jest uregulowana wyczerpująco w traktatach unijnych), niemniej Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie o to, czy możliwa byłaby kontrola zgodności z konstytucją projektów aktów unijnych, przekazywanych państwom członkowskim i analizowanych przez odpowiednie organy krajowe w ramach tzw. mechanizmu wczesnego ostrzegania. Analiza obowiązujących w tym zakresie procedur prowadzi go do wniosku, że nie ma w nich miejsca na sądową kontrolę zgodności projektów aktów ustawodawczych z konstytucją krajową.

Zdaniem TSUE, akty prawne ustanowione przez unijne instytucje nie podlegają kontroli konstytucyjności sprawowanej przez krajowe sądy konstytucyjne. Skupiając się na perspektywie tych ostatnich, K. Wójtowicz wskazuje, że wartości leżące u podstaw zasady pierwszeństwa (spójne stosowanie prawa UE w obrębie państw członkowskich) skłaniają je do formułowania i stosowania zasady wykładni prawa krajowego (także konstytucji) w sposób przyjazny prawu unijnemu. Niemniej Autor podaje i omawia również przykłady tych sądów konstytucyjnych, które zastrzegły sobie prawo ostatecznego rozstrzygnięcia kolizji między aktami unijnymi i konstytucją w takich sprawach, jak naruszenie chronionych konstytucją praw i wolności czy podstawowych zasad ustroju. Stanowiska wyrażone w wyrokach niemieckiego i polskiego sądu konstytucyjnego dowodzą zdaniem K. Wójtowicza, że nawet najbardziej zdecydowane potwierdzenie przez nie jurysdykcji w stosunku do aktów instytucji UE nie musi prowadzić do konfliktu z TSUE. Sformułowane w ich orzecznictwie warunki pozbawienia skuteczności unijnego prawa pochodnego w krajowym porządku prawnym są bowiem surowe, a ich spełnienie podlega dalszej, dokonywanej *a casu* ocenie sądu konstytucyjnego.

---

w toku jej stosowania w stosunku do założonej przez TK podczas kontroli prewencyjnej, uzasadniałaby dopuszczalność ponownej kontroli tego samego aktu prawnego.

W ramach zagadnienia kontroli konstytucyjności pochodnego prawa UE Autor lokuje również problematykę kognicji sądów konstytucyjnych względem krajowych ustaw implementujących prawo unijne i prezentuje podejście, jakie w tym zakresie wypracowały trybunały wybranych państw członkowskich. Niezależnie od przytoczonych przykładów, trudno jednak bezwarunkowo zgodzić się z Autorem, gdy stwierdza, że „[...] przesłanki wystąpienia konfliktu jurysdykcyjnego między Trybunałem Sprawiedliwości UE i sądami konstytucyjnymi w odniesieniu do aktów Unii Europejskiej nie dotyczą ściśle rzecz biorąc aktów krajowych implementujących prawo Unii. W tym przypadku proklamowana przez TSUE zasada autonomii obu systemów zakłada bowiem, że ocena legalności (konstytucyjności) przepisu krajowego należy do sądu krajowego (konstytucyjnego). Sądy unijne nie posiadają w tym zakresie właściwości” (s. 82). Zważywszy dotychczasowe orzecznictwo TSUE – bo przecież o jego perspektywę chodzi w cytowanym fragmencie – kontrola konstytucyjności krajowych aktów implementujących nie jest zagadnieniem w pełni wewnętrznym, pozostawionym samodzielnemu rozwiązaniu przez państwa członkowskie, nie jest bowiem indyferentna względem właściwości TSUE oraz skorelowanych z nią obowiązków sądów krajowych. Gwoli ścisłości – fakt ten odnotowuje także (choć we wcześniejszym rozdziale) K. Wójtowicz, gdy przytacza wyrok TSUE z 22 czerwca 2010 r. w połączonych sprawach: C-188/10 i C-189/10 (*Melki i Abdeli*). W ramach tego orzeczenia TSUE wyraził znaczący pogląd, iż w wypadku, gdy sądy konstytucyjne (a ściśle sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, dokonujące wpadkowej kontroli zgodności z konstytucją ustawy krajowej) rozstrzygają o niezgodności z konstytucją ustawy krajowej wdrażającej wiążące przepisy dyrektywy, a zarzuty wobec tej ustawy dotyczą naruszenia praw podstawowych, chronionych również przez prawo unijne, sądy konstytucyjne państw członkowskich są zobowiązane zwrócić się do niego z pytaniem prejudycjalnym w kwestii ważności dyrektywy, a następnie wyciągnąć konsekwencje wynikające z jego wyroku. Chociaż stanowisko TSUE może zostać uznane za kontrowersyjne, zawiera propozycję takiego *modus procedendi*, którego respektowanie w praktyce krajowych sądów konstytucyjnych zminimalizuje płaszczyznę powstania rozważanego przez Autora problemu pozbawienia skuteczności dyrektywy wymagającej wdrożenia do krajowego porządku prawnego w następstwie orzeczenia sądu konstytucyjnego, uchylającego niezgodne z ustawą zasadniczą przepisy krajowe implementujące prawo UE (s. 82–83).

Zbyt ogólne, a przez to mogące nasuwać pewne zastrzeżenia, wydaje się również inne stwierdzenie K. Wójtowicza, który konstatuje: „Zaden jednak sąd konstytucyjny nie uznał pierwszeństwa prawa unijnego przed konstytucją. Takie stanowisko wydaje się logiczne, skoro konstytucja nie przewiduje tego rodzaju pierwszeństwa, a sąd konstytucyjny z definicji stoi na straży przestrzegania jej postanowień” (s. 90). Słowa te padają w pierwszej części (*Zasada nadrzędności konstytucji*) kolejnego, już IV rozdziału monografii, zatytułowanego *Formalne*

przesłanki kwestionowania przez sądy konstytucyjne pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Pomimo swej trafności co do zasady, nie są one adekwatnym opisem sytuacji, jaka w omawianym zakresie ukształtowała się np. w Austrii. Jak bowiem wskazuje orzecznictwo tamtejszego sądu konstytucyjnego oraz przedstawiciele doktryny, na podstawie ustawy konstytucyjnej z 1994 r. o przystąpieniu Austrii do UE, do krajowego porządku prawnego zostało włączone prawo unijne wraz z jego zasadami, stąd posiada ono (tak pierwotne, jak i pochodne prawo UE) pierwszeństwo stosowania także przed przepisami konstytucyjnymi<sup>5</sup>. Jest to przykład o charakterze wyjątku<sup>6</sup>, trafnie więc główny nurt rozważań w IV rozdziale został poświęcony typowym, wypracowanym przez sądy konstytucyjne państw członkowskich, metodom godzenia zasady pierwszeństwa prawa unijnego z zasadą nadrzędności konstytucji. Poddane analizie orzecznictwo pozwoliło K. Wójtowiczowi wyróżnić dwa zasadnicze podejścia. Pierwsze (francuskie) zakłada, iż w wypadku, gdy umowa międzynarodowa zawiera klauzulę niezgodną z konstytucją albo naruszającą konieczne warunki wykonywania suwerenności narodowej, zgoda na ratyfikację wymaga zmiany konstytucji. Drugie (włoskie, najczęściej przejmowane przez sądy konstytucyjne innych państw członkowskich) polega na uznaniu istnienia pewnych nieprzekraczalnych, wyinterpretowanych z konstytucji granic, które w żadnym wypadku nie mogą zostać naruszone w wyniku przystąpienia do UE.

Jedną z podstawowych zasad ustrojowych UE – zasada przyznania kompetencji, która – ogólnie mówiąc – oznacza, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, zaś kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich, zapewnia tym ostatnim suwerenny status „panów traktatów”. Istotą tej zasady przybliży punkt drugi (*Brak upoważnienia Unii Europejskiej do działania ultra vires*) IV rozdziału monografii. W ocenie K. Wójtowicza, obecna traktatowa formuła ujęcia kompetencji UE dostarcza więcej możliwości zarzucenia unijnym instytucjom prawodawczym działania wykraczającego poza przyznane kompetencje lub naruszającego zasady ich wykonywania. Jest to doniosłe stwierdzenie, bowiem analiza orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE prowadzi Autora recenzowanej książki do wniosku, że sądy te upatrują źródła zasady przyznania kompetencji nie tylko w traktatach, ale

---

<sup>5</sup> Niemniej prawo unijne tworzone po 1995 r. musi być zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi. Szerzej na ten temat zob. S. Pawłowski, *Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji*, (w:) K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 54 i n.

<sup>6</sup> Inny przykład, odnotowany przez Autora recenzowanej publikacji w rozdziale III (s. 66–67), występuje na gruncie niderlandzkiego systemu prawnego. Konstytucja Holandii przewiduje, że jeśli traktat zawiera przepisy będące w kolizji z konstytucją lub mogące prowadzić do takiej kolizji, Stany Generalne mogą udzielić zgody na związanie traktatem tylko większością co najmniej 2/3 głosów. Konstrukcja ta bywa interpretowana, jako uprawniająca sądy do odmowy stosowania norm konstytucyjnych pozostających w kolizji z traktatem, na zawarcie którego wyrażono zgodę we wspomnianej, kwalifikowanej procedurze.



i w konstytucjach. Stwarza to kolejną płaszczyznę rozważań na temat właściwości jurysdykcyjnej, bowiem o ile zapewnienie przestrzegania traktatów stanowiących podstawę UE należy do TSUE, o tyle ochrona najwyższej mocy prawnej konstytucji jest rolą sądów konstytucyjnych.

Następny, V rozdział książki, zatytułowany *Materialne kotwice sądowej ochrony ustrojowych podstaw państwa*, został poświęcony trzem (ujętych w odrębnych punktach tego rozdziału) zasadom, na które powołują się sądy konstytucyjne, jako konstytucyjne gwarancje zachowania równowagi między podmiotowością Unii Europejskiej a podmiotowością jej państw członkowskich. Trudno – nawet w skrócie – przedstawić wszystkie wątki rozważań zamieszczonych w tej części monografii. Stąd z konieczności, poprzestając jedynie na wyliczeniu podstawowych, należy wskazać, że pierwszy punkt (*Suverenność*) odnosi się przede wszystkim do sposobu pojmowania oraz rzeczywistej treści zasady suwerenności państw w warunkach ich członkostwa w UE, w tym przybliżyć konstrukcje wypracowane w tym zakresie przez wybrane sądy konstytucyjne. Drugi punkt (*Prawa podstawowe*) jest podporządkowany problemom ochrony praw podstawowych w ramach unijnego porządku prawnego. W tym kontekście ciężar wyводу jest położony z jednej strony na to, że w ocenie licznych sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE normy konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych, z drugiej – na to, że wejście w życie Traktatu z Lizbony wzmocniło status praw podstawowych w Unii<sup>7</sup>. W trzecim punkcie (*Tożsamość konstytucyjna*) V rozdziału następuje analiza traktatowego pojęcia „tożsamości narodowej” i jego relacji do występującego w orzecznictwie sądów konstytucyjnych pojęcia „tożsamości konstytucyjnej”. Kluczowe, poświęcone tym zagadnieniom judykaty dają K. Wójtowiczowi podstawę do stwierdzenia, że próby wypełnienia treścią pojęcia „tożsamości konstytucyjnej”, polegające na wskazywaniu przez sądy konstytucyjne materii decydujących o zachowaniu tej tożsamości przez państwa w warunkach członkostwa w UE, mają służyć doprecyzowaniu granic kompetencji UE, a w konsekwencji także granic, w ramach których powinny się mieścić zarówno przyszłe rewizje traktatów, jak i prawo stanowione przez instytucje UE.

Ostatni, VI rozdział książki, nosi tytuł *Współpraca sądów jako warunek efektywnego rozwiązywania kolizji norm w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej* i obejmuje dwa punkty. Pierwszy z nich (*Prejudycjalna współpraca sądów konsty-*

---

<sup>7</sup> Autor przychylił się do poglądu, że w świetle nowych regulacji (Karta praw podstawowych Unii Europejskiej uzyskała taką samą moc prawną jak traktaty unijne, utrzymana została klauzula głosząca, że prawa zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne, a ponadto zapowiedziane jest przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) UE w sposób nieuchronny zmierza do uzyskania ogólnej kompetencji w zakresie praw człowieka, a domniemanie o właściwym poziomie ochrony praw podstawowych przez instytucje unijne znajduje obecnie mocniejsze uzasadnienie.

tuczynych z Trybunałem Sprawiedliwości UE) jest poświęcony poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy w kręgu podmiotów uprawnionych, bądź zobowiązanych do występowania z odesłaniami prejudycjalnymi do TSUE mieszczą się także krajowe sądy konstytucyjne. W tym celu zostały zbadane wypowiedzi TSUE oraz praktyka, w tym argumentacja przytaczana przez sądy konstytucyjne zarówno na rzecz dopuszczalności skierowania przez nie pytania prejudycjalnego do TSUE, jak i przeciwko takiej możliwości (konieczności). Autor monografii dochodzi do wniosku, że walorem kierowania przez sądy konstytucyjne pytań prejudycjalnych do TSUE jest zawarty w nich potencjał doprowadzenia do wyeliminowania przepisów unijnego prawa pochodnego wydanych z naruszeniem traktatów stanowiących podstawę UE. Nadto uzasadnienie dla ułatwienia dostępu do TSUE jak najszerszemu kręgowi organów wykonujących funkcje sędziowskie w państwach członkowskich, a zatem stosujących prawo unijne (zwłaszcza tam, gdzie na mocy samej konstytucji prawo UE stanowi część krajowego porządku prawnego), odnajduje on w dążeniu do nasycenia europejskiej przestrzeni prawnej zasadami właściwymi państwu prawa. Co więcej, pytania prejudycjalne sądów konstytucyjnych K. Wójtowicz postrzega jako instrument służący zapobieganiu ewentualnym naruszeniom prawa unijnego, które mogłyby rodzić obowiązek odszkodowawczy państwa. Tęgo właśnie zagadnienia dotyczy drugi punkt omawianego rozdziału (*Odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa Unii Europejskiej przez sąd konstytucyjny*), przy czym ma ono wymiar nowatorski o tyle, że nie było jeszcze przedmiotem postępowania ani przed sądem unijnym, ani krajowym. Rozważania na temat odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa unijnego przez sąd konstytucyjny K. Wójtowicz prowadzi w świetle konstrukcji odpowiedzialności państwa członkowskiego za błędne stosowanie prawa UE przez sądy krajowe orzekające w ostatniej instancji, jaka została przyjęta przez TSUE. W tym kontekście za szczególnie trudne do spełnienia (nieco mniej w wypadku skarg konstytucyjnych i pytań prawnych) uznaje on kryterium bezpośredniego związku przyczynowego między orzeczeniem sądu konstytucyjnego a szkodą poniesioną przez jednostkę. Z tego też względu przyznanie podmiotom indywidualnym przez TSUE kolejnego instrumentu zwiększającego skuteczność ochrony uprawnień przyznanych im przez prawo UE Autor zalicza do otwartych kwestii.

Monografię wieńczy esencjonalne *Zakończenie*, obejmujące główne tezy, wokół których osnute zostały wątki poszczególnych rozdziałów. W ich podsumowaniu K. Wójtowicz wyraża uznanie dla doktrynalnego postulatu prowadzenia przez TSUE i sądy konstytucyjne swoistego „dialogu”, widząc w nim jedyną drogę rozwiązywania sytuacji kolizyjnych, które są immanentnym elementem relacji między prawem Unii Europejskiej i prawem konstytucyjnym państw członkowskich. Autor zachęca sądy konstytucyjne do aktywnego współtworzenia wraz z TSUE europejskiej przestrzeni prawnej. W jego ocenie może się to odbywać dwiema drogami. Po pierwsze, przez wskazywanie granic integracji, a tym samym uczestnictwo w kształtowaniu tradycji konstytucyjnych, które powinien

uwzględniać w swej działalności orzeczniczej TSUE. Po drugie, przez stosowanie domniemania zgodności przepisów prawa unijnego oraz ich wykładni dokonanej przez TSUE z wartościami i zasadami, które znajdują wyraz w postanowieniach konstytucji. Gdy jednak *a casu* rozwiązanie sytuacji kolizyjnej będzie wymagało przyjęcia tylko jednego z konkurujących rozwiązań (prawa krajowego albo prawa unijnego), kryterium rozstrzygającym powinna być skuteczna ochrona jednostki, gdyż w ostatecznym rozrachunku to właśnie jej mają obowiązek służyć instytucje integrującej się Europy.

Ta myśl, stanowiąca niemal dosłowne powtórzenie ostatniego zdania *Zakończenia*, może być uznana za swoistą puentę recenzowanej książki. Swoistą, bowiem rozważania są wielopłaszczyznowe i nie sposób łącznie, a przy tym skrótowo oddać ich sens. Krzysztof Wójtowicz zidentyfikował i usystematyzował zasadnicze kwestie, przed jakimi stanęły sądy konstytucyjne państw europejskich wskutek ich członkostwa w UE, a także poddał je komparatystycznej analizie i ocenie. Tym samym monografia, chociaż ma niewielką objętość i wydaje się, że niektóre podjęte w niej zagadnienia można byłoby jeszcze rozbudować lub pogłębić, jest pozycją kompleksowo traktującą problematykę ujawnioną w jej tytule. Autor stworzył dzieło mające w polskim piśmiennictwie wymiar pionierski; wyznaczył ramy, które przez lata będą wypełniane myślą przedstawicieli doktryny prawa a także przyszłym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Recenzowana publikacja ukazała się jako tom XLII „Studiów i Materiałów Trybunału Konstytucyjnego”, stanowiąc kolejny, trzeci już numer nowej serii „Monografie Konstytucyjne”<sup>8</sup>. Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego są oficyną o ustalonej renomie, ale selektywnej dystrybucji. Należy więc wyrazić nadzieję, że ta ostatnia okoliczność nie wpłynie ujemnie na popularność książki K. Wójtowicza, podejmującej wszak najbardziej aktualne a przy tym skomplikowane zagadnienia prawa konstytucyjnego.

*Marzena Laskowska*

---

<sup>8</sup> Wcześniej opublikowane zostały: M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego* (nr 1) oraz M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego* (nr 2).