

Kilka uwag na temat zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w Traktacie Konstytucyjnym UE

Uwagi wprowadzające

Traktat Konstytucyjny stanowi niewątpliwie próbę legitymizacji porządku wspólnotowego, będącej przedmiotem rozlicznych dyskusji, w kontekście zderzenia dwóch rodzajów systemów konstytucyjnych: państwa członkowskiego oraz Unii Europejskiej jako niepaństwowego supranacjonalnego organizmu. Cele oraz przesłanki spisania Traktatu Konstytucyjnego wykraczają daleko poza wyłączone ułatwienia prawne oraz całościową kodyfikację prawa pierwotnego. W szerszym kontekście Traktat tworzy zarysy „europejskiej sfery publicznej”¹, nie kreując bynajmniej, zdaniem niektórych, europejskiego super-państwa, lecz podtrzymuje delikatny balans pomiędzy unijnym porządkiem konstytucyjnym, a porządkami konstytucyjnymi państw członkowskich². Nadaje również podstawy legitymacji dla Unii Europejskiej, a poprzez nadrzędny charakter wzmacnia ochronę praw człowieka oraz wyklucza powołanie się na regresję usprawiedliwiającą podejmowanie indywidualnych działań przez państwa członkowskie.

Artykuł I-6 Traktatu Konstytucyjnego stanowi: „Konstytucja i prawo przyjmowane przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”³. Tym samym uprawomocniona została zasada, której podstawy narodziły się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁴, a która zakłada, że prawo UE jest nadrzędne wobec przepisów prawa krajowego, ale tylko w tych dziedzinach, w których państwa członkowskie przyznały Unii takowe kompetencje.

Z innej zasady prawa wspólnotowego – zasady solidarności wynika stosowanie *pro europejskiej* metody interpretacji aktów prawnych przez sądy oraz instytucje krajowe. Ze względu na zawarcie w Traktacie Konstytucyjnym zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego szczególnie istotnym jest problem nowych zasad stosowania oraz nowej formy unijnych aktów prawnych, jak również dostosowania do nich prawodawstwa krajowego. W związku z faktem, iż pewne rozwiązania konstytucyjne nadal nie przynoszą jednoznacznych rozwiązań (m.in. definicja

* Dyrektor Instytutu Europeistyki WSZiM w Sosnowcu.

1. J. Habermas: *So why does Europe needs a Constitution*, EUI, 2001/02, <http://www.eui.it>.

2. J. Shaw: *The draft Treaty establishing Constitution for Europe*.

3. „The Constitution and law adopted by the institutions of the Union in exercising competences conferred on it shall have primacy over the law of the Member States”.

4. Case 6/44, *Costa v. Enel*, [1964] ECR 585; ECJ Case 43/76, *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen*, [1976] ECR 2043; ECJ Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, [1978] ECR 629.

i cele Unii, prawa podstawowe i obywatelstwo Unii, kompetencje Unii, Karta Praw Podstawowych) to można oczekiwać z początku pewnego zróżnicowania stanowisk nie tylko sądów krajowych, ale również sądów europejskich – Trybunału Sprawiedliwości, czy też Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Rola Trybunału Sprawiedliwości

Wspólnotowy system sądowy oparty został na zasadzie współdziałania sądownictwa wspólnotowego z jednej strony i sądownictwa krajowego z drugiej, jednakże systemy te nie zawsze współpracowały jednomyślnie. Na przykładzie takich systemów prawnych jak niemieckiego, francuskiego, włoskiego, czy brytyjskiego zaobserwować można różnice w przyjmowaniu zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz ewolucję stosowania tego prawa w praktyce sądów powszechnych. Podstawowe zadanie Trybunału wyznaczone normą wynikającą z art. 220 TWE, a polegające na zapewnieniu poszanowania prawa wspólnotowego i uzupełnione enumeratywnym katalogiem kompetencji ETS, sugeruje również właściwości w pewnym zakresie sądów narodowych, co oznacza, że wszystkie kwestie, dla których nie jest zastrzeżona kompetencja Trybunału pozostawione zostały dyskrecjonalnej władzy sądów krajowych. Prawo traktatowe nadaje kompetencje Trybunałowi w zakresie decydowania o tym, czym jest prawo wspólnotowe oraz do rozwiązywania konfliktu między normą wspólnotową a krajową, na korzyść tej ostatniej⁵.

Przyjęcie przez Trybunał własnych metod interpretacji wyniknęło ze specyficznego charakteru prawa wspólnotowego. Wprawdzie system ten jest w pełni niezależnym i samodzielnym porządkiem prawnym, to jednak bazuje na traktatach, które nie rozwiązywały (a Traktat Konstytucyjny nadal nie rozwiązuje) jednoznacznie konkretnych zagadnień prawnych. Przed ETS stało zatem zadanie wypełnienia tych luk poprzez wykreowanie zasad pretendujących do rangi konstytucyjnych we wspólnotowym porządku prawnym. Nie oznacza to, że sędziowie Trybunału stworzyli nowatorskie style wykładni, chodziło raczej o wypracowanie własnej koncepcji interpretacji prawa wspólnotowego oraz swego rodzaju kategoryzację, czyli swoisty system hierarchii wykładni, jaki został przyjęty przez ETS w procesie orzekania⁶.

Proces konstytucjonalizacji prawa wspólnotowego poprzez wydawanie orzeczeń oraz kreowanie zasad prawnych sprawia, że wspólnotowy system polityczny zbliża się do modelu narodowego. Poprzez sugerowanie nowych rozwiązań, przyznawanie, lub odmawianie legalności środkom prawnym, czy też odgrywanie głównej roli w implementacji aktów wspólnotowych, decyzje ETS wywierają pośrednią rolę na decyzje o charakterze politycznym.

5. Green A.W.: *Political integration by jurisprudence. The work of Court of Justice the European Communities in the European political integration*. Leyden 1964, str. 319.

6. Zwraca na to uwagę C. Gulmann, H. Kutscher, I. Lecourt.

Znaczenie zasady pierwszeństwa

Zasada supremacji wspólnotowego porządku prawnego nad prawem krajowym oznacza, że norma prawa wspólnotowego w zakresie swojego działania wywiera pierwszeństwo w przypadku kolizji z normą prawa krajowego, bez względu na hierarchię krajowego aktu prawnego oraz chwilę jego wejścia w życie⁷. „Karcie Konstytucyjnej Wspólnoty prawa”⁸, jak już wcześniej Trybunał nazwał Traktaty, ze względu na swoją specyficzną i oryginalną naturę nie mogłaby być odmówiona skuteczność przez przepisy prawa wewnętrznego, jakkolwiek nie byłyby one sformułowane, bez pozbawienia go charakteru prawa wspólnotowego i zakwestionowania celu istnienia i podstawy prawnej samej Wspólnoty. Zasada ta wynika z oryginalnego i autonomicznego charakteru prawa wspólnotowego, który został nie tylko potwierdzony w orzecznictwie, ale i również w doktrynie, a obecnie w Traktacie Konstytucyjnym. Autonomiczność ta wynika z następujących przesłanek:

1. Decyzje organizacji muszą wiązać rządy członkowskie
2. Organ podejmujący decyzję jest niezależny od współpracy wszystkich partycypujących rządów państw członkowskich
3. Organizacje ustanawiają normy, które w sposób bezpośredni wiążą obywateli państw członkowskich
4. Organizacja władna jest zapewnić przestrzeganie wydawanych decyzji bez współpracy z rządami zainteresowanych państw
5. organizacja powinna posiadać finansową autonomię
6. wystąpienie państwa z organizacji przez jednostronne wypowiedzenie traktatu założycielskiego jest niemożliwe⁹

W tezie orzeczenia do sprawy *Simmenthal*¹⁰, potwierdzone zostało, iż „zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego postanowienia traktatów i bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów Wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko skutek taki, że poprzez samo wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także – skoro te postanowienia i akty prawne stanowią hierarchicznie wyższą część składową porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego – powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi”. W ujęciu Konstytucyjnym zasada pierwszeństwa uzyskuje to samo znaczenie.

7. np. sprawy C-26/62 NV. *Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, ECR, 1963; C- 6/64, *Flamino Costa v ENEL*, ECR, 1964.

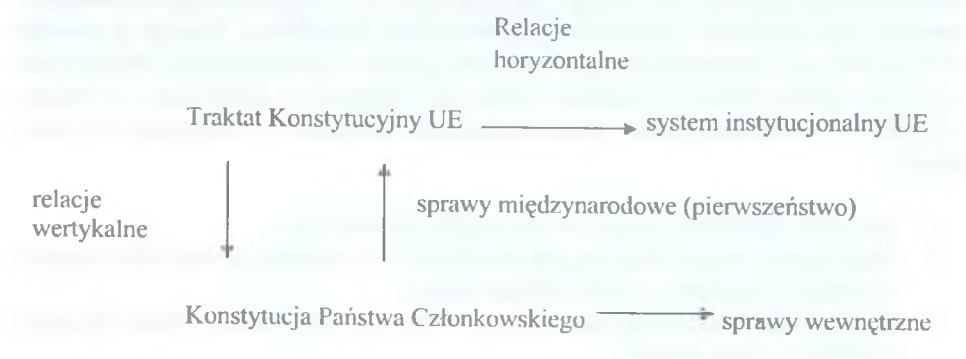
8. Opinia 1/91 w sprawie utworzenia EOG, ECR, 1991.

9. Shermes H.: *International institutional law*. I ed. 1972, na podobne cechy wskazuje również Suchecki W.: *Prawo krajowe a prawo międzynarodowe...*, str. 159.

10. Sprawa *Amministrazione della Finanze dello Stato v. Simmenthal* SpA, C- 106/77, ECR 1978.

Problemy konstytucyjne

Z punktu prawnomiędzynarodowego, konstytucje państw członkowskich regulują, ujmując bardzo generalnie, dwa rodzaje relacji: wewnątrzpaństwowe oraz międzynarodowe. System polityczny, prawny oraz instytucjonalny pozostaje w wyłącznej kompetencji każdej ustawy zasadniczej, natomiast w różny sposób określane bywają relacje pomiędzy prawem krajowym a międzynarodowym lub ponadnarodowym, czyli m.in. kwestie uznania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego (jako ponadnarodowego).



Biorąc pod uwagę fakt, że zasada pierwszeństwa ze swojej natury nie może być przedmiotem regulacji w konstytucjach krajowych, stąd tego typu zapisy konstytucyjne powinny zostać zmienione (zniesione), ewentualnie przystosowane w sposób mający na celu ułatwienie dalszego rozwoju polityczno- instytucjonalnego UE (przekształcenie w federację)¹¹. Owa decentralizacja, którą państwa zaproponują w swoich konstytucjach, a polegająca na powstawaniu terytorialnych odpowiedzialnych „niezależnych” jednostek, jest również procesem pośredniej federalizacji, gdyż utrata przez państwa na rzecz instytucji Unii Europejskiej suwerennych praw do własnej waluty, pełnej kontroli nad gospodarką oraz polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, spowoduje marginalizację rządów centralnych i oznaczać będzie obiektywnie wzrost roli regionów w Unii¹². Efektem zaś takiej decentralizacji będzie przejście do kolejnego poziomu na drodze do federacji europejskiej. Nie jest to zresztą nowa koncepcja, jej korzenie sięgają idei średniowiecznych, które propagował m.in. D. de Rougemont, pisząc, że „gdyby ktoś mnie teraz spytał, jak ten związek niejednolity i w wysokim stopniu zróżnicowany przełożyć na język struktur politycznych, odpowiedziałbym, że rozwiązanie można znaleźć w samych terminach tak postawionego problemu: zróżnicowana jedność w zupełnie naturalny sposób przekształca się w związek różnych elementów, a w dziejach systemów politycznych ten typ związku nosi dobrze znaną nazwę – jest to oczywiście federalizm”¹³.

11. A. Kellermann: *The impact of the European Constitution on the National Constitutions*. Referat na 34 Session Asser Institute Colloquium on European Law- 13-16 October 2004- The EU Constitution: the best way forward?

12. S. Parzymies: *Unia Europejska a Europa środkowa. Polityczne aspekty współpracy*. Warszawa 1997, str. 137.

13. D. de Rougemont: *List otwarty do Europejczyków*. Warszawa 1995, str. 98.

W większości państw członkowskich uznanie przez sądy zasady supremacji, czy skutku bezpośredniego nie odbyło się na zasadzie jednorazowej akceptacji w orzecznictwie sądów krajowych. Poszczególne etapy dochodzenia do jej uznania zależały od wielu czynników, takich jak system konstytucyjny, kultura prawna, zderzenie się przeciwstawnych tendencji: monizmu i dualizmu, formalizmu i pragmatyzmu, parlamentaryzmu z działalnością prawotwórczą sądów. Pomijając regulacje holenderskie, gdzie tradycja grocjuszowska nakazuje pierwszeństwo prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, w przypadkach innych systemów konstytucyjnych, jak niemieckiego, czy włoskiego przez wiele lat toczył się spór pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości, a sądami krajowymi na temat uznania pierwszeństwa prawa wspólnotowego. W tym kontekście ważna była i jest również ocena tzw. doktryny Kompetenz-Kompetenz¹⁴ oraz jej akceptacji w państwach członkowskich. Generalnie zakłada ona kompetencję do określenia własnych kompetencji. Odpowiada na pytanie, w jakim zakresie jurysdykcja, krajowa lub wspólnotowa, posiada ostateczną władzę do uznawania o słuszności środków wspólnotowych oraz rozstrzygania jako ostateczny arbiter o sądowych granicach wspólnotowego porządku prawnego.

W każdym systemie supremacja była postrzegana w odmienny sposób, a co więcej inaczej była interpretowana na początku współpracy a inaczej wygląda praktyka obecna¹⁵. W tej chwili państwa członkowskie pod wpływem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości przyznają generalnie pierwszeństwo prawa wspólnotowego, (choć rozumianego w odmienny sposób) w dziedzinach, które zostały Traktatem przyznane prawu wspólnotowemu¹⁶.

„Nowe” ujęcie?

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego do tej pory nie wynikała *expressis verbis* z prawa traktatowego. Nie można jednakże tym samym wnioskować, że wcale jej nie było, a dopiero dzięki Trybunałowi Sprawiedliwości została ona wprowadzona do katalogu najważniejszych i podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Zasada pierwszeństwa została wyprowadzona na podstawie ogólnych celów, zamysłów Ojców Założycieli oraz Preambuły Traktatu. Stąd nie powinna znajdować umocowania w konstytucjach państw członkowskich, gdyż jest to samo w sobie zaprzeczeniem jej pierwszeństwa nad prawem

14. Szerzej na ten temat *The European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. A.M. Slaughter, A.S.Sweet, J.H.H. Weiler (red.), Oxford 1998.

15. „Supremacy is a tale that has different legal rationales in different national jurisdictions” J.H.H. Weiler: *Prologue- The European Courts of Justice*. (w:) *W The European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. A.M. Slaughter, A.S.Sweet, J.H.H. Weiler (red.), Oxford 1998, str. VII.

16. Na ten temat osttnio: Mattias Kumm and Victor Ferreres Comella, *The Future of Constitutional Conflict in the European Union: Constitutional Supremacy after the Constitutional Treaty*, in Weiler and Eisgruber, eds., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-15.html]; M. Szpunar: *Członkostwo Polski w UE a polski system prawny*. „Zeszyt Naukowy Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego UW”, 2003, nr 3; A. Sołtys: *Spór o zasadę supremacji. Studia z zakresu prawa UF* (red.) S. Biernat, Kraków 2000; A. Wentkowska: *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Doktryna i Praktyka w Stosowaniu prawa wspólnotowego*, Wydawnictwo WSiM, Sosnowiec 2005.

krajowym, tym bardziej, że jest ona nadrzędna nawet nad krajowymi ustawami zasadniczymi.

Bez względu na relacje pomiędzy prawem międzynarodowym (wspólnotowym) a prawem krajowym, opisane w konstytucjach, przewiduje ona pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. W tym sensie umieszczenie jej w Traktacie Konstytucyjnym sankcjonuje kolejne przesłanki stosowania tej zasady. Porządkuje mianowicie relacje pomiędzy obydwooma porządkami prawnymi: wspólnotowym oraz krajowymi, zarówno w sensie sporów wynikających hierarchii z rodzaju wewnętrznych aktów prawnych (problem hierarchii) jak również zakresu temporalnego. Zasada nadrzędności działa bez względu na czas wejścia w życie aktu prawa krajowego, czy też wspólnotowego – w każdej chwili prawo wspólnotowe uzyskuje pierwszeństwo nad prawem krajowym. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zasada ta automatycznie nie anuluje aktu prawa krajowego, a jedynie wyklucza jego stosowanie – akt prawa wewnętrznego nadal funkcjonuje w wewnętrznym porządku krajowym, lecz jako sprzeczny z aktem prawa wspólnotowego nie jest stosowany. W takiej sytuacji na krajowy organ stosujący prawo (sądy, urzędy) został złożony obowiązek zastosowania aktu prawa wspólnotowego w miejsce sprzecznego z nim aktu prawa krajowego, co nie jest równoznaczne z uznaniem jego nieważności. Oczywiście, zgodnie z zasadą pewności prawa, akt krajowy powinien zostać zmieniony lub uchylony, by nie podważać zaufania obywateli do systemu prawnego państwa. Konsekwencje zasady nadrzędności, wypracowywane na podstawie ogólnych celów i przesłanek traktatów wspólnotowych, a stosowane w formie zasad prawa wspólnotowego, uzyskały w Traktacie Konstytucyjnym, poprzez wyraźny zapis statusu wiążącej normy konstytucyjnej, mimo że merytoryczny zakres wydaje się pozostawać ten sam. Poddana jednakże mogłaby zostać pod wątpliwość teza o wzmocnieniu uprawnień Trybunału Sprawiedliwości w nadawaniu pierwszeństwa prawu wspólnotowemu. Sądy krajowe, akceptując wprowadzić zasadę supremacji prawa wspólnotowego, jednocześnie starają się, ze strony narodowych trybunałów konstytucyjnych, ograniczyć kompetencje oraz wskazać wyraźne granice, w jakich instytucje wspólnotowe mogą działać¹⁷. Konflikt, zdaniem niektórych¹⁸, nadal może pozostać nierozstrzygnięty, ze względu na niejasne sformułowanie „prawo przyjmowane przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji”. Biorąc pod uwagę poszanowanie tożsamości narodowych, określone w art. I-5.1 Traktatu Konstytucyjnego, same sądy krajowe mogą, powołując się na tą podstawę, odmówić pierwszeństwa aktom prawa unijnego przed prawem krajowym. Założenie to pozostaje jednak w sprzeczności z generalną koncepcją współistnienia, a co więcej współpracy dwóch systemów sądowych, polegającym na rozłożeniu ciężaru uprawnień również na sądy narodowe, które na podobnych zasadach powinny zapewniać przestrzeganie prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatu. Taką konkluzję Trybunał zawarł w sprawie Rewe¹⁹, w której potwierdził znamienne rolę sądów krajowych

17. Np. decyzja niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Maastricht.

18. Mattias Kumm and Victor Ferreres Comella, *The Future of Constitutional...*, str. 29.

19. Sprawa Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH et Rewe-Markt Steffen v Hauptzollamt Kiel, C-158/80, ECR, 1981 „Although the EEC Treaty has made it possible in a number of instances for private persons to bring a direct action, where appropriate, before the court of justice, it was not intended to create new remedies in the national courts to ensure the observance of community law other than those already laid down

w kształtowaniu ochrony prawnej, w szczególności związaną ze skutkiem bezpośrednim aktów wspólnotowych. W sprawie Foglia²⁰, Trybunał położył nacisk na fakt posiadania przez sądy krajowe właściwości ocennych na temat ewentualnego przekazania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w celu wydania orzeczenia wstępnego, a przez to wyrażonej współpracy z Trybunałem „wykonujących przez to obowiązki nałożone na obydwu (sądy – przyp. AW) w kontroli nad przestrzeganiem Traktatu przy jego interpretacji oraz stosowaniu”²¹.

Stanowisko Konstytucji RP

Z konstytucyjnego zapisu dotyczącego możliwości przekazania kompetencji państwowych na rzecz organizacji międzynarodowej wynikają znaczne konsekwencje. Jest to integracja z prawem wspólnotowym oraz zaakceptowanie faktu, iż jest ono tworzone przez organ legislacyjny, który nie jest organem narodowym. Tym samym zobowiązuje to polskie organy wykonawcze do stosowania i wprowadzania w życie przepisów wspólnotowych, a także do współpracy z organami wspólnotowymi. Dotyczy to również uznania jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości oraz orzekania na podstawie prawa wspólnotowego, jak również uznawania jego pierwszeństwa. Ponadto wynika z tego zobowiązanie do podejmowania wszelkich właściwych środków umożliwiających realizację celów wspólnotowych, a tym samym nie przeszkadzanie w ich wypełnianiu.

Konstytucja przewiduje, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, za uprzednią zgodą, wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą w sytuacji konfliktu między ustawą a umową. Ponadto bezpośrednio stosowanie w sytuacjach konfliktowych uzyskuje również prawo stanowione przez organizację międzynarodową (art.91). W tym miejscu należy rozróżnić poszczególne paragrafy art. 91, gdyż par.1 i 2 dotyczy umowy międzynarodowej, natomiast par.3 prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Zgodnie z proponowanymi interpretacjami par. 1 i 2 obejmować powinny całe prawo wspólnotowe, zarówno pierwotne jak i wtórne, natomiast par. 3 dotyczy nowych aktów prawa wtórnego, czyli tych, które wprowadzone zostały po przyjęciu Polski do UE²². Stanowi to również podstawę dla powstania kolejnego problemu związanego z tzw. normami samowystępowalnymi, zawartymi w traktatach międzynarodowych. Jak słusznie zwraca się na to uwa-

by national law . On the other hand the system of legal protection established by the treaty , as set out in article 177 in particular , implies that it must be possible for every type of action provided for by national law to be available for the purpose of ensuring observance of community provisions having direct effect , on the same conditions concerning the admissibility and procedure as would apply were it a question of ensuring observance of national law.”

20. Sprawa Pasquale Foglia v Mariella Novello, C- 244/80, ECR, 1981.

21. Tamże

22. S. Biernat: *Constitutional Aspects of Poland's Future Membership in the European Union*. *Archiv des Völkerrechts*. Band 36, Heft 4, Dezember, 1998, str. 401, zob. również S. Biernat: *The Impact of European Integration on the Organization and Functioning of Poland's Legislative and Executive Authorities*. *European Review of Public Law* 1997, vol.9, nr 4; S. Biernat: *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej* Państwo Prawa, Administracja, Sądownictwo, red: A. Łopatka, PAN, Warszawa 1999; S. Biernat: *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej* „Przegląd Legislacyjny- Kwartalnik Rady Legislacyjnej” 1998, nr 1-2 (15- 16), str. 418.

gę, normy te są raczej rzadkością w przypadku zwykłych umów międzynarodowych, natomiast w przypadku prawa wspólnotowego stanowią one jego cechę charakterystyczną²³. W konsekwencji zgoda ustawowa na pierwszeństwo umowy międzynarodowej będzie w jaskrawy sposób sprzeczna z powszechnie przyjętym orzecznictwem ETS. Uważa się nawet, że „art. 91 nie proklamuje zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad Polską Konstytucją, pytanie w związku z tym powstaje, czy powinniśmy mówić a contrario o pierwszeństwie Konstytucji nad prawem wspólnotowym”²⁴. Zasada supremacji prawa wspólnotowego nie jest uzależniona, bowiem ani nie może być od kontroli i zatwierdzenia przez wewnętrzne organy ustawodawcze, gdyż podważałoby to sens unormowań wspólnotowych. Sednem i podstawowym jej założeniem jest, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, stosowanie prawa wspólnotowego zamiast prawa polskiego w tych przypadkach, które są regulowane prawem wspólnotowym. Dlatego organy wewnętrzne nie będą mogły dokonywać czynności wbrew normie wspólnotowej nie tylko z powyższego powodu, ale również, dlatego, że stanowić ona będzie część krajowego porządku krajowego.



Powyższe uwagi jedynie sygnalizować mogą znaczenie zapisu zasady pierwszeństwa prawa unijnego w Traktacie Konstytucyjnym. Niewątpliwie Traktat Konstytucyjny ma zapewnić realizację politycznych ambicji zastąpienia istniejącego prawa traktatowego zreorganizowanym oraz poprawionym tekstem aktu konstytucyjnego UE. Należy jednak zdać sobie sprawę z tego, że część materii prawnych, istniejących w traktatach wspólnotowych została przepisana, a część jedynie, *expressis verbis* wyrażona na podstawie istniejących, dorozumianych dotąd zasad prawa wspólnotowego, wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Nie pociąga to jednak za sobą pełnej jasności i wyrazistości postanowień zawartych w Traktacie Konstytucyjnym, na pewno jednak legitymuje czy to Trybunał Sprawiedliwości, czy instytucje państwowe, stosujące prawo wspólnotowe do egzekwowania pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Przyznając wprowadzie zostało, że wspólnotowy system sądowy oparty jest na zasadzie współdziałania sądownictwa wspólnotowego z jednej strony i sądownictwa krajowego z drugiej, to jednak systemy te nie zawsze współpracowały jednomyślnie.

Z prawnego punktu widzenia, swoistym paradoksem jest chociażby kombinacja obydwu terminów, określających europejskie prawo zasadnicze: Traktat Konstytucyjny – jako forma stworzenia oraz kontroli nad mechanizmem władzy publicznej w postaci traktatu międzynarodowego. W sensie jednakże faktycznym, w swych generalnych podstawach i założeniach niezmienione zostają drastycznie ani założenia pierwotnych traktatów, ani zasada pierwszeństwa prawa przyjmowanego przez instytucje Unii, ani rzeczywiście już istniejące konstytucyjne ramy instytucjonalne.

23. S. Biernat: *Constitutional...*, str. 412.

24. S. Biernat: *Constitutional...*, str. 419.

Some remarks on the supremacy of EU law in UE Constitutional Treaty

The expansion of supranational Community powers have already threatened to weaken the position of member states governments in the process of the European integration. These powers Community obtains through the general and specific principles of the Community law. Mainly they were prescribed by the European Court of Justice, but now some of them are directly described in the Constitution of EU. Of course the "new theory of supranationality" in this way created, is not new and simply means that „the governments of the member states are- in matters specified by the treaty- bound by decisions of the Community constitutions." The question is not new, but in the new context it must be reconsidered from the perspective of the special issues, such as the constitutionality review of the Treaty or the status of the law adopted by the EU institutions within the national law systems, also with the inclusion of the constitutional law. The combination of the new "supremacy clause", the nature of the ratification process, as well as some structural reforms to be introduced in the EU, mutually reinforce one another to reduce the conflict between the Court of Justice and national courts.

It seems to be a danger of the "open- textured" formulated Constitution arising some conflicts with interpretation in the future. There are some questions, which should be resolved, such as: How will the Constitutional Courts and the other courts judge in a name of Member States the cases resulting from the Constitution? How will new Member States and their courts applying absolutely new provisions in their legal systems? Yet the Constitutional Treaty does not extinguish all sources of conflict.