

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

## Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi  
Ewa Pancer-Cybulska  
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska  
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-439-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

---

### Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

---

<b>Jan Borowiec:</b> Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
<b>Leszek Cybulski:</b> Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
<b>Zofia Hasińska:</b> Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej .....	39
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
<b>Pasquale Tridico:</b> Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
<b>Dilara Usmanova:</b> Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

---

### Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

---

<b>Wojciech Bożek:</b> Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
<b>Natalia Konopińska:</b> Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
<b>Joanna Kudelko:</b> Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności .....	158

<b>Magdalena Pronobis:</b> Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

---

### Część 3. Beneficjenci polityki spójności

---

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
<b>Maria Bucka:</b> Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013 .....	189
<b>Barbara Kryk:</b> Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości .....	197
<b>Paweł Mańczyk:</b> Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
<b>Beata Skubiak:</b> Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
<b>Justyna Socińska:</b> Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce .....	245
<b>Anna Tutak:</b> Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013 .....	256
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego) .....	266

---

### Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

---

<b>Małgorzata Dziembala:</b> Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji .....	279
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych .....	289
<b>Dorota Murzyn:</b> Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej .....	310
<b>Agata Surówka:</b> Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju .....	319

<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
<b>Monika Zadrożniak:</b> Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce .....	334

---

## **Część 5. Problemy rozwoju regionalnego**

---

<b>Bernadeta Baran:</b> Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego .....	345
<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce .....	356
<b>Łukasz Olipra:</b> Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020 .....	383
<b>Ewa Szostak:</b> Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020 .....	394
<b>Paweł Wacek:</b> Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

---

## **Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji**

---

<b>Iwo Augustyński:</b> Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku .....	429
<b>Tetiana Girchenko:</b> Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital .....	443
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej .....	453
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej .....	465
<b>Lidia Kłos:</b> Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce .....	472
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej .....	481

<b>Danuta Milaszewicz:</b> Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE .....	491
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja? .....	525

## Summaries

<b>Jan Borowiec:</b> Regional convergence in the European Union .....	25
<b>Leszek Cybulski:</b> Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
<b>Zofia Hasińska:</b> Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
<b>Pasquale Tridico:</b> Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim .....	81
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
<b>Dilara Usmanova:</b> Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
<b>Wojciech Bożek:</b> Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland .....	135
<b>Natalia Konopińska:</b> “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas .....	149
<b>Joanna Kudelko:</b> New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
<b>Magdalena Pronobis:</b> Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU .....	188
<b>Maria Bucka:</b> Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013 .....	196
<b>Barbara Kryk:</b> Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
<b>Paweł Mańczyk:</b> Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund .....	214
<b>Beata Skubiak:</b> Do the structural funds develop Western Pomerania? .....	224
<b>Justyna Socińska:</b> Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship .....	232
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship .....	243
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland .....	255
<b>Anna Tutak:</b> Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013 .....	264
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship) .....	275
<b>Małgorzata Dziembala:</b> Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market .....	288
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities .....	300
<b>Dorota Murzyn:</b> Innovativeness in EU cohesion policy .....	309
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy .....	318
<b>Agata Surówka:</b> Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions .....	326
<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji .....	333
<b>Monika Zadrożniak:</b> Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland .....	342
<b>Bernadeta Baran:</b> Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship .....	355

<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland .....	367
<b>Lukasz Olipra:</b> Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
<b>Ewa Szostak:</b> Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
<b>Paweł Wacek:</b> Economic development and Polish transportation systems.....	415
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union .....	426
<b>Iwo Augustyński:</b> Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
<b>Tetiana Girchenko:</b> Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model of consumer protection in the European Union.....	464
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
<b>Lidia Kłos:</b> Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland .....	509
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534



**Danuta Kabat-Rudnicka**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

---

## ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO RP W KLUCZOWYCH KWESTIACH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ. UWAGI NA MARGINESIE POLSKIEGO CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** Pomimo generalnie obowiązującej zasady prymatu prawa europejskiego nad prawem krajowym, jedną z kluczowych kwestii spornych jest stosunek prawa konstytucyjnego do prawa Unii Europejskiej. Przydaje to dodatkowej rangi sądownictwu konstytucyjnemu, które odgrywa istotną rolę w systemie prawno-politycznym każdego państwa demokratycznego, stojąc na straży porządku prawnego oraz gwarantując nadrzędność konstytucji i zawartych w niej zasad. Integracja europejska sprawia, że stajemy wobec problemu przenikania się dwóch systemów prawnych, a co za tym idzie, konieczności rozstrzygnięcia pojawiających się kwestii spornych. W tym względzie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego kształtuje percepcję integracji europejskiej z perspektywy Polski jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, orzecznictwo konstytucyjne, granice integracji.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.42

### 1. Wstęp

Patrząc z perspektywy ponadpółwiecznej historii integracji europejskiej, widzimy, że nie jest ona procesem wolnym od napięć i momentów kryzysowych. Miejscem, gdzie dochodzi do konfrontacji pomiędzy Unią Europejską (UE) a państwami członkowskimi, tj. pomiędzy fundamentalnymi zasadami UE i podstawowymi zasadami konstytucyjnymi państw członkowskich, są sądy najwyższe i konstytucyjne (dalej: sądy konstytucyjne). Sądy konstytucyjne nie tylko są gwarantem zasad zawartych w konstytucji, lecz również strzegą swego miejsca i odgrywanej roli, co z konieczności (bardziej niż z wyboru) stawia je w opozycji do UE. Taką też rolę odgrywa polski Trybunał Konstytucyjny (TK), który wyznacza nieprzekraczalne granice dla ingerencji prawa UE w porządek konstytucyjny RP.

UE jest szczególną organizacją międzynarodową, której granice funkcjonowania wyznaczają postanowienia traktatowe, a prawo europejskie, zarówno pierwotne

(traktatowe), jak i pochodne (stanowione przez instytucje unijne), jest niezbędnym warunkiem istnienia oraz dalszego rozwoju Unii, która w coraz większym stopniu wkracza na grunt zarezerwowany dla państw członkowskich. Granice tej ingerencji wyznaczają: zasada przyznania, orzecznictwo sądów konstytucyjnych, a także zobowiązanie UE do poszanowania tożsamości narodowych państw członkowskich.

TK przyjmuje zasadniczo stanowisko prointegracyjne, chociaż nie brakuje trudnych spraw, gdzie dochodzi do swoistej konfrontacji pomiędzy porządkami prawnymi polskim i unijnym. Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie orzecznictwa TK w kluczowych kwestiach dotyczących integracji europejskiej, które to orzecznictwo kształtuje wzajemne relacje pomiędzy Polską a UE i ich porządkami prawnymi.

## 2. Otwarcie polskiego porządku prawnego na integrację z Unią Europejską

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. postrzegana jest jako konstytucja „otwarta” zarówno na prawo międzynarodowe, jak i europejskie. Zgodnie z art. 90 ust. 1 Rzeczpospolita Polska może, działając na podstawie umowy międzynarodowej, przekazać organizacji międzynarodowej lub innemu organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy w określonych dziedzinach. Co prawda art. 90 Konstytucji nie zawiera *expressis verbis* odwołania do UE, jednak w doktrynie przyjął się zgodny pogląd, że został on zamieszczony z myślą o akcesji Polski do UE, stanowiąc swoistą klauzulę europejską<sup>1</sup>. Należy podkreślić, że art. 90 zawiera co prawda upoważnienie do przekazania kompetencji, nie definiuje jednak granic przekazania.

Natomiast jeżeli chodzi o miejsce prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym, definiuje je art. 91 Konstytucji. W ust. 1 czytamy, że ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana. Z kolei w ust. 2 czytamy, że umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, o ile ustawy nie da się pogodzić z umową. Podobnie rzecz ma się w przypadku prawa pochodnego, tj. prawa stanowionego przez instytucje Unii. W art. 91 ust. 3 napisano, że prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest bezpośrednio stosowane i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Tym samym postanowienia Konstytucji definiują wzajemne relacje pomiędzy porządkami prawnymi Polski i UE.

---

<sup>1</sup> Zob. też [Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013, pkt 6.4.1 cz. III]. W listopadzie 2010 r. do łaski marszałkowskiej wpłynęły dwa projekty: 12 listopada prezydencki projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 3598), natomiast 26 listopada poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 3687). Zob. też [Biuro Analiz Sejmowych 2010].

### 3. Kompetencja TK do kontrolowania prawa Unii Europejskiej

W kontekście niniejszych rozważań szczególnie ważna jest kwestia kompetencji do badania konstytucyjności prawa unijnego, zarówno pierwotnego, jak i pochodnego. Jeśli chodzi o badanie zgodności z Konstytucją prawa pierwotnego UE, TK w orzeczeniu z maja 2005 r., odwołując się do pkt 1 art. 188 Konstytucji, uznał swoją kompetencję do badania konstytucyjności traktatu akcesyjnego. Zdaniem TK nie jest on upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego UE, natomiast taka kompetencja przysługuje mu wobec traktatu akcesyjnego jako podlegającej ratyfikacji umowie międzynarodowej (zob. [Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, pkt 1.2 i 1.3 cz. III], [Wójtowicz 2012]). Podobne stanowisko zajął w sprawie traktatu lizbońskiego, potwierdzając swą właściwość do badania konstytucyjności traktatu w zakresie, w jakim jest on objęty ratyfikacją Prezydenta RP (zob. [Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 1.1.1. i 1.1.2 cz. III], [Wójtowicz 2012]).

Z kolei odnosząc się do badania konstytucyjności prawa pochodnego UE, tutaj co do zasady kompetentny pozostaje Trybunał Sprawiedliwości UE (TS), przy czym TS bada zgodność prawa pochodnego Unii z traktatami, tj. prawem pierwotnym, zasadami ogólnymi prawa oraz prawem międzynarodowym [Wójtowicz 2012]. Jednakże problem pojawia się wówczas, gdy prawo unijne jest bezpośrednio stosowane, tzn. gdy staje się częścią porządku prawnego państw członkowskich. I tutaj również tylko TS jest władny orzec o nieważności aktu prawa pochodnego (lub jego części), w przypadku zaś wystąpienia kolizji pomiędzy unijnym a krajowym porządkiem prawnym sądy krajowe winny zastosować prawo unijne, odmawiając zastosowania prawa krajowego; co więcej, mogą zwrócić się do TS o orzeczenie prejudycjalne. A zatem akty prawa pochodnego nie mogą być poddawane kontroli pod względem zgodności z Konstytucją przez sądy konstytucyjne. Z drugiej strony, wysuwany jest argument, że skoro prawo stanowione przez instytucje UE może być bezpośrednim źródłem praw i obowiązków dla jednostek (osób fizycznych i prawnych), wiążąc sądy i organy administracji państwowej, to może również naruszać prawa, które są gwarantowane przez konstytucje państw członkowskich [Wójtowicz 2012]. Wobec tego niektóre sądy konstytucyjne zastrzegły sobie prawo ostatecznego rozstrzygnięcia sytuacji kolizyjnych, jakie pojawiają się na styku prawa unijnego i konstytucji państw członkowskich, ze względu na naruszenie takich wartości konstytucyjnych jak prawa i wolności podstawowe, podstawowe zasady ustrojowe oraz tożsamość narodowa [Wójtowicz 2012].

TK po raz pierwszy rozstrzygnął kwestię dopuszczalności kontroli konstytucyjności aktów prawa pochodnego Unii w 2011 r.<sup>2</sup>, przytaczając jednocześnie wcześniej wyrażony pogląd o niedopuszczalności kontroli konstytucyjności norm prawa po-

<sup>2</sup> Zob. [Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011], gdzie przedmiotem orzeczenia TK było rozporządzenie Rady (WE).

chodnego UE<sup>3</sup>. Jednakże sprawa z 2011 r. była o tyle szczególna, że została zainicjowana w drodze złożenia skargi konstytucyjnej w ramach konkretnej kontroli norm. W tym przypadku przedmiotowy zakres aktów prawnych, które mogą być poddane kontroli pod względem zgodności z Konstytucją, określa art. 79 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 188 pkt 1-3, który dotyczy kontroli abstrakcyjnej norm). Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji stanowi, że podstawą badania zgodności z Konstytucją może być ustawa lub inny akt normatywny. Z kolei zdaniem TK aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko akt normatywny wydany przez organ polski, lecz również akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Polska, zwłaszcza akt stanowiony przez instytucje UE, jako że stanowi on część polskiego porządku prawnego i wyznacza sytuacje prawne jednostki [Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011, pkt 1.3 cz. III]. Stąd wniosek, że rozporządzenia unijne mogą być przedmiotem kontroli pod względem zgodności z Konstytucją w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną [Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011, pkt 1.5 cz. III]. TK stwierdził ponadto, że sprawowana przez niego kontrola zgodności rozporządzenia unijnego z Konstytucją winna być traktowana jako niezależna i zarazem subsydiarna wobec kompetencji orzeczniczych TS UE [Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011, pkt 2.6 cz. III].

#### **4. Kwestie podnoszone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

Zasada pierwszeństwa prawa UE i odpowiadająca jej zasada nadrzędności Konstytucji należą do najważniejszych zasad nie tylko ze względu na znaczenie dla procesu integracji europejskiej, lecz również dlatego, że legły u podstaw wielu sporów na gruncie prawa konstytucyjnego państw członkowskich i UE. Zdaniem TK Konstytucja pozostaje najwyższym prawem RP z racji swej szczególnej mocy w stosunku do wszystkich wiążących Polskę umów międzynarodowych, w tym również ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji w niektórych sprawach [Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, pkt 4.2 cz. III; Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011, pkt 2.2 cz. III; Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 2.5 cz. III], natomiast przystąpienie Polski do UE zmienia jedynie perspektywę patrzenia na zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji (jej nadrzędności), lecz nie oznacza jej zakwestionowania [Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 1.3 cz. III]. Nadto zdaniem TK normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych, Konstytucja odgrywa zaś rolę gwa-

<sup>3</sup> TK przywołał pogląd wyrażony w postanowieniu [Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009] o niedopuszczalności kontroli konstytucyjności norm prawa pochodnego UE. Trybunał umorzył wówczas postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sprawa była zainicjowana wnioskiem grupy posłów i dotyczyła abstrakcyjnej kontroli norm, w takim zaś przypadku zakres kognicji TK jest wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.

rancyjną z punktu widzenia ochrony praw i wolności wyraźnie w niej określonych w stosunku do wszystkich podmiotów w sferze jej stosowania [Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, pkt 6.4 cz. III]. Jeśli natomiast pojawia się sprzeczność pomiędzy prawem unijnym a zasadami konstytucyjnymi, to nie może być ona rozwiązana w polskim systemie prawnym poprzez uznanie nadrzędności normy unijnej w relacji do normy konstytucyjnej, nie może też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą unijną ani też do ograniczenia zakresu stosowania normy konstytucyjnej do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa unijnego. W takiej sytuacji polski ustawodawca winien podjąć decyzję o zmianie Konstytucji albo spowodować zmiany w regulacjach unijnych, albo też (jako ostateczność) postanowić o wystąpieniu z UE [Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, pkt 6.4 cz. III; Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011, pkt 2.7 cz. III].

TK również często odwołuje się w swoim orzecznictwie do zasady przyznania, która wyznacza nieprzekraczalne granice dla integracji europejskiej. Zdaniem TK zasada przyznania stanowi potwierdzenie suwerenności państw członkowskich w stosunku do Unii, która w swoich działaniach nie może wykroczać poza przyznane jej kompetencje [Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 2.2 cz. III]. Nadto w przekonaniu TK przystąpienie do UE i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii, a granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule Konstytucji suwerenność państwa [Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 2.2 cz. III]. Z drugiej strony, TK podziela pogląd obecny w doktrynie prawa konstytucyjnego, że przystąpienie do UE może być postrzegane jako ograniczenie suwerenności państwa, choć nie oznacza jej przekreślenia i, co również istotne, związane jest z efektem kompensacyjnym w postaci możliwości współkształtowania decyzji podejmowanych w UE [Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 2.1 cz. III]. Również zdaniem TK państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy organy unijne, wydając akt prawny, działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swoje uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności, przekroczenie tych ram skutkuje bowiem tym, że akty prawne nie będą objęte zasadą pierwszeństwa prawa unijnego [Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, pkt 10.2 cz. III].

Inną kwestią podnoszoną przez TK jest sprawa wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych. Zdaniem TK konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa do przestrzegania wiążącego RP prawa międzynarodowego. Spełnienie tego obowiązku wymagać może, obok konieczności dokonania zmian w krajowym porządku prawnym, podjęcia przez organy władzy publicznej w ramach przypisanych im kompetencji konkretnych działań [Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005, pkt 5.5 cz. III].

Natomiast odnosząc się do odgrywanej przez siebie roli, TK stwierdził, że w sprawach zasadniczych natury ustrojowej zachowa pozycję „sądu ostatecznego”.

niego słowa” [Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011, pkt 2.4 cz. III; Dudzik, Półtorak 2012]. Mając nadto na uwadze, że Polska zaaprobowwała podział funkcji, jeśli chodzi o kontrolę aktów prawnych [Wyrok TK z dnia 18 lutego 2009, pkt 2.1 cz. III; Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, pkt 10.3 cz. III], w wyniku którego TS przypada kompetencja do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego, w tym kontekście należy rozpatrywać subsydiarny charakter kompetencji TK do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego [Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011, pkt 2.6 cz. III].

Z kolei w orzeczeniu odnoszącym się do traktatu lizbońskiego TK wypowiedział się w kwestii tożsamości konstytucyjnej. Zdaniem TK kompetencje objęte zakazem przekazania stanowią o tożsamości konstytucyjnej, odzwierciedlają bowiem wartości, na których opiera się Konstytucja [Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 2.1 cz. III]. TK wskazał ponadto na uniwersalne wartości konstytucyjne oraz podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej, takie jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny i zasada pomocniczości, tj. wartości i zasady, które należą równocześnie do podstawowych założeń funkcjonowania UE [Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010, pkt 2.2 cz. III; Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, pkt 6.1 cz. III].

Do innych kwestii bezpośrednio wiążących się z integracją europejską, do których nawiązuje w swoim orzecznictwie TK, należą m.in.: zasada przychylności, zasada suwerenności, jak również tożsamość UE.

## 5. Zakończenie

Sądy konstytucyjne nie bez racji są zaliczane do najważniejszych instytucji, m.in. z uwagi na funkcję, jaką pełnią, negocjując pomiędzy różnymi porządkami prawnymi (narodowym, europejskim, międzynarodowym) oraz stojąc na straży zasad, na jakich opiera się system (polityczny, prawny, społeczny, gospodarczy) każdego państwa. Należy podkreślić, że sądy konstytucyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej odegrały szczególnie doniosłą rolę, kształtując, a następnie utrwalając zasady, na których oparte jest państwo demokratyczne, w szczególności zaś chroniąc prawa i wolności jednostek.

W sprawach integracji europejskiej TK przyjmuje postawę dialogu i współpracy, postawę programowo przychylną procesowi integracji, i tam, gdzie tylko jest to możliwe, interpretuje prawo polskie w duchu prawa UE. Z drugiej strony, TK nie pozostaje bezkrytyczny wobec wkraczania UE na grunt zarezerwowany dla Rzeczypospolitej. Ta postawa konfrontacyjna jest poniekąd zrozumiała, ponieważ TK próbuje zachować pozycję i rolę, jaką odgrywa, nie chcąc zostać zmarginalizowanym. I jak słusznie zauważył Krzysztof Wójtowicz, sądy konstytucyjne odgrywają coraz większą rolę w nadawaniu ustrojowych ram uczestnictwa poszczególnych



państw w wielkim projekcie integracyjnym, równoważąc do pewnego stopnia aktywność TS [Biuro Analiz Sejmowych 2010]. Stwierdzenie to pozostaje w pełni aktualne dla TK.

## Literatura

- Biuro Analiz Sejmowych, 2010, *Zmiany w konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez marszałka sejmu, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Dudzik S., Półtorak N., 2012, 'The Court of the Last Word.' *Competences of the Polish Constitutional Tribunal in the Review of European Union Law*, Yearbook of Polish European Studies, vol. 15, s. 225-258.
- Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/08.
- Wójtowicz K., 2012, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa.
- Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08.
- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.
- Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.
- Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12.

### **POLISH CONSTITUTIONAL COURT'S JURISDICTION ON THE KEY ISSUES OF THE EUROPEAN INTEGRATION. REMARKS ON POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION**

**Summary:** Despite the generally recognised principle of the primacy of EU law over national law, one of the key disputed issues is the relationship of the constitutional law to EU law. This adds an additional authority to the constitutional courts, which play an important role in the political and the legal system of each democratic state as guardians of the legal order and the supremacy of the Constitution and principles contained therein. The European integration makes that we face the problem of interpenetration of two legal systems and hence the need for settling disputes that arise. In this regard, the jurisdiction of the Polish Constitutional Court shapes the perception of the European integration from the Polish point of view.

**Keywords:** European Union, constitutional review, limits of integration.