

# Bogusław Banaszak, Łukasz Żukowski

## Prüfung von Gemeinschaftsrecht durch den polnischen Verfassungsgerichtshof

### I. Rang des Gemeinschaftsrechts in der Normenhierarchie

Vor einer Untersuchung der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs, die Verfassungsmäßigkeit des Gemeinschaftsrechts zu überprüfen, muss die Stellung des Unionsrechts in der Hierarchie der Rechtsquellen gemäß der Verfassung der Republik Polen geklärt werden. Die polnische Verfassung regelt den Rang des Gemeinschaftsrechts innerhalb der polnischen Rechtsordnung und die Auflösung von Kollisionsfällen zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. Die Stellung des Primärrechts ist in Art. 91 Abs. 1 und 2 der Verfassung, der die ratifizierten Völkerrechtsverträge zum Gegenstand hat, festgelegt. Hiernach genießt das EU-Primärrecht den Status der vom Präsidenten im qualifizierten Verfahren ratifizierten Völkerrechtsverträge, d.h., dieses muss zuvor durch Gesetz oder Referendum gebilligt worden sein.

Das Primärrecht befindet sich damit im Rang unterhalb der Verfassung; gemäß der kollisionsrechtlichen Regel des Art. 91 Abs. 2 geht es jedoch im Kollisionsfall – einfachen – Gesetzen vor. Zu den Rechtsfolgen des Vorrangs derartiger Verträge besagt die Verfassung nichts. Sie entscheidet damit nicht, ob im Fall der Anwendung einer Rechtsvorschrift, die einem derartigen Vertrag widerspricht, diese Vorschrift ausgesetzt, unwirksam oder nichtig ist. Aus der linguistischen Interpretation der Verfassungsvorschriften ist jedoch zu schließen, dass die nationale Vorschrift, die aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht angewandt wird, Bestandteil der polnischen Rechtsordnung bleibt und, sobald die betreffende Vorschrift des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Republik Polen ihre Wirksamkeit verliert, wieder zur Anwendung kommt.

Die Verfassung regelt auch die Stellung des Sekundärrechts. Art. 91 Abs. 3 besagt:

„Wenn dies in einem von der Republik Polen ratifizierten Vertrag, durch den eine internationale Organisation ins Leben gerufen worden ist, vorgesehen ist, wird das von dieser Organisation gesetzte Recht unmittelbar angewandt und hat im Fall der Kollision mit einem Gesetz Vorrang.“

Dies bedeutet, dass das Sekundärrecht Vorrang vor den Gesetzen hat. Damit gilt im Kollisionsfall von Sekundärrecht und nationalem Recht dasselbe wie im Fall des Primärrechts. Folglich haben Behörden und auch Gerichte dann, wenn nationales Recht mit dem Primär- oder dem Sekundärrecht nicht vereinbar ist, diese Streitigkeit zugunsten des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden; die Behörde muss dem Gemeinschaftsrecht Vorrang vor dem nationalen Gesetz und insbesondere vor dem Basisrechtsakt zugestehen.<sup>1</sup> Wie ausgeführt, erfolgt jedoch die Verweigerung der Anwendung der nationalen Vorschrift nur gelegentlich, d.h. im konkreten Einzelfall, und hat keine Rechtsfolgen hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit dieser Vorschrift (sog. Anwendungsvorrang).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. auch *B. Banaszak*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warschau 2009, S. 463.

<sup>2</sup> Vgl. *B. Banaszak*, *Prawo konstytucyjne*, Warschau 2010, S. 163-164.

Dies wird durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bestätigt. Im Beschluss vom 19. Dezember 2006<sup>3</sup> wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass

„die nationalen Gerichte die Anwendung der nationalen Rechtsnorm verweigern dürfen, wenn diese gegen die Normen des Gemeinschaftsrechts verstößt. Das nationale Gericht entscheidet in einem solchen Fall nicht über die Aufhebung der Rechtsnorm des nationalen Rechts, sondern verweigert insofern deren Anwendung, als dieses der Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts Vorrang geben muss. Der gegenständliche Rechtsakt wird nicht durch die Unwirksamkeit betroffen; er bleibt weiterhin wirksam und wird in dem zeitlichen und gegenständlichen Umfang angewandt, in dem das Unionsrecht keine Anwendung findet“.

In derselben Sache hat das Verfassungsgericht darauf hingewiesen, dass dann, wenn hinsichtlich der Beziehung zwischen nationalem Recht und dem Gemeinschaftsrecht Zweifel bestehen, die Sache dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Auslegung vorgelegt werden muss. Auf der anderen Seite hat der Verfassungsgerichtshof ebenfalls festgestellt, dass ihm Rechtsfragen hinsichtlich der Übereinstimmung von nationalem und Gemeinschaftsrecht nicht vorgelegt werden müssen. Er hat dabei auch betont, dass Fragen der Kollision von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht außerhalb des Interessenbereichs des Verfassungsgerichtshofs stehen: Derartige kollisionsrechtliche Fragen sollen vom Obersten Gericht, von den Verwaltungsgerichten und den ordentlichen Gerichten sowie, sofern es um Fragen der Auslegung der Rechtsnormen des Gemeinschaftsrechts geht, vom Europäischen Gerichtshof durch Zwischenurteil entschieden werden.<sup>4</sup> Zugleich hat der Verfassungsgerichtshof darauf hingewiesen, dass immer dann, wenn die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes von einem Gericht in Frage gestellt wird, hierüber ausschließlich durch Urteil des Verfassungsgerichtshofs entschieden werden kann.<sup>5</sup>

## II. Vorrang des Gemeinschaftsrechts und Vorrang der Verfassung

Das Gemeinschaftsrecht geht von seinem Vorrang gegenüber dem gesamten nationalen Recht, unabhängig vom innerstaatlichen Rang der kollidierenden Normen, und somit auch gegenüber der Verfassung aus. Aus Art. 8 Verfassung, der die höchste Rechtskraft der Verfassung verbrieft, und Art. 91 Abs. 3, wonach Gemeinschaftsrecht Vorrang vor den Gesetzen (Vollziehungsakten) genießt, kann geschlossen werden, dass der Verfassungsgeber den Vorrang nur vor einfachen Parlamentsgesetzen einräumt, aber vom Vorrang der Verfassung ausgeht.

Um das Verhältnis von Verfassung und Gemeinschaftsrecht ging es auch in den Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, in denen die Verfassungsmäßigkeit des Beitrittsvertrags vom 11. Mai 2005<sup>6</sup> und des Europäischen Haftbefehls (Urteil vom 27. April 2005)<sup>7</sup> geprüft wurde. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs darf ein „unheilbarer Widerspruch“ – also ein Widerspruch zwischen einer Verfassungsnorm und Gemeinschaftsrecht, der nicht im Wege einer Auslegung, die die Autonomie des Gemeinschafts-

<sup>3</sup> P 37/05, OTK ZU A- 2006/11/177.

<sup>4</sup> Beschluss vom 19.12.2006 (P 37/05). Vgl. auch *L. Garlicki*, Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy, in: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (Red.), Warschau 2000, S. 215.

<sup>5</sup> Vgl. auch *M. Masternak-Kubiak*, *W. Jakimko*, *Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, in: *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, B. Banaszak, M. Jabłoński (Red.), Breslau 2010, S. 363.

<sup>6</sup> K 18/04), OTK A-2005/5/49.

<sup>7</sup> P 1/05, OTK A-2005/4/42.

rechts und des nationalen Rechts berücksichtigt, beseitigt werden kann – nicht durch die Annahme des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor der Verfassung gelöst werden. Dies könne auch weder dazu, dass die Verfassungsnorm ihre Wirksamkeit verliert und durch die Norm des Gemeinschaftsrechts ersetzt wird, noch zur Einschränkung der Anwendung der Verfassungsnorm insoweit, wie die Norm des Gemeinschaftsrechts wirksam ist, führen.

Der Verfassungsgerichtshof verneint mithin die Möglichkeit, eine Verfassungsnorm in Frage zu stellen, weil eine Norm des Gemeinschaftsrechts in das europäische Rechtssystem eingeführt wurde, die im Widerspruch zu der Verfassungsnorm steht. Die Lösung des Kollisionsfalls hängt danach von der Entscheidung des Gesetzgebers ab. Er kann sich für eine Änderung der Verfassung, die Initiierung der Änderung des Gemeinschaftsrechts oder das Ausscheiden aus der EU entscheiden. Die erste Variante – also die Verfassungsänderung – wurde hinsichtlich Art. 55 Verfassung anlässlich des Urteils des Verfassungsgerichtshofs zum Europäischen Haftbefehl von 2005 relevant. Anzumerken ist, dass der Verfassungsgerichtshof nicht den Akt des Gemeinschaftsrechts – die Rahmenentscheidung – geprüft hat; Verfahrensgegenstand war das Implementierungsgesetz, die Strafprozessordnung,<sup>8</sup> die den Europäischen Haftbefehl in die polnische Rechtsordnung eingeführt hat. Dabei war sich der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung und die doppelte Natur der Implementierungsgesetze im Klaren; er hat auf die Erforderlichkeit der Verfassungsänderung hingewiesen (Art. 55).<sup>9</sup>

Wichtig ist dabei, dass der Verfassungsgerichtshof festgestellt hat, dass im Bereich der Rechte und Freiheiten des Einzelnen die Verfassungsnormen ein Minimum, das nicht unterschritten werden darf, darstellen, und die Auslegung, die „das europäische Recht begünstigt“, Grenzen hat und zu keinem offenbar verfassungswidrigen Ergebnis führen darf. Grundsätzlich hat der Verfassungsgerichtshof wie auch die Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten entschieden; alle beschränken den Vorrang der Verfassung vor dem Gemeinschaftsrecht auf die grundlegenden Prinzipien (u.a. die änderungsfesten Normen) sowie die Rechte des Einzelnen und insbesondere den Schutz der Menschenwürde.

Die Annahme, wonach sich der Vorrang der Verfassung gemäß Art. 8 Verfassung gerade auf die grundlegenden Bestimmungen des I. Kapitels und die Würde des Menschen gemäß Art. 30 Verfassung bezieht, würde eine erhebliche Minderung der Kollisionsmöglichkeiten zwischen dem Gemeinschaftsrecht und der polnischen Verfassung bedeuten. In einem derartigen Kollisionsfall sollte die einzige Lösung entweder die Verfassungsänderung oder die Änderung des Gemeinschaftsrechts sein. Anderenfalls würde es zum Verstoß gegen die Verfassung oder gegen das Gemeinschaftsrecht kommen, was mit den entsprechenden, im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Sanktionen verbunden wäre.

Nach Klärung dieser Vorfragen können die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Kontrolle des Gemeinschaftsrechts durch den Verfassungsgerichtshof und der Umfang dieser Kontrolle untersucht werden. Zu beachten ist aber, dass die Vorschriften der Verfassung in diesem Bereich ziemlich vage sind und unterschiedlich ausgelegt werden können.

<sup>8</sup> Es handelte sich um Art. 607t §1 des Gesetzes vom 6.6.1997 – Strafprozessordnung, Dz. U. Nr. 89, Pos. 555 mit späteren Änderungen.

<sup>9</sup> Vgl. auch *M. Masternak-Kubiak, W. Jakimko, Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego po akcesji...*, S. 366.

### III. Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Primärrechts

Sofern Primärrecht (die Verträge) betroffen sind, sieht die Verfassung – wie dargelegt – den Vorrang der Verfassung vor sämtlichen völkerrechtlichen Verträgen und damit auch vor den im qualifizierten Verfahren ratifizierten Verträgen (also solchen, die zuvor durch Gesetz gebilligt wurden) vor. Darüber hinaus postuliert Art. 188 Pkt. 1 Verfassung ausdrücklich die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zur Prüfung völkerrechtlicher Verträge. So hat das Verfassungsgericht im Urteil von 2005 zwar festgestellt, dass es nicht zuständig ist, über die Verfassungsmäßigkeit des Primärrechts oder der Ratifizierung des Beitrittsvertrags vorausgehende Tätigkeiten zu entscheiden; die Zuständigkeit, den Beitrittsvertrag zu prüfen, hat es jedoch bejaht.

Ähnlich hat das Verfassungsgericht im Urteil vom 24. November 2010<sup>10</sup> zur Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrags entschieden. Festgestellt wurde, dass die dem Verfassungsgerichtshof in Art. 188 Pkt. 1 Verfassung eingeräumte Zuständigkeit, über die Verfassungsmäßigkeit völkerrechtlicher Verträge zu entscheiden, nicht je nach dem Genehmigungsverfahren der Ratifizierung unterschiedlich ist. Der Verfassungsgerichtshof kann also die Verfassungsmäßigkeit der mit vorheriger gesetzlicher Genehmigung ratifizierten völkerrechtlichen Verträge prüfen, womit auch die Zuständigkeit hinsichtlich der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Lissabon-Vertrags angenommen wurde. Zugleich wurde aber betont, dass eine besondere Vermutung für die Verfassungsmäßigkeit des im qualifizierten Verfahren vom Präsidenten der Republik Polen nach vorheriger gesetzlicher Genehmigung entsprechend den Anforderungen des Art. 90 Verfassung ratifizierten Lissabon-Vertrags spreche. Die Vermutung entfällt nach seiner Ansicht nur dann, „wenn festgestellt wird, dass es keine Auslegung des Vertrags und der Verfassung gibt, die es gestattet, die Konformität der Vertragsbestimmungen mit der Verfassung festzustellen. Der Verfassungsgerichtshof kann die Folgen seines Urteils für die Werte und grundlegenden Gesetze sowie die Souveränität des Staates und seine Verfassungsidentität nicht berücksichtigen“. Der Verfassungsgerichtshof teilt hier die Ansicht der Lehre, wonach die Betonung des Vorrangs der Verfassung die „einheitliche Gültigkeit und Anwendung des Gemeinschaftsrechts und eine harmonische Erfüllung der Pflichten durch Polen als einen der Mitgliedstaaten nicht gefährden darf“. <sup>11</sup> Die Abtretung der Zuständigkeiten dürfe indes nicht gegen die Bestimmungen der Verfassung, u.a. auch den Vorrang der Verfassung im System der Rechtsquellen, verstoßen.

Der Verfassungsgerichtshof bekräftigte hier auch seine Auffassung, die bereits im Urteil zum Beitrittsvertrag geäußert wurde. Danach bleibt die Verfassung aufgrund ihrer besonderen Kraft „das höchste Gesetz der Republik Polen“ in Bezug auf alle für Polen verbindlichen völkerrechtlichen Verträge. Dies bezieht sich auf die ratifizierten völkerrechtlichen Verträge über die Abtretung der Zuständigkeiten in „einigen Angelegenheiten“. Aufgrund des aus Art. 8 Abs. 1 Verfassung folgenden Vorrangs der rechtlichen Wirksamkeit genießt diese auf dem Territorium Polens einen Geltungs- und Anwendungsvorrang. Nach dem Verfassungsgerichtshof kann weder Art. 90 Abs. 1 mit der so genannten ausschließenden Vereinbarung noch Art. 91 Abs. 3, der den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vorsieht, „eine Grundlage für die Abtretung des Rechts auf Annahme von Rechtsakten oder Entscheidungen, die verfassungswidrig wären, an eine internationale Orga-

<sup>10</sup> K 32/09, OTK Z.U. 2010 / 9A / 108.

<sup>11</sup> S. *Biernat*, Glosa nr 2 do wyroku TK z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP, K 18/04), „Kwartalnik Prawa Publicznego“ Nr. 4/2005, S. 205.

nisation (oder deren Behörde) darstellen. Insbesondere dürfen derartige Vorschriften nicht zur Abtretung von Zuständigkeiten, die bewirken, dass die Polnische Republik nicht mehr als ein souveräner und demokratischer Staat funktionieren kann, ermächtigen“.

Im Urteil zum Lissabon-Vertrag hat der Verfassungsgerichtshof auch seine Aufforderung im Urteil zum Beitrittsvertrag wiederholt, wonach „der polnische Gesetzgeber die Entscheidung über eine Verfassungsänderung, die Initiierung einer Änderung des Gemeinschaftsrechts oder das – endgültige – Ausscheiden aus der EU treffen soll“.

#### IV. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Sekundärrechtsakten durch den Verfassungsgerichtshof

Die Grenzen der Verfassungsmäßigkeitskontrolle sind im Hinblick auf das europäische Sekundärrecht nicht so eindeutig gesteckt, wie es beim Primärrecht der Fall ist. Die Verfassung spricht die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs in diesem Bereich nicht an. Art. 188 Verfassung enthält eine detaillierte Aufzählung der Grundlagen der Kontrolle, ermächtigt den Verfassungsgerichtshof aber nicht ausdrücklich zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Sekundärrechtsakte. Dies ist auch im Wesentlichen die Auffassung in der Lehre.<sup>12</sup> Vereinzelt wird aber auch darauf verwiesen, dass der Begriff des „ratifizierten völkerrechtlichen Vertrags“ in Art. 188 Verfassung auch das kraft Vertrag erlassene Recht, also das Sekundärrecht, umfasse oder umfassen solle. Eine andere Frage stellt die Beschränkung der Zuständigkeiten der nationalen Verfassungsgerichte hinsichtlich der Entscheidungen im Bereich des Sekundärrechts dar, das aus Gemeinschaftsrecht herrührt.<sup>13</sup> Auch der Verfassungsgerichtshof äußert sich insofern nicht ausreichend präzis; es scheint, dass noch keine endgültige Stellungnahme erfolgt ist. Im Urteil zum Beitrittsvertrag von 2005 wurde ausgeführt:

„Die Mitgliedstaaten behalten sich das Recht vor, zu entscheiden, ob die gemeinschaftlichen Gesetzgeber beim Erlass eines Akts (einer Rechtsvorschrift) im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeiten gehandelt und ob sie ihre Rechte nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausgeübt haben. Die Überschreitung dieses Rahmens bewirkt, dass die außerhalb des Rahmens erlassenen Akte (Vorschriften) durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht betroffen werden.“

Diese Feststellung lässt vermuten, dass der Verfassungsgerichtshof die Möglichkeit der Prüfung von Sekundärrechtsakten nicht ganz ausschließt, sondern diese aus der Perspektive der Garantiefunktion der Verfassung zulässt.

In der Entscheidung vom 17. Dezember 2009<sup>14</sup> hat der Verfassungsgerichtshof nebenbei festgestellt: „Die fehlende Bezeichnung des EU-Sekundärrechts als Gegenstand der Verfassungskontrolle im Katalog des Art. 188 Pkt. 1-3 Verfassung hat zur Folge, dass der Gerichtshof nicht über die Verfassungsmäßigkeit entscheiden kann. Die mangelnde

<sup>12</sup> Vgl. u.a. *L. Garlicki*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Bemerkungen zum Art. 188*, in: ders. (Red.), Bd. V, Warschau 2007, S. 19-21, *L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak*, *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, in: *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, K. Wójtowicz (Red.), Warschau 2006, S. 182-184, *B. Banaszak*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, S. 827.

<sup>13</sup> Vgl. das Gutachten vom Rechtskomitee beim Außenminister vom 2.2.2011 zum Gesetzesentwurf über die Änderung der Verfassung der RP, dem Sejm vorgelegt am 12.11.2010 durch den Präsidenten der RP (Schrift Nr. 3598), *Przegląd Legislacyjny* Nr. 1/2011, S. 176-177.

<sup>14</sup> U 6/08, OTK Z.U. 2009 / 11A / 178.

Bezeichnung des Verfassungsgerichtshofs in diesem Bereich bedeutet, dass die Verfassungsmäßigkeit des Gemeinschaftsrechts vom Gerichtshof nicht entschieden werden darf“.

Einen gewissen „Anhaltspunkt“, der die Grundlage für eine Prüfung der Sekundärrechtsakte bieten würde, stellt Art. 79 Verfassung dar, der die Verfassungsbeschwerde regelt. Ein Teil der Lehre weist – nicht ohne Grund – darauf hin, dass die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Sekundärrechts anhand der Verfassung der Republik Polen nur in Anlehnung an Art. 79 möglich ist. Dies bedeutet, dass dies im Wege einer Verfassungsbeschwerde und nicht einer abstrakten Kontrolle, also auf Antrag oder auf eine rechtliche Frage hin erfolgen muss.<sup>15</sup>

Es gibt in der Lehre hierzu zwei Stellungnahmen. Nach der konservativeren Sichtweise ist der Gegenstand der Verfassungsbeschwerde, also der Begriff des „anderen normativen Akts“ des Art. 188 Verfassung, der die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs festlegt, zu bestimmen. Da die Sekundärrechtsakte dort nicht angesprochen werden, können sie auch nicht mittels Verfassungsbeschwerde in Frage gestellt werden.<sup>16</sup> Nach der Gegenansicht, der wohl zuzustimmen ist, umfasst der Begriff des „anderen normativen Akts“ des Art. 188 Verfassung, der im Wege der Verfassungsbeschwerde beanstandet werden kann, auch Rechtsakte der Gemeinschaft, da dieser Begriff auch auf Akte internationaler Organisationen und damit auch auf das Sekundärrecht (EU-Verordnungen) bezogen werden müsse. Nach dieser Auffassung ist der Verfassungsgerichtshof über den Umweg der Verfassungsbeschwerde zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit befugt. Auch nach dieser Ansicht soll die Beschwerde aber ebenfalls nur in sehr beschränktem Umfang und nur im Fall von Verstößen gegen grundsätzliche Rechte zulässig sein.<sup>17</sup> Derartige Verstöße wären „die Verletzung der Menschenwürde oder eine qualifizierte Verletzung eines grundlegenden, durch die Verfassung garantierten Rechts, die dazu führen würde, dass die internationale Organisation oder Behörde den Schutz der Menschenrechte, der dem in der polnischen Verfassung garantierten Schutz entspricht, nicht gewährleisten kann.“<sup>18</sup> Stets wird in der Lehre darauf hingewiesen, dass für die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zur Prüfung von Sekundärrechtsakten die organschaftliche Funktion der Verfassungsbeschwerde spricht; denn sie soll gerade dem Schutz der Verfassungsrechte des Einzelnen dienen.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne, Krakau 2007, S. 326. Vgl. auch K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy Nr. 4/2009, S. 184.

<sup>16</sup> So S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, S. 185-186, und auch M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Krakau 2003, S. 316.

<sup>17</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa...*, S. 327, und auch T. Jaroszyński, *Rozporządzenie wspólnotowe jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, Europejski Przegląd Sądowy Nr. 4/2007, S. 30.

<sup>18</sup> K. Wojtyczek, *op. cit.*, S. 327.

<sup>19</sup> K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Bemerkungen zum Art. 91, Bd. I*, L. Garlicki (Red.), Warschau 1999, S. 8-9.

Diese Fragen wurden bisher vom Verfassungsgerichtshof nicht geklärt; seine Entscheidungen sprechen eher für eine restriktive Beurteilung der Zuständigkeit.<sup>20</sup> Im Urteil zum Beitrittsvertrag hat sich das Gericht nicht direkt auf die Sekundärrechtsakte im Kontext der Verfassungsbeschwerde bezogen. Aus den Gründen könnte folgen, dass „nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs der Anwendungsumfang des Art. 79 Abs. 1 Verfassung nach dem EU-Beitritt Polens nicht geändert wurde“.<sup>21</sup> Die späteren Entscheidungen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle lassen auch insofern keine eindeutige Ansicht des Verfassungsgerichtshofs erkennen. In der Entscheidung vom 19. Dezember 2006 (P 37/05) hat der Gerichtshof festgestellt, dass er nicht zuständig sei, individuelle Sachen, die mit der Anwendung von Gemeinschaftsrecht im Zusammenhang stehen, zu entscheiden. Das Gemeinschaftsrecht – also das Sekundärrecht – könne kein Muster für die Kontrolle im Sinne des Art. 188 Verfassung darstellen.

Das polnische Modell der Verfassungsbeschwerde hat allerdings zur Folge, dass die Zulässigkeit einer Beschwerde, die das Sekundärrecht zum Gegenstand hat, nur geringe praktische Bedeutung hat. Bei Aufrechterhaltung dieses Beschwerdemodells sind Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Akte, so wie die Grundrechte und das Gemeinschaftsrecht verstanden werden, eher unwahrscheinlich. Eine etwaige Erweiterung des Umfangs der Beschwerde auf individuelle Akte, denen auch Sekundärrechtsakte zugrunde liegen könnten, müsste durch eine ausdrückliche Regelung in der Verfassung begleitet werden; diese müsste vorsehen, dass eine Prüfung dieser Akte mit der Verfassungsbeschwerde möglich ist.<sup>22</sup> Nach dem gegenwärtigen Wortlaut des Art. 79 Verfassung ist ein unkritischer Ausschluss dieser Akte und hauptsächlich der EU-Verordnungen als ein möglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde nicht möglich.<sup>23</sup>

Dieses Konzept ist nicht unproblematisch, und zwar bedingt durch die Rechtsfolgen der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Kontext des Vorrangs des Unionsrechts und der ausschließlichen Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Auslegung des Sekundärrechts. Daher ist im Fall der Erweiterung des Gegenstands der Beschwerde auf Sekundärrechtsakte Vorsicht walten zu lassen.<sup>24</sup> Wichtig ist, dass auch bei Bejahung der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Sekundärrechts im Fall der Feststellung der Verfassungswidrigkeit die betroffene Vorschrift des Gemeinschaftsrechts ihre Wirksamkeit nicht verliert, sondern nur vor nationalen Behörden nicht angewandt werden kann.

Aus den Darlegungen folgt, dass weder die geltenden Bestimmungen der Verfassung noch die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs in dieser Frage eindeutig sind. Es spricht nichts dagegen, die so genannte *ultra vires*-Regel anzuwenden und die Verfassungsmäßigkeitskontrolle im Fall der EU-Sekundärrechtsakte nur in besonderen Fällen zuzulassen. Derartige Fälle wären eine ausreichend ernste Überschreitung der Kompetenzen durch die EU, auf die vom Europäischen Gerichtshof nicht entsprechend reagiert wurde, und derartige Überschreitungen, die gegen grundlegende Gesetze der Polnischen

<sup>20</sup> Vgl. auch *S. Jarosz-Żukowska*, W sprawie pożądanych zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej, in: *Konieczne i pożądane zmiany konstytucji RP*, B. Banaszak, M. Jabłoński (Red.), Breslau 2010, S. 264 und die dort zitierte Literatur.

<sup>21</sup> *Por. S. Biernat*, Glosa Nr. 2 do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r..., S. 190.

<sup>22</sup> *P. Tuleja*, Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń, Przegląd Legislacyjny Nr. 3/2007, S. 34.

<sup>23</sup> *S. Jarosz-Żukowska*, W sprawie pożądanych zmian polskiego modelu..., S. 265.

<sup>24</sup> *T. Jaroszyński*, Rozporządzenie wspólnotowe jako przedmiot skargi..., S. 37.

Republik aus der Verfassungspräambel (I. Kapitel) oder gegen Grundrechte und -freiheiten des Einzelnen verstoßen.<sup>25</sup>

Diese Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs soll offensichtlich den Schutz der Verfassung gewährleisten. Hierfür sprechen die genannten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs. Andererseits sollen mittels der Vertreter Polens die in der EU funktionierenden institutionellen Mechanismen angewandt werden. Es handelt sich hierbei insbesondere um die mit dem Lissabon-Vertrag vor allem bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit eines EU-Rechtsakts eingeführten institutionellen Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.

Hinzuweisen ist auch auf die Änderungsvorlage zu Art. 188 Verfassung der Abgeordneten der Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS), die dem Verfassungsausschuss des Sejm vorgelegt wurde.<sup>26</sup> Sie betrifft die EU-Mitgliedschaft Polens und sieht die Erweiterung der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften vor, die von internationalen Organisationen erlassen werden, die von der Republik Polen hierzu durch Art. 90 Abs. 1 (ausschließliche Vereinbarung) ermächtigt wurden. Der Entwurf regelt auch die Rechtsfolge der Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Sekundärrechtsnormen; in einem derartigen Fall fände Art. 91, der den Vorrang des Gemeinschaftsrechts anordnet, keine Anwendung. Der Ministerrat hätte die internationale Organisation, um deren Vorschriften es geht, unverzüglich über die Folgen der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu unterrichten und entsprechende Maßnahmen zur Behebung der Unstimmigkeiten zu ergreifen. Dabei ist anzumerken, dass eine derartige oder vergleichbare Änderung des Art. 188 Verfassung in die Verfassungsänderungsvorlage, die im Sejm vom genannten Ausschuss eingebracht wurde, nicht aufgenommen wurde. Nach diesem Entwurf wird in die Verfassung ein neues Kapitel Xa mit dem Titel „Die Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union“ eingeführt; dieses betrifft jedoch keine Fragen der Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs im Hinblick auf Rechtsakte der EU.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. das Gutachten des Rechtskomitees..., op. cit., S. 176-177.

<sup>26</sup> Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung der RP, vorgelegt durch Abgeordnete des Sejm am 6.11.2009, Schrift Nr. 3399 ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

<sup>27</sup> Bericht der Kommission zur Erörterung von Verfassungsänderungsvorlagen vom 27.5.2011 ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).