

Igor Gontarz

**Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym.
Kolizja z suwerennością na gruncie *acquis communautaire* i polskiego
*acquis constitutionnel***

Wprowadzenie

W maju 2019 r. upłynęło dokładnie piętnaście lat od akcesji dziesięciu państw do Unii Europejskiej. Wydarzenie to, nazywane również Wielkim Rozszerzeniem, w sposób radykalny wpłynęło na system prawny nowo przyjętych państw członkowskich, wśród których wówczas znajdowała się również Polska¹ (dalej również jako: „RP”). Obchodzony w tym roku jubileusz stanowi zatem doskonałą okazję do przyjrzenia się procesowi rozstrzygania podstawowych problemów prawnych związanych z przystąpieniem RP do Unii Europejskiej (dalej „UE”) w 2004 r.

Jednym z fundamentalnych zagadnień wynikających z członkostwa w UE jest problem pierwszeństwa prawa, czyli reguły rozstrzygania kolizji pomiędzy postanowieniami traktatów tudzież prawem wtórnym stanowiącym przez instytucje unijne, a prawem krajowym, będącym wyrazem woli ustawodawcy państwa członkowskiego. Problem ten, który w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dzisiaj: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej², dalej jako: „Trybunał” lub „TS”) pojawił się już w 1964 r., zachowuje swoją aktualność aż po dzisiaj i ze względu na swoje znaczenie dla tożsamości państwowej oraz jego suwerenności stanowi przedmiot wypowiedzi krajowych sądów konstytucyjnych. Zagadnienie pierwszeństwa prawa UE rozważane było również przez polski Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK”), przy okazji oceny konstytucyjności

¹ Zob. szerzej na temat rozszerzenia Wspólnoty w 2004 r. w: R. Ostrowski, *Rozszerzenie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej* [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), t.2, wyd. 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 57-60.

² Od 1.12.2009 r. (wejścia w życie Traktatu z Lizbony) sądownictwo unijne sprawuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Obecnie funkcjonują w nim: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji oraz Sąd od spraw Służby Publicznej. Swoją aktualność zachowało jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), sprawującego sądownictwo przed wskazaną wyżej datą.

postanowień traktatów: akcesyjnego³ i Lizbońskiego⁴ oraz badania zgodności z Konstytucją RP⁵ art. 607t § 1 kodeksu postępowania karnego⁶.

Jubileusz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wydaje się zatem odpowiednim momentem na podsumowanie dotychczasowego dorobku orzeczniczego w tej materii, stanowiącego ważny składnik wspomnianych w tytule pracy *acquis communautaire* oraz *acquis constitutionnel*. Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej omówione zostanie na tle rozwoju zasady, w którym zostało ono proklamowane, wartości, z którymi pozostaje ono w sporze jak i podmiotów odpowiedzialnych za realizację tych fundamentalnych dla Unii założeń.

Geneza zasady pierwszeństwa

Omówienie rozwoju zasady pierwszeństwa warto rozpocząć od kilku uwag odnośnie podstaw prawnych jej obowiązywania. Pomimo swojego znaczenia dla porządku prawnego UE, zasada pierwszeństwa dotychczas nie została wyrażona wprost w prawie pisanym. Próby takie podejmowano podczas prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy⁷ (dalej: „Traktat Konstytucyjny”), którego celem było m.in. sformalizowanie wszystkich zasad ogólnych wyrażonych w orzecnictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zasadę pierwszeństwa zamieszczono wówczas w art. I-6 traktatu, zgodnie z którym „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”. Tak wyraźne proklamowanie prymatu prawa UE zostało jednak źle odebrane przez część europejskiego społeczeństwa (Francja, Niemcy) i stało się jednym z powodów, dla których traktat ostatecznie nie wszedł w życie⁸.

³ Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (2003), Dz.U. L 236 z 23.9.2003.

⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 Nr 89 poz. 555.

⁷ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy sporządzony w Rzymie dnia 29 października 2004 r., Dz. Urz. UE 2004 C 310.

⁸ Zob. S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, Gdańskie Studia Prawnicze, T. 25, Gdańsk 2011, s. 51-53.

Z pomysłu wyrażenia zasady pierwszeństwa w prawie traktatowym zrezygnowano przy okazji prac nad Traktatem Lizbońskim. Umieszczono ją wówczas w Deklaracji nr 17 dołączonej do aktu końcowego konferencji międzyrządowej⁹. Dokument ten jednak nie ma mocy wiążącej prawnie, a jedynie walory polityczne. W Deklaracji stwierdzono, że „prawo unijne ma pierwszeństwo zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Powołano się w niej na opinię prawną Rady z 2007 r., w której uznano, iż nieumieszczenie zasady pierwszeństwa w prawie traktatowym nie sprawia, że traci ona swój walor podstawowej zasady prawa UE, bowiem jest ona nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej¹⁰. Pomimo tego, że Deklaracja jest niewiążąca, stanowi kontekst traktatu i może być pomocna w jego interpretacji.

W związku z nieumieszczeniem w prawie traktatowym wspomnianej zasady, jej podstawę obowiązywania i uszczegółowienie stanowi orzecznictwo TS, choć zgodnie z poglądami krajowej judykatury i doktryny, zasada ta ma swoje źródło w krajowych ustawach zasadniczych¹¹. W tym miejscu w zależności od autora, można przywołać wiele różnych wyroków¹². Silne eksponowanie zasady pierwszeństwa w orzecznictwie, TS uzasadnia celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Celem ustanowienia tej zasady jest bowiem zapewnienie jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego.

Największe znaczenie w doktrynie przypisuje się orzeczeniu w sprawie *Costa przeciwko E.N.E.L.*¹³, w którym Trybunał proklamował zasadę pierwszeństwa. W wyroku tym stwierdzono, że moc prawa wspólnotowego w danym państwie

⁹ Deklaracja nr 17, Dz.U. C 306 z 17.12.2007, str. 256—256.

¹⁰ S. Biernat, *op. cit.*, s. 55. W swoich rozważaniach S. Biernat zauważa, że do Traktatu z Lizbony zostały włączone wszystkie zasady wykształcone w dotychczasowym orzecznictwie ETS. Wyjątkiem jest zasada pierwszeństwa, co powoduje zniekształcenie jej roli w systemie prawa UE. Z tego względu proponuje wzmocnienie jej podstaw normatywnych, poprzez wyprowadzenie jej z nowym postanowień traktatowych.

¹¹ M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny* [w:] *Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warszawski, Zeszyt Naukowy nr 3/2003*, Warszawa 2003, s. 12.

¹² Przykładowo inne katalogi znajdziemy w przywoływanym wyżej opracowaniu S. Biernata, a inne w opracowaniu Z. Brodeckiego, S. Majkowskiej-Szulc, D. Pycia [w:] *Europa sędziów*, Z. Brodecki (red.), Lexis Nexis, wyd. 1, Warszawa 2007, s. 49.

¹³ Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa przeciwko E.N.E.L.*

członkowskim nie może być uzależniona od obowiązującego prawa krajowego, bowiem stanowiłoby to zagrożenie dla celów Traktatu.

Niedługo potem w orzeczeniu dot. sprawy *Simmenthal*¹⁴, Trybunał uznał, że zasada pierwszeństwa odnosi się do pierwszeństwa stosowania a nie obowiązywania prawa UE. Możliwe jest zatem obowiązywanie norm prawa UE i prawa krajowego znajdujących zastosowanie do podobnych stanów faktycznych. Zasada odnosi się do pierwszeństwa stosowania polegającego na odmowie zastosowania normy krajowej niezgodnej z prawem wspólnotowym (unijnym), co jest zadaniem sądów właściwych do rozstrzygnięcia danej sprawy. Uznanie mocy prawnej krajowych aktów normatywnych niezgodnych z przepisami prawa wspólnotowego oznaczałoby zaprzeczenie mocy wiążącej zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie na mocy Traktatu i zakwestionowanie fundamentów Wspólnoty¹⁵. Obowiązek ten został rozciągnięty na organy administracji publicznej w orzeczeniu *Constanzo*¹⁶. W późniejszych wyrokach Trybunał rozwijał koncepcję pierwszeństwa stosowania prawa i doprecyzował zasadę odnosząc ją również indywidualnych aktów administracyjnych¹⁷.

Prawo Unii Europejskiej a normy konstytucyjne

Akceptacja i uzasadnienie zasady pierwszeństwa przez krajowe organy sądowe różnie przebiegała w państwach członkowskich. Dość łatwo przyjęła ją Belgia. Dłużej ten proces przebiegał we Włoszech, gdzie *Corte Costituzionale* dopiero w 1984 r. uznał, że nie posiada wyłącznej kompetencji do orzekania o zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. We Francji *Cour de Cassation* zaakceptował ją w 1975 r., a dopiero 14 lat później najwyższy organ sądownictwa administracyjnego – *Conseil d'Etat*¹⁸. Największe kontrowersje jednak

¹⁴ Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r., w sprawie 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA*.

¹⁵ Z. Brodecki, S. Majkowska-Szulc, D. Pyć, *op. cit.*, s. 49.

¹⁶ Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88, *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*.

¹⁷ Pełen katalog spraw istotnych dla kształtowania się zasady pierwszeństwa można znaleźć w: S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXV, Gdańsk 2011.

¹⁸ Zob. M. Szpunar, *op. cit.* s. 11.

od zawsze budziła kwestia pierwszeństwa prawa UE przed krajowymi normami konstytucyjnymi.

W orzecznictwie Trybunału utarł się pogląd, że pierwszeństwo przysługuje postanowieniom prawa UE, nawet jeśli norma krajowa została wydana później lub jest to norma konstytucyjna¹⁹. Już na gruncie Traktatu z Maastricht²⁰ zwrócono uwagę na niebezpieczeństwa z tym związane, jak chociażby wykroczenie instytucji unijnych poza przyznane im kompetencje. Z tego względu krajowe sądy konstytucyjne uznawały, że Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość zakwestionowania mocy obowiązującej aktów prawa wspólnotowego²¹.

Wyróżnia się kilka podejść do kolizji prawa UE z ustawą zasadniczą: uznawanie pierwszeństwa prawa wspólnotowego (unijnego) przed wszystkimi normami prawa krajowego, bez ograniczeń (Holandia, Irlandia), uznawanie pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed wszystkimi normami prawa krajowego, ale z ograniczeniami (Niemcy, Włochy, Austria i Szwecja) oraz uznawanie pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed przepisami prawa krajowego o randze niższej niż konstytucja (Francja, Hiszpania, Dania, Grecja)²². Problem ten rozważano w odniesieniu do Konstytucji RP jeszcze przed podpisaniem traktatu akcesyjnego. Wątpliwości budziły przede wszystkim art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, przyznające pierwszeństwo umowom międzynarodowym oraz prawu tworzonemu przez organizacje międzynarodowe wyłącznie przed ustawami oraz art. 8, stanowiący, iż Konstytucja jest najwyższym prawem RP²³.

Okazję do wypowiedzi w tej materii wykorzystał polski Trybunał Konstytucyjny, przy okazji oceny konstytucyjności postanowień traktatu

¹⁹ Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r., w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, par. 3.

²⁰ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 191 z 29.7.1992, str. 1—112.

²¹ Pogląd taki zostały wyrażony np. w orzecznictwie niemieckiego *Bundesverfassungsgericht* - Wyrok z 12 października 1993 r. w sprawie Brunner, przekład angielski w: M. Herdegen, *Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an "Ever Closer Union" and Document "Extracts from: Brunner v. The European Union Treaty (Bundesverfassungsgericht)"*, nr 31/1994, *Common Market Law Review*, cz. 2, s. 235–262.).

²² Z. Brodecki, S. Majkowska-Szulc, D. Pyć, *op. cit.*, s. 50.

²³ M. Szpunar, *op. cit.*, s. 13.

akcesyjnego²⁴ oraz Traktatu z Lizbony²⁵. W swoich orzeczeniach TK wskazywał, że specyfika prawa wspólnotowego tworzy nową sytuację prawną, w której w państwie członkowskim obowiązują wzajemnie oddziaływujące na siebie dwa (względnie) autonomiczne porządki prawne. Nie sposób ich uchwycić za pomocą znanych w prawie międzynarodowym doktryn monizmu i dualizmu. Pomiędzy tymi porządkami może dojść do nieusuwalnych sprzeczności, których nie da się usunąć za pomocą prounijnej wykładni. Nie można ich rozwiązać poprzez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej, utratę mocy obowiązującej przez normę konstytucyjną i zastąpienia jej normą wspólnotową, ani ograniczenie zakresu stosowania normy konstytucyjnej do obszaru nieobjętego regulacją prawa wspólnotowego²⁶. Zdaniem TK takie sprzeczności można usunąć jedynie na trzy sposoby: poprzez zmianę Konstytucji, spowodowanie zmian w regulacjach wspólnotowych albo decyzję o wystąpieniu z UE. W opinii TK wspomniane sprzeczności występować powinny jednak bardzo rzadko, ze względu na podobieństwo aksjologiczne Polski i Unii Europejskiej²⁷. Nadto, pierwszeństwo nie będzie przysługiwało wszystkim postanowieniom prawa UE, ale tylko takim, które wydane zostały w ramach kompetencji przyznanych organom UE przez Państwa Członkowskie oraz z poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Potwierdzeniem trafności stanowiska TK o dużym podobieństwie aksjologicznym RP i Unii Europejskiej jest to, że jedynym dotychczas przypadkiem, kiedy nastąpiła konieczność zmiany Konstytucji RP z uwagi na sprzeczność z prawem UE była niezgodność przepisów kodeksu postępowania karnego wprowadzających instytucję Europejskiego Nakazu Aresztowania z konstytucyjnym zakazem ekstradycji.²⁸ Trybunał uznał wówczas, iż niezbędna jest odpowiednia nowelizacja art. 55 ust. 1 Konstytucji, tak aby przepis ten przewidywał wyjątek od

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

²⁵ Wyrok TK, K 32/09.

²⁶ pkt 6.3 uzasadnienia wyroku TK, K 18/04.

²⁷ pkt 2.2 uzasadnienia wyroku TK, K 32/09.

²⁸ Chodziło tu konkretnie o art. 607t § 1 kodeksu postępowania karnego, który implementował decyzję ramową Rady UE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW).

zakazu ekstradycji w zakresie niezbędnym do implementację decyzji²⁹. Zmiany ustawy zasadniczej dokonano w dniu 6 listopada 2006 r.

Gwarancje podmiotowości w kolizji z zasadą pierwszeństwa

Z dotychczasowych rozważań wynika, że w razie kolizji z normami prawa krajowego prawo UE zyskuje pierwszeństwo i to nawet jeżeli sprzeczność dotyczy przepisów krajowej konstytucji lub prawa uchwalonego później. Należy jednak wskazać, że w orzecznictwie sądów konstytucyjnych wymienia się kilka wartości, które uzasadniają ograniczenie skutków działania zasady. Granice pierwszeństwa prawa UE wyznaczają bowiem: suwerenność państw członkowskich, tożsamość narodowa oraz prawa podstawowe.

Od momentu utworzenia Wspólnot zastanawiano się, czy przyznanie instytucjom unijnym kompetencji prawodawczych i pozbawienie tych kompetencji państwa członkowskiego odbiera mu charakter suwerennego bytu. Istotą państwa jest przecież to, że posiada określone atrybuty władzy i wyłączne uprawnienia do stanowienia prawa, stosowania prawa a także regulowania gospodarki finansowej. Sądy konstytucyjne w różny sposób uzasadniają, że pomimo przekazania kompetencji w niektórych sprawach, państwo wciąż zachowało swoją suwerenność.

W konstytucjach Państw Członkowskich zasadniczo przewiduje się możliwość przekazania niektórych kompetencji organizacjom międzynarodowym. Żadna ustawa zasadnicza nie daje jednak możliwości trwałego ograniczenia suwerenności w procesie integracji. W orzecznictwie polskiego TK podkreśla się, że przekazanie kompetencji w niektórych sprawach nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerenności, bowiem proces ten jest odwracalny, a nadto skutkiem przekazania części władzy jest wspólne wykonywanie funkcji w dziedzinach objętych współpracą w ramach Unii³⁰. W tym ujęciu suwerenność RP wyraża się właśnie w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy i to właśnie Konstytucja wyklucza wyrzeczenie się suwerenności. Zdaniem TK, świadczą o tym przewidziane w ustawie zasadniczej podstawy członkostwa, takie jak postanowienia dot. ratyfikowania traktatu lub określające Konstytucję jako najwyższe prawo RP. W

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05.

³⁰ pkt. 2.1.1 - 2.2 uzasadnienia, wyroku TK, K 32/09.

opinii TK, dalsze utrzymanie suwerenności wymaga zachowania odrębności bytu państwowego w obecnych granicach, poszanowania określonych w Konstytucji zasad członkostwa w Unii oraz prymatu Narodu Polskiego do stanowienia o własnym losie. Przystąpienie do Unii Europejskiej na gruncie polskiej ustawy zasadniczej nie odebrało RP przymiotu suwerenności, ale nadało jej nowy kształt, który Trybunał nazywa „suwerennością w procesie integracji”. Jej gwarancją są postanowienia Konstytucji.

Zagadnienie suwerenności jest ściśle związane z pojęciem „tożsamości narodowej”. Sens tego pojęcia budził wątpliwości już od momentu wprowadzenia art. 6 ust. 3 do nowego Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht), zgodnie z którym: „Unia szanuje tożsamość narodową Państw Członkowskich”. W granicach tej tożsamości umieszczano charakterystyczną dla danego państwa kulturę, język, obyczaje, religię, a w szerszym ujęciu również do podstawy państwowości, szczegółowe normy rodzinne czy stosunki państwa z Kościołem. W tożsamości narodowej poszukiwano nadto wyrazu koncepcji „Europy ojczyzn”, chroniącej suwerenności, państwowości i ustroju konstytucyjnego państw członkowskich³¹. Pojęcie uszczegółowiono wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, który stanowi: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi [...]”.

Niektórzy komentatorzy doszukują się w orzecznictwie TS w tym przedmiocie rezygnacji z dążenia do ustanowienia hierarchicznej przewagi prawa UE nad krajowym i uznania znaczenia krajowych porządków konstytucyjnych tak, jak interpretują je sądy konstytucyjne³². W wyniku pozostawienia przez TS pewnego marginesu, te ostatnie wypełniły w orzecznictwie ów pojęcie konstytucyjnymi strukturami państwa (podział kompetencyjny). Z tego względu tożsamość narodowa przyjęła nową postać „tożsamości konstytucyjnej”.

Podejmując dyskurs, TK umieszcza w omawianej wartości postanowienia dotyczące praw jednostki, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony

³¹ Zob. szerzej K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej* [w:] *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Monografie Konstytucyjne*, nr 3, T. 17, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 118-119.

³² *Ibidem*, s. 123.

godności człowieka i praw konstytucyjnych oraz zasady naczelne konstytucji, takie jak zasada: państwowości, demokracji, państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej oraz pomocniczości. Nadto w „tożsamości konstytucyjnej” państwa umieścić można wcześniej wspomnianą zasadę suwerenności. Zdaniem TK, to kompetencje, objęte zakazem przekazania stanowią o tożsamości konstytucyjnej państwa. Można zatem stwierdzić, że w tym rozumieniu omawiana wartość stanowi absolutną granicę przekazywania kompetencji na rzecz Unii³³. Ciekawym przykładem kolizji pierwszeństwa prawa UE z tożsamością konstytucyjną jest przypadek Irlandii. W sprawie tej bowiem TS uznał pierwszeństwo przed prawem UE norm zapewniających ochronę języka urzędowego jako wartości konstytucyjnej stanowiącej o tożsamości narodowej.³⁴

Pewnej ochronie przed bezwzględnym działaniem zasady pierwszeństwa podlegają również konstytucyjne prawa podstawowe. Polski TK stwierdził w tym względzie, że zakres kompetencji przekazanych Unii powinien zostać wyznaczony w taki sposób, aby zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z polską Konstytucją³⁵. Nie chodzi tu jednak o porównywalność poszczególnych praw, lecz całego ich katalogu i dopuszczalnej ingerencji w te prawa. Przyjęcie takiego stanowiska wynika z tego, że ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych oraz tradycji pozostałych Państw Członkowskich charakteryzuje się wysokim poziomem ochrony, ale jednak w pewnych aspektach jest różna. Wymóg zapewnienia ochrony nie dotyczy zatem zapewnienia identycznej ochrony każdego z tych praw z osobna, ale ich ogólnego standardu.

Odpowiedzialność za realizację zasady pierwszeństwa

Zgodnie z zasadą ogólną, wyrażoną w art. 4 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

³³ Por. pkt. 2.1. uzasadnienia wyroku TK, K 32/09.

³⁴ Zob. D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne, Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?* Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 76.

³⁵ pkt 2.9 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09. Podają za: K. Wójtowicz, *op. cit.*

Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii³⁶. Postanowienie to, stanowiące traktatowy wyraz zasady lojalności, Trybunał wskazuje jako źródło kilku innych zasad: bezpośredniego skutku, równoważności, efektywności oraz pierwszeństwa przed prawem krajowym. Niedochowanie obowiązku ich poszanowania jest naruszeniem prawa UE i stanowi podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 i 260 TFUE. W takiej sytuacji skargę do Trybunału Sprawiedliwości może wnieść Komisja Europejska lub inne Państwo Członkowskie. Jeżeli Trybunał uzna, że działanie lub zaniechanie Państwa Członkowskiego było bezprawne, wydaje wyrok zobowiązujący do usunięcia naruszenia. Za niezastosowanie się do wyroku, Trybunał może dodatkowo nałożyć ryczałt lub okresowe kary finansowe.

Nadto, wszelkie naruszenia prawa UE, w tym niedostosowanie prawa krajowego do wymogów unijnych, poprzez brak implementacji dyrektywy jest również podstawą do odpowiedzialności odszkodowawczej wobec jednostki za bezprawne działanie władzy publicznej. Możliwe jest to jednak wyłącznie przy spełnieniu przesłanek wypracowanych w orzecznictwie TS³⁷.

Trybunał Sprawiedliwości, określając następstwa zasady pierwszeństwa, wywiódł szereg obowiązków nałożonych na prawodawcę i organy stosujące prawo. Wymienić tu należy: nakaz efektywnej implementacji prawa unijnego, zakaz kwestionowania ważności prawa unijnego przez organy krajowe, zakaz stosowania przez organy krajowe jakichkolwiek norm sprzecznych z prawem unijnym oraz nakaz zapewnienia bezpośredniej wykonalności orzeczeń sądów wspólnotowych (unijnych)³⁸. Z kolei Trybunał Konstytucyjny mając na względzie wieloskładnikowy charakter prawa obowiązującego w Polsce wskazał na konieczność dokonywania „obopólnie przyjaznej wykładni” i „kooperatywnego współstosowania” prawa

³⁶ Dz. Urz. UE 2016 C 202.

³⁷ Wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur przeciwko Bundesrepublik Deutschland* oraz *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd i in.*, pkt 51.

³⁸ Wymienione następstwa zasady pierwszeństwa wskazane zostały w orzecznictwie TS. Zob. szerzej w C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. T.1, wyd. C.H. Beck. Warszawa 2000, s. 552.

polskiego i prawa UE³⁹. W pierwszej kolejności do zagwarantowania poszanowania prawa UE zobowiązane są zatem sądy krajowe, poprzez dokonywanie wykładni prounijnej. Ich zadaniem można określić jako dążenie do zapewnienia efektywności norm unijnych w procesie stosowania prawa⁴⁰. Następuje to poprzez stosowanie prawa unijnego, odmowę stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym czy interpretowanie prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym⁴¹.

W dążeniu do realizacji obowiązku efektywnej ochrony prawa unijnego sądy są uprawnione do stosowania środków tymczasowych, przy czym prawo unijne nie określa jaką postać taki środek może przyjąć⁴². W doktrynie wskazuje się, że zasadniczo będzie to dostępny środek ochrony prawnej, ale w sytuacji, gdy prawo krajowe go nie przewiduje, sądy obowiązane są porzucić rolę „ust ustawy” i podjąć działania quasi-prawotwórcze⁴³. Niektórzy badacze podnoszą, że w ramach efektywnej kontroli sądowej mogłoby dojść do poszerzenia właściwości rzeczowej sądu, a nawet zignorowania podstawowych zasad krajowego systemu prawnego⁴⁴. Zasadniczo jednak, w sytuacji, gdy nie sposób przezwyciężyć konfliktu pomiędzy normami przy uwzględnieniu postulatów „obopólnie przyjaznej wykładni” i „kooperatywnego współstosowania”, obowiązek podjęcia odpowiednich działań ciąży na prawodawcy. W celu zapewnienia efektywności prawa UE i wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii, dokonać powinien zmiany prawa krajowego. Bierność organu prawodawczego stanowi nie tylko podstawę do

³⁹ pkt. 2.2. uzasadnienia wyroku TK, K 18/04.

⁴⁰ Zadania i pozycję sądów krajowych należy rozpatrywać w kontekście zasad bezpośredniego skutku oraz efektywności. Bezpośredni skutek oznacza, że przepisy prawa unijnego przyznają obywatelom Unii Europejskiej prawa, które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich (ujęcie obiektywne), a jednostka może się na nie powołać w postępowaniu przed sądem krajowym (ujęcie subiektywne). Zob. A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, T. 1, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 101. Zasada efektywności z kolei nakazuje państwom członkowskim zapewnienie warunków dla skutecznego stosowania i efektywnego kontrolowania respektowania norm prawa unijnego. Zob. szerzej: D. Miąsik, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej [w:] Stosowanie...*, A. Wróbel (red.), T. 1, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 227.

⁴¹ Zob. C. Mik, *op. cit.*, s. 659.

⁴² Stosowanie środków tymczasowych przez Sąd Najwyższy polegających na wstrzymaniu stosowania niektórych przepisów znowelizowanej ustawy o SN wywołało niedawno spore kontrowersje na skutek postawienia SN z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. III UZP 4/18. Środek zastosowano na czas postępowania prejudycjalnego przed TS (sygn. C-522/18). Na moment pisania artykułu Trybunał nie udzielił jeszcze odpowiedzi na pytania SN.

⁴³ D. Miąsik, *op. cit.*, s. 252.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 245.

wszczęcia postępowania przed TS, ale również naruszenie Konstytucji w zakresie przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Podsumowanie

Kolizja z prawem UE nie skutkuje automatyczną derogacją norm krajowych. Nie mniej jednak silnie eksponowana w orzecznictwie TS zasada pierwszeństwa jest jednym z fundamentalnych założeń Wspólnoty i musi być przez państwo członkowskie respektowana. Za realizację tego założenia odpowiadają organy krajowe, a jego niewykonanie rodzi możliwość wszczęcia postępowania z art. 258 i 260 TFUE i w niektórych sytuacjach również odpowiedzialność odszkodowawczą państwa wobec jednostki. Nie zawsze jednak prawo UE zyskuje pierwszeństwo, bowiem jeżeli przewiduje ono niższy standard ochrony konstytucyjnych praw jednostki lub wydane zostało w materii nieprzekazanej do kompetencji UE uderzałoby w polską „tożsamość konstytucyjną”.

Przedstawiona powyżej wykładnia postanowień ustawy zasadniczej dokonana przez TK zmierzała do wykazania, że RP w procesie integracji zachowała suwerenność. Nie podważa jej występująca niekiedy konieczność zmiany Konstytucji jako aktu najwyższej rangi i szczególnej pozycji w hierarchii źródeł prawa, bowiem zawsze alternatywą jest dążenie do zmiany prawa unijnego lub decyzja o wystąpieniu z UE. Jednym z powodów przystąpienia RP do Unii były jednak wspólnie wyznawane wartości i chęć wdrożenia regulacji o wysokich standardach prawnych, zatem wspomniane alternatywy należy raczej traktować jako drogę wyjątku i pewien margines wyboru, gwarantujący zachowanie podmiotowości.

Analizując rozwój zasady pierwszeństwa, pozostaje jedynie wyrazić nadzieję, że zostanie ostatecznie ujęta w prawie pisanym. Jako fundament funkcjonowania Unii Europejskiej winna zostać wyrażona w traktacie, obok pozostałych zasad tej rangi. „Ukrywanie” tej reguły w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości rodzi wrażenie, że zasada ta nie obowiązuje, co służyć ma rozwianiu wątpliwości, co do odrębności Państw Członkowskich. Jak wskazuje polski Trybunał Konstytucyjny ów samowładność została zachowana, jednak obecnie występuje pod postacią „suwerenności w procesie integracji”.

Bibliografia

Literatura

1. Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXV, 2011.
2. Brodecki Z., *Europa sędziów*, Lexis Nexis, wyd. 1, Warszawa 2007.
3. Herdegen M., *Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an "Ever Closer Union" and Document "Extracts from: Brunner v. The European Union Treaty (Bundesverfassungsgericht)"*, nr 31/1994, Common Market Law Review, cz. 2.
4. Kabat-Rudnicka D., *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne, Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?* Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
5. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. T.1, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000.
6. Ostrihansky R., *Rozszerzenie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej* [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), T.2, wyd. 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
7. Szpunar M., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny* [w:] *Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Zeszyt Naukowy nr 3/2003, Warszawa 2003.
8. Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej* [w:] *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Monografie Konstytucyjne*, nr 3, T. 17, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
9. Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, T. 1, wyd. 2, Warszawa 2010.

Akty prawne oraz umowy międzynarodowe

1. Deklaracja nr 17, Dz.U. C 306 z 17.12.2007.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

3. Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (2003), Dz.U. L 236 z 23.9.2003.
4. Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 191 z 29.7.1992.
5. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy sporządzony w Rzymie dnia 29 października 2004 r., Dz. Urz. UE 2004 C 310.
6. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569.
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 Nr 89 poz. 555.

Orzecznictwo

1. Postawienie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. III UZP 4/18.
2. Wyrok Bundesverfassungsgericht z 12 października 1993 r. w sprawie Brunner.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010r., sygn. K 32/09.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05.
7. Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa przeciwko E.N.E.L.*
8. Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r., w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel.*
9. Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88, *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano.*

10. Wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur przeciwko Bundesrepublik Deutschland* oraz *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd i in.*
11. Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r., w sprawie 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Simmenthal*