

AGNIESZKA KASTELIK-SMAZA¹

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wczoraj i dziś

1. Wprowadzenie

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jest jedną z najważniejszych, a jednocześnie najbardziej spornych zasad tego prawa. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS) i stanowiska instytucji europejskich z jednej strony oraz wypowiedzi sądów krajowych i przedstawicieli państw członkowskich z drugiej pokazują, że nie ma powszechnej zgody co do zakresu i skutków, jakie może lub powinna wywoływać wspomniana zasada w sytuacji kolizji między prawem unijnym a prawem państw członkowskich.

Wątpliwości dotyczą przede wszystkim pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym rangi konstytucyjnej. Na tym tle pojawia się pytanie, czy w przypadku takiej kolizji nadrzędne znaczenie powinien mieć zawsze interes Unii Europejskiej (rozumiany także jako interes wspólny wszystkich państw członkowskich oraz ich obywateli) w zapewnieniu jednolitego stosowania i skuteczności prawa unijnego, czy też (choćby w niektórych przypadkach) jednak interes narodowy, w szczególności w zachowaniu tzw. nienaruszalnej tożsamości konstytucyjnej. Udzielenie odpowiedzi utrudnia fakt, że za podnoszonymi zarzutami dotyczącymi przekroczenia zasady kompetencji powierzonych, naruszenia suwerenności czy tożsamości narodowej kryją się nierzadko istotne kwestie finansowe, światopoglądowe czy polityczne. Nie wiadomo także, kto miałby o tym w sposób ostateczny i powszechnie wiążący zdecydować².

1 Dr Agnieszka Kastelik-Smaza – adwokat, wykładowca szkolenia aplikantów adwokackich Izby Adwokackiej w Bielsku-Białej; ORCID: 0000-0001-5113-7371.

2 Zważywszy, że Trybunał Sprawiedliwości i krajowe sądy konstytucyjne rezerwują sobie prawo do dokonywania wiążącej wykładni odpowiednio prawa unijnego i prawa krajowego oraz do rozstrzygnięcia ewentualnych kolizji na gruncie danego porządku

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kontrowersji, jakie pojawiały się wokół zasady pierwszeństwa w kontekście historycznym, jak również najnowszych tendencji w tym zakresie, które można zaobserwować w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich. W ostatnim okresie temat ten jest wyjątkowo żywy, zwłaszcza że wiele wypowiedzi na temat zasady pierwszeństwa łączy się z aktualnymi problemami dotyczącymi zasad praworządności oraz niezależności sądów. Można odnieść wrażenie, że spór o prymat między Trybunałem Sprawiedliwości a sądami konstytucyjnymi państw członkowskich, będący przez wiele lat raczej niewinną sprzeczką czy przekomarzaniem w przyjaznej atmosferze, uwikłany w kontekst polityczny zaczyna coraz bardziej przypominać wyścig zbrojeń z pojawiającą się groźbą wojny nuklearnej w tle.

2. Zasada pierwszeństwa prawa UE – rys historyczny

Zasada pierwszeństwa stanowi jedno z podstawowych zagadnień dotyczących prawa Unii Europejskiej. Geneza jej powstania oraz treść ustalona na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zostanie poniżej przedstawiona jedynie skrótowo, problematyce tej w kontekście historycznym poświęcono bowiem liczne opracowania³.

Zasada pierwszeństwa prawa europejskiego nie została wyrażona wprost w traktatach założycielskich. Została ona sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości z lat 60. i 70. XX w. w sprawach: 26/62, Van Gend⁴, 6/64, Costa przeciwko E.N.E.L.⁵, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft⁶

prawnego. Por. A. Sołtys, *Spór o zasadę supremacji* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000, s. 20.

³ Por. np. S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006, s. 234; *System Prawa Unii Europejskiej*, t. II, *Zasady i prawa podstawowe*, D. Miąsik (red.), Warszawa 2022, s. 116; A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 67; P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji*, Warszawa 2005, <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/PIERWSZENSTWO.pdf> (dostęp: 3.09.2022); *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2015, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada_pierwszenstwa_prawa_Unii_Europejskiej.pdf (dostęp: 3.09.2022).

⁴ Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.

⁵ Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

⁶ Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.

czy 106/77, Simmenthal⁷. W wyrokach tych Trybunał wskazał na odmienność obowiązującego wówczas Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej⁸ (dalej: TEWG) od klasycznych umów międzynarodowych. Podkreślił, że TEWG ustanowił nowy porządek prawny, na rzecz którego państwa ograniczyły swoje prawa suwerenne. Ma on charakter autonomiczny i jest niezależnym źródłem prawa, które wiąże zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywateli. Konsekwencją tego założenia było sformułowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, zgodnie z którą kolizja norm TEWG z normami prawa krajowego nie może nigdy pozbawić skuteczności norm wspólnotowych, ponieważ prowadziłoby to do naruszenia obowiązków traktatowych przez państwa członkowskie oraz do zakwestionowania podstaw prawnych samej Wspólnoty.

Z zasady pierwszeństwa wynika przede wszystkim zakaz ustanawiania przez państwa członkowskie przepisów krajowych, których nie można pogodzić z prawem unijnym. Jeśli taka sprzeczność zaistnieje, prawu unijnemu przysługuje pierwszeństwo stosowania przed przepisami prawa krajowego. Ponadto sądy krajowe mają zapewnić efektywność prawu unijnemu, w tym w razie konieczności odmówić zastosowania niezgodnych przepisów krajowych, i to bez konieczności uprzedniego uchylenia tych przepisów przez ustawodawcę lub sąd konstytucyjny. Ważność środków prawnych przyjętych przez instytucje Unii Europejskiej może być oceniana wyłącznie w świetle prawa unijnego, przy czym wyłącznie właściwy w tym zakresie jest Trybunał Sprawiedliwości⁹.

Należy podkreślić, że już we wczesnym orzecznictwie Trybunał rozstrzygnął w sposób jednoznaczny, że państwa członkowskie nie mogą odmówić stosowania prawa unijnego, nawet jeśli byłoby ono sprzeczne z przepisami krajowymi rangi konstytucyjnej.

3. Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich

To radykalne stanowisko Trybunału w kwestii pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, dające prawu unijnemu prymat także przed konstytucją, spotkało się z polemiką zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, zwłaszcza sądów konstytucyjnych państw członkowskich.

Należy tutaj wspomnieć przede wszystkim o poglądach wyrażonych przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) w wyrokach

7 Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

8 Traktat z dnia 24 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>.

9 Teza ta, sformułowana w sprawie 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* została następnie rozwinięta w wyroku z dnia 22 października 1987 r., 314/85, *Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452.

Solange I i Solange II¹⁰. FTK uznał, że ma prawo kontroli zgodności prawa wspólnotowego z niemiecką Ustawą Zasadniczą. Może również stwierdzić, że przepis prawa wspólnotowego nie znajduje zastosowania w Niemczech ze względu na jego sprzeczność z konstytucyjnie gwarantowanymi prawami podstawowymi. Z kolei w wyroku dotyczącym traktatu z Maastricht¹¹ FTK zwrócił uwagę, że państwa członkowskie są „panami Traktatów”, a instytucje i organy Wspólnot działają w granicach kompetencji powierzonych. Tym samym FTK może kontrolować, czy kompetencje te nie zostały przekroczone. Jeśli doszłoby do rozszerzającej interpretacji Traktatów, może on uznać, że ustanowione w taki sposób prawo nie ma w Niemczech mocy wiążącej. Jednocześnie FTK podkreślił znaczenie współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości w usuwaniu ewentualnych kolizji i zadeklarował, że nie będzie kwestionował prawa unijnego, dopóki zachowany jest określony standard ochrony praw podstawowych¹².

Stanowisko co do relacji pomiędzy prawem unijnym a prawem krajowym, w tym co do zasady pierwszeństwa, zajął także polski Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK), w pierwszej kolejności w wyroku dotyczącym traktatu akcesyjnego¹³. We wniosku o dokonanie kontroli podniesiony został m.in. zarzut sprzeczności z Konstytucją zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, a zwłaszcza przed normami rangi konstytucyjnej.

Z uzasadnienia wyroku można wywnioskować, że zgodnie z art. 9 i 91 Konstytucji¹⁴ prawo Unii Europejskiej ma pierwszeństwo przed przepisami ustaw czy rozporządzeń. Jednocześnie TK stwierdził, że prawo unijne nie ma pierwszeństwa przed Konstytucją, która zgodnie z jej art. 8 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Sprzeczność prawa unijnego z Konstytucją nie prowadzi do utraty mocy obowiązującej przepisów konstytucyjnych ani nie upoważnia sądów krajowych do pomijania takich przepisów przy stosowaniu prawa.

Omówione orzecznictwo dowodzi, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego nie znalazła bezwzględnej akceptacji w państwach członkowskich, zwłaszcza w sytuacji kolizji z konstytucją. Stanowisko sądów konstytucyjnych jest w tym zakresie sprzeczne ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości.

10 Wyrok FTK z dnia 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339.

11 Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej (Dz.Urz. WE C 191 z 29.7.1992, s. 1–112).

12 Wyrok FTK z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155.

13 Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, Legalis 68382; R. Kwiecień, *Glosa do wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 40.

14 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

4. Zasada pierwszeństwa w traktacie z Lizbony

Zasadę pierwszeństwa próbowano umocnić poprzez ujęcie jej wprost w przepisach traktatowych. Umieszczenie tej zasady w traktacie konstytucyjnym¹⁵ stało się jedną z przyczyn fiaska tego traktatu. Dlatego też w przypadku traktatu z Lizbony¹⁶ zamiast wyraźnego zapisu dołączono deklarację nr 17 odnoszącą się do pierwszeństwa. Przypomniano w niej, że zasada ta wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, a brak jej włączenia do traktatu nie zmienia nic w jej obowiązywaniu.

Po wejściu w życie traktatu z Lizbony Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie potwierdza swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zasady pierwszeństwa, w tym spoczywający na organach państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności przepisom unijnym oraz brak możliwości wywierania wpływu na skuteczność prawa Unii przez unormowania krajowe¹⁷. Zdarza się, że Trybunał powołuje się przy tym na deklarację nr 17, co dowodzi, że miała ona mimo wszystko na celu stworzenie silniejszych podstaw prawnych obowiązywania zasady pierwszeństwa. Trybunał wskazuje w szczególności, że „mimo iż traktat EWG został zawarty w formie umowy międzynarodowej, stanowi on kartę konstytucyjną wspólnoty opartej na zasadzie praworządności, a najistotniejszymi cechami w ten sposób ustanowionego porządku prawnego są w szczególności jego pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz bezpośrednia skuteczność wielu postanowień, które stosują się do ich obywateli i do nich samych (...). Te zasadnicze cechy porządku prawnego Unii oraz znaczenie należnego mu poszanowania zostały zresztą potwierdzone ratyfikacją, bez zastrzeżeń, traktatów zmieniających traktat EWG, a w szczególności traktatu z Lizbony. Przy przyjmowaniu tego traktatu konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich uznała bowiem za stosowne, aby w deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa, załączonej do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony (Dz.U. 2012, C 326, s. 346), wyraźnie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”¹⁸.

15 Traktat z dnia 29 października 2004 r. ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.Urz. UE C 310 z 16.12.2004, s. 1.

16 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1.

17 Por. np. wyrok TS z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798, pkt 156; wyrok z dnia 23 listopada 2021 r., C-564/19, Postępowanie karne przeciwko IS (Niezgodność z prawem postanowienia odsyłającego), ECLI:EU:C:2021:949, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo.

18 Wyrok TS z dnia 21 grudnia 2021 r., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Euro Box Promotion i in., ECLI:EU:C:2021:1034, pkt 247–248.

Badanie konstytucyjności Traktatu z Lizbony przyniosło kolejne wypowiedzi sądów państw członkowskich, w tym polskiego Trybunału Konstytucyjnego, na temat zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Warto zauważyć, że jednym z zarzutów podnoszonych we wniosku do polskiego Trybunału Konstytucyjnego było to, że deklaracja nr 17 stanowi próbę wprowadzenia zasady pierwszeństwa „tylnymi drzwiami”. Mimo tego Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności traktatu z Lizbony z Konstytucją, potwierdzając przy okazji swoje dotychczasowe stanowisko odnośnie do nadrzędności Konstytucji nad prawem unijnym¹⁹. Podobne wyroki wydały m.in. czeski²⁰ i niemiecki sąd konstytucyjny²¹.

Wydaje się, że wspomniane wyroki sądów konstytucyjnych, mimo iż podkreślały prymat konstytucji krajowych, były mimo wszystko utrzymane w pojednawczym tonie, podkreślając znaczenie integracji europejskiej oraz zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie w traktatach. Akceptowały one obowiązywanie zasady pierwszeństwa, ograniczając prawo do przeprowadzania kontroli konstytucyjnej i ewentualnej odmowy przestrzegania prawa UE do potencjalnych wyjątkowych przypadków (prawa podstawowe, *ultra vires*, tożsamość konstytucyjna). Można powiedzieć, że zasadniczo pozwalały na prymat prawa unijnego nad prawem krajowym, z zastrzeżeniem zachowania nienaruszalnej tożsamości konstytucyjnej. Wskazywały także na potrzebę współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości w wyjaśnianiu ewentualnych wątpliwości i rozstrzyganiu kolizji w duchu przychylności dla integracji europejskiej²².

Jako przykład rozstrzygnięcia kolizji między prawem unijnym a prawem konstytucyjnym we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości można podać sprawę dotyczącą programu skupu obligacji skarbowych (OMT) ogłoszonego przez Europejski Bank Centralny (dalej: EBC). Do niemieckiego FTK złożono szereg skarg konstytucyjnych, kwestionując udział w tym programie niemieckiego banku centralnego. Wskazywano, że program nie mieści się w kompetencjach EBC oraz że narusza on konstytucyjną zasadę demokracji, a tym samym niemiecką tożsamość konstytucyjną. W związku z tym FTK zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy traktaty Unii upoważniają EBC do przyjęcia programu OMT. W wyroku prejudycjalnym TSUE uznał, że program OMT wchodzi w zakres polityki pieniężnej, a więc również w zakres kompetencji EBC²³. W rezultacie FTK nie dopatrzył się sprzeczności

19 Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, z. 9, poz. 108.

20 Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie zgodności z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej Traktatu z Lizbony, Pl. ÚS 19/08, Pl. ÚS 19/08, 446/2008 Sb., N 201/51 SbNU 445.

21 Wyrok FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08 i in., BVerfGE 123, 267.

22 Por. także wyrok FTK z dnia 24 kwietnia 2013 r., 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277, w sprawie ustawy o bazach danych dotyczących zwalczania terroryzmu.

23 Wyrok TS z dnia 16 czerwca 2015 r., C-62/14, Peter Gauweiler i in. przeciwko Deutscher Bundestag, ECLI:EU:C:2015:400.

tego programu z niemiecką Ustawą Zasadniczą, wskazując jednakże warunki (wynikające także z wyroku TS), jakie muszą być spełnione, aby program OMT był zgodny z prawem unijnym, i tym samym, aby niemiecki bank centralny mógł w nim uczestniczyć²⁴.

Innym przykładem, w którym dla odmiany to Trybunał Sprawiedliwości poszedł na ustępstwa wobec sądu konstytucyjnego, są wyroki we włoskich sprawach Taricco I²⁵ i Taricco II²⁶. Z wyroku prejudycjalnego w sprawie Taricco I wynikało, że włoskie przepisy dotyczące przedawnienia oszustw podatkowych w zakresie podatku VAT mogą naruszać interesy fiskalne Unii, uniemożliwiając skuteczne ukaranie sprawców tych przestępstw. W efekcie sądy włoskie byłyby zobowiązane do pominięcia wspomnianych unormowań krajowych. Sądy powzięły jednak wątpliwość, czy nie prowadziłyby to do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych Republiki Włoskiej, w szczególności zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, i skierowały pytania w tym przedmiocie do Sądu Konstytucyjnego. W sytuacji kolizji prawa unijnego (w związku z wytycznymi zawartymi w wyroku TS) z normami krajowymi rangi konstytucyjnej włoski Sąd Konstytucyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o ponowne rozważenie sprawy, wskazując, że pierwotny wyrok był niejasny i nie uwzględniał wszystkich aspektów prawnych. Podkreślił w szczególności, że zastosowanie zasady pierwszeństwa naruszyłoby fundamentalne zasady odpowiedzialności karnej, mające na celu ochronę oskarżonego, które znajdują wyraz także w Karcie praw podstawowych. W rezultacie Trybunał Sprawiedliwości zmodyfikował wykładnię wynikającą z wyroku Taricco I, uznając, że sąd krajowy nie ma obowiązku odmowy stosowania przepisu krajowego, jeżeli skutkowałoby to naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, w szczególności z uwagi na działanie wstecz przepisów ustanawiających surowsze warunki odpowiedzialności.

Wyrok w sprawie Taricco II postrzegany jest jako wyraz złagodzenia przez Trybunał Sprawiedliwości radykalnego podejścia do zasady pierwszeństwa prawa unijnego i otwarcia na dialog z sądami konstytucyjnymi państw członkowskich w kontekście ochrony narodowej tożsamości konstytucyjnej²⁷.

24 Wyrok FTK z dnia 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13, BVerfGE 142, 123.

25 Wyrok TS z dnia 8 września 2015 r., C-105/14, Postępowanie karne przeciwko Ivo Taricco i in., ECLI:EU:C:2015:555.

26 Wyrok TS z dnia 5 grudnia 2017 r., C-42/17, Postępowanie karne przeciwko M.A.S. i M.B.H., ECLI:EU:C:2017:936; H. Dovhań, *Tożsamość konstytucyjna w acquis constitutionnel Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej: sprawa Taricco*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 7, s. 11; C. Peristeridou, J. Ouwerkerk, *A Bridge over Troubled Water – a Criminal Lawyers’ Response to Taricco II*, <http://verfassungsblog.de/a-bridge-over-troubled-water-a-criminal-lawyers-response-to-taricco-ii/> (dostęp: 3.09.2022).

27 M. Bassini, O. Pollicino, *Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome*, <http://verfassungsblog.de/defusing-the-taricco-bomb-through-fostering-constitutional-tolerance-all-roads-lead-to-rome/> (dostęp: 3.09.2022).

5. Spór o prymat w najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich

Można zauważyć, że w ostatnim czasie konflikt wokół zasady pierwszeństwa uległ zaostrzeniu. Coraz częściej pojawiają się bowiem wyroki sądów konstytucyjnych państw członkowskich, w których sądy te orzekają wyraźnie o nieobowiązaniu określonych przepisów unijnych z uwagi na ich sprzeczność z konstytucją krajową.

Precedensowym orzeczeniem tego rodzaju był wyrok wydany w 2012 r. przez czeski sąd konstytucyjny²⁸, który stwierdzał, że w wyroku w sprawie C-399/09²⁹, dotyczącym sporu o tzw. słowackie emerytury, Trybunał Sprawiedliwości działał z przekroczeniem kompetencji, a w związku z tym wyrok ten nie może mieć zastosowania w Republice Czeskiej³⁰.

Zastosowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości odmówił także duński Sąd Najwyższy w orzeczeniu w sprawie *Ajos* z 2016 r.³¹ W sprawie tej Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok, z którego wynikało, że sporny przepis krajowy stanowi dyskryminację ze względu na wiek, a w razie braku możliwości dokonania wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem UE sąd krajowy musi odstąpić od stosowania tego przepisu³². W odpowiedzi duński Sąd Najwyższy sformułował granice akceptacji przez prawo duńskie wyroków TS. Odwołał się przy tym do traktatu akcesyjnego, wskazując, że nie pozwala on, aby ogólne zasady prawa Unii, takie jak zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, niemające podstaw traktatowych, mogły mieć bezpośredni skutek i pierwszeństwo przed duńskim prawem krajowym w sporze pomiędzy podmiotami prywatnymi³³.

28 Wyrok Ústavní soud (Czeskiego Sądu Konstytucyjnego) z dnia 31 stycznia 2012 r., PI. OS 5/12, Slovak Pensions XVII. Wersja angielska dostępna na stronie: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/PI%20US%205-12.pdf (dostęp: 3.09.2022).

29 Wyrok TS z dnia 22 czerwca 2011 r., C-399/09 (*Marie Landtováp*, Česká správa sociálního zabezpečení, ECLI:EU:C:2011:415), z którego wynikało, że orzeczenie Ústavního soudu, zgodnie z którym możliwość korzystania z wyższego świadczenia zależy od posiadania czeskiej przynależności państwowej i miejsca zamieszkania na terytorium Republiki Czeskiej, powoduje dyskryminację ze względu na przynależność państwową w stosunkach między obywatelami krajowymi a obywatelami innych państw członkowskich.

30 D. Lis-Staranowicz, *Spór sądów o słowackie emerytury, czyli Trybunał Sprawiedliwości UE versus Sąd Konstytucyjny Czeskiej Republiki*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 3/14, s. 356.

31 Wyrok SCDK z dnia 6 grudnia 2016 r., 15/2014, UfR 2017.824 H.

32 Wyrok TS z dnia 19 kwietnia 2016 r., C-441/14, *Dansk Industri (DI) przeciwko SuceSSION Karsten Eigil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:278.

33 R. Holdgaard, D. Elkan, G. Krohn Schaldemose, *From Cooperation To Collision: The Ecj's Ajos Ruling And The Danish Supreme Court's Refusal To Comply*, „Common Market Law Review” 2018, vol. 55 (1), s. 17.

Wyrazem tej nowej tendencji jest także wyrok niemieckiego FTK w sprawie PSPP³⁴. Sąd ten uznał wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Weiss³⁵ oraz szereg decyzji Europejskiego Banku Centralnego za wydane *ultra vires* i w związku z tym nieobowiązujące w Niemczech. Podobnie jak sąd czeski nie podjął przy tym próby uniknięcia kolizji, zaniechał m.in. zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym, mimo że we wcześniejszym orzecznictwie zwracał uwagę na konieczność współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości.

Mimo zastrzeżeń co do zasady pierwszeństwa, wyrażanej przez sądy konstytucyjne państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości pozostaje nieprzejednany. W wyrokach wydanych w ostatnich latach konsekwentnie staje na stanowisku, że prawo unijne ma pierwszeństwo przed wszystkimi przepisami krajowymi, nawet tymi rangi konstytucyjnej³⁶.

Szeroki wywód w tym przedmiocie zawarł Trybunał Sprawiedliwości w swoich wyrokach dotyczących sędziów rumuńskich. W sprawach tych powstała kolizja między orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości³⁷ a orzecznictwem rumuńskiego trybunału konstytucyjnego (Curtea Constituțională), dotyczącym utworzenia i funkcjonowania w prokuraturze specjalnej sekcji dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa (SIIJ). Jak wynika z opinii rzecznika generalnego w sprawie C-430/21, „w wyroku nr 390/2021(4), wydanym w dniu 8 czerwca 2021 r., Curtea Constituțională (...) oddalił zarzut niekonstytucyjności przepisów prawa krajowego dotyczących utworzenia i funkcjonowania SIIJ. Curtea Constituțională (...) zauważył, że w poprzednich orzeczeniach uznał, iż przedmiotowe przepisy są zgodne z konstytucją, i stwierdził, że nie widzi powodu, aby odstąpić od tych orzeczeń, niezależnie od wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Asociația Forumul Judecătoralordîn România”³⁸.

Przypadek rumuński jest o tyle ciekawy, że art. 148 ust. 2 konstytucji Rumunii przewiduje wprost pierwszeństwo prawa Unii przed sprzecznymi z nim przepisami prawa krajowego. Rumuński Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednakże, że zasada ta nie może usunąć ani zanegować krajowej tożsamości konstytucyjnej i nie przyznaje prawu Unii pierwszeństwa przed

34 Wyrok FTK z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17.

35 Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2018 r., C-493/17, Postępowanie zainicjowane przez Heinricha Weissa i in., ECLI:EU:C:2018:1000.

36 Por. np. wyroki TS: z dnia 26 lutego 2013 r., C-399/11, Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107; z dnia 4 grudnia 2018 r., C-378/17, Minister for Justice and Equality i Commissioner of The Garda Síochána przeciwko Workplace Relations Commission, ECLI:EU:C:2018:979; z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, ECLI:EU:C:2021:153.

37 Chodzi w szczególności o wyrok TS z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătoralordîn România” i in. przeciwko Inspekția Judiciară i in., ECLI:EU:C:2021:393.

38 Opinia rzecznika generalnego z dnia 20 stycznia 2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS, ECLI:EU:C:2022:44.

konstytucją. Wskazał także, że Trybunał Sprawiedliwości przekroczył swoje kompetencje. W związku z tym sąd krajowy nie może badać zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który został uznany za zgodny z konstytucją przez Curtea Constituțională. W sprawie tej istotne było także, że prawo rumuńskie przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za nieprzestrzeganie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a ukształtowanie tej odpowiedzialności dyscyplinarnej zostało zakwestionowane przez TS z punktu widzenia unijnego standardu niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

W odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane w tej sprawie Trybunał sprawiedliwości uznał, że „Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2, art. 4 ust. 2 i 3 TUE, z art. 267 TFUE oraz z zasadą pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, które sprawiają, że sądy powszechne państwa członkowskiego nie są uprawnione do badania zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, które sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego uznał za zgodne z postanowieniem krajowej konstytucji, które nakłada obowiązek przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa Unii”. Ponadto orzekł, że te same przepisy stoją „na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, które dopuszczają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego krajowego ze względu na zastosowanie przez niego prawa Unii, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał, poprzez pominięcie orzecznictwa sądu konstytucyjnego danego państwa członkowskiego niezgodnego z zasadą pierwszeństwa prawa Unii”³⁹. Z orzeczenia tego wynika jednoznacznie, że w sytuacji kolizji normy unijnej z normą krajową to Trybunał Sprawiedliwości jest sądem ostatniego słowa, a sąd konstytucyjny ani prawo krajowe nie mogą ograniczać sądów w odmowie zastosowania niezgodnych z prawem unijnym unormowań krajowych.

Skrajnym przypadkiem eskalowania konfliktu wokół zasady pierwszeństwa są niedawne wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza wyrok w sprawie K 3/21⁴⁰, stwierdzający niezgodność z Konstytucją m.in. art. 2 TUE ustanawiającego podstawowe zasady Unii Europejskiej, zasady lojalnej współpracy czy zasady skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach

39 Wyrok TS z dnia 22 lutego 2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS, ECLI:EU:C:2022:99.

40 Wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, Dz.U. poz. 1852. Wcześniej TK wydał także wyrok z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie P 7/20 (Dz.U. poz. 1309), w którym orzeczono, iż art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w zw. z art. 279 TFUE, w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, 7, 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał stwierdził wprost, że w tym zakresie skarżony przepis nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji.

objętych prawem Unii. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że integracja europejska osiągnęła nowy etap, w którym organy UE działają poza granicami kompetencji powierzonych, Konstytucja nie jest uznawana za najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej, a Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Za niezgodne z Konstytucją uznał także rzekome przyznanie sądom krajowym kompetencji do pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji, orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących oraz kontroli legalności powołania sędziego.

Przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła jest także sprawa o zbadanie zgodności art. 267 TFUE z Konstytucją w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza występowanie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię lub ważność aktów prawa UE w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej państwa członkowskiego Unii⁴¹. Ponadto do TK złożono wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 279, 260 i 19 ust. 3 TFUE w kontekście stosowania przez TS środków tymczasowych i kształtowania ustroju sądów (K 5/21), art. 279 TFUE w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do środka tymczasowego (K 8/21), a także art. 322 ust. 1 lit. a TFUE w kontekście stosowania ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu (K 1/22).

W ramach niniejszego opracowania nie ma miejsca na szersze ustosunkowywanie się do wspomnianego wyroku oraz wniosków złożonych do Trybunału Konstytucyjnego⁴². Tytułem podsumowania należy wskazać, że argumentacja w tych sprawach albo wynika z nieznamomości prawa unijnego, albo celowo zmierza do nadania przepisom traktatowym niewłaściwej treści. Przyjęto tam opaczne rozumienie pojęcia suwerenności czy tożsamości konstytucyjnej oraz zasady kompetencji powierzonych. Należy podkreślić, że w wyroku K 32/09 w sprawie traktatu z Lizbony TK wskazał jako czynniki określające tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej: poszanowanie zasad polskiej państwowości, demokracji, zasady państwa prawnego, zasady

41 Sprawa wszczęta z wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 23 sierpnia 2018 r., K 7/18.

42 Szersze refleksje na ten temat por. S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa unijnego dawniej i dzisiaj* (w druku); M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 4; N. Półtorak, *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 12 oraz artykuły innych autorów zawarte w tym numerze „Europejskiego Przeglądu Sądowego”; P. Bogdanowicz, *Opinia prawna na temat skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 3/21 dotyczącego niezgodności przepisów Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa Unii Europejskiej*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/P.Bogdanowicz_Opinia-prawna_nt.skutow.orzeczeniaTK.ws_TUE_-1.pdf (dostęp: 1.09.2022).

sprawiedliwości społecznej, zasad określających podstawy ustroju gospodarczego, zapewnienie ochrony godności człowieka i praw oraz wolności konstytucyjnych. Stwierdził przy tym, że aksjologiczny fundament, na którym opierają się porządki prawne Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, są tożsame. Tymczasem wspomniany wyrok w sprawie K 3/21 ma w istocie na celu podważenie tak rozumianej tożsamości konstytucyjnej. Stanowi on także odejście od utrwalonej, przyjaznej dla integracji europejskiej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego ukształtowanej przed 2016 r. Należy zwrócić uwagę, że po raz pierwszy zdarzyło się, aby sąd konstytucyjny zakwestionował zasadę pierwszeństwa nie po to, aby zagwarantować wyższy standard ochrony praw podstawowych, ale aby ze względów politycznych doprowadzić do obniżenia tego standardu lub wręcz do unicestwienia niektórych praw, w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego⁴³.

6. Sposoby rozstrzygnięcia kolizji między prawem unijnym a prawem konstytucyjnym państw członkowskich

Należy mieć na uwadze, że rozstrzygnięcie kolizji między prawem unijnym a prawem krajowym z pominięciem zasady pierwszeństwa wywołuje bardzo poważne i dalekosiężne skutki.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że stwierdzenie niezgodności prawa unijnego z Konstytucją nie może w żadnym wypadku doprowadzić do utraty mocy obowiązującej przepisów unijnych. Dotyczy to zarówno przepisów traktatowych, jak i przepisów prawa pochodnego. Podkreślił to m. in. polski Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 45/09⁴⁴, w której dopuścił możliwość badania zgodności z Konstytucją przepisów prawa pochodnego⁴⁵. Trybunał przypomniał, że skutkiem orzeczenia o niezgodności z Konstytucją aktów prawa polskiego „jest utrata mocy obowiązującej norm niezgodnych z Konstytucją (art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji). W odniesieniu do aktów unijnego prawa pochodnego tego rodzaju skutek byłby niemożliwy, ponieważ o mocy obowiązującej takich aktów nie decydują organy polskie. Konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego byłoby tylko pozbawienie aktów

43 W swojej opinii w sprawie C-430/21 rzecznik generalny A.M. Collins podkreślił, że „Powolywanie się na tożsamość narodową na podstawie art. 4 ust. 2 TUE nie pozwala jednak państwu członkowskiemu na odejście od zasadniczych, podstawowych wartości zawartych w art. 2 TUE, w tym zasad państwa prawnego. Ochrona tożsamości narodowej nie usprawiedliwia zatem nieprzestrzegania tych wartości. Ponadto tożsamość narodowa pod postacią tożsamości konstytucyjnej nie może stanowić bezwzględnego wyjątku lub zastrzeżenia w odniesieniu do zasady pierwszeństwa prawa Unii”.

44 Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, Legalis 386572.

45 Por. także R. Grzeszczak, *O zasadzie pierwszeństwa prawa UE, wzorcach kontroli konstytucyjności aktów instytucji UE i nieco krytyki na temat wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 16.11.2011 roku*, „Prawo Europejskiej w Praktyce” 2012, nr 1, s. 11.

unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce”. Należy jednak zwrócić uwagę, że w takiej sytuacji organy stosujące prawo stają przed dylematem, czy kierować się wyrokiem sądu konstytucyjnego, który uniemożliwia stosowanie prawa unijnego, czy też orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, który nakazuje to prawo bezwzględnie stosować. Tego rodzaju konflikt ujawnił się m.in. we wspomnianych powyżej sprawach sędziów rumuńskich, dotyczy także sędziów polskich po ostatnich wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, przy czym w obu przypadkach niesubordynacja naraża sędziów na postępowanie dyscyplinarne. Nie można ponadto lekceważyć negatywnych skutków, jakie mogą w takiej sytuacji dotknąć uczestników postępowań przed sądami krajowymi, pozostawionych w niepewności co do ich sytuacji prawnej, a w przypadku zastosowania wyroku sądu konstytucyjnego – pozbawionych ochrony wynikającej z przepisów unijnych.

Niewątpliwie, co zostało również dostrzeżone w wyroku SK 45/09, „taka konsekwencja orzeczenia Trybunału byłaby trudna do pogodzenia z obowiązkami państwa członkowskiego i (...) zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Następstwem omawianego stanu rzeczy mogłoby być postępowanie (...) prowadzone przez Komisję Europejską i skarga do Trybunału Sprawiedliwości na naruszenie zobowiązań ciążących na podstawie traktatów (art. 258–260 TFUE)”⁴⁶. Warto podkreślić, że takie postępowanie zostało wszczęte m.in. przeciwko Niemcom po wyroku w sprawie PSPP⁴⁷. Ponadto w przypadku naruszenia art. 2 TFUE, jak ma to miejsce w przypadku Polski, Komisja może uruchomić tzw. mechanizm ochrony budżetu Unii⁴⁸.

Aby faktycznie usunąć kolizję między normą unijną a konstytucyjną, należałoby doprowadzić do zmiany lub uchylecia co najmniej jednej z nich.

46 Na skutek wyroków TK w sprawach P 7/20 i K 3/21 Komisja Europejska 22 grudnia 2021 r. wszczęła kolejne postępowanie przeciwko Polsce w sprawie naruszenia zobowiązań traktatowych, *Praworządność: Komisja wszczyną przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_7070 (dostęp: 3.09.2022).

47 W tym kontekście należy nadmienić, że sytuacja ta różni się diametralnie od postępowań przeciwko Polsce, ponieważ po wszczęciu postępowania przez Komisję Europejską rząd niemiecki doprowadził do zamknięcia sprawy, przedstawiając stanowisko, w którym oficjalnie potwierdził uznanie m.in. zasady pierwszeństwa prawa UE, a także wartości określonych w art. 2 TUE (zasady praworządności). Wskazał ponadto na wyłączną kompetencję TS (a nie sądów niemieckich, w tym w trybie skarg konstytucyjnych) do oceny zgodności z prawem aktów instytucji Unii, za: S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny...*

48 Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz. Urz. UE L 433I z 22.12.2020, s. 1–10) istnieje możliwość zastosowania środków, np. zawieszenia płatności lub dokonania korekt finansowych, w przypadku stwierdzenia przez Komisję, że naruszenia zasad państwa prawnego (praworządności) wpływają – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii lub stwarzają poważne ryzyko takiego wpływu.

Zmianę przepisów unijnych trzeba zasadniczo ocenić jako nierealną, ponieważ do tego rozwiązania konieczne byłoby przekonanie innych państw członkowskich, a samo istnienie sprzeczności z krajowymi normami konstytucyjnymi nie będzie tutaj wystarczającym argumentem. Drugą opcją jest zmiana konstytucji krajowej. Rozwiązanie to jest z całą pewnością niełatwe, ale możliwe do przeprowadzenia. Warto przypomnieć, że na gruncie prawa polskiego zmiana taka miała miejsce w kontekście europejskiego nakazu aresztowania w odniesieniu do art. 55 Konstytucji, który przewidywał zakaz ekstradycji obywatela polskiego⁴⁹. Obecnie na pewno jednak brak woli politycznej w tym zakresie. Na marginesie trzeba dodać, że nie w każdym przypadku zmiana Konstytucji będzie pożądana, zwłaszcza jeśli miałyby to dotyczyć doniosłych zasad konstytucyjnych lub praw człowieka, w odniesieniu do których ustawa zasadnicza przewidywałaby wyższy standard ochrony niż prawo unijne.

Należy mieć na uwadze, że ostatecznym skutkiem braku możliwości pogodzenia przepisów unijnych z Konstytucją w ten lub inny sposób przy jednoczesnych sankcjach ze strony Komisji Europejskiej może być wystąpienie z Unii Europejskiej. Ewentualność taka, wskazywana wcześniej przez doktrynę czy orzecznictwo jako czysto hipotetyczne rozwiązanie, staje się coraz bardziej realna.

W związku z tym, że występowanie kolizji między prawem unijnym a prawem krajowym, zwłaszcza rangi konstytucyjnej, powoduje ryzyko poważnego sporu, który może prowadzić nawet do wystąpienia z Unii Europejskiej, właściwym rozwiązaniem jest stosowanie mechanizmów zapobiegających powstawaniu kolizji lub jej eliminowanie bez stawiania sprawy na przysłowiowym ostrzu noża.

O interesy Polski trzeba zadbać przede wszystkim na etapie uchwalania aktów prawnych, aby poprzez właściwą reprezentację w instytucjach unijnych na etapie procedury prawodawczej zapobiegać przyjmowaniu przepisów, które mogą być niezgodne z prawem polskim, a zwłaszcza z Konstytucją⁵⁰. Z kolei na poziomie krajowym wszelkie unormowania powinny być uchwalane z poszanowaniem zasady pierwszeństwa, która zakazuje ustanawiania przepisów sprzecznych z prawem unijnym. Wymaga to przede wszystkim rzetelnego przeprowadzenia uprzedniej kontroli zgodności projektowanych rozwiązań z prawem UE. Kolizje powinny być dostrzeżone na etapie ustawodawczym, aby nie trzeba było ich eliminować na etapie orzekania.

Jeśli kolizja już wystąpi, w jej eliminacji może pomóc wykorzystanie mechanizmów istniejących w prawie unijnym. Jednym z nich jest stwierdzenie

49 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 200, poz. 1471) przyjęta po wyroku TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05 (OTK-A 2005, z. 4, poz. 42), w którym TK uznał przepis Kodeksu postępowania karnego, implementujący europejski nakaz aresztowania, za niezgodny z art. 55 Konstytucji.

50 Można tutaj brać także pod uwagę skorzystanie z klauzuli opt-out, jak miało to miejsce m.in. w przypadku układu z Schengen (Irlandia), unii gospodarczej i walutowej (Dania) czy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Dania i Irlandia).

nieważności aktu prawa unijnego w drodze skargi o stwierdzenie nieważności z art. 263 TFUE lub w drodze procedury prejudycjalnej na podstawie art. 267 TFUE. Mechanizmy te pozwalają na wyeliminowanie kolizji poprzez usunięcie z obrotu unijnego aktu prawnego, jeśli uda się wykazać, że spełnione są przesłanki jego nieważności.

Niezgodność przepisów unijnych z Konstytucją może zostać potencjalnie wyeliminowana także w drodze wykładni tych przepisów. Może się bowiem okazać, że niezgodność ta jest jedynie pozorna. Wydaje się, że m.in. wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 oparty jest na wadliwej wykładni przepisów unijnych. Niezgodność ta mogłaby być zapewne wyeliminowana w drodze postępowania prejudycjalnego, jednakże brak w tym zakresie woli politycznej.

7. Zakończenie

Eskalowanie konfliktu wokół zasady pierwszeństwa niewątpliwie przypomina igranie z ogniem. Z jednej strony wybiórcze niestosowanie przepisów unijnych zagraża jednolitości systemu prawnego w całej Unii Europejskiej, z drugiej strony stwarza to niepewność co do sytuacji prawnej jednostek, a nawet może pozbawić je uprawnień przyznanych przez prawo unijne. Wykorzystywane instrumentalnie, do celów politycznych, podważa zaufanie społeczne, co może skutkować wyprowadzeniem danego państwa z Unii Europejskiej za zgodą jego obywateli.

W związku z tym podważenie obowiązywania prawa unijnego powinno mieć miejsce jedynie w skrajnie wyjątkowych przypadkach, w sytuacji rzeczywistego przekroczenia kompetencji przez Trybunał Sprawiedliwości, zagrożenia dla konstytucyjnie chronionych praw człowieka lub nienaruszalnej tożsamości konstytucyjnej. Zgodnie z dewizą „lepiej zapobiegać, niż leczyć” należy podjąć wszelkie przewidziane w prawie unijnym i krajowym działania w celu zapobieżeniu kolizji, a w razie jej wystąpienia doprowadzić do rozstrzygnięcia konfliktu we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości.

Zasada tożsamości narodowej została sformułowana w art. 4 ust. 2 TUE, ma więc oparcie bezpośrednio w Traktatach. Można uznać, że stanowi ona wyjątek od zasady pierwszeństwa Unii Europejskiej. Jednak, jak każdy wyjątek, powinna być interpretowana ściśle i z poszanowaniem zasady lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE⁵¹.

51 Por. wyroki TS: z dnia 22 grudnia 2010 r., C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2010:806; z dnia 14 października 2004 r., C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, ECLI:EU:C:2004:614; z dnia 10 lipca 2008 r., C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București przeciwko Gheorghe Jipa, ECLI:EU:C:2008:396.

Bibliografia

- Bassini M., Pollicino O., *Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome*, <http://verfassungsblog.de/defusing-the-taricco-bomb-through-fostering-constitutional-tolerance-all-roads-lead-to-rome/> (dostęp: 3.09.2022).
- Biernat S., *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa unijnego dawniej i dzisiaj* (w druku).
- Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006.
- Bogdanowicz P., *Opinia prawna na temat skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 3/21 dotyczącego niezgodności przepisów Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa Unii Europejskiej*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/P.Bogdanowicz_Opinia-prawna_nt.skutow.orzeczeniaTK.ws_TUE_-1.pdf (dostęp: 1.09.2022).
- Dovhań H., *Tożsamość konstytucyjna w *acquis constitutionnel* Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej: sprawa Taricco*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 7.
- Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Grzeszczak R., *O zasadzie pierwszeństwa prawa UE, wzorcach kontroli konstytucyjności aktów instytucji UE i nieco krytyki na temat wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 16.11.2011 roku*, „Prawo Europejskiej w Praktyce” 2012, nr 1.
- Holdgaard R., Elkan D., Krohn Schaldemose G., *From Cooperation To Collision: The Ecj's Ajos Ruling And The Danish Supreme Court's Refusal To Comply*, „Common Market Law Review” 2018, vol. 55 (1).
- Kastelik-Smaza A., *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Kwiecień R., *Głosa do wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1.
- Lis-Staranowicz D., *Spór sądów o słowackie emerytury, czyli Trybunał Sprawiedliwości UE versus Sąd Konstytucyjny Czeskiej Republiki*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 3/14.
- Mikłaszewicz P., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji*, Warszawa 2005, <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/PIERWSZENSTWO.pdf> (dostęp: 3.09.2022).
- Peristeridou C., Ouwerkerk J., *A Bridge over Troubled Water – a Criminal Lawyers' Response to Taricco II*, <http://verfassungsblog.de/a-bridge-over-troubled-water-a-criminal-lawyers-response-to-taricco-ii/> (dostęp: 3.09.2022).
- Póltorak N., *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Praworządność: Komisja wszczyna przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_7070 (dostęp: 3.09.2022).

Sołtys A., *Spór o zasadę supremacji* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000.

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2015, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada_pierwszenstwa_prawa_Unii_Europejskiej.pdf (dostęp: 3.09.2022).

System Prawa Unii Europejskiej, t. II, *Zasady i prawa podstawowe*, D. Miąsik (red.), Warszawa 2022.

Akty prawne

Traktat z dnia 24 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>.

Traktat z 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE C 191 z 29.07.1992, s. 1–112.

Traktat z dnia 29 października 2004 r. ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.Urz. UE C 310 z 16.12.2004, s. 1.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433I z 22.12.2020, s. 1–10.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.

Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.

Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, ECLI:EU:C:1978:49.

Wyrok TS z dnia 22 października 1987 r., 314/85, Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452.

Wyrok TS z dnia 14 października 2004 r., C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, ECLI:EU:C:2004:614.

Wyrok TS z dnia 10 lipca 2008 r., C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București przeciwko Gheorghe Jipa, ECLI:EU:C:2008:396.

Wyrok TS z dnia 22 grudnia 2010 r., C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2010:806.

- Wyrok TS z dnia 22 czerwca 2011 r., C-399/09, Marie Landtová przeciwko Česká správa socialního zabezpečení, ECLI:EU:C:2011:415.
- Wyrok TS z dnia 26 lutego 2013 r., C-399/11, Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107.
- Wyrok TS z dnia 8 września 2015 r., C-105/14, Postępowanie karne przeciwko Ivo Taricco i in., ECLI:EU:C:2015:555.
- Wyrok TS z dnia 16 czerwca 2015 r., C-62/14, Peter Gauweiler i in. przeciwko Deutscher Bundestag, ECLI:EU:C:2015:400.
- Wyrok TS z dnia 19 kwietnia 2016 r., C-441/14, Dansk Industri (DI) przeciwko SuceSSION Karsten Eigil Rasmussen, ECLI:EU:C:2016:278.
- Wyrok TS z dnia 5 grudnia 2017 r., C-42/17, Postępowanie karne przeciwko M.A.S. i M.B.H., ECLI:EU:C:2017:936.
- Wyrok TS z dnia 4 grudnia 2018 r., C-378/17, Minister for Justice and Equality i Commissioner of The Garda Síochána przeciwko Workplace Relations Commission, ECLI:EU:C:2018:979.
- Wyrok TS z dnia 11 grudnia 2018 r., C-493/17, Postępowanie zainicjowane przez Heinricha Weissa i in., ECLI:EU:C:2018:1000.
- Wyrok TS z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, ECLI:EU:C:2021:153.
- Wyrok TS z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. przeciwko Inspecția Judiciară i in., ECLI:EU:C:2021:393.
- Wyrok TS z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798.
- Wyrok TS z dnia 23 listopada 2021 r., C-564/19, Postępowanie karne przeciwko IS (Niezgodność z prawem postanowienia odsyłającego), ECLI:EU:C:2021:949.
- Wyrok TS z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034.
- Wyrok TS z dnia 22 lutego 2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS, ECLI:EU:C:2022:99.
- Opinia rzecznika generalnego z dnia 20 stycznia 2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS, ECLI:EU:C:2022:44.
- Wyrok Ustavnfsoud (Czeskiego Sądu Konstytucyjnego) z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie zgodności z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej Traktatu z Lizbony, Pl. ÚS 19/08, Pl.ÚS 19/08, 446/2008 Sb., N 201/51 SbNU 445.
- Wyrok Ustavnfsoud (Czeskiego Sądu Konstytucyjnego) z dnia 31 stycznia 2012 r., Pl. OS 5/12, Slovak Pensions XVII.
- Wyrok SCDK (duńskiego Sądu Najwyższego) z dnia 6 grudnia 2016 r., 15/2014, UfR 2017.824 H. 6 Dec. 2016.
- Wyrok FTK z dnia 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339.
- Wyrok FTK z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155.
- Wyrok FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08 i in., BVerfGE 123, 267.
- Wyrok FTK z dnia 24 kwietnia 2013 r., 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277.
- Wyrok FTK z dnia 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13, BVerfGE 142, 123.
- Wyrok FTK z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17.
- Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, z. 4, poz. 42.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, Legalis 68382.

Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, z. 9, poz. 108.

Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, Legalis 386572.

Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, Dz.U. poz. 1309.

Wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, Dz.U. poz. 1852.

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wczoraj i dziś

Streszczenie

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jest jedną z najważniejszych, a jednocześnie najbardziej spornych zasad tego prawa. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wskazujące na bezwzględny prymat prawa unijnego, nawet przed normami krajowymi rangi konstytucyjnej, nie znajduje bezwzględnej akceptacji wśród państw członkowskich. Kwestionują je zwłaszcza sądy konstytucyjne, które chcą zachować status sądu ostatecznego słowa, zastrzegając sobie prawo do oceny zgodności prawa unijnego z konstytucją co najmniej pod kątem praw podstawowych, działania w granicach kompetencji powierzonych i ochrony nienaruszalnej tożsamości konstytucyjnej. Ostatnio coraz częściej pojawiają się wyroki sądów konstytucyjnych, które odmawiają stosowania prawa unijnego, przy czym zarzuty wobec zasady pierwszeństwa mają nierzadko podłoże finansowe lub polityczne. Odejście od zasady pierwszeństwa, mające charakter wyjątku, jak w przypadku czeskim, niemieckim czy duńskim, w niektórych przypadkach, zwłaszcza Polski, staje się regułą, pozwalającą pod przykrywką zachowania tożsamości konstytucyjnej na obniżenie standardu ochrony prawnej wynikającej z przepisów unijnych.

Słowa kluczowe: zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, spór o prymat, deklaracja nr 17, sądy konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny, niezależność sądów, niezawisłość sędziowska

The principle of primacy of European Union law yesterday and today

Summary

The principle of the primacy of European Union law is one of the most important and, at the same time, the most controversial principles of this law. The jurisprudence of the Court of Justice pointing to the absolute primacy of EU law, even over national norms of constitutional character, is not unconditionally accepted by the Member States. They are challenged in particular by constitutional courts, which want to retain the status of a last word court, reserving the right to assess the constitutionality of EU law at least in terms of fundamental rights, acting within the limits of competences conferred in the Treaties and the protection of fundamental constitutional identity. Recently, there are more and more judgments of constitutional courts that refuse to apply EU law, and the allegations against the priority principle are often financial or political. Denying the principle of priority, which is an exception, as in the case of the Czech, German or Danish, in some cases, especially Poland, becomes a rule that allows, under the misuse of constitutional identity, to lower the standard of legal protection resulting from EU regulations.

Keywords: primacy of EU Law, dispute over primacy, Declaration No.17, constitutional courts, Constitutional Tribunal, judicial independence