



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**Ewolucja zasady pierwszeństwa prawa unijnego
przed prawem krajowym w orzecznictwie TSUE**

dr Marcin Rau



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

Główne wnioski badania	5
1. Wprowadzenie	7
1.1. Od unii celnej po unię polityczną	7
1.2. Istota prawa europejskiego	8
1.3. Różnica między pierwszeństwem a nadrzędnością	9
2. Skąd się bierze nadrzędność prawa międzynarodowego?	11
2.1. Cechy charakterystyczne prawa międzynarodowego, ponadnarodowego i unijnego	11
2.2. Geneza zwyczaju prymatu prawa międzynarodowego	12
2.3. Prawo międzynarodowe a prawo Unii Europejskiej	14
2.4. Zwyczaj międzynarodowy jako źródło prawa w Polsce	15
3. Wprowadzenie do systemu prawnego UE: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje	17
3.1. Charakter prawny decyzji	18
3.2. Bezpośredni skutek decyzji	19
4. Zasada prymatu prawa unijnego	23
4.1. Pierwszeństwo prawa unijnego w orzecznictwie TSUE	24
4.2. Prawo unijne a konstytucja państwa członkowskiego	29
5. Prymat prawa krajowego nad prawem międzynarodowym	31
6. Konkluzje	35

Główne wnioski badania

1. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego pełni funkcję reguły rozwiązującej kolizję, umożliwiając rozstrzygnięcie konfliktów wynikających z niezgodności norm pochodzących z dwóch różnych systemów prawnych (prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego), to jest w sytuacjach, gdy niemożliwe jest jednoczesne zastosowanie norm z obu systemów prawnych, które nakładają się na siebie w jakimkolwiek zakresie.
2. W odróżnieniu od popularnych przekonań, pierwszeństwo nie jest synonimem supremacji. Kwestia pierwszeństwa odnosi się do sekwencji stosowania norm (najpierw te z Unii, następnie krajowe), podczas gdy supremacja wiąże się z hierarchiczną dominacją pewnych norm prawnych nad innymi i eliminacją tych drugich, jeśli są one sprzeczne z normami wyższego poziomu. W kontekście prawa UE nie ma mowy o anulowaniu ani eliminacji niezgodnych z nim krajowych przepisów prawnych, ale jedynie o stwierdzeniu ich nieważności w kontekście prawa europejskiego.
3. Zasada pierwszeństwa uzyskała swoje normatywne ujęcie w różnych dokumentach, w tym w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów oraz w Traktacie lizbońskim z 2007 roku. W deklaracji nr 17 dołączonej do traktatu państwa członkowskie, w tym Polska, potwierdziły pierwszeństwo prawa UE przed prawem krajowym, zgodnie z warunkami określonymi przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
4. Prawo pochodzące z traktatów jako autonomiczne źródło prawa nie może być uchylone przez prawo krajowe bez względu na jego status. Legitymacja działań instytucji UE lub ich konsekwencje w państwie członkowskim nie mogą być kwestionowane z powodu niezgodności z prawami podstawowymi zapewnianymi przez konstytucję danego państwa członkowskiego.
5. Przegląd orzecznictwa z ostatnich pięciu dekad ujawnia, że podstawową metodologią, jaką posługuje się Trybunał Sprawiedliwości UE, jest interpretacja ukierunkowana na cel. Zasady określające charakter prawa unijnego, a w szczególności zasadę pierwszeństwa, są wywodzone z głównych celów, dla których została założona Unia Europejska. Interpretacja prowadzona przez TSUE opiera się zatem na traktatach założycielskich, będących podstawą jego uprawnień.
6. Rekomenduje się, aby pomimo różnic w interpretacji zasady pierwszeństwa, TSUE oraz sądy konstytucyjne państw członkowskich poszukiwały wspólnej płaszczyzny

dla współdziałania. Sądy konstytucyjne powinny określać ograniczenia dyskrecjonalności prawnej TSUE, podczas gdy TSUE powinien akceptować i szanować różnorodność kulturową i systemową państw członkowskich, interpretując prawo unijne z uwzględnieniem tej różnorodności. W przeciwnym wypadku może dojść do polityki konfrontacyjnej, która okaże się szkodliwa dla wszystkich zaangażowanych stron: TSUE, państw członkowskich oraz obywateli UE.

1. Wprowadzenie

1.1. Od unii celnej po unię polityczną

W następstwie zakończenia II wojny światowej jednym z kluczowych postulatów, które z czasem legły u fundamentów Unii Europejskiej, była koncepcja, iż państwa zaangażowane we wzajemne stosunki handlowe ewoluują w kierunku ekonomicznej współzależności, co implikuje wzrost prawdopodobieństwa unikania konfliktów, a priorytetowo tych o charakterze militarnym¹. W konsekwencji w 1958 roku z inicjatywy sześciu państw – Francji, Niemiec, Belgii, Luksemburga, Holandii i Włoch – została zainicjowana Europejska Wspólnota Gospodarcza, której nadrzędnym celem było intensyfikowanie współpracy gospodarczej, co miało się manifestować poprzez swobodny przepływ towarów, kapitałów i siły roboczej, jak również przez abolicję barier celnych. Gospodarka, która okazała się mniej podatna na narodowe resentymenty niż siła militarna, stała się motorem napędowym integracji. Korzyści ekonomiczne, jakie odnosiły państwa uczestniczące w tym procesie, sprawiły, że członkostwem zainteresowały się kolejne kraje. Udany proces integracji ekonomicznej doprowadził do podjęcia prób pogłębienia integracji politycznej. W ich wyniku w 1992 roku podpisany został Traktat o Unii Europejskiej, zwany też traktatem z Maastricht. Unia, która pierwotnie miała charakter czysto gospodarczy, przekształciła się w organizację obejmującą wiele różnych obszarów polityki – od ochrony klimatu i środowiska, przez służbę zdrowia, aż po stosunki zewnętrzne, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości i politykę migracyjną². Dzięki zniesieniu kontroli granicznych między państwami UE, ich obywatele mogą nie tylko swobodnie podróżować, ale także zdecydować, w którym państwie Unii chcą studiować, pracować czy przejść na emeryturę. Z kolei każde państwo UE musi traktować obywateli Unii w dokładnie taki sam sposób, jak traktuje własnych, w szczególności w kwestiach zatrudnienia, zabezpieczenia socjalnego i podatków.

¹ Unia Europejska. Czym jest i czym się zajmuje, Luksemburg 2020, s. 7, <https://pracodawcy.pl/wp-content/uploads/2022/01/Unia-Europejska.-Czym-jest-i-czym-sie-zajmuje.pdf> (dostęp: 12.12.2022).

² Unia Europejska. Cele i etapy integracji, Zintegrowana Platforma Edukacyjna Ministerstwa Edukacji i Nauki, <https://zpe.gov.pl/a/unia-europejska-cele-i-etapy-integracji/Dtpk6FHGX> (dostęp: 12.12.2022).

1.2. Istota prawa europejskiego

Po ponad pół wieku od przyjęcia schumanowskiej, ambitnej wizji zjednoczonej Europy można śmiało stwierdzić, że wszystkie wyżej wymienione osiągnięcia UE nie byłyby możliwe, gdyby nie wypracowanie jednolitego systemu prawa europejskiego. Całość kompetencji i obszarów, którymi zajmuje się Unia, opiera się na traktatach – dobrowolnie przyjętych i demokratycznie uzgodnionych przez państwa członkowskie. Treść zobowiązań wynikających z traktatów unijnych jest, z natury rzeczy, jednolita dla wszystkich przynależących krajów, obszar stosowania i obowiązywania prawa Unii nie ulega dywersyfikacji, a konsekwencje prawne wynikające z członkostwa nie podlegają różnicowaniu na podstawie prawa wewnętrznego³. Jakiegokolwiek próby jednostronnego kondycjonowania ważności i aplikacji norm unijnych (szczególnie tych pochodnych) przez prawo krajowe (włączając w to orzecznictwo sądów krajowych) mogłyby erodować fundamenty prawa Unii, przede wszystkim w aspekcie jego koherencji i efektywności⁴. Oczywiście stosowanie prawa unijnego nie wyklucza rzeczywistych albo pozornych konfliktów z prawem krajowym. W celu ich uniknięcia stosuje się ogólną zasadę prawa międzynarodowego, skodyfikowaną między innymi w art. 27 i 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, która stanowi, że „strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”⁵, sam zaś „traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu”⁶. W związku z tym od zarania egzystencji Unii jej państwa członkowskie wzajemnie się wspomagają w realizacji zobowiązań traktatowych w duchu dobrej wiary, co w doktrynie prawa unijnego jest definiowane jako lojalna współpraca (zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE). Współpraca ta obejmuje między innymi zapewnienie priorytetu w stosowaniu prawa UE, prohibicję ustanawiania przepisów prawnych będących w konflikcie z prawem UE, eliminację norm krajowych niezgodnych z prawodawstwem unijnym, a także odpowiedzialność państwa za jakiegokolwiek naruszenia prawa UE⁷.

³ J. Kranz, *O kompetencjach powierzonych Unii Europejskiej*, Monitor Konstytucyjny, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16552> (dostęp: 12.12.2022).

⁴ *Ibidem*.

⁵ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r., art. 27, Dz.U. 1990, Nr 74, poz. 439.

⁶ *Ibidem*, art. 31.

⁷ *ABC prawa Unii Europejskiej – Wydanie z grudnia 2016 r.*, Luksemburg 2017, <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pl/> (dostęp: 12.12.2022).

1.3. Różnica między pierwszeństwem a nadrzędnością

Kwestia spójnej interpretacji oraz pierwszeństwa prawa Unii koncentruje się na centralnym problemie, mianowicie na określeniu, który organ jest uprawniony do wydania ostatecznej, wiążącej decyzji dotyczącej zakresu zastosowania prawa unijnego na poziomie krajowym. W tym kontekście państwa członkowskie przekazały wyłączną kompetencję do interpretacji prawa unijnego w sposób wiążący Trybunałowi Sprawiedliwości, a wydane przez niego orzeczenia muszą być respektowane i implementowane przez wszystkie zainteresowane strony. Jest to zakotwiczone w tak zwanej zasadzie pierwszeństwa⁸, stanowiącej fundament prawa Unii i opierającej się na konsolidowanym orzecznictwie Trybunału od niemal sześciu dekad, z początkiem w wyroku w sprawie Costa przeciwko E.N.E.L. (szczegółowo omówionej w rozdziale 4. opracowania). Implikuje to, że w sytuacji kolizji normy unijnej i krajowej organ stosujący prawo ma obowiązek zaniechania stosowania normy prawa krajowego na rzecz normy prawa Unii⁹.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że wbrew temu, co powszechnie się sądzi, pierwszeństwo nie jest synonimem nadrzędności. Pierwszeństwo odnosi się do kolejności stosowania przepisów (najpierw unijne, następnie krajowe), podczas gdy nadrzędność wiąże się z hierarchiczną supremacją jednych norm prawnych nad innymi i derogacją tych ostatnich, jeżeli są one sprzeczne z normami prawnymi wyższego szczebla¹⁰. Prawo Unii nie unieważnia ani nie uchyla niezgodnego z nim prawa krajowego, lecz orzeka o jego nieważności w kontekście prawa Unii. Ponadto, należy wyjaśnić, że delegowanie określonych kompetencji nie równa się cesji suwerenności jakiegokolwiek państwa na rzecz podmiotu międzynarodowego. Prawną konsekwencją uczestnictwa w takiej organizacji jest jedynie ograniczenie suwerenności państw członkowskich, co oznacza, że państwo zgadza się na wykonywanie określonych kompetencji przez organy Unii zamiast przez organy państwowe¹¹.

Jak można przewidzieć, najwięcej kontrowersji w kontekście pierwszeństwa i nadrzędności budzi potencjalny konflikt przepisów unijnych z normami o randze konstytucyjnej. W teorii wszelkie wątpliwości w tym obszarze powinny być rozstrzygane przez krajowy sąd konstytucyjny poprzez dialog i współpracę z Trybunałem Sprawiedliwości UE, a wszelkie

⁸ Zasada pierwszeństwa znalazła swój normatywny wyraz przy zawieraniu Traktatu lizbońskiego. W deklaracji nr 17 dołączonej do traktatu państwa członkowskie (w tym Polska) potwierdziły, że prawo Unii ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

⁹ A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewniania efektywności prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2014, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/299025/soltys_obowiazek_wykladni_prawa_krajowego_2014.pdf (dostęp: 12.12.2022).

¹⁰ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13.07.2021 (nr VII.510.23.2021.PF, K 3/21), Warszawa 2021, s. 5, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko_RPO_K_3_21_13.07.2021.pdf (dostęp: 12.12.2022).

¹¹ *Źródła prawa i zasady stosowania prawa UE*, Wrocław 2018, https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/20181123%20-%20PUE3%20-%20C5%BAR%C3%B3d%C5%82a%20i%20stosowanie%20prawa%20UE_o.pptx (dostęp: 12.12.2022).

niezgodności powinny być eliminowane z wykorzystaniem interpretacji respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Taka interpretacja powinna opierać się na koncepcji wzajemnej lojalności między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi¹². Z jednej strony nakłada to na Trybunał Sprawiedliwości obowiązek przychylności wobec krajowych systemów prawnych, a z drugiej na państwa członkowskie – obowiązek zachowania najwyższego standardu respektowania norm unijnych¹³. Kluczowe znaczenie ma tu działanie zgodne z zasadą dobrej wiary, charakterystyczną dla prawa międzynarodowego, co pozwoli uniknąć potencjalnego konfliktu między oboma porządkami prawnymi¹⁴. Jednakże, jak zostanie to wyeksponowane w treści niniejszego opracowania, nieadekwatna lub niepełna interpretacja koncepcji takich jak prymat, pierwszeństwo czy nadrzędność może katalizować sytuacje konfliktowe, zarówno iluzoryczne, jak i faktyczne. W związku z tym, celem niniejszego opracowania jest usystematyzowanie wiedzy poprzez dogłębną analizę ewolucji zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego (ilustrowanej na kanwie prawa unijnego) w stosunku do prawa krajowego, jak to jest odzwierciedlone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Szczególna uwaga zostanie poświęcona przypadkom, które dotyczą hierarchii porządków prawnych oraz dynamiki między unijnym prawem pierwotnym a wtórnym.

¹² Wyrok TK z dnia 15.01.2009 (K 45/07, pkt III, 2.6).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Pismo procesowe RPO, *op. cit.*, s. 8.

2. Skąd się bierze nadrzędność prawa międzynarodowego?

2.1. Cechy charakterystyczne prawa międzynarodowego, ponadnarodowego i unijnego

Prawo międzynarodowe, często określane prawem międzynarodowym publicznym lub prawem narodów, stanowi zbiór zasad, norm i standardów, które są powszechnie akceptowane jako obowiązujące w relacjach między państwami. Kreuje ono normatywne wytyczne oraz wspólne ramy referencyjne w obszarach tak różnorodnych jak regulacja konfliktów zbrojnych, działalność dyplomatyczna, relacje gospodarcze czy ochrona praw człowieka¹⁵. Źródłami prawa międzynarodowego są: międzynarodowy zwyczaj prawny (rozumiany jako ogólna praktyka przyjęta przez państwa jako prawo), traktaty międzynarodowe oraz ogólne zasady prawa uznawane przez większość systemów prawnych państw. Charakterystyczną cechą prawa międzynarodowego, odróżniającą je od systemów prawnych państw, jest to, że adresuje się przede wszystkim – choć nie wyłącznie – do państw (a nie indywidualnych podmiotów) i funkcjonuje w oparciu o zasadę konsensualizmu, wobec braku globalnie uznanej instytucji zdolnej do narzucania tych norm suwerennym państwom¹⁶. W rezultacie państwa mogą podejmować decyzje o nieprzestrzeganiu prawa międzynarodowego, a nawet o naruszeniu zobowiązań traktatowych. Niemniej jednak, takie działania, szczególnie naruszenia zwyczajowego prawa międzynarodowego i norm imperatywnych, znanych jako *ius cogens*, mogą napotkać dezaprobatę ze strony innych państw, a w skrajnych przypadkach nawet prowadzić do zastosowania środków przymusu (począwszy od sankcji dyplomatycznych i ekonomicznych, aż po działania zbrojne).

Relacje i interakcje pomiędzy systemem prawnym państwa a prawem międzynarodowym są złożone i podlegają ciągłym modyfikacjom, lecz jedną z kluczowych zasad prawa międzynarodowego jest zasada dobrej wiary. W wymiarze biernym oznacza ona zaufanie do danego słowa, natomiast w aspekcie czynnym – realizację deklarowanej woli (dotrzymanie danego słowa), wierność i lojalność wobec drugiej strony, a także uczciwe i staranne działanie, co skutkuje ochroną uzasadnionych oczekiwań. Dobra wiara w sensie obiektywnym gwarantuje trwałość i efektywność podjętych zobowiązań, a także nierozzerwalnie wiąże

¹⁵ M. Stępień, *Prawo międzynarodowe a uniwersalność pojęcia systemu*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 104, s. 121–138.

¹⁶ W. Slomanson, *Fundamental perspectives on international law*, Boston 2011, s. 4.

się z kolejną zasadą, *pacta sunt servanda*, z którą wspólnie strzegą wykonalności zobowiązań międzynarodowych; jest również niezbędna przy egzekwowaniu prawa. Oznacza to, że podmiot łamiący jej idee nie może czerpać z niej korzyści, w tym powoływać się na ochronę z niej wynikającą¹⁷. W kontekście prawa międzynarodowego kluczowe są zasady suwerennej równości oraz poszanowania praw wynikających z suwerenności, jednak w sferze prawa ponadnarodowego obserwujemy odmienną koncepcję. Prawo to odnosi się do porozumień regionalnych, w ramach których w sytuacji kolizji prawa suwerennych państw z – zaciągniętym poprzez zobowiązania traktatowe – systemem prawnym ponadnarodowym te pierwsze ustępują miejsca drugim¹⁸. Systemy prawa ponadnarodowego kształtują się, gdy państwa suwerennie decydują o przeniesieniu uprawnień do podejmowania określonych decyzji sądowych na wspólny organ sędziowski¹⁹. Wyroki wydane przez taki ponadnarodowy trybunał mają bezpośrednią moc w każdym państwie członkowskim i przeważają nad decyzjami sądów krajowych²⁰. Najbardziej zauważalnym przykładem organizacji międzynarodowej, która funkcjonuje w oparciu o ramy prawne charakteru ponadnarodowego, jest Unia Europejska. W jej strukturze Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej posiada prymat nad wszystkimi sądami państw członkowskich w kwestiach dotyczących prawa unijnego.

2.2. Geneza zwyczaju prymatu prawa międzynarodowego

Prawo Unii Europejskiej wywodzi się z prawa międzynarodowego publicznego. Należy podkreślić, że normy prawa międzynarodowego kształtują się poprzez różnorodne procesy, co skutkuje różnorodnością form, w jakich te normy są obecne²¹. W systemach prawnych państw źródła prawa w sensie formalnym są określone w konstytucjach, natomiast w prawie międzynarodowym źródła te zostały zidentyfikowane w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: MTS)²². Zgodnie z tym przepisem źródłami tymi są: konwencje międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy oraz ogólne zasady prawa uznawane przez cywilizowane narody. Należy jednak zauważyć, że lista ta nie jest kompletna, gdyż uznaje się, że do źródeł prawa międzynarodowego w sensie formalnym zalicza się również akty jednostronne państw oraz wiążące rezolucje organizacji międzynarodowych²³.

¹⁷ S. Denst, *Znaczenie zasady pacta sunt servanda i dobrej wiary w prawie traktatów*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2021, nr 4, s. 69.

¹⁸ M. Zubik (red. nauk.), *Wybór dokumentów dotyczących praw człowieka*, t. 2, Warszawa 2008, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12108381350.pdf> (dostęp: 12.12.2022).

¹⁹ M. Statkiewicz, *Źródła prawa międzynarodowego publicznego*, Wrocław, <https://docplayer.pl/159706-Zrodla-prawa-miedzynarodowego-publicznego.html> (dostęp: 12.12.2022).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz.U. 1947 Nr 23, poz. 90.

²³ M. Statkiewicz, *Źródła prawa...*, op. cit.

Co więcej, art. 38 Statutu MTS wskazuje na orzeczenia sądowe i doktrynę prawną jako pomocnicze środki ustalania norm prawa. Mimo zróżnicowanych procesów tworzenia prawa międzynarodowego, wspólnym mianownikiem jest fakt, że normy te są obowiązujące z uwagi na wolę państw zainteresowanych regulacją określonej sfery relacji, a nie dlatego, że zostały „narzucone” przez jakiś podmiot²⁴. Mając na uwadze powyższe, można wywnioskować, że tytułowa zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym znajduje swoją genezę w zwyczaju międzynarodowym. Istota zwyczaju polega na tym, że praktyka, która przez określony czas była stosowana jako zwyczajowa, ewoluuje, nabywając status konwencyjnej normatywności, co implikuje, że sposób postępowania, który uprzednio był przyjęty z racji tradycji lub konwenansu, z biegiem czasu uzyskuje mocy prawa, stając się tym, co jest nie tylko zwykłe, ale i prawnie obligatoryjne²⁵. Doktryna prawa międzynarodowego podkreśla, że norma zwyczajowa jest uznawana za obowiązującą, gdy można zidentyfikować dwa kluczowe elementy:

- istnieje określona praktyka, która ma charakter spójny, stały i jednolity,
- istnieje przeświadczenie państw co do tego, że postępowanie w sposób ugruntowany w praktyce jest obowiązkiem prawnym²⁶.

Jak zauważa R.Y. Jennings, termin „zwyczaj” w prawie międzynarodowym publicznym obejmuje „wszystko, co nie jest normą umowną ani ogólną zasadą prawa”²⁷. Prawo, nie tolerując stanu próżni, zareagowało na fenomen globalizacji XX wieku, co prowadziło do ukształtowania się autentycznie globalnego porządku prawnego. Jednym z kluczowych instrumentów normatywnych, które ucieleśniają ten rozwój, jest Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 roku, często określana jako „traktat o traktatach”²⁸. Uznaje się ją za kodyfikację prawa zwyczajowego międzynarodowego oraz praktyki państwowej w sferze traktatów. Stanowi ona autorytatywny punkt odniesienia w kwestiach spornych związanych z interpretacją traktatową, ustanawiając wszechstronne normy, procedury i wytyczne dotyczące definiowania, formułowania, modyfikowania oraz interpretacji porozumień międzynarodowych. W świetle art. 26 i 27 Konwencji nie powinno budzić wątpliwości, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego wynika bezpośrednio z drugiego z nich, zgodnie z którym „strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”. Ponadto sam traktat „należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu”.

²⁴ M. Wasiński, *Źródła prawa międzynarodowego. Skrypt wykładu*, Łódź, <http://www.grocjusz.edu.pl/dokumenty.html> (dostęp: 12.12.2022).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ J. Siekiera, *Metodologia w prawie międzynarodowym publicznym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, nr 3/2, s. 143.

²⁷ K. Majchrzak, *Prawo zwyczajowe jako źródło prawa Unii Europejskiej*, Wrocław 2014, s. 208.

²⁸ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439.

To prowadzi do wniosku, że europejska doktryna wymiaru sprawiedliwości została zbudowana na fundamencie zasady koherencji, interpretowanej jako harmonijne splecenie autonomicznych systemów prawnych państw członkowskich w jednolitą strukturę, jaką obecnie prezentuje system prawny europejski²⁹. Unikatowość tej wspólnoty manifestuje się poprzez relację prawa unijnego do praw krajowych funkcjonujących w ramach indywidualnych państw członkowskich. Państwa te, przystępując do wspólnoty, dobrowolnie akceptowały konieczność częściowego ograniczenia swojej suwerenności poprzez powstrzymanie się od wprowadzania jednostronnych, niezgodnych z normami unijnymi zmian w krajowych systemach prawnych³⁰.

2.3. Prawo międzynarodowe a prawo Unii Europejskiej

Kontynuując powyższe rozważania, należy podkreślić, że normy prawa międzynarodowego, w tym również normy zwyczajowe o charakterze uniwersalnym, są integralną częścią prawa Unii Europejskiej w rozumieniu szerokim³¹. Prawo to, będące częścią unijnego porządku prawnego, nie ogranicza się jedynie do norm wypracowanych w ramach tego porządku, lecz także łączy się w szerszym kontekście z europejską kulturą prawną, kształtowaną przez prawo międzynarodowe³². Prawo międzynarodowe zwyczajowe ma bezpośrednią skuteczność w systemie prawnym Unii³³. W związku z tym, że Unia Europejska funkcjonuje jako organizacja międzynarodowa (a precyzyjniej, jako specyficzny jej typ – organizacja ponadnarodowa) składająca się z państw członkowskich, które są również podmiotami prawa międzynarodowego, Unia zobowiązuje się do przestrzegania norm tego prawa³⁴. Działa ona nie tylko w ramach prawnych ustanowionych przez normy prawa unijnego, ale także w kontekście klasycznego prawa międzynarodowego publicznego³⁵. Powyższe założenie znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *A. Racke GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt Mainz*³⁶, w którym Trybunał stwierdził: „Wspólnota jest zobowiązana do przestrzegania prawa międzynarodowego. W konsekwencji, przyjmując rozporządzenie zawieszające koncesje handlowe przyznane na mocy umowy

²⁹ A. Świątkowski, *Spór o prymat prawa unijnego nad konstytucjami państw członkowskich*, „Palestra” 2020, nr 11, s. 8.

³⁰ *Ibidem*, s. 9.

³¹ K. Majchrzak, *op. cit.*, s. 209.

³² J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 317.

³³ K. Majchrzak, *op. cit.*, s. 210.

³⁴ J. Galster (red.), *Podstawy prawa...*, *op. cit.*, s. 317.

³⁵ M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 173.

³⁶ Wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 1998 r. *A. Racke GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt Mainz*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Bundesfinanzhof – Niemcy. Sprawa C-162/96, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0162> (dostęp: 12.12.2022).

zawartej z państwem trzecim, Wspólnota musi przestrzegać zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego”³⁷. Na tej podstawie TSUE orzekł również, że „zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego dotyczące wygaśnięcia i zawieszenia stosunków umownych z powodu zasadniczej zmiany okoliczności są wiążące dla instytucji Wspólnoty i stanowią część wspólnotowego porządku prawnego”³⁸.

2.4. Zwyczaj międzynarodowy jako źródło prawa w Polsce

W kontekście identyfikacji źródeł prawa powszechnie obowiązującego mogłoby się wydawać, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, nie wymieniając wprost pozaumownych norm prawa międzynarodowego, takich jak zwyczaj międzynarodowy czy powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego, pomija je. Jednakże taka interpretacja byłaby błędna. Mimo braku bezpośredniego odniesienia przyjmuje się, że postanowienia art. 9 konstytucji mogą niejako domyślnie stanowić podstawę obowiązywania innych niż umowy źródeł prawa międzynarodowego³⁹. Zauważono, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega w swych stosunkach wewnętrznych prawa, które ją wiąże w stosunkach międzynarodowych, co stanowi przede wszystkim deklarację respektowania także niepisanego zwyczajowego prawa międzynarodowego”⁴⁰. Również K. Działocha przyjmuje, że:

katalog źródeł powszechnie obowiązującego oprócz ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 87 ust. 1, obejmuje także inne elementy systemu źródeł prawa międzynarodowego. Różna konstytucyjna podstawa prawna i różna metoda włączenia ich w system prawa stosowanego w Polsce nie powinna stanowić przeszkody dla takiej konkluzji. Praktyka stosowania art. 9 wykaże, czy i w jakim stopniu w procesie wykładni i stosowania prawa przepis ten stanowić będzie podstawę odwoływania się do innych niż ratyfikowane umowy międzynarodowe źródła prawa międzynarodowego⁴¹.

W związku z tym nie można zakwestionować, że zwyczaj międzynarodowy, „jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo”, mógłby być wskazany jako takie źródło. Jeżeli zostanie ustalone, że dany zwyczaj wiąże Polskę, wszystkie organy państwowe – od stanowiących prawo po wymierzające sprawiedliwość – powinny uwzględniać go w swoich działaniach⁴². W obliczu dylematu prawnego, gdy sędzia stoi przed zadaniem rozstrzygnięcia

³⁷ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe w systemie prawa wspólnotowego – zagadnienia teorii i praktyki*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), Wrocław 2003, s. 65–66.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ M. Masternak-Kubiak, *Odesłanie do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 76.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 5–6.

⁴² M. Dzieżyc, *Zasada przestrzegania przez Polskę prawa międzynarodowego i jej znaczenie dla ochrony praw i wolności jednostki*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, Vol. XXII, nr 42, s. 37.

kwestii kolizji między normą prawa zwyczajowego a ustawową, imperatywem jest, aby zasady prawa zwyczajowego przyjęto jako fundament orzeczenia, powołując się bezpośrednio na art. 9 konstytucji⁴³. Również zasady ogólne prawa, uznane przez społeczność międzynarodową, mają moc wiążącą dla Polski. Należy jednak podkreślić, że Konstytucja RP będąca odzwierciedleniem uniwersalnych wartości, na których opiera się polska kultura, jak to zostało uwypuklone w preambule, harmonizuje z tymi zasadami i powinna być interpretowana w sposób zgodny z ich duchem⁴⁴.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 38.

3. Wprowadzenie do systemu prawnego UE: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje

Systematyka prawa UE oparta jest na prawie pierwotnym i wtórnym. Prawo pierwotne UE – nazywane też prawem traktatowym, statutowym lub konstytucyjnym – posiada najwyższą rangę unijnego prawa. Odnosi się do jego „pierwotnego” charakteru zapoczątkowanego powołaniem Wspólnoty Europejskiej, a także wynikającego z faktu, że w swojej treści znajduje umocowanie dla stanowienia na jego podstawie aktów prawa wtórnego⁴⁵. Nazwa „prawo konstytucyjne” sugeruje najwyższą moc prawną, analogiczną do konstytucji państwowych, natomiast „traktatowe” wskazuje, że jego formą są traktaty założycielskie jako szczególnie doniosłe umowy międzynarodowe. Prawo wtórne (zwane też pochodnym) przybiera postać aktów normatywnych stanowionych przez instytucje unijne w procedurach legislacyjnych, a zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) są to rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (będące aktami prawnie wiążącymi) oraz zalecenia i opinie (nie posiadają mocy wiążącej). Wtórne akty o mocy prawnie wiążącej różnią się od siebie stopniem normatywności ich postanowień, co ma istotne znaczenie dla procesu ich wykładni i stosowania. Rozporządzenie, z punktu widzenia sposobu normatywnej konstrukcji, najbardziej przypomina kontynentalną ustawę. Jest to akt o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, co oznacza, że zawarte w nim normy prawne w pełnym zakresie mogą być poddane procesowi wykładni prawa. Rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest stosowane bezpośrednio. Dyrektywa z kolei wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, tylko w odniesieniu do rezultatu, jaki ma za jej pomocą zostać osiągnięty (art. 288 TFUE). Oznacza konieczność implementowania dyrektywy w państwach członkowskich, pozostawiając jednocześnie organom krajowym swobodę co do wyboru form i środków osiągnięcia skutku określonego w dyrektywie. Z charakteru prawnego dyrektywy wynika, że nie poddaje się ona procesowi interpretacji w takim stopniu jak rozporządzenie, ponieważ nie kreuje norm abstrakcyjno-generalnych, tylko wyznacza cele, które mają być zrealizowane w państwach członkowskich⁴⁶. Decyzje są z kolei aktami normatywnymi regulującymi sytuacje indywidualne i konkretne. Wprawdzie nie posiadają norm o charakterze

⁴⁵ B. Wojciechowski, *Wykładnia prawa pierwotnego i prawa wtórnego UE*, [w:] *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, t. 3, L. Leszczyński (red.), Warszawa 2019, s. 77.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 79.

abstrakcyjnym i generalnym, to jednak w takim zakresie, w jakim nakładają bezpośrednio skuteczne obowiązki na adresata, określając tryb i środki urzeczywistnienia zawartego w nich nakazu, podlegają procesowi wykładni prawa.

3.1. Charakter prawny decyzji

Nieodłączną cechą decyzji jako aktu prawa unijnego jest jej wiążący charakter. Zgodnie z art. 288 akapit 4 TFUE decyzje wiążą w całości, a decyzje, które wskazują adresatów, wiążą tylko tych adresatów. W ujęciu podmiotowym wiązanie decyzji dotyczy – jeśli decyzja wskazuje adresatów – tylko jej adresatów, a jeśli decyzja nie wskazuje adresatów, wówczas wiąże każdy podmiot, który potencjalnie może być jej adresatem jako aktu ogólnego i abstrakcyjnego⁴⁷. Sformułowanie „decyzja niewskazująca adresata” należy odnosić do sytuacji, kiedy w jej treści brak jest określenia, czy jest ona skierowana do podmiotu prywatnego lub też państw członkowskich (niektórych lub wszystkich). To, że decyzja sformułowana jest w sposób generalny (czyli nie wskazuje adresatów), nie oznacza bynajmniej, że tych adresatów nie ma, ponieważ z reguły będą nimi państwa członkowskie⁴⁸. Jedną z najważniejszych cech charakterystycznych decyzji jest jej moc wiążąca. To kryterium, wskazane w art. 288 akapit 4 TFUE, pozwala uznać za decyzje jedynie tego rodzaju akty, które wywołują skutki prawne, czyli przyznają prawa lub nakładają obowiązki. Zasada legalności i zasada pewności prawa wymagają, aby w decyzjach skierowanych do podmiotów prywatnych adresat był oznaczony w sposób zindywidualizowany. To właśnie odróżnia decyzje indywidualne od rozporządzeń unijnych jako aktów generalnych⁴⁹. Warto zaznaczyć, że czym innym będzie zakres wiązania decyzji skierowanej do określonych podmiotów prywatnych od decyzji adresowanych do państw członkowskich. W pierwszym przypadku wiążący charakter decyzji jest porównywalny do charakteru aktów administracyjnych w prawie krajowym. Jeśli zaś chodzi o unijne decyzje skierowane do państw członkowskich, to wiążący ich charakter oznacza, że decyzja wiąże wszystkie organy krajowe i może stanowić podstawę prawną wydawania przez nie zindywidualizowanych aktów (decyzji krajowych) kierowanych do podmiotów prywatnych⁵⁰. Ta cecha decyzji unijnych zbliża je do rozporządzeń, przy czym decyzje z reguły – w odróżnieniu od rozporządzeń, które mają charakter uniwersalny – obowiązują na terenie tych państw członkowskich, do których są adresowane⁵¹. Bez znaczenia dla wiążącego charakteru decyzji w jej aspekcie przedmiotowym pozostaje to, czy jest ona

⁴⁷ M. Baran, *Rozdział XXII. Decyzja*, [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, t. 1, S. Biernat (red.), Warszawa 2020, s. 1074.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 1075.

⁵¹ *Ibidem*.

adresowana do państwa członkowskiego, którego organy na jej podstawie wydadzą akty wykonawcze (decyzje administracyjne) skierowane do podmiotów prywatnych, czy też decyzja unijna jest wprost adresowana do podmiotu prywatnego. Należy jednak podkreślić, że instytucje unijne nie mają swobody w kwestii wyboru adresata decyzji (czy będzie nim państwo członkowskie, czy podmiot prywatny), ponieważ rozstrzygają o tym przepisy prawa pierwotnego lub pochodnego, które stanowią podstawę wydania unijnej decyzji⁵². Należy dalej stwierdzić, że obowiązek wykonania decyzji jest zobowiązaniem rezultatu, z którego to osiągnięcia adresat jest rozliczany. Takie decyzje wskazują ich adresatom (państwom członkowskim) cel i termin realizacji obowiązku, a działania zmierzające do jego osiągnięcia mogą być – zgodnie z zasadą procedur krajowych – określane odmiennie w każdym państwie. Natomiast w przypadku innego rodzaju decyzji (w tym decyzji o charakterze normatywnym) swoboda pozostawiona adresatom (z reguły państwom członkowskim) w wyborze sposobu wykonania decyzji może być w różny sposób ukształtowana, z reguły jednak będzie ograniczona, jeśli decyzja całościowo reguluje dane zagadnienie⁵³.

Podsumowując, zakres swobody pozostawionej adresatowi decyzji jest uzależniony od stopnia precyzyjności wyznaczonego nakazu lub zakazu określonego zachowania (działania lub zaniechania), który formułuje decyzja. Co do zasady, będzie on większy w przypadku decyzji adresowanych do państw członkowskich, a wyłączony w przypadku decyzji skierowanych do podmiotów prywatnych. Swoboda pozostawiona państwom jako adresatom decyzji może wynikać z konieczności uwzględnienia okoliczności faktycznych lub podjęcia działań, które w dniu wydania decyzji są trudne do przewidzenia⁵⁴.

3.2. Bezpośredni skutek decyzji

Pojęcie bezpośredniego skutku oznacza, że przepisy prawa unijnego, które są wystarczająco jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, mogą być powoływane przez krajowe organy jako podstawa prawna ich działania oraz przez jednostki, które mogą polegać na ich treści⁵⁵. Jednak zanim przejdziemy dalej, konieczne będzie wyjaśnienie trzech pojęć, które choć znaczeniowo zbieżne, odnoszą się do różnych desygnatów. Są to: bezpośrednio obowiązujące, bezpośrednio stosowane i bezpośredni skutek. Bezpośrednie obowiązujące odnosi się do sposobu związania się normą prawną pochodzenia zewnętrznego i wprowadzenia jej w ramy krajowego porządku prawnego. Normy prawa pierwotnego (traktaty założycielskie) nie obowiązują bezpośrednio, ponieważ wymagają spełnienia krajowych procedur

⁵² *Ibidem*, s. 1076.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 1074.

⁵⁵ M. Rzotkiewicz, *Wykonywanie przez Polskę decyzji Komisji Europejskiej nakazujących odzyskanie pomocy państwa w świetle prawa*, Warszawa 2016, s. 54.

ratyfikacyjnych. Natomiast normy prawa wtórnego (na przykład rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) obowiązują bezpośrednio po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE i nie wymagają dodatkowej akceptacji przez państwa członkowskie w formie procedur krajowych. Bezpośrednie stosowanie dotyczy możliwości i obowiązku rozstrzygania konkretnych spraw przez organy krajowe (zwłaszcza sądy i organy administracji) na podstawie norm prawa Unii, jednak z zastrzeżeniem, że normy te są jednoznaczne, bezwarunkowe i precyzyjne oraz nie wymagają aktów wykonawczych ze strony państwa na przykład w formie ustawy. Bezpośredni skutek oznacza, że osoby fizyczne i prawne mogą się powołać przed organami państwa na normy prawa unijnego jako bezpośredniego źródła praw i/lub obowiązków. Organy państwa mają obowiązek przyznać pierwszeństwo stosowania normom prawa unijnego z pominięciem kolidującej i niedającej się z nimi pogodzić normy krajowej. Prawo UE nie uchyla jednak sprzecznej z nim normy krajowej (leży to w kompetencji ustawodawcy krajowego). W doktrynie wskazuje, że sednem bezpośredniego skutku jest możliwość zastosowania przepisów bezpośrednio przez sądy⁵⁶. To zagadnienie można rozważać zarówno w perspektywie wertykalnej, czyli relacji pomiędzy podmiotem prywatnym a podmiotami państwowymi, jak i horyzontalnej, czyli relacji pomiędzy podmiotami prywatnymi. Rozpatrywanie bezpośredniego skutku decyzji Komisji w ujęciu wertykalnym ma sens wyłącznie w sytuacji, gdy jej adresatem jest państwo członkowskie. Wówczas decyzja wiąże tylko i wyłącznie to państwo, które jest jej adresatem⁵⁷. Wiąże ona w całości i z ciążącego na państwie członkowskim obowiązku jej wykonania mogą wynikać sytuacje, w których osoby poddane władzy adresata decyzji nabędą określone uprawnienia lub zostaną zwolnione z ciążących na nich obowiązków⁵⁸. Nabycie tych uprawnień lub zwolnienie z obowiązków nie następuje jednak bezpośrednio na mocy decyzji Komisji, gdyż podobnie jak w przypadku dyrektyw, państwa muszą decyzję wcześniej wykonać w wyznaczonym terminie⁵⁹. To może wymagać inicjatyw o charakterze legislacyjnym, administracyjnym lub operacyjnym, przy czym państwa członkowskie mają dyskrecjonalność w definiowaniu alternatywnych podejść, na przykład deklarując, że decyzje są bezpośrednio egzekwowalne na terenach podlegających ich jurysdykcji⁶⁰. W sytuacji braku takiej deklaracji koniecznym warunkiem dla jednostek do uzyskania uprawnień wynikających z decyzji Komisji jest jej wcześniejsza implementacja przez państwo. Nabywanie uprawnień przez jednostki, podobnie jak w kontekście dyrektyw, może również nastąpić w wyniku niewykonania decyzji w ustalonym terminie. Oznacza to, że w okolicznościach, gdy państwo nie zastosuje się do wiążącej je decyzji w wyznaczonym czasie, jednostki mogą wywodzić swoje uprawnienia bezpośrednio z postanowień tej

⁵⁶ *Ibidem*, s. 55.

⁵⁷ M. Baran, *Rozdział XXII...*, op. cit., s. 1078.

⁵⁸ M. Rzotkiewicz, *Wykonywanie przez Polskę...*, op. cit., s. 57.

⁵⁹ M. Baran, *Rozdział XXII...*, op. cit., s. 1078.

⁶⁰ *Ibidem*.

decyzji⁶¹. W takich okolicznościach jednostki mają możliwość skierowania do państwa (jego struktur administracyjnych lub sądowych) stosownych roszczeń, powołując się bezpośrednio na decyzję, która jest dla nich korzystna. Jednakże, aby zainteresowane strony mogły powoływać się na treść decyzji skierowanej do państwa członkowskiego przed sądami lub organami administracyjnymi, niezbędne jest ustalenie, że decyzja ta wywiera bezpośrednie skutki w krajowym systemie prawnym danego państwa⁶².

⁶¹ M. Rzotkiewicz, *Wykonywanie przez Polskę...*, op. cit., s. 57.

⁶² *Ibidem*.

4. Zasada prymatu prawa unijnego

Z zasady pierwszeństwa płynie imperatyw, aby prawo unijne miało zapewnioną nienaruszalność i pełną efektywność w ramach systemów prawnych państw członkowskich⁶³. Manifestuje się to poprzez konieczność, aby sądy krajowe, działające w ramach swoich kompetencji, powstrzymywały się od stosowania prawa krajowego, gdy stoi ono w kolizji z prawem unijnym. Z tej fundamentalnej zasady pierwszeństwa korzystają nie tylko prawo pierwotne i pochodne, ale również zobowiązania międzynarodowe podjęte przez Unię, a także ogólne zasady prawa unijnego⁶⁴. Co więcej, zasada pierwszeństwa obowiązuje w stosunku do przepisów państw członkowskich bez względu na moment ich ustanowienia, co implikuje, że prawu unijnemu należy przyznać supremację nad normami ustanowionymi zarówno przed, jak i po wejściu w życie traktatów założycielskich⁶⁵. Jednakże prymat prawa UE jest ograniczony przez postanowienia zawarte w art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z tym artykułem Unia uznaje równość państw członkowskich wobec traktatów oraz respektuje ich tożsamość narodową, która jest nierozdzielnie związana z ich fundamentalnymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym z samorządem regionalnym i lokalnym⁶⁶. Unia również uznaje ich kluczowe funkcje państwowe, w tym zachowanie integralności terytorialnej, utrzymanie prawa i porządku oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności kwestia bezpieczeństwa narodowego pozostaje w wyłącznej gestii każdego państwa członkowskiego⁶⁷.

⁶³ A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tom I (art. 1–89)*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 157.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 40.

⁶⁶ K. Kiczka, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77, z. 3, s. 101–114.

⁶⁷ A. Wróbel, *Wprowadzenie*, [w:] *Stosowanie Prawa Unii Europejskiej przez Sądy. Tom II. Zasady – Orzecznictwo – Piśmiennictwo*, M. Szwarc-Kuczer, K. Kowalik-Bańczyk (red.), Warszawa 2007, s. 22.

4.1. Pierwszeństwo prawa unijnego w orzecznictwie TSUE

Kontury priorytetu prawa unijnego pierwotnego nad konstytucjami państw członkowskich UE, jakie zostały nakreślone w orzecznictwie i doktrynie prawnej, były konsekwentnie rozwijane przez organ wymiaru sprawiedliwości Unii w ciągu ostatnich czterech dekad XX wieku. Kluczowe założenie o dobrowolnym przeniesieniu suwerennych uprawnień przez państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej stanowiło fundament orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydanych między innymi w takich sprawach jak *Costa* przeciwko *E.N.E.L.*, *Handelsgesellschaft* przeciwko *Einfuhr, Simmenthal*, oraz *Factortame*.

Rok	Sygn.	Wyrok w sprawie	Główne tezy wyroku
1963	26/62	<i>Van Gend en Loos</i> ⁶⁸	1. Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły w określonym zakresie swoje suwerenne prawa. Podmiotami tego porządku prawnego są zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele. 2. Art. 25 TWE zawiera wyraźny i bezwarunkowy zakaz, którego przestrzeganie nie jest uzależnione od przyjęcia przez państwa członkowskie jakiegokolwiek regulacji prawnej stanowiącej jego implementację. W konsekwencji przepis ten jest bezpośrednio skuteczny i kreuje prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy narodowe ⁶⁹ .
1964	6/64	<i>Costa</i> przeciwko <i>E.N.E.L.</i> ⁷⁰	1. Poprzez włączenie do wspólnotowego porządku prawnego wynikających z traktatu praw i obowiązków, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z istotą Wspólnoty. 2. Stosowanie prawa wynikającego z traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważałoby podstawy prawne funkcjonowania Wspólnoty ⁷¹ .
1970	11/70	<i>Handelsgesellschaft</i> przeciwko <i>Einfuhr</i> (Solange I) ⁷²	1. Prawo wspólnotowe wynikające z traktatu jako niezależnego źródła prawa, ze względu na swą istotę nie może być uchylone przez przepisy prawa krajowego, i to niezależnie od ich rangi. Ważność działań instytucji Wspólnoty lub skutki takich działań w państwie członkowskim nie mogą być podważane ze względu na niezgodność z prawami podstawowymi wynikającymi z konstytucji państwa członkowskiego. 2. Odwołanie się do zasad i koncepcji prawa krajowego w celu oceny ważności środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty miałyby niekorzystny wpływ na jednolitość i skuteczność prawa wspólnotowego. Ważność takich środków może być oceniana wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego.

⁶⁸ Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Tariefcommissie – Niderlandy. Sprawa 26-62, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0026&qid=1697759142457> (dostęp: 12.12.2022).

⁶⁹ P. Miłkaszewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji. Omówienie wybranych orzeczeń (1963-2005)*, Warszawa 2005, s. 3, <https://docplayer.pl/5340064-Zasada-pierwszenstwa-prawa-wspolnotowego-w-krajowych-porzadkach-prawnych-wedlug-orzecznictwa-ets-i-sadu-pierwszej-instancji.html> (dostęp: 12.12.2022).

⁷⁰ Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Giudice conciliatore di Milano – Włochy. Sprawa 6-64, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_00.html (dostęp: 12.12.2022).

⁷¹ P. Miłkaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 4.

⁷² Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

Rok	Sygn.	Wyrok w sprawie	Główne tezy wyroku
			3. Poszanowanie praw podstawowych stanowi integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, podlegających ochronie sprawowanej przez ETS. Ochrona praw podstawowych, choć inspirowana tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich, musi być gwarantowana w ramach struktury i celów Wspólnoty ⁷³ .
1978	106/77	<i>Simmenthal</i> ⁷⁴	1. Przepisy prawa wspólnotowego są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków dla tych wszystkich, do których się odnoszą, to jest dla państw członkowskich oraz podmiotów prywatnych będących stronami stosunków prawnych na podstawie prawa wspólnotowego. Dotyczy to również każdego sądu krajowego, którego zadaniem – jako organu państwa członkowskiego – jest ochrona praw podmiotowych przyznanych przez prawo wspólnotowe. 2. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydane przez instytucje wspólnotowe po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie wyłączają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament państwa członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego. 3. Sąd krajowy, który stosuje prawo wspólnotowe, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne – odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa wspólnotowego. 4. Nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego byłyby przepisy krajowe, jak również praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które prowadziłyby do zmniejszenia skuteczności prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd krajowy orzekający w sprawie i stosujący prawo wspólnotowe możliwości uczynienia wszystkiego co konieczne, aby uchylić stosowanie prawa krajowego stojącego na przeszkodzie (nawet tymczasowo) pełnej skuteczności norm wspólnotowych ⁷⁵ .
1980	129/79	<i>Macarthy Ltd przeciwko Smithowi</i> ⁷⁶	Prawo krajowe powinno być interpretowane w świetle prawa unijnego, przy czym prawo unijne ma pierwszeństwo w przypadku konfliktu.
1990	C-213/89	<i>Factortame</i> ⁷⁷	Pełna skuteczność prawa wspólnotowego wymaga, aby w przypadku sądowego sporu o istnienie prawa podmiotowego chronionego przez prawo wspólnotowe istniała możliwość wydania zabezpieczenia tymczasowego. Jeżeli sprzeciwiają się temu przepisy prawa krajowego, sąd, który uznaje za zasadne orzeczenie takiego zabezpieczenia, musi odmówić ich zastosowania ⁷⁸ .

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Niemcy. Sprawa 11-70, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A61970CJ0011> (dostęp: 12.12.2022).

⁷³ P. Miłkaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 6.

⁷⁴ Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Pretura di Susa – Włochy. Sprawa 106/77, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:61977CJ0106&qid=1697759450240> (dostęp: 12.12.2022).

⁷⁵ P. Miłkaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 6.

⁷⁶ Wyrok Trybunału z dnia 27 marca 1980 r. Macarthy Ltd przeciwko Wendy Smith. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Court of Appeal (England) – Zjednoczone Królestwo. Sprawa 129/79, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0129> (dostęp: 12.12.2022).

⁷⁷ Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 1990 r. The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: House of Lords – Zjednoczone Królestwo. Sprawa C-213/89, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0213> (dostęp: 12.12.2022).

⁷⁸ P. Miłkaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 8.

Rok	Sygn.	Wyrok w sprawie	Główne tezy wyroku
1991	C-348/89	<i>Mecanarte</i> ⁷⁹	1. Skuteczność prawa wspólnotowego byłaby zagrożona, gdyby obowiązek zainicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym stał na przeszkodzie skorzystania przez sąd krajowy, rozstrzygający sprawę, w której znajduje zastosowanie prawo wspólnotowe, z przyznanej mu na mocy art. 177 TWE kompetencji do przedstawienia ETS pytania w trybie prejudycjalnym. 2. Rozstrzygający taką sprawę sąd krajowy, który ocenia przepisy prawa krajowego jako niezgodne z konstytucją, nie jest pozbawiony uprawnienia ani zwolniony z obowiązku przedstawienia ETS pytania w trybie prejudycjalnym ⁸⁰ .
1996	C-473/93	<i>Komisja przeciwko Luksemburgowi</i> ⁸¹	1. Odwoływanie się do przepisów krajowych w celu ograniczenia skutków obowiązywania norm prawa wspólnotowego podważałoby jednolitość i skuteczność tego prawa. 2. W konsekwencji niedopuszczalne jest powoływanie się przez Luksemburg na art. 11 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym wyłącznie obywatele luksemburscy mogą być zatrudniani na stanowiskach cywilnych i wojskowych ⁸² .
1998	C-10/97 C-22/97	<i>IN.CO.GE.</i> ⁸³	1. Z wyroku w sprawie 106/77 Simmenthal nie wynika, że na skutek niezgodności między prawem wspólnotowym a późniejszym przepisem prawa krajowego przepis ten jest nieistniejący. Natomiast sąd krajowy jest zobowiązany nie stosować takiego przepisu, przy czym wspomniany obowiązek nie ogranicza kompetencji sądu krajowego do rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o przepisy krajowe, które są najbardziej odpowiednie do ochrony praw podmiotowych przyznanych przez prawo wspólnotowe. 2. Obowiązek sądu krajowego odmowy zastosowania prawa krajowego nakładającego ciężar niezgodny z prawem wspólnotowym powinien, co do zasady, prowadzić do uwzględnienia roszczeń o zwrot zapłaconych sum. Uwzględnienie tych roszczeń powinno nastąpić w zgodzie z przepisami prawa krajowego. Przepisy te nie mogą jednak być mniej korzystne niż w odniesieniu do podobnych roszczeń sformułowanych na gruncie prawa krajowego. Ponadto nie mogą czynić wykonywania praw przyznanych przez prawo wspólnotowe praktycznie niemożliwym lub nadmiernie trudnym. Ewentualna zmiana kwalifikacji stosunków prawnych między administracją skarbową państwa członkowskiego a spółkami handlowymi, powstałych na skutek nałożenia ciężaru uznanego później za niezgodny z prawem wspólnotowym, należy do sądu krajowego ⁸⁴ .
1999	C-224/97	<i>Ciola</i> ⁸⁵	Zakaz ustanowiony przed przystąpieniem państwa członkowskiego do UE na mocy indywidualnej i konkretnej, ostatecznej decyzji administracyjnej naruszającej swobodę świadczenia usług, musi zostać pominięty przy ocenie dopuszczalności nałożenia grzywny za naruszenie tego zakazu po akcesji do UE ⁸⁶ .

⁷⁹ Wyrok Trybunału z dnia 27 czerwca 1991 r. *Mecanarte – Metalúrgica da Lagoa Lda v Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*. Reference for a preliminary ruling: Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto – Portugal. Post-clearance recovery of customs duties. Sprawa C-348/89, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0348&qid=1697759677611> (dostęp: 12.12.2022).

⁸⁰ P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 10.

⁸¹ Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1996 r. *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*. Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego – Swobodny przepływ osób. Sprawa C-473/93, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0473> (dostęp: 12.12.2022).

⁸² P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 11.

⁸³ Wyrok Trybunału z dnia 22 października 1998 r. *Judgment of the Court of 22 October 1998. Ministero delle Finanze v IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl and Mafar Srl*. Reference for a preliminary ruling: Pretura circondariale di Roma – Italy.

⁸⁴ P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 13.

⁸⁵ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 29 kwietnia 1999 r. *Erich Ciola przeciwko Land Vorarlberg*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Verwaltungsgerichtshof – Austria. Sprawa C-224/97, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0224> (dostęp: 12.12.2022).

⁸⁶ P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 14.

Rok	Sygn.	Wyrok w sprawie	Główne tezy wyroku
2000	C-285/98	<i>Kreil</i> ⁸⁷	Trybunał uznał art. 12a konstytucji RFN wykluczający w sposób generalny zatrudnianie kobiet w armii na stanowiskach związanych z posługiwaniem się bronią za sprzeczny z dyrektywą 207/76/EWG dotyczącą równości kobiet i mężczyzn (T. Kreil przeciwko Bundesrepublik Deutschland). Oznacza to, że przesądzenie o zgodności z wewnętrznym porządkiem prawnym państwa członkowskiego nie może być tarczą przed badaniem danego rozwiązania pod kątem jego zgodności z porządkiem unijnym ⁸⁸ .
2003	C-465/00, C-138/01 i C-139/01	<i>Rechnungshof</i> ⁸⁹	1. Austriacka ustawa konstytucyjna o ograniczeniu wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych ingeruje w korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego. Ingerencja ta może być uznana za uzasadnioną w świetle art. 8 ust. 2 EKPCz jedynie w zakresie, w jakim publiczne ujawnienie nie tylko wysokości przekraczających określony pułap rocznych dochodów osób zatrudnionych przez jednostki poddane kontroli Izby Obrachunkowej, ale również nazwisk tych pracowników, jest konieczne i odpowiednie do celu, którym jest utrzymanie wysokości wynagrodzeń na rozsądnym poziomie. Ocena, czy powyższe wymogi są spełnione, należy do sądu przedstawiającego pytanie w trybie prejudycjalnym. 2. Wykładnia przepisów dyrektywy 95/46/WE o ochronie danych osobowych musi być dokonywana z poszanowaniem praw podstawowych będących elementem zasad ogólnych prawa wspólnotowego. W przypadku uznania, że ustawa konstytucyjna nie spełnia wymogów art. 8 ust. 2 EKPCz mamy do czynienia z naruszeniem ww. dyrektywy ⁹⁰ .
2009	C-314/08	<i>Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu</i> ⁹¹	Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne ⁹² .
2010	C-188/10 i 189/10	<i>Melki i Abdeli</i> ⁹³	Gdy może zachodzić sprzeczność z konstytucją i prawem UE, możliwe jest w pierwszej kolejności rozstrzygnięcie przez sąd krajowy problemu konstytucyjności danej ustawy. Jednocześnie TSUE wyraźnie podkreślił, że wynik takiego postępowania nie może naruszać prawa unijnego i nie może ograniczać sądów krajowych w stosowaniu zasady pierwszeństwa prawa UE ⁹⁴ .

⁸⁷ Wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. Tanja Kreil przeciwko Bundesrepublik Deutschland. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Verwaltungsgericht Hannover – Niemcy. Zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn. Sprawa C-285/98, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0285> (dostęp: 12.12.2022).

⁸⁸ P. Miłkaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 16.

⁸⁹ Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r. Rechnungshof (C-465/00) przeciwko Österreichischer Rundfunk i innym oraz Christa Neukomm (C-138/01) i Joseph Lauermann (C-139/01) przeciwko Österreichischer Rundfunk. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Verfassungsgerichtshof (C-465/00) i Oberster Gerichtshof (C-138/01 i C-139/01) – Austria. Dyrektywa 95/46/CE. Sprawy połączone C-465/00, C-138/01 oraz C-139/01, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-465/00&language=pl> (dostęp: 12.12.2022).

⁹⁰ P. Miłkaszewicz, *Zasada pierwszeństwa...*, op. cit., s. 20.

⁹¹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 19 listopada 2009 r. Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-314/08> (dostęp: 12.12.2022).

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2010 r. Aziz Melki (C-188/10) i Sélim Abdeli (C-189/10), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0188> (dostęp: 12.12.2022).

⁹⁴ *Ibidem*.

Rok	Sygn.	Wyrok w sprawie	Główne tezy wyroku
2016	C-441/14	<i>Dansk Industri</i> ⁹⁵	1. Trybunał wskazał, że zasady ogólne – jako źródło prawa Unii – czerpią inspirację nie tylko z traktatów międzynarodowych, takich jak Konwencja o ochronie praw człowieka, i podstawowych wolności, ale także z wewnętrznej struktury Unii Europejskiej. W tym kontekście ogólne zasady prawa Unii powinny być rozumiane jako źródło prawa, które nie zostało stworzone przez Trybunał Sprawiedliwości, ale które ten „jedynie” uznał. 2. Ogólne zasady prawa UE mają status prawa pierwotnego, o ile stanowią niepisaną kartę praw Unii Europejskiej. Obserwacje te prowadzą do dwóch konsekwencji: • każdy akt przyjęty przez instytucje Unii podlegający kontroli sądowej musi być zgodny z zasadami ogólnymi, • ogólne zasady prawa Unii wiążą wszystkie państwa członkowskie, gdy działają one w zakresie stosowania traktatów⁹⁶.
2018	C-64/16	<i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i> ⁹⁷	Trybunał uznał, że UE ma wynikające z traktatów uprawnienia do oceny działania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich ⁹⁸ .

W analizach prawnych Unii Europejskiej szczególną uwagę przywiązuje się do charakterystycznej, dwutorowej natury supremacji prawa europejskiego nad jurysdykcjami krajowymi. Unikatowość tej koncepcji manifestuje się poprzez nieodzowność budowania i utrzymywania bezpośrednich więzi współpracy pomiędzy instytucjami Unii a suwerennymi państwami członkowskimi. Zagadnienia związane z wymiarem sprawiedliwości wpisują się w te domeny, gdzie prerogatywy Unii i państw członkowskich uzupełniają się, co postuluje ich współdzielenie. W tym kontekście doktryna supremacji prawa unijnego nad prawem krajowym, wykrystalizowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zasługuje na akceptację i inkorporację do konstytucyjnych porządków prawnych państw członkowskich⁹⁹. Jednakże, empiryczna rzeczywistość w państwach członkowskich maluje odmienny obraz. Podczas kształtowania się doktryny prymatu prawa unijnego w relacji do konstytucji państw członkowskich pewna frakcja „starych” państw członkowskich UE (w tym Holandia, Belgia i Luksemburg) przyjęła zasadę prymatu prawa unijnego bez zastrzeżeń¹⁰⁰. Włochy wyraziły pewne zastrzeżenia o charakterze proceduralnym, podczas gdy Niemcy zaakcentowały swoje prerogatywy do kwestionowania pewnych jej aspektów, które wyłoniły się z praktyki orzeczniczej TSUE¹⁰¹. W kontekście Francji koncepcja prymatu prawa unijnego nad przepisami konstytucyjnymi, sformułowana przez TSUE, doprowadziła do wyraźnej dyktomii w krajowej judykaturze: Sąd Kasacyjny (fr. *Cour de cassation*) uznawał

⁹⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 19 kwietnia 2016 r. *Dansk Industri (DI)* przeciwko *Succesion Karsten Eigil Rasmussen*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-441/14&language=PL> (dostęp: 12.12.2022).

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* przeciwko *Tribunal de Contas*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064> (dostęp: 12.12.2022).

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ A. Świątkowski, *Spór o prymat...*, op. cit., s. 14.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 15.

zasadę supremacji prawa unijnego, podczas gdy sąd administracyjny (fr. *Conseil d'Etat*) ją odrzucał, delegując problemy z nią związane do Trybunału Konstytucyjnego (fr. *Conseil constitutionnel*)¹⁰². Wobec tego zasugerowano substytucję koncepcji częściowego przeniesienia suwerenności narodowej przez państwa członkowskie na UE, wypracowanej w orzecznictwie TSUE, mozaiką praw podstawowych, które zostały wypracowane i są przestrzegane przez państwa członkowskie¹⁰³.

4.2. Prawo unijne a konstytucja państwa członkowskiego

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że pierwszeństwo stosowania norm prawa międzynarodowego, w tym pierwotnego i wtórnego prawa UE, przed ustawami krajowymi nie jest kwestionowane i nie stanowi w państwach członkowskich przedmiotu poważniejszych sporów. Punktem zapalnym debat jest kwestia kolizji normy międzynarodowoprawnej z normą konstytucyjną. Traktaty założycielskie nie dostarczają klarownego i jednoznacznego rozwiązania tego impasu. Komplikacja nasila się, gdy dochodzi do konfrontacji normy wtórnego prawa UE (włączając w to wyroki TSUE) z konstytucją, lub w sytuacji, gdy norma prawa pierwotnego, interpretowana przez TSUE, koliduje z krajową normą konstytucyjną. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku wydanym w sprawie *Foto-Frost* przeciwko *Hauptzollamt Lübeck-Ost* orzekł, że sądy krajowe nie posiadają kompetencji do samodzielnej deklaracji nieważności aktu wspólnotowego. W konsekwencji w obliczu poważnych wątpliwości co do ważności takiego aktu sądy państw członkowskich są zobligowane do zainicjowania procedury prejudycjalnej. Zgodnie z „zasadą Foto-Frost” sądy, które mają prawo zadać pytanie, stają się sądami zobowiązanymi do uruchomienia procedury prejudycjalnej dotyczącej ważności aktu prawa wtórnego. Równocześnie, mając na względzie zasadę jednolitości i spójności prawa UE, interpretacja przepisu dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku prejudycjalnym uzyskuje moc prawną we wszystkich państwach członkowskich UE. Z orzecznictwa TSUE wyłania się również stanowisko, że w sytuacji konfliktu normy prawa unijnego z prawem krajowym należy przyznać pierwszeństwo prawa UE również w kontekście norm konstytucyjnych. W wyroku TSUE w sprawie C-314/08 *Krzysztof Filipiak* przeciwko *Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu* znajdujemy w uzasadnieniu stwierdzenie, że:

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych,

¹⁰² *Ibidem.*

¹⁰³ *Ibidem.*

niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne¹⁰⁴.

Analiza przedstawionych kwestii skłania do wniosku, iż nawet w sytuacji, gdyby trybunał konstytucyjny państwa członkowskiego orzekł o niezgodności wyroku sądu międzynarodowego z konstytucją, wyrok ten nadal wymaga wykonania, biorąc pod uwagę zobowiązania państwa wynikające z prawa międzynarodowego (tj. Traktatu o UE). Zwolennicy tezy o primacie prawa międzynarodowego nad konstytucją wskazują, że mimo iż konstytucja reprezentuje najwyższy porządek prawny w ramach struktur krajowych, nie przeważa ona nad prawem międzynarodowym w kontekście zobowiązań zewnętrznych. Jednakże ta fundamentalna argumentacja nie cieszy się powszechnym uznaniem, nie eliminuje oporów wobec wyroków międzynarodowych i nie prowadzi do harmonizacji orzecznictwa krajowego z perspektywą sądu międzynarodowego. W obliczu takiego stanu rzeczy wyłaniają się trzy potencjalne ścieżki rozwiązania: modyfikacja konstytucji, inicjacja zmian w Traktacie lub wystąpienie z Unii Europejskiej. Dwie z tych opcji implikowałyby konieczność przeprowadzenia referendum krajowego, wymagającego afirmacji ponad 50% uprawnionych do głosowania, co, jak można przewidywać, nie stanowi satysfakcjonującego wyjścia z zaistniałego impasu.

¹⁰⁴ Wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=844451092E-BF1DF769F9555BCCCF91FD?text=&docid=73700&pageIndex=o&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=898440> (dostęp: 12.12.2022).

5. Prymat prawa krajowego nad prawem międzynarodowym

Aby rzetelnie zilustrować dylemat, przed którym staje suwerenne państwo, gdy znajduje się w obliczu wyroku sądu międzynarodowego, który uznaje za sprzeczny z własną konstytucją, warto przywołać sytuację Federacji Rosyjskiej. Mimo że Rosja nie jest częścią Unii Europejskiej i nie podlega jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE, do marca 2022 roku była członkiem Rady Europy i znajdowała się w jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 roku uznawała prymat prawa międzynarodowego nad krajowym, lecz od 2015 roku ten stan zaczął ulegać systematycznej erozji. Początkowo, w grudniu 2015 roku, prezydent Władimir Putin zatwierdził zmiany w ustawie federalnej *O Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej*, które upoważniały rosyjski Sąd Konstytucyjny do orzekania o niemożliwości wykonania decyzji sądów i trybunałów międzynarodowych, jeśli były one uznane za sprzeczne z Konstytucją Federacji Rosyjskiej¹⁰⁵. Ten krok stanowił reakcję na niekorzystne dla Rosji wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego obywatele rosyjscy zgłaszali skargi w liczbie większej niż mieszkańcy jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego Rady Europy. Zgodnie ze statystykami ETPCz z 2021 roku 24% wszystkich skarg pochodziło z Rosji¹⁰⁶. W 2014 roku w odniesieniu do Rosji ETPCz stwierdził najwięcej naruszeń prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (56), prawa do niepoddawania nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu (50), prawa do skutecznych środków wewnątrzpaństwowych ochrony prawnej przed rzekomymi naruszeniami innych praw (30) oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego (24, nie licząc przewlekłości postępowania i opóźnionego wykonywania orzeczeń sądowych)¹⁰⁷. Rosyjski Trybunał Konstytucyjny wykorzystał przyznane mu uprawnienia w 2016 roku, decydując, że Rosja nie zastosuje się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który nakazywał zmianę prawa w taki sposób, aby osadzeni w więzieniach mogli korzystać z czynnego prawa wyborczego¹⁰⁸. Kolejnym etapem oddalającym Rosję od międzynarodowej

¹⁰⁵ Ignorowanie przez Rosję decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Otwarty Dialog, <https://odfoundation.eu/a/7256,ignorowanie-przez-rosje-decyzji-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/> (dostęp: 12.12.2022).

¹⁰⁶ M. Potocki, *Rosja opuszcza Radę Europy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8378764,rosja-rada-europy-etpc-kara-smierci.html> (dostęp: 12.12.2022).

¹⁰⁷ Ignorowanie przez Rosję..., op. cit.

¹⁰⁸ Ibidem.

wspólnoty prawnej były wprowadzone w 2020 roku zmiany w konstytucji, które zabraniały implementacji na terytorium państwa decyzji organów międzynarodowych podjętych na podstawie interpretacji obowiązujących Rosję umów uznanych za „sprzeczne z konstytucją FR”. Dodatkowo zobowiązania nałożone przez sądy międzynarodowe, w tym arbitrażowe, nie będą przez Rosję respektowane, jeśli zostaną uznane za „sprzeczne z podstawami publicznego porządku prawnego Federacji Rosyjskiej”¹⁰⁹.

Osoba	Opinia o prymacie prawa międzynarodowego
Władimir Putin (prezydent Rosji)	„Europejski Trybunał Praw Człowieka nie pełni roli arbitra w regulacji stosunków prawnych ani nie służy ochronie prawnej, lecz raczej realizuje określone funkcje polityczne. Jaskrawym tego przykładem jest sytuacja, w której Rosja została obciążona grzywną w kontekście wydarzeń w Naddniestrzu mimo braku bezpośredniego zaangażowania. Sytuacja, w której obywatel był przetrzymywany w więzieniu na terytorium Naddniestrza, nie miała związku z Federacją Rosyjską, a mimo to nałożono na nasz kraj karę finansową” ¹¹⁰ .
Aleksey Pushkov (szef Komisji Spraw Międzynarodowych Dumy Państwowej)	„W obliczu konfliktu pomiędzy interpretacją ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej a orzeczeniami wydawanymi przez organy międzynarodowe należy rozważyć rewizję umów ratyfikowanych przez Federację Rosyjską, które mogą być niezgodne z aktualnymi zobowiązaniami międzynarodowymi naszego kraju. Nie ma konieczności wprowadzania zmian w konstytucji w celu redefinicji priorytetów; wystarczające może być przyjęcie przepisów konstytucyjnych, które unieważniają działanie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rosję” ¹¹¹ .
Aleksandr Bastrykin (szef Komitetu Śledczego Federacji Rosyjskiej)	„Moim zdaniem Europejski Trybunał Praw Człowieka niewłaściwie i nieproporcjonalnie podkreśla znaczenie prawa międzynarodowego w swoich rozstrzygnięciach. Taka postawa prowadzi do powstawania poważnych konfliktów prawnych w praktyce, zwłaszcza w kontekście wykonywania orzeczeń ETPCz, co skutkuje niechęcią państw do realizacji jego decyzji” ¹¹² .
Valery Zorkin (Przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej)	„W pewnych okolicznościach orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mogą podlegać anulowaniu w sferze ich wykonania. Takie działanie jest możliwe w sytuacjach, gdy Konstytucja Federacji Rosyjskiej zapewnia wyższy poziom ochrony praw obywatelskich” ¹¹³ .
Alexey Kravtsov (Prezes Sądu Arbitrażowego miasta Moskwy)	„Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej odzwierciedla dominujące nastroje społeczne i stanowisko elit politycznych: obywatele Rosji wyrażają opór wobec wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co uwidacznia się między innymi na przykładzie sprawy Jukosu” ¹¹⁴ .

Podejmowane przez Federację Rosyjską kroki legislacyjne, choć są suwerennym wyrazem woli państwa, wywołują poważne obawy, gdyż zdają się kwestionować fundamentalne zasady prawa międzynarodowego i stanowią wyraźne odstępstwo od zobowiązań wynikających z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Ta strategia, wykazująca preferencję dla wewnętrznych regulacji prawnych kosztem zobowiązań międzynarodowych, sugeruje,

¹⁰⁹ M. Domańska, „Wieczny Putin” i reforma rosyjskiej konstytucji, „Komentarze OSW” 2020, nr 322, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-03-13/wieczny-putin-i-reforma-rosyjskiej-konstytucji> (dostęp: 12.12.2022).

¹¹⁰ Ignorowanie przez Rosję..., op. cit.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem.

że dla niektórych podmiotów na arenie międzynarodowej bardziej akceptowalne jest redefiniowanie własnego porządku prawnego lub nawet wycofanie się z umów międzynarodowych niż konfrontacja z niekorzystnymi decyzjami na forum międzynarodowym. Jest to postawa budząca niepokój, gdyż prowadzi do podważenia uniwersalnie uznawanych norm i zasad prawa międzynarodowego, stanowiąc wyzwanie dla globalnego porządku prawnego opartego na wzajemnym szacunku i współpracy między państwami.

6. Konkluzje

Zasada pierwszeństwa, ugruntowana w wyroku w sprawie *Costa przeciwko E.N.E.L.*, stanowi kamień węgielny procesu integracji europejskiej, który przekracza granice ekonomiczne, otwierając drzwi do głębszej współpracy politycznej, społecznej i kulturowej. Ta fundamentalna zasada zobowiązuje każde państwo członkowskie Unii Europejskiej do nienaruszalnego traktowania obywateli Unii, gwarantując równość w obszarach tak kluczowych jak zatrudnienie, zabezpieczenie socjalne i opodatkowanie. Zasada ta podkreśla również, że żadne państwo nie może jednostronnie i z prawnymi konsekwencjami dla innych zmieniać zobowiązań międzynarodowych. W sytuacji kolizji normy unijnej z krajową organy prawne są zobowiązane do zastosowania normy unijnej, pomijając krajową. Ten imperatyw wynika nie tylko z zasady dobrej wiary i jej odzwierciedlenia w zasadzie *pacta sunt servanda*, ale także z uznanej w prawie międzynarodowym zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego nad krajowym.

Aby zobrazować powyższe, można posłużyć się metaforą piłki nożnej. Unia Europejska jest niczym liga, w której różne kluby (państwa) rywalizują, przestrzegając wspólnych zasad, co zapewnia uczciwą rywalizację i ducha fair play. Jednakże gdy jeden z klubów kwestionuje pewne zasady, na przykład odrzuca technologię VAR, powołując się na swoje wewnętrzne reguły, rodzi to dylemat. Klub ten może dostosować się do zasad ligi, przekonać inne kluby do zmiany lub opuścić ligę. Przypadek Rosji demonstruje, że w obliczu nieprzychylnego wyroku międzynarodowego państwo może wybrać drogę zmiany własnej konstytucji i odrzucenia traktatów zamiast akceptacji i adaptacji do międzynarodowych standardów.

Analiza orzecznictwa z ostatnich pięćdziesięciu lat ujawnia, że Trybunał Sprawiedliwości UE stosuje metodę wykładni celowościowej, wywodząc zasady dotyczące charakteru prawa unijnego, w tym zasadę pierwszeństwa, bezpośrednio z celów, dla których UE została powołana. Interpretacja ta opiera się na traktatach założycielskich, będących źródłem kompetencji. Mimo istniejących różnic w interpretacji zasady pierwszeństwa zarówno TSUE, jak i trybunały konstytucyjne państw członkowskich powinny dążyć do współpracy i wzajemnego zrozumienia. Trybunały konstytucyjne powinny wskazywać granice interpretacyjnej swobody TSUE, podczas gdy TSUE powinien respektować kulturową i systemową różnorodność państw członkowskich. Bez takiej wzajemnej wrażliwości i gotowości do dialogu ryzykujemy wejście na ścieżkę konfrontacji, co może mieć daleko idące negatywne skutki dla wszystkich zaangażowanych stron, w tym obywateli UE.

