

## **Krajobraz przed bitwą czyli o pierwszeństwie stosowania prawa Unii Europejskiej**

**Relacja między prawem krajowym a prawem międzynarodowym (unijnym) należy do fundamentalnych zagadnień prawnych**, których nie można pozostawiać ani prawnym krętarzom i/lub dyletantom, ani też politycznym ślusarzom. Poniższe uwagi służą objaśnieniu podstawowych pojęć oraz pojawiających się na tym tle trudności i kontrowersji.

1. Specyficzny charakter Unii Europejskiej (UE) wynika nie tylko z powierzenia jej kompetencji prawodawczej, realizowanej w ramach sprawującej władzę publiczną struktury instytucjonalnej, lecz również ze sposobu obowiązywania i stosowania prawa UE.

**Różnica między tradycyjnymi organizacjami międzynarodowymi a UE wyraża się w nieporównywalności zakresu wiążącego prawodawstwa, sposobie jego uchwalania, obowiązywania i stosowania oraz roli Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE).**

Normy klasycznego prawa międzynarodowego dotyczą przede wszystkim relacji między państwami (państwami i organizacjami międzynarodowymi), chociaż w pewnym zakresie również stosunków w państwie, tj. dziedzin należących uprzednio do wyłącznej kompetencji państw (np. ochrona praw człowieka, ochrona środowiska). **Normy prawa europejskiego są natomiast adresowane nie tylko do państw, lecz w znacznej mierze do osób fizycznych i prawnych.**

Prawo międzynarodowe wymaga zazwyczaj sformalizowanej zgody (ratyfikacja, zatwierdzenie) odpowiednich organów państwa na związanie się danymi normami (np. umową międzynarodową). **Prawo europejskie wymaga tego tylko w odniesieniu do Traktatów założycielskich, ale już nie w przypadku aktów unijnego prawa wtórnego, które obowiązują bezpośrednio.**

Normy prawa międzynarodowego z reguły nie mają charakteru samowykonalnego (*self-executing*) i wymagają odpowiednich działań prawnych państwa dla ich stosowania (akty wykonawcze: ustawy, rozporządzenia). **W Unii normy prawa wtórnego (zwłaszcza rozporządzenia i decyzje) nie wymagają dla ich stosowania dodatkowych działań prawnych państwa. Wyjątkiem są dyrektywy UE, jednak w tym przypadku nie chodzi o ich akceptację, a jedynie wykonanie za pośrednictwem prawa krajowego.**

2. **Przeważająca część norm prawa UE obowiązuje i stosowana jest bezpośrednio oraz ma pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym.**

**Bezpośrednie obowiązywanie** 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 odpowiednich procedur krajowych (ratyfikacja). Z kolei normy prawa wtórnego (np. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) obowiązują bezpośrednio (po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE) i nie wymagają dodatkowej akceptacji przez państwa członkowskie w formie procedur krajowych (ratyfikacja, zatwierdzenie).

**Bezpośrednie stosowanie** oznacza możliwość i obowiązek rozstrzygnięcia konkretnych spraw przez organy krajowe (zwłaszcza sądy i organy administracji) na podstawie norm prawa Unii jednak z zastrzeżeniem, że normy te (prawo pierwotne lub wtórne) są jednoznaczne, bezwarunkowe i precyzyjne oraz nie wymagają aktów wykonawczych ze strony państwa (np. ustaw).

**Bezpośredni skutek** oznacza, że osoby fizyczne i prawne mogą się powołać przed organami państwa na normy prawa unijnego jako bezpośrednie źródło 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).

3. Traktaty założycielskie UE są pochodną woli państw członkowskich, z jednej strony w wyniku decyzji politycznej, z drugiej zaś technicznoprawnej związanej z przesłankami wejścia traktatu w życie. **Państwa członkowskie można uznać za tzw. władców traktatów** (*Herren der Verträge*), **ponieważ wyrażają zgodę na związanie się nimi lub ich zmianę**. Prawo krajowe określa procedurę związania się traktatem, jednak jego wejście w życie **nie zależy od aktu ratyfikacji przez pojedyncze państwo, lecz od ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE** (moment wejścia w życie umowy określa ona sama).

O ile jednak związanie się umową jest wyrazem swobodnej woli państwa, o tyle swoboda wypowiedzenia umowy wymaga spełnienia pewnych przesłanek wynikających z prawa międzynarodowego.

**Treść unijnych zobowiązań traktatowych jest co do zasady identyczna dla wszystkich państw** (pomijając wyjątki wynikające z kolejnych traktatów akcesyjnych). **Sfera obowiązywania i stosowania prawa Unii jest co do zasady jednolita, a nie podzielona na poszczególne państwa członkowskie.**

**Skutki prawne członkostwa nie są zróżnicowane w zależności od prawa krajowego.** Próby jednostronnego uzależnienia ważności i stosowania norm unijnych od prawa krajowego (w tym orzeczeń sądów krajowych) prowadzą do podważenia istoty prawa Unii, zwłaszcza jego jednolitości i skuteczności.

4. W przypadku Unii **mamy do czynienia z nową strukturą międzynarodowego zarządzania**, która wynika z obiektywnej konieczności, ponieważ rzeczywiste możliwości państwa okazują się niewystarczające dla skutecznego wykonywania przez nie swych funkcji. Zadań UE nie sposób zrealizować ani w pojedynczym państwie, ani w klasycznej organizacji międzynarodowej. Stąd już u zarania integracji trzeba było sięgnąć do nowych metod i struktur współpracy o ponadnarodowym charakterze<sup>1</sup>, w tym przyzna

Unii niektóre kompetencje państw członkowskich<sup>2</sup>.

**Traktaty założycielskie UE są konstytucją bez państwa, a Unia strukturą prawodawczą władzy publicznej bez władzy zwierzchniej.** Traktaty te pełnią **funkcję konstytucyjną**, ponieważ formułują główne wartości oraz ustanawiają ramy ustrojowe, czyli strukturę władzy publicznej i jej relacje z poddanymi jej podmiotami (w tym podział kompetencji i kontrolę ich wykonywania).

Państwa członkowskie i Unia są tak ze sobą prawnie powiązane, że w ich relacji trudno mówić o odrębnych (autonomicznych) porządkach. Sprawnemu funkcjonowaniu tego organizmu służy **koncepcja wielopłaszczyznowego – krajowego i unijnego – systemu prawnego (wielopłaszczyznowego konstytucjonalizmu<sup>3</sup>)**, wyrażająca wielość zróżnicowanych źródeł, które oddziałują na siebie, wzajemnie się potrzebują i uzupełniają. **Przenosi ona ciężar z kwestii nadrzędności (hierarchiczności) na komplementarność i współzależność uzupełniających się porządków – krajowego i unijnego.** W centrum uwagi nie stawia się problemu państwa i państwowości, lecz jedność wielopłaszczyznowego systemu prawnego. Trudno tu dostrzec **nadrzędność**

---

1 Zob. J. Kranz, Unia Europejska, ponadnarodowość i federalizm (14.12.2020) – <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16544>

2 J. Kranz, Kompetencje powierzone Unii Europejskiej (15.12.2020) – <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16552>; J. Kranz, Fundusz Odbudowy czyli próba odporności narodowej (19.04.2021) – <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/17889>

3 I. Pernice I., The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action, The Columbia Journal of European Law, 2009, Vol. 15/3, s. 3-61: “Multilevel Constitutionalism regards not only supranational constitutional processes such as European integration, but also understands such processes as part of, and in close relation to, constitutional development at the national level. National constitutions change with the progress of supranational constitutional arrangements, as much as the states themselves change their face, political structure, and nature as a result of their integration in supranational organizations”.

**jednego systemu prawnego nad drugim** (unijnego nad krajowym i *vice versa*), jest natomiast wspólnota celów i wartości, która pozwala funkcjonować temu systemowi w oparciu o wspólne zasady, w tym zasadę pierwszeństwa stosowania prawa UE.

**Otwarcie się państw na taką formę współpracy prowadzi do redystrybucji władzy i wpływów na scenie międzynarodowej, co stanowi wyzwanie dla tradycyjnie rozumianej roli państwa i jego suwerenności, narodu oraz klasycznej demokracji.** Ewolucja prawa międzynarodowego, nowe potrzeby i funkcje państwa oraz transnarodowy wymiar wielu problemów nie ułatwiają adaptacji doktryny prawnej i jej pojęć, zwłaszcza że dopiero od niedawna wiele działów prawa krajowego objęte są w znacznym stopniu regulacją międzynarodową, a zwłaszcza prawem UE. Nie sposób jednak tkwić niezmiennie w siatce pojęciowej inspirowanej duchem politycznej teologii Georga Jellinka lub Carla Schmitta<sup>4</sup>.

Zauważmy w tym kontekście, że **związanie się prawem unijnym (międzynarodowym) to o tyle problem suwerenności, o ile odnosi się do swobodnie wyrażonej zgody na zaciągnięcie międzynarodowoprawnych zobowiązań** (tj. Traktatów założycielskich). Jednak **przestrzeganie, a zwłaszcza nieprzestrzeganie tych zobowiązań, nie jest zagrożeniem ze sfery suwerenności.**

Skrótowo rzecz ujmując, ewolucja rzeczywistości międzynarodowej, a zwłaszcza integracja europejska, wymuszają z jednej strony **konieczność zrozumienia** nowych wyzwań i potrzeb, z drugiej zaś **zrozumienie konieczności** zmian i adaptacji.

**5. Stosowanie prawa międzynarodowego (w tym prawa UE) nie wyklucza rzeczywistych albo pozornych konfliktów z prawem krajowym.** Ich unikaniu służy ogólna zasada prawa międzynarodowego wyrażona między innymi w wiążącej Polskę Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (1969): „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu” (art. 27). Potwierdzają ją również orzeczenia sądów międzynarodowych. Z kolei art. 26 tej Konwencji odzwierciedla zasadę *pacta sunt servanda*: „Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”.

Unia i państwa członkowskie mają prawny obowiązek wspierać się w wykonywaniu traktatów w dobrej wierze, co w prawie UE określa się mianem **lojalnej współpracy** (art. 4 ust. 3 TUE). Polega ona między innymi na zapewnieniu pierwszeństwa stosowania prawa UE, zakazie stanowienia prawa sprzecznego z prawem UE, eliminacji sprzecznych z nim norm prawa krajowego oraz odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa UE<sup>5</sup>.

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 6/64 (*Flaminio Costa v. ENEL*) czytamy:

---

4 R.Chr. van Ooyen, *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht und Lissabon zu Euro-Rettung, Europawahl und EU-Haftbefehl II*, Baden-Baden 2018: „Denn hierin fand sich eine regelrecht antipluralistische Staatstheorie mit ‘Entstaatlichungsverbot’ und ‘Kein-Demos-These’, in der eine unauflösliche Dreieinheit von ‘Staat’ – ‘Souveränität’ – ‘Demokratie’ als (homogene) deutsche Nationalstaatlichkeit festgeschrieben schien. (...) Diese ‘Trinitätslehre’ beruft sich in der Maastricht-Entscheidung nur scheinbar und zur Tarnung ihre Bezüge zu Carl Schmitt auf den sozialdemokratischen Staatsrechtler Hermann Heller“ [s. 12]; „Die Staatstheorie des BVerfG ist ‘europafeindlich’, weil sie Staatstheorie ist. (...) ‘Nation’, ‘Staat’, ‘Volk’ und ‘Souveränität’ sind dabei in der deutschen Staatslehre spätestens seit Hegel ein problematisches, weil antipluralistisches und etatistisches Amalgam eingegangen“ [s. 98].

5 Art. 4 TUE: „2. Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego. 3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

„Moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów Traktatu; (...) prawu utworzonemu na podstawie Traktatu, pochodzącemu z autonomicznego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty”.

W innym wyroku w sprawie 106/77 (*Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SA*) Trybunał stwierdza:

„17. (...) Bezpośrednio stosowane postanowienia traktatu oraz akty wydawane przez instytucje nie tylko powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, od chwili wejścia w życie, nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego, ale także (...) uniemożliwiają stanowanie nowych, ważnych aktów prawa krajowego, gdyby były one niezgodne z normami wspólnotowymi. (...) 24. Sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego”.

W wyroku w sprawie 26-62 (*van Gend & Loos*) TS sformułował odpowiedź co do swej właściwości:

„Zważywszy, że rząd holenderski i rząd belgijski kwestionują właściwość Trybunału, gdyż ich zdaniem w niniejszym przypadku chodzi o wniosek dotyczący nie wykładni, lecz stosowania traktatu w ramach holenderskiego porządku konstytucyjnego; że w szczególności Trybunał nie ma ich zdaniem kompetencji do rozstrzygnięcia kwestii pierwszeństwa, jakie należałoby ewentualnie przypisać postanowieniom Traktatu EWG przed ustawodawstwem holenderskim (...); że rozstrzygnięcie tej kwestii należy ich zdaniem (...) do wyłącznej kompetencji sądów krajowych; zważywszy jednak, że w niniejszym przypadku zadaniem Trybunału nie jest orzekanie o stosowaniu Traktatu zgodnie z zasadami holenderskiego prawa wewnętrznego, co pozostaje we właściwości sądów krajowych, lecz że żąda się od niego, na podstawie art. 177 lit. a) Traktatu [pytanie prejudycjalne], jedynie określenia skutków, jakie wywołuje art. 12 tego traktatu w ramach prawa wspólnotowego oraz z punktu widzenia jego wpływu na sytuację jednostek”.

W odpowiedzi merytorycznej Trybunał stwierdził:

„Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje kompetencje [*droits souverains*], i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek; że w związku z tym prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek”.

Zgodnie z deklaracją państw członkowskich UE nr 17 do Traktatu z Lizbony:

„Konferencja przypomina, 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. Ponadto Konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego Konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07 (JUR 260):

<Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszym wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (*Costa/ENEL*, 15 lipca 1964 r., sprawa 6/64), w traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości>”.

**Powyższa deklaracja nie została zanegowana przez żadne państwo członkowskie, poddające Traktat z Lizbony krajowym procedurom akceptacyjnym; zauważmy jednak, że**

deklaracja i opinia nie mają mocy prawnie wiążącej i że nie wspominają wyraźnie o normach konstytucyjnych.

**Zasady pierwszeństwa stosowania nie sformułowano wprost w Traktatach założycielskich UE, lecz ma ona swoje źródło w orzecznictwie TSUE, co nie jest kwestionowane przez państwa członkowskie. Uzasadnieniem dla niej jest zagwarantowanie równości wszystkich państw członkowskich wobec Traktatów założycielskich<sup>6</sup> oraz konieczność jednolitego stosowania prawa Unii – w przeciwnym razie Unia nie mogłaby funkcjonować.**

**Pierwszeństwo nie polega na tym, iż sprzeczna z prawem Unii norma prawa krajowego zostaje uchylona lub staje się nieważna, sprowadza się natomiast do tego, że organ krajowy nie stosuje normy krajowej (pomija ją, „nie widzi jej”). Nie jest to w żadnym razie zachęta albo nakaz nieprzestrzegania konstytucji narodowej. Pierwszeństwa stosowania przed prawem krajowym (*primacy*) nie należy jednak utożsamiać z (hierarchiczną) nadrzędnością nad tym prawem (*supremcy*) jakiejś struktury zewnętrznej lub zewnętrznego systemu praw. Nieprecyzyjna jest teza o pierwszeństwie prawa Unii nad prawem krajowym.**

6. Relacja między prawem międzynarodowym (w tym unijnym) i prawem krajowym uregulowana jest niekiedy w wyraźny sposób w konstytucjach narodowych.

**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.**

**Przykładowo**, artykuł 91 Konstytucji RP przewiduje co następuje:

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego [obowiązanie, JK] i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami” [ustęp trzeci dotyczy głównie członkostwa w UE i ogranicza się do unijnego prawa wtórnego].

Tym samym w artykule 91 ustanowiono konstytucyjną regułę pierwszeństwa **w rozwiązywaniu konfliktu normy międzynarodowoprawnej z ustawą krajową**. Mimo to w praktyce pojawiają się problemy interpretacyjne, których rozstrzygnięcie zależy od orzecznictwa sądów i krajowej doktryny prawnej. Innymi słowy nie wszystko jest oczywiste, wiadomo jednak czego się trzymać.

**Najtrudniejsza kwestia związana z pierwszeństwem dotyczy kolizji normy międzynarodowoprawnej z normą konstytucyjną<sup>7</sup>.**

**Traktaty założycielskie nie rozwiązują tego dylematu w sposób jasny i wyraźny. Podobnie rzecz się ma w przypadku konstytucji narodowych**, które chronią się przy pomocy wymagających interpretacji ogólnych sformułowań. Mamy zatem do czynienia z kwestią politycznie i prawnie delikatną przy czym **zarówno prawo unijne (prawo międzynarodowe), jak i prawo krajowe kierują się swoimi regułami kolizyjnymi, które wskazują na pierwszeństwo stosowania reguł własnego systemu.**

**Sprawa wydaje się prostsza w przypadku przystępowania do Unii lub kolejnych zmian Traktatów założycielskich**, wówczas bowiem jest czas – jeszcze przed ratyfikacją – na analizę prawną i ewentualną zmianę odpowiednich norm konstytucyjnych (tego typu kontrolę prewencyjną przewiduje także polska Konstytucja<sup>8</sup>).

6 K. Lenaerts, Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw członkowskich wobec traktatów, Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 1, s. 4-7.

7 J. Kranz, Jak postrzegać Unię Europejską? Kilka podstawowych pojęć i problemów, Warszawa 2013, s. 149-169 (<https://kozminski.academia.edu/JerzyKranz>)

8 Zob. art. 133 Konstytucji RP; art. 188 Konstytucja RP przewiduje też kontrolę następczą.

**Sytuacja komplikuje się w razie konfliktu normy wtórnego prawa UE (w tym wyroków TSUE) z konstytucją** lub w przypadku, gdy norma prawa pierwotnego interpretowana będzie przez TSUE w sposób niedający się pogodzić z krajową normą konstytucyjną.

**Z orzecznictwa TSUE wynika, że w razie konfliktu normy prawa unijnego z prawem krajowym opowiada się on za pierwszeństwem stosowania prawa UE również w odniesieniu do norm konstytucyjnych.**

Przykładowo w wyroku w sprawie 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził:

„3. (...) zarzut naruszenia gwarantowanych w konstytucji państwa członkowskiego praw podstawowych lub zasad jego porządku konstytucyjnego nie może podważać ważności aktu Wspólnoty bądź jego skuteczności na terytorium danego państwa członkowskiego”.

W wyroku TSUE w sprawie C-314/08 (*Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*) czytamy:

„85. (...) 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”.

W wyroku z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 (*A.B. i in. przeciwko KRS*) Trybunał przypomniał, że:

„150. (...) Zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian”.

W wyroku z 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19 Trybunał Sprawiedliwości (Wielka Izba) stwierdził dobitnie<sup>9</sup>:

„Zasada pierwszeństwa prawa Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu rangi konstytucyjnej pozbawiającemu sąd niższego szczebla prawa do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania decyzji 2006/928 i sprzecznego z prawem Unii. Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. Przypomniał również, że sądy krajowe są zobowiązane do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z wymogami prawa Unii lub niestosowania, z mocy własnych uprawnień, każdego sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, który nie może stać się przedmiotem takiej zgodnej wykładni, Trybunał stwierdził, że w przypadku stwierdzenia naruszenia traktatu UE lub decyzji 2006/928 zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, żeby sąd krajowy odstąpił od stosowania rozpatrywanych przepisów, niezależnie od tego, czy są one rangi ustawowej czy konstytucyjnej”.

**7. W niektórych systemach krajowych znajdujemy wskazówki pośrednie w postaci normy konstytucyjnej o treści (przykładowo): „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8.1).** Brzmi to mocno, jednak jest to swoisty wytrych (podobnie jak pojęcia suwerenności lub tożsamości konstytucyjnej), ponieważ nie do końca wiadomo, jak ten przepis rozumieć, a wytrych – jak wiadomo – pozwala otwierać lub zamykać różne drzwi. Sprawa komplikuje się dodatkowo w kontekście kolejnego artykułu Konstytucji RP: **„Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego” (art. 9).** W tej sytuacji znaczenie i pogodzenie obu przepisów nie jest wcale oczywiste i wymaga interpretacji.

---

<sup>9</sup> Fragment komunikatu prasowego TSUE nr 82/21 z 18 maja 2021 r. Szczegółowo zob. Arrêt de la Cour (Grande Chambre) du 18 mai 2021 dans les affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, motywy 242 do 252.

Odnotujmy przede wszystkim, że określenie „prawo najwyższe” jest względne, a konflikt bywa pozorny, ponieważ konstytucję można zmienić pod wpływem czynników wewnętrznych, ale także w wyniku zawieranych traktatów. Nie jest to zjawisko wyjątkowe.

Konsekwencją usytuowania konstytucji na szczycie hierarchii norm jest doktryna i zasada nadrzędności krajowych norm konstytucyjnych nad prawem międzynarodowym (unijnym) oraz pogląd, że państwo i jego konstytucja stanowią najwyższą formę realizacji i ochrony interesu narodowego. Ten punkt widzenia, należy jednak konfrontować z ewolucją prawa międzynarodowego oraz krajowej i międzynarodowej rzeczywistości, a także z wymaganiami współpracy międzynarodowej.

Kontrola konstytucyjności, czyli badanie zgodności z konstytucją krajowych norm niższego rzędu, wydaje się mniej kontrowersyjna. Odmienne rzecz się ma w relacjach zewnętrznych, gdy przenosimy się na poziom zgodności traktatów z konstytucją, czyli stosunków z podmiotami zagranicznymi. Zakwestionowanie przez sąd konstytucyjny treści lub decyzji organów międzynarodowych wynikających z traktatu może wywołać doniosłe skutki dla współpracy większej grupy państw (np. kwestie rozbrojenia, międzynarodowego sądownictwa karnego, handlu międzynarodowego, ochrony klimatu lub praw człowieka).

8. Echo tych problemów znajdziemy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

I tak w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego Trybunał stwierdził:

„6.3. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. (...)”

6.4. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. (...) W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, **albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej.** Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować. (...)”

7. (...) Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego (...) stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej. (...)”

10.2. (...) Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego.”

W wyroku z 24 listopada 2010 r. (K 32/09) TK zauważył co następuje:

„Pogląd o związku nadrzędności Konstytucji z zasadą suwerenności jest zbieżny ze stanowiskiem doktryny, w myśl którego zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa, a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmienia perspektywę patrzenia na zasadę najwyższej mocy prawnej konstytucji (jej nadrzędności), lecz nie stanowi jej zakwestionowania” (pkt 1.3).

„Przekazanie kompetencji nie może naruszać postanowień Konstytucji, a w tym zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, że **Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych**” (pkt 2.6).

**Pogląd ten został potwierdzony w wyroku z 16 listopada 2011 r. (SK 45/09), w którym Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy podjął się (trochę ryzykownie) oceny zgodności**

**zastosowania konkretnego aktu unijnego prawa wtórnego z Konstytucją.** Zastrzegł jednak na przyszłość, iż w przypadku wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji) ocena w takiej sprawie jest możliwa tylko wyjątkowo i wtedy, gdy skarżący uprawdopodobni, że ochrona praw człowieka na poziomie unijnym jest oczywiście niewystarczająca i odbiega od poziomu, jaki gwarantuje konstytucja (wpływ niemieckiej doktryny *Solange*).

W wyroku tym Trybunał stwierdził co następuje:

„2.2. (...) Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w razie kolizji z ustawami. Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji. (...) 2.4. (...) Ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa **pozycję ‘sądu ostatniego słowa’** w odniesieniu do polskiej Konstytucji. (...) 2.5. Dopuszczając możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, należy podkreślić konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości. (...) Jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. (...) Trudne do pogodzenia z tą zasadą byłoby przyznanie poszczególnym państwom kompetencji do decydowania o pozbawieniu mocy obowiązującej norm prawa unijnego. (...) 2.7. (...) Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego”.

## **9. Co zatem począć w sytuacji rysującego się albo zaistniałego konfliktu między normą prawa UE i krajową normą konstytucyjną?**

**Z orzecnictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż w przypadku konfliktu skłania się on ku nadrzędności Konstytucji RP nad prawem unijnym (międzynarodowym).** Dostrzegalne są jednak pewne meandry i niuanse orzecznicze TK związane z objaśnieniem tego poglądu zwłaszcza wobec monistycznego charakteru polskiego systemu prawnego oraz art. 9 Konstytucji. Postawić można w tym kontekście pytanie o prawo najwyższe (wobec kogo/czego?) czy też o rolę TK jako tzw. sądu ostatniego słowa. Państwo i konstytucja ponad wszystko w świecie?

Doktryna oraz orzecnictwo TK zdają się momentami wikłać w sieć prowokowanych przez siebie niejasności. Wynikają one z posługiwania się **nieprecyzyjnymi i dowolnie interpretowanymi pojęciami suwerenności lub tożsamości konstytucyjnej**<sup>10</sup>. W przypadku podejrzenia konfliktu z Konstytucją **zasada nadrzędność konstytucji nad prawem międzynarodowym (unijnym) sytuuje nas wobec dychotomii: zgodność albo niezgodność z Konstytucją, z bezpiecznym domniemaniem niezgodności.** W konsekwencji **jednostronne zakwestionowanie wiążących zobowiązań międzynarodowych jawi się jako logiczne i legalne.** Takie podejście odstaje od potrzeb i nowych formuł współpracy europejskiej.

Reasumując można sądzić, że w **kontekście relacji zewnętrznych koncepcja konstytucji jako najwyższego prawa oraz zasada jej nadrzędności nad prawem międzynarodowym (unijnym) przekształcają się często w instrument (pretekst) pozwalający kwestionować normy międzynarodowe, które wiążą państwo, lecz okazują się niewygodne.** Jest to nieco odmienna funkcja niż w przypadku kontroli konstytucyjności norm krajowych, gdzie akcent pada wyraźniej na przestrzeganie praworządności.

**Zauważmy jednak, że ustalenie co jest zgodne albo niezgodne z Konstytucją wymaga wielkiej wiedzy fachowej oraz niezależności organów orzekających od presji ideologów i środowisk politycznych.** Ponadto **konflikt między prawem unijnym (międzynarodowym) a krajowym prawem konstytucyjnym nie jest nieuchronny, a jeśli już, można go zażegnać różnymi sposobami, czyli bywa rozwiązywalny** (na przykład przez zmianę Konstytucji).

10 J. Kranz, O suwerenności czyli przyczynek do teorii wytrycha (10/12/2020) – <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16494>; J. Kranz, Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym, Warszawa 2015, s. 92-95.



Dochodzenie do stwierdzenia niekonstytucyjności przez organ (sąd) krajowy winno się charakteryzować przyjazną interpretacją, która polega na znalezieniu w obszarze prawa unijnego (międzynarodowego) pojęć, reguł lub gwarancji najbliższych konstytucji krajowej i pozwalających ewentualnie uznać, że normy konstytucyjne nie zostały naruszone. Nie wolno też zapominać, że dla zakwestionowania przez sąd krajowy (również konstytucyjny) legalności aktu prawa unijnego niezbędne jest uprzednie skierowanie do TSUE wniosku prejudycjalnego.

**Wskazówek w przedmiocie konfliktu z normą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny udzielił już w 2005 r.**<sup>11</sup> Po pierwsze, można (prewencyjnie) dążyć do uniemożliwienia określonych zmian w Traktatach założycielskich lub uchwalenia aktu prawa wtórnego. Po drugie, można zaskarżyć dany akt prawny do TSUE w formie skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) albo zadać pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE). Po trzecie, można polegać na rozsądnej i przyjaznej prawu unijnemu i orzecznictwu TSUE postawie sądów krajowych (również takiej postawie TSUE w odniesieniu do konstytucji narodowych). Po czwarte, Unia może zmienić albo uchylić obowiązującą normę jej prawa (nie jest to jednak możliwe w drodze jednostronnej czynności państwa). Po piąte, możliwa jest zmiana odpowiedniej normy konstytucyjnej, co w praktyce nie jest wyjątkiem. Po szóste, najdalej idącym rozwiązaniem jest wystąpienie z UE, co zresztą Traktat z Lizbony dopuszcza po raz pierwszy w sposób wyraźny (art. 50 TUE). Podobne podejście odnajdujemy w niemieckiej doktrynie *Solange*, a ostatnio w rozważaniach francuskiej Rady Stanu w jej decyzji z 21 kwietnia 2021 r.<sup>12</sup>

Przypadki konfliktu prawa Unii z konstytucją narodową nie są na szczęście częste. **Istota problemu polega na sposobie, w jaki państwa (zwłaszcza ich sądy) radzą sobie w sytuacji podejrzenia konfliktu normy międzynarodowej z konstytucją: czy w formule demokratycznego państwa prawa czy też tzw. demokracji.**

Powyższe uwagi **nie oznaczają, że formuła nadrzędnej roli konstytucji jest zbędna, ani też nie wykluczają sytuacji, gdy niezgodność z konstytucją okaże się uzasadniona**, co jednak winno być poprzedzone elementami kooperacyjnymi, dialogowymi i praworządnościowymi. Można wówczas dążyć do zmiany kontrowersyjnej normy albo do zmiany konstytucji. **W tym kontekście widać różnicę między perspektywą nadrzędności i perspektywą pierwszeństwa stosowania.** Czym innym jest bowiem konstruktywne poszukiwanie rozwiązań, a czym innym fiksacyjne powoływanie się przez sąd krajowy na nadrzędność Konstytucji albo suwerenność.

**Odmienne jest w tym względzie wzorzec rosyjski**<sup>13</sup>, w którym „niezawisły sąd konstytucyjny”, na wniosek jednego z organów władzy, stwierdza niezgodność aktu organu międzynarodowego z rosyjską konstytucją i odmawia temu aktowi (wyrokowi) skuteczności na terytorium Rosji.

**10. O ile problem pierwszeństwa stosowania norm międzynarodowych przed normami poniżej poziomu konstytucyjnego (ustawy, rozporządzenia) jest raczej niekontrowersyjny, o tyle w kwestii pierwszeństwa norm międzynarodowych przed normami konstytucyjnymi nie ma gotowych i cudownych rozwiązań.** Jest to w znacznym stopniu kwestią perspektywy prawnej – konstytucyjnej albo międzynarodowoprawnej.

Dotychczasowa praktyka świadczy, że konflikty norm prawa UE z normami konstytucyjnymi należą do rzadkości i usuwane są w drodze zmian konstytucji narodowych, zwłaszcza w momencie

11 Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego, pkt 6.4.

12 Conseil d'Etat statuant au contentieux – N<sup>os</sup> 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718 (*French Data Network et autres*), décision du 21 avril 2021, s. 7-10 (paras 3-10) /,8. Wbrew temu, co twierdzi Premier, do sędziogo administracyjnego nie należy czuwanie nad przestrzeganiem, przez prawo wtórne Unii Europejskiej lub sam Trybunał Sprawiedliwości, podziału kompetencji między Unią Europejską a państwa członkowskie. Sędzia ten nie może zatem sprawować kontroli zgodności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości z prawem Unii, a w szczególności pozbawiać ich mocy wiążącej, o której mowa jest w art. 91 regulaminu tego Trybunału, z powodu przekroczenia przez Trybunał jego kompetencji ze względu na nadanie zasadzie lub aktowi prawa Unii zakresu stosowania wykraczającego poza traktaty założycielskie”.

13 J. Kranz, Ex oriente lex ... (07/05/2021) – <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/18089>

wyrażania zgody na związaniem się normami traktatowymi. **Praktyka dowodzi również unikania otwartych konfliktów w tej materii oraz współpracy TSUE i krajowych sądów konstytucyjnych.**

Jednoznaczne rozstrzygnięcia w drodze regulacji konstytucyjnych albo norm traktatowych wydają się mało **realne lub pożądane**. Z drugiej jednak strony, nie kwestionując kontroli zgodności Traktatów unijnych (ich kolejnych wersji) z konstytucjami krajowymi przed momentem związania się, **uznanie kompetencji sądów konstytucyjnych do kontroli następczej zgodności prawa UE (zwłaszcza wtórnego) z konstytucją narodową niesie ze sobą ryzyko naruszenia spójności prawa unijnego.**

Konkludując wydaje się, że **relacje między normami prawa UE a normami konstytucyjnymi lepiej pozostawić rozsądnej praktyce, w tym poszukiwaniu rozwiązań w płaszczyźnie pozaprawnej** (samoograniczanie się sądów, przyjazna współpraca, konsultacje w ramach instytucji UE), dzięki czemu zminimalizuje się pole konfliktów.

11. Poza kontrolą konstytucyjności istotnym aspektem praktyki organów i organizacji międzynarodowych jest ocena ich działań w perspektywie przyznanych im kompetencji. **Brak kompetencji lub przekroczenie jej granic (*ultra vires*) nie w każdym jednak przypadku prowadzi do konfliktu z konstytucją państwa.** Rozstrzyganie sporów na tym tle należy co do zasady do organów międzynarodowych, wiadomo jednak że w większości przypadków brakuje obowiązkowej jurysdykcji sądu międzynarodowego.

W tym względzie sytuacja w Unii przedstawia się korzystniej. **Rozstrzygnięcie sporów na tle stosowania prawa UE (interpretacja i kontrola legalności) państwa członkowskie zdecydowały się poddać, w duchu lojalnej współpracy, obowiązkowej i wyłącznej jurysdykcji TS** (art. 19 TUE, art. 258-260, 263-269, 344 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości pełni w tym kontekście funkcję sądu konstytucyjnego (badanie zgodności prawa UE z jej traktatami założycielskimi) oraz sądu najwyższego (ujednocianie interpretacji prawa Unii).

**Głównym instrumentem kontroli sądowej prawa Unii są pytania prejudycjalne sądów krajowych oraz skargi o unieważnienie aktu prawa UE kierowane do TSUE przez państwa, i instytucje unijne (wyjątkowo osoby fizyczne i prawne).** Zadanie pytania prejudycjalnego jest w określonych okolicznościach obowiązkiem sądu krajowego, również konstytucyjnego.

Po wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r. TSUE przypomniał w komunikacie prasowym nr 58/20, że wyrok wydany przez unijny Trybunał Sprawiedliwości

„wiąże sąd krajowy przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu. (...) Jedynie Trybunał Sprawiedliwości (...) jest właściwy, by stwierdzić niezgodność aktu instytucji Unii z prawem Unii. Rozbieżność opinii co do ważności owych aktów pomiędzy sądami państw członkowskich mogłaby bowiem podważyć jedność unijnego porządku prawnego, z uszczerbkiem dla pewności prawa. (...) Sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności postanowień prawa Unii. Jedynie w ten sposób może zostać zagwarantowana równość państw członkowskich w ramach utworzonej przez nie Unii”.

**Sądy krajowe (w tym konstytucyjne) nie mają kompetencji do badania zgodności aktów prawa UE w świetle Traktatów założycielskich. Niektóre trybunały konstytucyjne (np. niemiecki FTK) wyrażają jednak pogląd, że w szczególnych przypadkach posiadają kompetencję do badania zgodności prawa UE z konstytucją, a w ostateczności orzeczenia o niestosowaniu danej normy prawa Unii, gdy stwierdzą przekroczenie przez UE granic kompetencji przyznanych jej w Traktatach założycielskich albo w kontekście naruszenia tożsamości konstytucyjnej państwa.**

Formułowane przez państwa (ich organy rządowe lub sądowe) zarzuty przekroczenia kompetencji przez organizację międzynarodową lub organ traktatowy mają ograniczone znaczenie, ponieważ są to stwierdzenie jednostronne i arbitralne. **Gdyby państwa, które zaciągnęły określone zobowiązania międzynarodoprawne, mogły się od nich jednostronnie**

**i arbitralnie uwalniać argumentując sprzecznością z ich normami konstytucyjnymi albo przekroczeniem kompetencji przez partnerów, to prawo międzynarodowe i europejskie byłoby pozbawione skuteczności.**

Akceptacja dla takiej postawy sprowadza się do tolerowania prawniczego nihilizmu. Trudno akceptować członkostwo *à la carte*. Nie można mieć ciastka, a jednocześnie je zjeść.

**12. Rzeczywistość międzynarodowa bywa jednak skomplikowana. Nie ulega bowiem wątpliwości, że działania organizacji międzynarodowych lub organów traktatowych charakteryzują się dynamiką** wynikającą z wyzwań międzynarodowej współczesności, co prowadzi do rozszerzającej interpretacji norm i celów traktatowych (teoria kompetencji dorozumianych). **Podobnie rzecz się ma w przypadku organów sądowych, których praktykę cechuje tzw. aktywizm.**

Jest to zrozumiałe, ponieważ **nie wszystko i nie w szczegółach da się przewidzieć w tekstach traktatowych.** Jest to bardziej niż oczywiste w przypadku takich struktur jak Unia Europejska lub Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC) i działający w jej ramach Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). **Wiążą się z tym pewne niebezpieczeństwa,** których nie sposób lekceważyć szczególnie, gdy procesy takie mają miejsce poza formalną rewizją traktatów.

**Problem jest zatem realny i może dotyczyć przekroczenia granic kompetencji powierzonych organizacji lub organowi międzynarodowemu lub konfliktu z konstytucją. Zarzuty te przeradzają się jednak w niedozwolony pretekst, gdy państwo podważa legalność jakiejś decyzji (orzeczenia) tylko z powodu niezadowolenia z jej (niewygodnej dla niego) treści.**

Nie sposób zwłaszcza **kwestionować kompetencji unijnego Trybunału Sprawiedliwości organów czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) do wydawania orzeczeń interpretujących teksty traktatowe.** Przywiązując wagę do traktatowych procedur interpretacji prawa i rozstrzygania sporów niezbędne jest wszakże zachowanie przez wszystkie strony (w tym sądy krajowe i sądy międzynarodowe) **wstrzeźliwości i ducha kompromisu.** Orzecznictwo sądów może bowiem sprzyjać ewolucji, jednak trudno je sytuować na rewolucyjnych barykadach.

Jeśli **instytucje Unii (w tym TSUE) oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka nie mają – jak twierdzą polskie władze – kompetencji do interpretowania tekstów traktatowych, to kto?** Odpowiedź okazuje się prosta i banalna – Polska, a zwłaszcza Trybunał Julii Przyłębskiej!

Ocenianie przez organy (w tym sądy) krajowe **zgodności działań Unii lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z traktatami założycielskimi** – na przykład formułując zarzuty *ultra vires* (czyli działania bez kompetencji), ingerencji w sprawy wewnętrzne lub naruszenia konstytucji krajowej – **nie ma podstaw prawnych w traktatach** i prowadzi do dezintegracji ich systemu prawnego. Sąd krajowy może natomiast orzekać o zgodności tych działań z Konstytucją RP, jednak ze skutkiem prawnym tylko dla polskich organów, a zwłaszcza konsekwencji dla członkostwa Polski w strukturach międzynarodowych.

**13. W świetle tych uwag demonstracyjne kwestionowanie przez Polskę orzeczeń unijnego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>14</sup> w Strasburgu stawia Polskę pod prężaniem i spycha na peryferie międzynarodowej współpracy<sup>15</sup>.** W krótkim czasie Polska stała się bezsprzecznym przykładem poważnych (systemowych) naruszeń zasad prawa Unii (art. 2 TUE, art. 47 unijnej Karty Praw Podstawowych) oraz przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> European Court of Human Rights. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* (no. 4907/18), Judgment of 7. May 2021.

<sup>15</sup> Wicepremier Jarosław Gowin oznajmił, że polski rząd może zignorować orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie pytań prejudycjalnych, które skierowali sędziowie SN – Rzeczpospolita, 27.08.2018.

<sup>16</sup> O stanie praworządności w Polsce zob. W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020; *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*

**Przykładem frontalnej ofensywy władz polskich są między innymi dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wykonania wyroku TSUE<sup>17</sup> przez uchwałę Sądu Najwyższego.** W orzeczeniu z 20 kwietnia 2020 r. (U 2/20) TK zanegował przyjęte przez TSUE rozumienie zasad praworządności, demokracji oraz lojalnej współpracy. Z kolei w postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r. (Kpt 1/20) TK stwierdził wprost charakter *ultra vires* wyroku TSUE dotyczącego niezależności i bezstronności sądów w Polsce i zganił Sąd Najwyższy za skierowanie w tej sprawie pytań prejudycjalnych do TSUE dotyczących rzekomo ustroju polskiego wymiaru sprawiedliwości<sup>18</sup>.

Jednym z kolejnych przykładów prawnego i politycznego kręactwa jest skierowany 29 marca 2021 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek premiera o zbadanie zgodności niektórych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją RP (K 3/21).

Główny zarzut dotyczy **naruszenia przez niektóre normy traktatowe Unii zasady nadrzędności Konstytucji RP**, a także bezpośrednio stosowania ustawy zasadniczej oraz zasady przekazania Unii kompetencji organów władzy państwowej **w tym sensie, że TUE „uprawnia lub zobowiązuje [polski] organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP”<sup>19</sup>.**

**Jest to dość istotne nieporozumienie, ponieważ w omawianym Traktacie nie ma norm nakazujących naruszenie Konstytucji RP.** Wniosek premiera wynika natomiast z jego własnej interpretacji przepisów TUE i prosi on TK o jej potwierdzenie, czyli wnosi do TK o dokonanie interpretacji norm TUE, **do czego TK nie ma kompetencji.** Po otrzymaniu pozytywnej odpowiedzi ze strony TK władze RP uznają istnienie konfliktu prawa UE z Konstytucją RP, a ta – jak wiadomo – jest w Polsce prawem najwyższym, co ma znaczyć, że jest prawem nadrzędnym nad wszelkimi innymi normami, w tym międzynarodowymi.

**W konsekwencji interpretacja własna premiera, potwierdzona przez TK, prowadzi ma w oparciu o zasadę nadrzędności do niewykonywania wiążącego Polskę prawa.** Tym samym – w myśl maksymy Polska mistrzem Polski – można się łatwo, wybiórczo i jednostronnie zwalniać z międzynarodowopravných zobowiązań<sup>20</sup>. Takie myślenie nie jest obce przodującym światowym demokratom. Trzeba tylko pamiętać, że polskim tropem mogą (choć nie muszą) pójść inni nasi partnerzy w Unii, EKPC lub w innych ramach.

Powoływanie się w tym kontekście na wyjątkowe przypadki wyroków innych sądów konstytucyjnych, kwestionujących orzecznictwo TSUE, pomija fakt, że były to sprawy o charakterze incydentalnym z zachowaniem elementu dialogu sądowego<sup>21</sup>. W przywoływanym wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 5 maja 2020 r. sąd ten nie

---

(Wstęp, wybór i opracowanie: J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer), Warszawa 2020; J. Kranz, Weto czyli wymagowane pretensje pod adresem „wymagowanej wspólnoty” (22/12/2020) – <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16653>

17 TSUE. Wyrok z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. *i in.* (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego).

18 Szerzej A. Wyrozumska, Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej, *Państwo i Prawo* 2020, nr 9, s. 47-70.

19 Przykładowo: „Wnoszę o zbadanie zgodności: 1) art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., dalej jako: „TUE”, rozumianego w ten sposób, że uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP – z art. 2; art. 7; art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP”; „norma prawna wywiedziona przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, której treść pozostaje w sprzeczności z unormowaniami konstytucyjnymi, przewidująca przy tym pierwszeństwo jej obowiązywania bądź stosowania przed Konstytucją RP, narusza wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej, rozpatrywaną w kontekście przywołanych wyżej unormowań konstytucyjnych określających wzajemne relacje prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej”.

20 Zob. na przykład wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 A.B. *i in.* (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie).

21 Szerzej A. Wyrozumska, Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej, *Państwo i Prawo* 2020, nr 9, s. 47-70.

stwierdził naruszenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej, a ponadto wyrażał intencję pogłębienia kontroli instytucji Unii przez TSUE, a nie jej ograniczenia<sup>22</sup>. Postanowieniem z 29 kwietnia 2021 r.<sup>23</sup> FTK odrzucił ostatecznie zarzuty skarżących i potwierdził, że Europejski Bank Centralny przedstawił wystarczające dowody zgodnego z prawem działania, co z kolei uznał Bundestag. Tym samym sprawa majowego wyroku została dla FTK ostatecznie zamknięta.

Kto określa cytowany wyrok FTK mianem „jednego z najważniejszych wyroków w historii Unii Europejskiej”<sup>24</sup>, ten zdaje się nie doceniać twórczego wkładu orzeczeń polskiego TK z kwietnia 2020 r. oraz subtelności wniosku do TK z marca 2021 r.

**Zwłaszcza w świetle najnowszego wyroku Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości UE z 18 maja 2021 r. argumenty władz polskich nie są warte papieru, na którym zostały spisane<sup>25</sup>.** Poglądy te kompromitują Państwo Polskie, a jednocześnie dowodzą, że mamy do czynienia ze świadomą i zaplanowaną antyunijną batalią. **A więc wojna...**

Jeśli uznać, że podstawowe zasady prawa Unii są sprzeczne z Konstytucją RP i w oczywisty sposób wykraczają poza granice przyznanych Unii przez Polskę kompetencji, to **zamiast wyciągać rękę po kolejne unijne fundusze („Liczy się Polska” i 770 mld zł), trzeba postąpić konsekwentnie i, śladem pewnej monarchii, dążyć do uwolnienia się od opresyjnej struktury naruszającej, podobnie jak ETPC, polską suwerenność.**

*Make Poland great again ... A dlaczego (by) nie?*

Jerzy Kranz – profesor Akademii Leona Koźmińskiego; b. podsekretarz stanu w MSZ, b. dyrektor departamentu prawnego MSZ, b. ambasador w RFN

---

22 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 (tłumaczenie angielskie na stronie BVerfG). Zob. J. Barcz, J. Kranz, Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN z 5.05.2020 r.), Państwo i Prawo 2020, nr 9, s. 23-46.

23 Beschluss vom 29. April 2021 – 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.

24 M. Morawiecki dla „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“, 10 maja 2020 r.

25 TSUE. Komunikat prasowy nr 82/21 – Wyrok z 18 maja 2020 r. (Wielka Izba) w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19.