Kajetan Rusinek¹

Zasada pierwszeństwa prawa europejskiego w świetle Traktatu z Lizbony²

Słowa kluczowe: pierwszeństwo prawa europejskiego, Traktat z Lizbony
Keywords: principle of supremacy EU law, Lisbon Treaty

Streszczenie

Celem artykułu jest próba przeanalizowania, czy i jakie zmiany Traktat z Lizbony wprowadza w znaczeniu i stosowaniu zasady pierwszeństwa prawa europejskiego. Zasada ta jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych w prawie europejskim i od dziesięcioleci stanowi przedmiot żywych dyskusji i sporów. Artykuł przybliża, w jaki sposób zasada pierwszeństwa prawa europejskiego została wyrażona w Traktacie z Lizbony i zwraca uwagę na zjawisko „dekonstytucjonalizacji”, które pojawiło się po upadku traktatu konstytucyjnego. W artykule omówiono także Deklarację nr 17 dołączoną do Traktatu z Lizbony i jej znaczenie dla ugruntowania zasady pierwszeństwa prawa europejskiego. Autor przeanalizował także dotychczasowe orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym polskiego Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące pierwszeństwa prawa europejskiego w świetle Traktatu z Lizbony.

Summary

Principle of supremacy of the European law in the view of the Lisbon Treaty

The purpose of this article is an attempt to analyze whether and what changes made admission of the Lisbon Treaty in meaning and usage the principle of Supremacy of the

---

¹ Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

² Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy magisterskiej *Nadrzędność prawa europejskiego a konstytucje narodowe* wyróżnionej w I edycji konkursu „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego” na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa konstytucyjnego i systemów politycznych w roku akademickim 2010/2011, której promotorem był dr hab. Piotr Mikuli.

European Law. It is one of the most controversial issues in European Law and it's being subject of numerous discussions and disputes for few decades. Article encloses how the principle of Supremacy of the European Law was expressed in the Lisbon Treaty and notes of the „deconstitutionalisation” process that appeared after fall the Treaty establishing a Constitution for Europe. In this article the author also discussed the Declaration No 17 attached to the Lisbon Treaty and its meaning for establishment the principle of Supremacy of the European Law. The author also analyzed the previous jurisprudence of constitutional courts in EU member states, included the Polish Constitutional Tribunal, related to the principle of Supremacy of the European Law.

I.

Sprawa relacji systemu prawnego Unii w stosunku do systemów prawnych państw członkowskich jest kwestią niezwykle złożoną, a zarazem interesującą. Dzisiaj, na początku XXI wieku, gdy ten specyficzny, jedyny w swoim rodzaju związek suwerennych państw liczy aż 27 członków, nie sposób nie zadać sobie pytania, w jaki sposób prawo tworzone przez rozbudowane instytucje unijne oddziałuje na wewnętrzne porządki prawne państw członkowskich, na czele których stoją przecież narodowe konstytucje. Temat ten jest interesujący zwłaszcza, gdy uświadomimy sobie, jak silny akcent Unia Europejska kładzie na to, aby prawo przez nią tworzone było jednolicie rozumiane i stosowane na obszarze wszystkich państw będących członkami tej organizacji. Rzecz jasna w Europie, która od zawsze była kontynentem bardzo zróżnicowanym kulturowo i zamieszkałym przez wiele narodów, niejednokrotnie powstają spory, w jakim stopniu prawo unijne powinno ingerować w wewnętrzny porządek prawny państw członkowskich.

II.

Jak wiadomo, zasada pierwszeństwa prawa europejskiego przed prawem krajowym państw członkowskich nie została bezpośrednio wyrażona w trak-

tatach założycielskich, stąd budzi ona tak ogromne kontrowersje aż do dziś, zwłaszcza ze względu na fakt, iż ma wobec norm prawa krajowego nieograniczony zasięg³. Należy zauważyć, iż zasada bezpośredniej skuteczności prawa UE w krajowych porządkach prawnych ogranicza się do stwierdzenia, że niektóre przepisy prawa unijnego wywołują skutek w obrębie prawa wewnętrznego każdego z państw członkowskich w postaci przyznania praw jednostce, a także że jednostka może dochodzić tych praw przed sądami państwa członkowskiego⁴. Z zasady tej nie wynikają natomiast wskazania dla sądów państwa członkowskiego w zakresie rozstrzygania kolizji między przepisami prawa wspólnotowego a przepisami prawa krajowego⁵. Kolizji takich nie sposób uniknąć, gdy rozpoznawana przed sądem sprawa obejmuje zagadnienia regulowane zarówno przez prawo krajowe, jak i prawo unijne, gdyż trzeba mieć na uwadze, że z pierwszeństwa korzystają wszystkie normy prawa unijnego, zawarte zarówno w prawie pierwotnym, jak i w aktach wiążących prawa pochodnego⁶. Nie jest jasne, czy sprzeczność (niezgodność) przepisów prawa krajowego z przepisami prawa unijnego powinna być rozstrzygana według reguł i zasad prawa wspólnotowego czy reguł i zasad prawa krajowego. Nasuwają się wręcz pytania, czy system prawa unijnego jest systemem prawa usytuowanym hierarchicznie wyżej niż prawo krajowe oraz czy relacja prawo krajowe–prawo unijne da się objaśnić w kategoriach hierarchii norm i jej konsekwencji, a także jak rozkładają się kompetencje organów krajowych i organów unijnych w zakresie oceny spójności obu tych systemów prawnych i autorytatywnego rozstrzygania o ich zgodności lub niezgodności⁷.

Stosunek aktów prawa unijnego do aktów prawa wewnętrznego w państwach członkowskich jest złożony i niejednoznaczny. Przepisy traktatów nie określają relacji między prawem wewnętrznym państw członkowskich a prawem unijnym, nie znajdziemy w nich także zasad i trybu rozstrzygania kolizji między nimi.

---

³ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 255.

⁴ A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 106.

⁵ Ibidem., s. 106.

⁶ S. Biernat, op.cit., s. 255.

⁷ A. Wróbel, op.cit., s. 106.

III.

Aby w pełni ukazać, w jaki sposób i dla czego akurat tak, a nie inaczej zasada pierwszeństwa prawa europejskiego została wyrażona w Traktacie z Lizbony, należy cofnąć się do lutego 2001 r. Wtedy to dołączenie do Traktatu nicejskiego deklaracji w sprawie przyszłości Unii stało się niespodziewanie początkiem procesu wcielania w życie idei mówiącej o utworzeniu dokumentu, który mógłby zostać określony mianem konstytucji dla UE. W grudniu tego samego roku, podczas Konferencji Międzyrządowej, wydana została tzw. deklaracja z Laeken. Dokument ten można by uznać za bezpośrednie zapoczątkowanie procesu przygotowania traktatu konstytucyjnego, gdyż jego mocą utworzony został Konwent Europejski. Organ ten miał na początku przygotować wyłącznie projekt reformy konstytucyjnej Unii, ostatecznie ukończył swoje działanie przedstawieniem gotowego projektu traktatu konstytucyjnego. Konwent Europejski przyjął projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w drodze konsensusu w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 r.⁸ Projekt traktatu został przyjęty przez głowy 25 państw UE podczas szczytu w czerwcu 2004 r., natomiast dnia 29 października tego samego roku w Rzymie podpisano Traktat. Na tym etapie do wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy brakowało już tylko ratyfikacji dokumentu przez wszystkie państwa członkowskie. Nigdy jednak do tego nie doszło, gdyż – jak wiadomo – swój sprzeciw wyraziły w referendum społeczeństwa Francji i Holandii.

Rzecz jasna nie warto byłoby wspominać tych wszystkich wydarzeń bez konkretnej przyczyny. W tym przypadku jest nią fakt, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zawierał w sobie przepis dotyczący zasady pierwszeństwa prawa europejskiego nad prawem krajowym państw członkowskich. Dokument ten proponował wprowadzenie istotnych, nieznanych wcześniejszym traktatom reformującym, zmian. Po raz pierwszy zasada pierwszeństwa prawa unijnego została wyrażona bezpośrednio w tekście Traktatu. Przepis art. I-6 brzmiał bowiem: „Prawo Unii. Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu

---

⁸ P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 190.

przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”⁹.

Traktat Konstytucyjny dokonał więc radykalnego zwiększenia rangi zasady pierwszeństwa. Dotychczas zasada pierwszeństwa stanowiła tylko jedną z zasad w katalogu ogólnych zasad prawa. Jak wiadomo, jej istnienie sformułowane było wyłącznie w orzecznictwie ETS. Poprzez zapisanie jej w tekście traktatu konstytucyjnego nadano jej status normy najsilniejszej mocy. Przepis taki wyraźnie wskazywał, że prawo unijne ma pierwszeństwo przed każdą normą prawa krajowego państw członkowskich, w tym także przed konstytucjami narodowymi.

Zapewne bezpośrednie wyrażenie zasady pierwszeństwa w traktacie konstytucyjnym miało na celu ostateczne zakończenie dyskusji na temat prymatu prawa unijnego wobec prawa krajowego państw członkowskich, zwłaszcza że, jak wiadomo, już wtedy stanowiska wielu trybunałów konstytucyjnych były odmienne¹⁰. Jak łatwo się domyślić, skutki tego przepisu były odwrotne do zamierzonych i wywołały ogromne kontrowersje, głównie dlatego, że to właśnie konstytucje narodowe są zarówno w świetle swoich własnych przepisów, jak i tradycji oraz zakorzenionej na Starym Kontynencie doktryny konstytucjonalizmu aktami najwyższej usytuowanymi w hierarchii prawa¹¹. Warto zauważyć, że wymowa przepisu jest nieco złagodzona sformułowaniem dotyczącym działania tylko w granicach powierzonych kompetencji. Wyraźne podkreślenie tej granicy w przepisie dotyczącym zasady pierwszeństwa przez wielu uważane jest za nawiązanie do wyroku Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Maastricht¹².

Jeszcze przed wejściem w życie traktatu konstytucyjnego niektóre państwa członkowskie, niejako z obawy i ostrożności, próbowały rozwiązać problem nadrzędności poprzez przyjmowanie reguł czy uzgadnianie re-

---

⁹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz. UE, C 310, t. 47, 16 grudnia 2004 r.).

¹⁰ K. Wójtowicz, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – podstawy ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 26.

¹¹ M. Kruk, *Uwagi o projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 49.

¹² K. Wójtowicz, op.cit., s. 26.

lacji pomiędzy własną konstytucją a prawem pierwotnym UE klasyfikowanym jako umowy międzynarodowe. Takie ujęcie nie rozwiązywało jednak dużo istotniejszej kwestii, a mianowicie nadrzędności prawa wtórnego UE. Próbowano także rozwiązać tę sporną kwestię poprzez jej ignorowanie, zaznaczając istnienie odrębności porządków prawnych UE i państw członkowskich. Uznawano też, że miejsce prawa unijnego w hierarchii jest konsekwencją ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Takie ujęcie zagadnienia zasady pierwszeństwa wydaje się być najwłaściwsze, jeżeli weźmiemy pod uwagę wspomniany wyżej fakt ograniczenia przepisu art. I-6 granicą kompetencji powierzonych¹³. Ratyfikacja przez państwo członkowskie, w myśl jego wewnętrznych przepisów aktu, który te kompetencje przenosi na UE, musi oznaczać zgodę na respektowanie konsekwencji z tym związanych. Konstytucja narodowa w tym ujęciu nie przestaje być aktem najwyższej rangi, ale państwo członkowskie nie może powoływać się na sprzeczność ze swoimi wewnętrznymi normami prawnymi dla uzasadnienia niezastosowania prawa unijnego¹⁴. Prawo to zostało przecież uchwalone w ramach kompetencji UE.

Obawy i niechęć ze strony wielu przedstawicieli państw członkowskich co do podniesienia w traktacie konstytucyjnym rangi zasady pierwszeństwa do statusu prawa zapisanego bezpośrednio były dostrzegane już w trakcie uchwalania projektu traktatu konstytucyjnego. Znalazły one swój wyraz w dołączonej do traktatu Deklaracji nr 1. Wyjaśniała ona, że postanowienia art. I-6 „odzwierciedlają istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji”. W gruncie rzeczy więc można by wywnioskować, że zapisanie zasady pierwszeństwa miało na celu jedynie ugruntowanie jej w systemie prawnym Unii Europejskiej. Deklaracja nr 1 miała być argumentem do przekonania eurosceptyków do zaakceptowania rozwiązań Traktatu Konstytucyjnego.

Niezależnie jednak od przyjętego rozumienia przepisu art. I-6 w traktacie konstytucyjnym należy zauważyć, że przez wielu sam fakt bezpośredniego wyrażenia zasady pierwszeństwa był nie do zaakceptowania. Stanowił on wyraz nadmiernej ingerencji Unii Europejskiej w wewnętrzne

---

¹³ M. Kruk, op.cit., s. 50.

¹⁴ Ibidem.

ny system prawny państw członkowskich. Co więcej, można pokusić się także o stwierdzenie, że nie do zaakceptowania była już cała koncepcja tworzenia traktatu reformującego nazywanego konstytucją. Należy zdawać sobie sprawę, że konstytucja w dzisiejszym znaczeniu tego pojęcia pojawiła się w Europie dość nagle, a jej zasadnicza postać nie ulegała zmianie przez setki lat, aż do pojawienia się idei konstytucjonalizacji wspólnot europejskich¹⁵. Traktat konstytucyjny w swoich przepisach ustanawiał oficjalne symbole UE, które jako żywo odzwierciedlają symbole charakterystyczne dla państwa. Ustanowiona została oficjalna flaga UE, jej hymn, dewiza, waluta, a także Dzień Europy¹⁶. Traktat konstytucyjny dokonuje uporządkowania w systemie źródeł prawa UE, a także wprowadza „państwowe” nazewnictwo aktów prawnych¹⁷. Wszystko to sprawiło, że przez wielu traktat konstytucyjny był postrzegany jako próba utworzenia europejskiego „supermocarstwa”, w którym kraje członkowskie utracą swoją narodową tożsamość. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że bezpośrednie zapisanie zasady pierwszeństwa w traktacie konstytucyjnym nie było główną przyczyną jego upadku. Słuszność tej tezy wydają się potwierdzać wydarzenia późniejsze, a w zasadzie pojawienie się Traktatu z Lizbony. Proces określany przez wielu mianem „dekonstytucjonalizacji”, a oznaczający odejście od posługiwania się terminem „konstytucja” i symbolami charakterystycznymi dla państwa przeprowadzony został właśnie w tym traktacie reformującym. Należy jednak zaznaczyć, że owa „dekonstytucjonalizacja” ma istotne znaczenie tylko dla politycznego postrzegania reformy ustroju UE, z prawnego punktu widzenia zarówno traktat konstytucyjny, jak i Traktat z Lizbony traktowane są jako umowy międzynarodowe w rozumieniu art. 48 TUE¹⁸. Jak więc łatwo zauważyć, w kształtowaniu porządku prawnego UE dużą rolę odgrywa forma.

---

¹⁵ A. Bałban, *Traktat konstytucyjny Unii Europejskiej a tradycje konstytucyjne państw członkowskich*, [w:] *Konstytucja dla Europy...*, s. 51.

¹⁶ Art. I-8 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

¹⁷ A. Bałban, op cit., s. 57.

¹⁸ J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony a tendencje rozwojowe Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 165.

IV.

Traktat z Lizbony stał się więc efektem kompromisu, próbą złagodzenia sytuacji po upadku traktatu konstytucyjnego. Kompromis ten musiał zostać osiągnięty na wielu płaszczyznach, także w kwestii zasady pierwszeństwa prawa europejskiego.

W toku negocjacji przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony postanowiono nie wprowadzać przepisu mówiącego o zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego bezpośrednio w treść Traktatu. Unii Europejskiej zależało jednak na potwierdzeniu istotnego znaczenia prawa przez nią tworzonego w porządku prawnym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa znalazła bowiem swoje odzwierciedlenie w dokumencie, który wzbudzał bardzo wiele kontrowersji już od początku swojego istnienia. Mowa o Deklaracji nr 17, która została dołączona do Traktatu z Lizbony. Jest ona niezmiernie istotna z punktu widzenia zasady pierwszeństwa, a jej treść głosi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE prawo przyjęte przez UE na podstawie traktatów ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Pierwszeństwo prawa Unijnego stanowi podstawową zasadę tego prawa i jest nieodłącznie związane ze szczególną naturą UE, a fakt niewłączenia zasady pierwszeństwa do przyszłego traktatu nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa TSUE.

Na początku należałoby się zastanowić nad tym, jaką w gruncie rzeczy moc prawną posiada ten dokument, a co za tym idzie, czy ma on jakikolwiek wpływ na zmianę aktualnego stanu prawnego. W przepisie art. 51 TUE możemy wyczytać, że „Protokoły i załączniki załączone do Traktatów stanowią ich integralną część”, jak więc widzimy, w treści tego przepisu nie ma mowy o deklaracjach. Można by więc pokusić się o stwierdzenie, że *a contrario* deklaracje w odróżnieniu od protokołów i załączników nie mają mocy równej traktatom¹⁹. Bez wątpienia jednak Deklaracja ma duże znaczenie prawne, nie sposób bowiem nie zgodzić się z poglądem, że Deklaracja dokonuje istotnego wzmocnienia zasady pierwszeństwa prawa unijnego²⁰.

¹⁹ A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 70.

²⁰ K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 29.

Sprawa znaczenia Deklaracji nr 17 wzbudza na tyle silne kontrowersje, że trudno doszukiwać się jednoznacznego stanowiska na jej temat. Pojawiają się głosy, że w istocie Deklaracja nie jest niczym rewolucyjnym, gdyż nie zawiera w sobie żadnych nowych treści, nie zmienia nic w zakresie zasięgu obowiązywania zasady pierwszeństwa prawa unijnego, gdyż odwołuje się tylko do już istniejącego orzecznictwa ETS, a co za tym idzie stanowi jedynie potwierdzenie dotychczasowego stanu prawnego²¹.

Najliczniejsze wydają się jednak być głosy mówiące o wspomnianym wcześniej istotnym wzmocnieniu zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Reprezentanci tego poglądu wskazują na fakt, że wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony dokonano się bardzo ważne przekształcenie ustrojowe. Unia Europejska stała się jednolitą organizacją międzynarodową. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony przyjęło się stosować zasadę pierwszeństwa prawa unijnego tylko w stosunku do prawa wspólnotowego będącego, jak wiadomo, pierwszym filarem Unii Europejskiej. Owo wzmocnienie zasady pierwszeństwa prawa unijnego polega więc na zwiększeniu jej zakresu obowiązywania na cały obszar prawodawstwa unijnego²². Z drugiej jednak strony trzeba zwrócić uwagę, że przecież dotychczasowe orzecznictwo, do którego odwołuje się Deklaracja nr 17, tyczyło się wyłącznie prawa wspólnotowego²³, dlatego też, biorąc pod uwagę, że Deklaracja nie zmienia aktualnego stanu prawnego, należałoby stwierdzić, że w dalszym ciągu, pomimo jednolitej struktury UE, deklaracja odnosi się tylko do ograniczonego zakresu prawa UE. Zagadnienie to pozostaje póki co nierozwiązane, być może znajdzie swoje odzwierciedlenie w przyszłych wyrokach ETS.

Pojawiają się także reprezentanci poglądów mówiących o niezwykle dużej mocy Deklaracji nr 17. Twierdzą oni, że pogląd dotyczący braku praktycznego znaczenia prawnego Deklaracji jest kategorycznie błędny. Akt ten ma bowiem istotne znaczenie przy przeprowadzaniu wykładni prawa Unii Europejskiej. Co ważne, jak argumentuje K. Wojtyczek, Deklaracja nr 17 ustala wykładnię traktatów dokonaną na podstawie stanowiska ETS w tej sprawie. Państwa

²¹ A. Kastelik-Smaza, op.cit., s. 70.

²² J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 64.

²³ A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010, s. 27.

członkowskie UE, ratyfikując Traktat z Lizbony wraz załączoną do niego Deklaracją, w pełni zaaprobowwały więc prawidłowość dotychczasowego orzecznictwa ETS²⁴. Należałoby więc przyjąć, że państwa członkowskie zgodziły się na takie, a nie inne interpretowanie prawa pierwotnego UE. Pojawiają się obawy, że w ten sposób Unia Europejska może stwierdzić, że skoro Rzeczpospolita Polska przyjęła Deklarację nr 17, to nie ma prawa do prezentowania własnej interpretacji zasady pierwszeństwa prawa unijnego, a co za tym idzie musi opierać się na interpretacji zaprezentowanej przez ETS. Takie rozumienie Deklaracji nr 17 może prowadzić do sytuacji, w której kolidują pomiędzy prawem unijnym a prawem krajowym Rzeczypospolitej Polskiej rangi konstytucyjnej zostanie rozstrzygnięta na korzyść prawa unijnego. Przyjęcie Deklaracji nr 17 jest dla ETS dodatkowym argumentem w sporze z państwem, które powołując się na konstytucję krajową, próbowałoby usprawiedliwić swoje niewywiązywanie się ze zobowiązań wynikających z Traktatów. Na gruncie Deklaracji można wręcz dojść do wniosku, że państwa członkowskie popierają stanowisko ETS w zakresie zasady pierwszeństwa prawa unijnego²⁵.

Reprezentanci najbardziej radykalnych poglądów w sprawie Deklaracji nr 17 twierdzą wręcz, że powstała ona po upadku traktatu konstytucyjnego jako próba wprowadzenia zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym państw członkowskich „tylnymi drzwiami”. Pogląd ten został wyraźnie zaprezentowany przez grupę posłów, którzy złożyli wniosek do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP Traktatu z Lizbony. Zarzuty dotyczyły niezgodności Deklaracji nr 17 z art. 8 w związku z art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji. We wniosku stwierdzono, że zasada pierwszeństwa jest próbą wykroczenia przez ETS poza kompetencje udzielone mu przez państwa członkowskie, gdyż nie posiada ona podstaw w postanowieniach traktatów ani solidnego uzasadnienia teoretycznego. Zarzucono także próbę wprowadzenia zasady pierwszeństwa prawa unijnego „tylnymi drzwiami”, gdyż próba bezpośredniego zapisania jej w traktacie zakończyła się niepowodzeniem. Ostatecznie więc wnioskodawcy stwierdzili, że w znaczeniu nadanym zasadzie przez ETS w swoim orzecznictwie nie można doszukać się zgodności z przepisami Konstytucji RP.

---

²⁴ K. Wojtyczek, op cit., s. 29.

²⁵ Ibidem.

Wnioskodawcy podnieśli wręcz, że: „Deklaracja nr 17 przyjmuje radykalną – bezwyjątkową i bezwarunkową – treść zasady pierwszeństwa ukształtowaną w orzecznictwie ETS. Oznacza to adresowany do wszystkich organów stosujących prawo, nie wyłączając sądów konstytucyjnych, we wszystkich państwach członkowskich i we wszystkich sprawach nakaz dawania pierwszeństwa każdej normie prawa unijnego przed każdą normą prawa krajowego, nie wyłączając narodowej konstytucji” oraz że: „Omawiany nakaz *implicite* wyklucza alternatywne względem zasady pierwszeństwa sposoby usuwania kolizji między prawem unijnym a prawem krajowym. Oczywiście wyklucza również badanie przez sędziego krajowego, czy prawodawca unijny ustanowił domagającą się zastosowania w porządku krajowym normę w ramach powierzonych mu przez państwo kompetencji, czy też wykroczył poza te ramy”²⁶. Zapisano więc wprost, że w tym znaczeniu Konstytucja RP nie jest najwyższym hierarchicznie aktem prawnym w Polsce i może zostać podważona przez sprzeczną z nią normę prawa unijnego. Co więcej, zasada pierwszeństwa sama narzuca jedyną metodę usuwania kolizji prawa unijnego z prawem krajowym właśnie poprzez uznanie normy prawa unijnego za hierarchicznie wyższą. Tymczasem powinno być tak, że to państwo członkowskie samodzielnie decyduje o tym, jakie mechanizmy rozstrzygania ewentualnych kolizji prawa krajowego i prawa unijnego obowiązują na jego terytorium. W myśl wniosku skierowanego do TK w Polsce mechanizm rozstrzygania kolizji określa Konstytucja RP oraz przede wszystkim dyspozycja zawarta w jej art. 8 ust. 1²⁷.

Ostatecznie TK stwierdził, że art. 1 pkt. 56 oraz art. 2 Traktatu z Lizbony jest zgodny z art. 8 ust.1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, a w pozostałym zakresie przedstawianych zarzutów postępowanie umorzył. W tym kontekście można jedynie ubolewać, że ostatecznie TK w swoim orzeczeniu nie ustosunkował się do samej Deklaracji.

---

²⁶ Sygn. akt 32/09.

²⁷ A. Kastelik-Smaza, op.cit., s. 76.

V.

Uczył to jednak niemiecki FTK przy okazji wyroku sprawie traktatu li-zbońskiego²⁸. Niemiecki sąd konstytucyjny zwrócił szczególną uwagę na fakt, że TL ma charakter typowego traktatu rewizyjnego, chociaż wprowadza zasadniczą reformę ustrojową UE, zauważył także, iż zostało przeniesionych do niego wiele postanowień zawartych wcześniej w traktacie konstytucyjnym. FTK podkreślił wspomnianą przeze mnie wcześniej „dekonstytucjonalizację” przeprowadzonej reformy, której istotnym przejawem była między innymi rezygnacja z zapisania wprost w Traktacie zasady pierwszeństwa²⁹.

Zdaniem FTK z Deklaracji nr 17 nie wynika konieczność bezwarunkowego stosowania przez Niemcy prawa unijnego. Należy więc w tym kontekście wywnioskować, że możliwa jest sytuacja, w której w Niemczech nie byłaby stosowana unijna regulacja prawna sprzeczna z niemiecką UZ. Jak wynika z omawianego wyroku FTK, Deklaracja nr 17 jest tylko potwierdzeniem dotychczasowego stanu prawnego³⁰. Ważne jest jednak, by zasadę pierwszeństwa sformułowaną przez ETS interpretować tak, jak czynił to FTK w swoim dotychczasowym orzecznictwie. FTK odrzucił tym samym zarzuty związane z rzekomym zaakceptowaniem nieograniczonego pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym, które prowadziłyby do utraty najsilniejszego znaczenia norm konstytucyjnych oraz derogacji tych, które byłyby z tym prawem sprzeczne. Jak wynika z wyroku FTK, prawu europejskiemu może przysługiwać co najwyżej pierwszeństwo stosowania, gdyż zasada pierwszeństwa nie powoduje utraty ważności przepisów krajowych niezgodnych z prawem unijnym, a jedynie uniemożliwia zastosowanie ich w danej sprawie w pełnym zakresie³¹.

Przy okazji omawiania zasady pierwszeństwa warto także zauważyć niezwykle trafne spostrzeżenie FTK, iż zasada pierwszeństwa prawa unijnego (pomimo, że nie została ona nigdzie zapisana) obowiązuje w Niemczech na mocy umowy międzynarodowej i ma moc wiążącą na podstawie ustawy wy-

---

²⁸ Wyrok FTK z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie B v. E 2/08 i in.

²⁹ A. Kastelik-Smaza, op.cit., s. 72.

³⁰ Ibidem, s. 72.

³¹ Ibidem, s. 72.

rażającej zgodę na ratyfikację TL, a co za tym idzie granicą stosowania prawa UE jest w każdym przypadku przepis nakazujący stosowanie zawarty w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację, z kolei nakaz tego rodzaju musi być sformowany z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z upoważnienia konstytucyjnego. W rezultacie nie jest więc istotne, czy zasada pierwszeństwa została wyrażona bezpośrednio w Traktacie, czy też w dołączonej do niego Deklaracji. Podstawą stosowania jej na terenie Niemiec jest bowiem w każdym przypadku nakaz zawarty w ustawie. Zasada pierwszeństwa ma więc tylko taki zasięg, jaki Niemcy zaakceptowały. FTK stwierdza ponadto, że pierwszeństwo prawa unijnego nie może doprowadzić do utraty tożsamości konstytucyjnej Niemiec.

W świetle powyższego z łatwością można było także przewidzieć, iż FTK konsekwentnie bronił będzie swojej kompetencji do kontroli prawa unijnego z punktu widzenia jego zgodności z UZ. Niemiecki sąd konstytucyjny stwierdził, że Deklaracja nr 17 w żaden sposób nie narusza tej kompetencji, a co za tym idzie FTK może orzec o niestosowaniu aktu prawa unijnego w sytuacji, w której nie ma on obowiązkowego ustawowego upoważnienia wynikającego z istniejącej cały czas suwerenności w każdym z państw członkowskich. Kompetencja ta istnieje także wówczas, gdy dany akt prawa unijnego narusza tożsamość konstytucyjną, która jest niezbywalna zgodnie z art. 79 ust. 3 UZ i która jest także szanowana przez prawo unijne zgodnie z art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE w brzmieniu nadanym przez TL³².

Pierwszeństwo stosowania prawa unijnego – zdaniem FTK – nie może prowadzić do pozbawienia sądów w państwach członkowskich konstytucyjnych kompetencji do sprawowania pieczy nad przestrzeganiem granic konstytucyjnego upoważnienia dla procesu integracji i niezbywalnej tożsamości konstytucyjnej. FTK nawiązał także do swoich wcześniejszych wyroków, w których zawiesił stosowanie swoich kompetencji w zakresie kontroli zgodności prawa unijnego z konstytucyjnymi prawami podstawowymi z uwagi na fakt, że nad ich przestrzeganiem czuwa Trybunał Sprawiedliwości³³. FTK w nawiązaniu do swojego wyroku w sprawie Maastricht³⁴ po raz kolejny podkreślił także, że wartości wyrażone w art. 2 TUE nie przyznają Unii Europej-

³² A. Kastelik-Smaza, op.cit., s. 73.

³³ Wyrok FTK z dnia 22 października 1986 r. w sprawie 2 BvR 197/83.

³⁴ Wyrok FTK z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92.

skiej kompetencji do ustanawiania własnych kompetencji³⁵, gdyż w tym zakresie Unię ogranicza zasada kompetencji powierzonych. W myśl tej zasady wszystkie środki prawne przyjmowane przez instytucje i organy UE muszą zawierać się w zakresie upoważnienia, które zostało przekazane Unii jako organizacji międzynarodowej przez państwa członkowskie. Niedopuszczalne jest także rozszerzające interpretowanie traktatów, a warto wspomnieć, że takie praktyki były wielokrotnie zarzucane ETS.

FTK bardzo zdecydowanie stwierdził, że UE jest organizacją międzynarodową posiadającą podmiotowość prawną, której kompetencje są wyraźnie określone, a ich granicę wyznaczają same państwa członkowskie. Państwa będące członkami UE są bowiem „panami traktatów”. Członkostwo w UE w żaden sposób nie narusza więc suwerenności żadnego z państw członkowskich. W tym kontekście w myśl niemieckiej Ustawy Zasadniczej nie jest możliwy postęp integracji w nieograniczonym stopniu. Rozwój UE jest więc ograniczony, a granica ta umiejscowiona jest tam, gdzie państwa członkowskie utraciłyby chociaż część swojej suwerenności i tożsamości konstytucyjnej. Zgoda na integrację Niemiec z UE możliwa jest więc tylko wtedy, gdy zagwarantowane zostanie zachowanie ich struktury państwowej, wolności, demokracji, państwa prawnego, polityki socjalnej, zasady pomocniczości, a także federacyjnego charakteru państwa³⁶.

Ujmując rzecz w uproszczeniu, należy stwierdzić, że w gruncie rzeczy zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym państw członkowskich została ograniczona przez FTK tylko do pierwszeństwa stosowania, a nadto, że to pierwszeństwo musi wynikać z niemieckiej ustawy ratyfikacyjnej. Zasada pierwszeństwa nie ogranicza kompetencji FTK do kontroli konstytucyjności prawa unijnego, co istotne, nie tylko prawa pierwotnego, lecz także wtórnego. FTK może orzec o niestosowaniu aktu prawa unijnego na terenie Niemiec ze względu na jego niezgodność z prawami podstawowymi (ta kompetencja została przez FTK zawieszona), z zasadą pomocniczości, kompetencji powierzonych oraz istotą tożsamości konstytucyjnej RFN.

---

³⁵ J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9, s. 16.

³⁶ Ibidem, s. 24.

Niewątpliwie jednak jedną z najważniejszych tez tego wyroku FTK jest twierdzenie, iż zasada pierwszeństwa wywodzi się z upoważnienia udzielonego UE przez same państwa członkowskie w ustawach ratyfikacyjnych, oraz że w konsekwencji państwa zachowują pełną kontrolę nad swoim porządkiem prawnym jako „panowie traktatów”. W tym właśnie celu FTK zastrzega sobie pozycję „sądu ostatniego słowa” i rozstrzyga o granicy wspomnianego upoważnienia i w rezultacie o zakresie obowiązywania zasady pierwszeństwa. W ten sposób FTK chce obronić się przez niekorzystnym orzecznictwem ETS, które doprowadza do nieograniczonego rozrostu zasady pierwszeństwa, co z kolei z punktu widzenia FTK wykracza poza granicę ustawowego upoważnienia udzielonego przez Niemcy.

Konstytucje państw członkowskich w myśl stanowiska FTK w dalszym ciągu pozostają najwyższymi aktami prawnymi w hierarchii źródeł prawa. To właśnie przepisy konstytucji stanowią podstawę prawną do ratyfikacji traktatów, a wraz z nimi Deklaracji nr 17. Zasada pierwszeństwa w niej wyrażona nie może więc rozciągać się na przepisy rangi konstytucyjnej.

VI.

Oryginalny sposób ujęcia zasady pierwszeństwa w Traktacie z Lizbony powoduje, że podlega ona ciągłej rozbieżnej interpretacji. Swoisty spór interpretacyjny cały czas rozgrywa się na linii ETS – sądy konstytucyjne w państwach członkowskich. W dalszym ciągu można ją bez przeszkód kwestionować ze względu na brak pełnego umocowania w przepisach zawartych w traktatach, a przecież to właśnie te przepisy ratyfikowane są zgodnie z procedurami zawartymi w krajowych konstytucjach³⁷. Jak jednak wskazują niektórzy, taki sposób zapisania zasady pierwszeństwa jest słuszny. Zachowanie elastyczności w tej niezwykle drażliwej materii powoduje, że zasada staje się lepiej akceptowana dla tych państw członkowskich, dla których jej bezpośrednie zapisanie byłoby nie do przyjęcia³⁸. Należy zauważyć, że spór wokół Deklaracji nr 17 jest tylko częścią szerszej dyskusji o zasadzie pierwszeństwa, a ta z kolei bezpośrednio nawiązuje do ogólnego pojęcia, jakim jest nadrzędność pra-

³⁷ A. Kastelik-Smaza, op.cit., s. 77.

³⁸ A. Łazowski, A. Łabędzka, op.cit., s. 27.

wa europejskiego. Spór rozgrywający się na naszych oczach z pewnością pozostanie nierozstrzygnięty jeszcze przez długi czas. W istocie sprowadza się on bowiem do odpowiedzi na pytanie, jaki ma być stopień integracji państw członkowskich w specyficznej organizacji, jaką jest Unia Europejska.

Na linii Unia Europejska–państwa członkowskie wykrystalizował się swoisty spór o to, jak należy prawidłowo interpretować zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, a w konsekwencji, jak rozstrzygać ewentualne konflikty norm konstytucyjnych z prawem unijnym. Należy podkreślić, że wejście w życie Traktatu z Lizbony nie zmieniło w sposób zasadniczy sytuacji. Zarówno przed, jak i po jego wejściu w życie spór ten pozostaje nierozstrzygnięty. Co więcej, można napotkać także pojedyncze głosy twierdzące wprost, że ze względu na autonomiczność obu systemów prawnych (unijnego i wewnętrznego w państwach członkowskich) spór ten nigdy nie będzie mógł zostać ostatecznie rozwiązany.

Deklaracja nr 17, która została dołączona do Traktatu z Lizbony, miała chociaż w niewielkim stopniu przyczynić się do uproszczenia sytuacji. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że odwołuje się ona do istniejącego już orzecznictwa i w istocie nie zmienia aktualnej pozycji prawnej zasady pierwszeństwa, która w dalszym ciągu pozostaje wyłącznie zasadą wynikającą z orzecznictwa ETS. Deklaracja nie jest takim elementem Traktatu, który moglibyśmy uznać za mający taką samą moc prawną, jak sam Traktat.

VII.

Bez wątpienia wejście w życie traktatu konstytucyjnego, w którym zasada pierwszeństwa była zapisana bezpośrednio, w znacznym stopniu uprościłoby obecną sytuację. Zawarcie zasady pierwszeństwa w tekście traktatu podniosłoby znacząco jej rangę, rozwiewając wszelkie wątpliwości, jak należy rozstrzygać konflikty na linii prawo unijne–prawo krajowe. Taki przepis jednak – zdaniem niektórych – mógłby doprowadzić do nadmiernej ingerencji w wewnętrzny porządek prawny państw członkowskich ze strony UE oraz odebrać konstytucjom narodowym ich najwyższą pozycję w porządku prawnym. Opór przed tego rodzaju zmianami jest silny i najlepiej odzwierciedla ją go stanowiska sądów konstytucyjnych w państwach członkowskich, które

konsekwentnie utrzymują, że konstytucja pozostaje najwyższym aktem w danym porządku prawnym, a Unia Europejska, będąca organizacją międzynarodową, działa wyłącznie w ramach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie i nie posiada zdolności do kreowania samej sobie nowych kompetencji. Co prawda można by pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku konfliktu pomiędzy przepisami prawa unijnego a normami zawartymi w konstytucji właściwym organem do rozstrzygnięcia takiego sporu powinien być ETS, jednak takie domniemanie jest jeszcze silniej krytykowane przez krajowe sądy konstytucyjne, które wyraźnie akcentują swoją pozycję „sądu ostatniego słowa”, zapewniając sobie tym samym możliwość rozstrzygnięcia takiego sporu w ramach swoich kompetencji. Nietrudno się domyślić, jakie skutki przyniosłoby pozostawienie tego rodzaju kwestii do rozstrzygnięcia ETS. Zapewne stwierdziłby on, że zakres zasady pierwszeństwa rozciąga się także na konstytucje, a w sądach konstytucyjnych państw członkowskich na takie rozszerzenie zakresu zasady pierwszeństwa zgody nie ma.

Ogólnie rzecz biorąc, w obliczu nierozstrzygniętego sporu najważniejsze jest, aby unikać sytuacji niezgodności norm konstytucji z przepisami prawa unijnego. W przypadku prawa pierwotnego UE takiego konfliktu można łatwo uniknąć poprzez dokonanie kontroli prewencyjnej tekstu traktatu. Pozwoli to na uchwycenie wszelkiego rodzaju niezgodności jeszcze przed ratyfikacją i umożliwi albo zmianę tekstu konstytucji, albo odmowę ratyfikacji traktatu. Bardziej złożona wydaje się sytuacja, w której akt prawa pochodnego jest nie do pogodzenia z przepisami konstytucji. W tym przypadku każdorazowo należy podejść do sprawy indywidualnie. Możliwe jest złożenie przez państwo członkowskie skargi do ETS o stwierdzenie nieważności danego aktu prawa unijnego (art. 263 TFUE). Pomocne w tym zakresie okazuje się także pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE), gdyż w efekcie dokonania przez ETS prawidłowej wykładni danego przepisu prawa pochodnego może się okazać, że nie istnieje niezgodność między przepisami rangi konstytucyjnej a aktem prawa unijnego.

Pomimo istnienia wielu antagonizmów w relacjach państw członkowskich z Unią Europejską integracja europejska jest zjawiskiem pozytywnym i pożądanym. Należy zdać sobie sprawę, że członkostwo w UE w każdym przypadku powoduje znaczące przyspieszenie rozwoju danego państwa. Rzecz jasna w tak różnorodnej strukturze występują konflikty interesów,

dlatego tak ważna jest pozycja kraju na arenie międzynarodowej. Silna pozycja sprawia, że potencjalne zagrożenia związane z niezgodnością aktów prawa unijnego z normami konstytucyjnymi mogą zostać wyeliminowane już na etapie uchwalania prawa unijnego. Gdyby jednak tak się nie stało i w życie wszedłby akt prawa unijnego niezgodny z przepisami konstytucji, należy wiedzieć, jak rozwiązać taką sytuację. Dlatego tak ważna jest wymiana poglądów i wspólne poszukiwanie odpowiednich dróg do jednoznacznego rozwiązania tego złożonego zagadnienia.