

Rozdział I. Prawo Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

§ 1. Charakterystyka systemu prawnego Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej tworzy swoisty system prawny, który charakteryzuje się tym, iż nie jest to ani w pełni tego słowa znaczeniu prawo międzynarodowe, jak również nie można go określić, jako prawo krajowe. Wprawdzie prawo statuujące UE, czyli prawo pierwotne (traktatowe) posiada cechy międzynarodowego systemu prawnego, niemniej jednak nie jest klasycznym prawem międzynarodowym. Traktaty będące podstawą utworzenia Wspólnot Europejskich, które to na mocy Traktatu z Lizbony przekształciły się w UE, będącą swoistą organizacją międzynarodową, stanowiły wielostronne umowy międzynarodowe ratyfikowane przez państwa wedle procedur istniejących w ich ustawach zasadniczych.

Cechą charakterystyczną, co jest konsekwencją ratyfikowania tych umów, było przyjęcie przez państwo całego dotychczasowego dorobku prawnego Wspólnot Europejskich oraz będącej ich następcą prawnym Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, iż na wspomniany dorobek prawny składa się zarówno prawo pierwotne, jak również tworzone przez instytucje UE prawo pochodne na podstawie upoważnienia zawartego w prawie pierwotnym.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że prawo pochodne UE jest wprawdzie uchwalane przez instytucje Unii Europejskiej, ale jednocześnie w jego powstawaniu biorą udział przedstawiciele państw członkowskich Unii Europejskiej, zasiadający w instytucjach UE, reprezentujący władzę ustawodawczą oraz władzę wykonawczą w swoich państwach. Można więc zaryzykować stwierdzenie, iż prawo UE jest tworzone (powstaje) zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak również na poziomie państw członkowskich.

Kontynuując dalej rozważania wstępne, mające na celu zarysowanie charakteru prawa Unii Europejskiej, nie sposób pominąć kwestii związanych z jego obowiązywaniem w państwach członkowskich, a konkretnie na terenie RP. Rzecz bowiem w tym, iż każde ze źródeł prawa UE posiada swoją specyfikę, która wpływa na zakres przedmiotowy i podmiotowy jego obowiązywania w systemu prawnym RP.

Prawo pierwotne obowiązuje na zasadach przewidzianych dla umów międzynarodowych, a więc na zasadach wynikających z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Jeśli zaś chodzi o prawo pochodne, to zagadnienie to należy postrzegać zależnie od tego, które ze źródeł pochodnego prawa Unii Europejskiej wchodzi w rachubę: rozporządzenie, dyrektywa, czy też decyzja. W tym miejscu należy wspomnieć, iż każde z tych źródeł prawa ma odrębny przedmiotowo i podmiotowo zakres obowiązywania oraz wymaga ze strony państwa podjęcia innych działań w celu zapewnienia skuteczności w krajowym systemie prawnym.

Wspomniane powyżej problemy świadczą o tym, iż prawo UE tworzy autonomiczny system prawny, który funkcjonuje zarówno na poziomie prawa międzynarodowego, jak również na poziomie prawa krajowego RP. Niemniej jednak posiada cechy, nieznanne wcześniej nauce prawa, które sprawiają, iż należy traktować go, jako nowy, odrębny system prawny¹.

Nie można również zapominać, że system prawny Unii Europejskiej jest w znaczącym stopniu kształtowany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w swoim bogatym orzecznictwie wyjaśnia, dokonuje interpretacji oraz wywodzi jego zasady oraz charakter².

I. Charakter i zakres obowiązywania *acquis communautaire*

Najogólniej rzecz ujmując pojęcie *acquis communautaire* można zdefiniować jako cały dorobek prawny UE, wliczając spuściznę prawną Wspólnot Europejskich. Wynika z tego, iż *acquis communautaire* jest dynamicznie i wciąż rozwijającym się systemem prawnym, w którym obowiązuje zasada hierar-

¹ K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 4–8.

² Wyr. TSUE z 5.2.1963 r. w sprawie *Van Gend & Loos*; wyr. TSUE z 15.7.1964 r. w sprawie *Costa vs. E.N.E.L.*

chiczności³. Terminem tym początkowo posługiwał się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Trzeba podkreślić, że do *acquis communautaire* należy całe dotychczasowe prawo Unii Europejskiej, nie zapominając równocześnie o sposobie rozumienia oraz stosowania prawa wykształconym przez orzecznictwo TSUE, a także polityki, zwyczaje i zasady prawa Unii Europejskiej wywiezione przez doktrynę prawa europejskiego⁴.

Dlatego też można stwierdzić, że do *acquis communautaire* można zaliczyć prawo pierwotne Unii Europejskiej, na które składają się traktaty założycielskie, traktaty reformujące oraz traktaty akcesyjne. Kolejnym składnikiem omawianego systemu prawnego jest prawo pochodne, do którego zaliczamy akty prawodawcze zawierające upoważnienie do wydawania aktów nieprawodawczych. Te ostatnie dzielą się natomiast na akty delegowane i akty wykonawcze⁵. W ramach szeroko pojmowanego prawa pochodnego nie należy również zapominać o instrumentach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB) (dawny II filar), do których należały zasady ogólne i wytyczne, wspólne strategie, działania i stanowiska oraz umowy międzynarodowe.

W wyniku reformy dokonanej Traktatem z Lizbony⁶ zostały one zastąpione decyzjami przyjmowanymi przez Radę lub przez Radę Europejską, ogólnymi wytycznymi, wspólnymi podejściami i umowami międzynarodowymi⁷. Podkreślenia wymaga, iż w tym obszarze wykluczono przyjmowanie aktów ustawodawczych⁸.

Natomiast w ramach Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (dalej: WPiS) (dawny III filar) funkcjonowały wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje, umowy międzynarodowe, dorobek prawny Schengen (porozumienia z 1985 i 1990 r., protokoły z 1996 r., a także akty wykonawcze, m. in. ustanawiający System Informacji Schengen) oraz inne akt nienazwane

³ J. Sozański, *Prawo Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 38–39.

⁴ A. Szachon, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 167.

⁵ W skład źródeł prawa pochodnego wchodzi więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (akty prawodawcze). Wśród aktów delegowanych i aktów wykonawczych (będących aktami nieprawodawczymi) wyróżniamy: rozporządzenia (delegowane i wykonawcze), dyrektywy (delegowane i wykonawcze) oraz decyzje (delegowane i wykonawcze).

⁶ Dz.Urz. UE C z 2008 r. Nr 115, s. 201.

⁷ A. Wróbel, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 86.

⁸ R. Grzeszczak, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 41–42.

do których można zaliczyć np. uchwały. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ujednolicono katalog aktów prawnych w dawnym III filarze. W chwili obecnej w obszarze współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości wyróżniamy akty prawne wiążące, tj. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje⁹.

Należy także pamiętać o Protokole Nr 36 w sprawie postanowień przejściowych¹⁰, będącym załącznikiem do Traktatu z Lizbony. Na mocy jego postanowień akty prawne przyjęte na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej¹¹ przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zostaną utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany. Protokół nie przewiduje żadnego okresu przejściowego dla obowiązywania aktów prawnych objętych dawnym II i III filarem. Ustanowiono jednak 5 letni okres przejściowy, podczas którego Komisja Europejska nie będzie mogła skorzystać z uregulowań zawartych w art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹² (dalej: TFUE), w odniesieniu do aktów przyjętych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Okres przejściowy nie dotyczy jednak aktów przyjętych po jego wejściu w życie.

Wyżej wymienione akty prawne Unii Europejskiej nie wyczerpują listy źródeł prawa UE. W przepisach TFUE możemy ponadto wyróżnić akty prawne takie jak: regulaminy, programy ogólne, decyzje *sui generis*, porozumienia między instytucjami Unii Europejskiej, rezolucje Rady, komunikaty Komisji, deklaracje oraz akty regulacyjne. Niniejsze akty prawne należy zaliczyć do kategorii tzw. *soft law*, które generalnie nie posiadają charakteru wiążącego. Nie mniej jednak ich wydanie zmierza do osiągnięcia skutku prawnego. Regulują one stosunki wewnątrz Unii Europejskiej, a co za tym idzie nie wywołują żadnych skutków w stosunkach zewnętrznych¹³.

Trzeba też zwrócić uwagę, że do *acquis communautaire* zaliczają się również umowy międzynarodowe zawierane przez UE, porozumienia międzyinstytucjonalne o charakterze wiążącym oraz zalecenia i opinie nie posiadające wiążącego charakteru. Niezwykle ważnym składnikiem *acquis communautaire* jest ponadto orzecznictwo TSUE, który to jest jedynym organem uprawnionym do interpretacji Traktatów.

Tytułem podsumowania można stwierdzić, iż pojęcie *acquis communautaire* należy rozumieć, jako cały dorobek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. W jego skład wchodzi prawo Unii Europejskiej, orzecznictwo

⁹ R. Grzeszczak, Prawo pochodne, s. 49–52.

¹⁰ Dz.Urz. UE C z 2008 r. Nr 115, s. 201.

¹¹ Dz.Urz. UE C z 2008 r. Nr 115, s. 13.

¹² Dz.Urz. UE C z 2008 r. Nr 115, s. 47.

¹³ A. Wróbel, Źródła prawa, s. 80.

TSUE obejmujące zasady jego stosowania i rozumienia, polityki wspólnotowe oraz zwyczaje i wartości będące fundamentem Unii Europejskiej¹⁴. Co więcej, przepisy *acquis communautaire* korzystają z zasady pierwszeństwa oraz są bezpośrednio stosowane i wywołują bezpośredni skutek¹⁵.

Wydaje się więc, że w świetle przedstawionych wywodów dotyczących charakterystyki *acquis communautaire* należy postrzegać ten dorobek prawny możliwie szeroko z uwzględnieniem jego dynamicznego, wciąż zmieniającego i powiększającego się katalogu. Trzeba również mieć na uwadze rozumienie *acquis communautaire* przez pryzmat szczególnego charakteru prawa UE posiadającego zarówno elementy prawa międzynarodowego, jak też elementy prawa krajowego.

II. Zasada autonomii prawa Unii Europejskiej

Problematyka autonomii prawa UE może być rozpatrywana z perspektywy: stosunku prawa europejskiego do prawa międzynarodowego publicznego, stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego, autonomii interpretacyjnej oraz zasad ustrojowych prawa europejskiego.

Jednak najbardziej istotnymi płaszczyznami rozważań są, jak się wydaje, płaszczyzna autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa krajowego oraz autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa międzynarodowego.

Autonomia prawa europejskiego względem prawa międzynarodowego przejawia się przede wszystkim tym, że w odróżnieniu od organizacji międzynarodowych – w rozumieniu klasycznym – mamy w przypadku Unii Europejskiej, do czynienia z ograniczeniem suwerenności państwa, poprzez przekazanie na rzecz UE kompetencji zarezerwowanych dotychczas dla państwa. Z kolei źródła prawa Unii Europejskiej tworzą pewien układ o wyraźnych cechach określonej hierarchii. Natomiast w prawie międzynarodowym nie występuje tego rodzaju hierarchia źródeł prawa. Nie można ponadto zapominać,

¹⁴ S. Biernat, Źródła prawa Unii Europejskiej w: J. Barcz (red.) Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2004, s. 204; C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 2000, s. 314.

¹⁵ Odrębnością w zakresie bezpośredniego stosowania oraz bezpośredniego skutku objęte są dyrektywy, które wymagają (poza pewnymi wyjątkami) implementacji do krajowego systemu prawnego, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

iz w prawie UE, w przeciwieństwie do prawa międzynarodowego, nie występuje zasada wzajemności¹⁶.

O autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa międzynarodowego świadczy to, że:

- 1) reguły interpretacji prawa Unii Europejskiej są różne od reguł interpretacji umów międzynarodowych;
- 2) prawo Unii Europejskiej przewiduje szczególne zasady odpowiedzialności za naruszenie tego prawa, nie wchodzi w grę powołanie się na regułę wzajemności;
- 3) prawo Unii Europejskiej przewiduje szczególne procedury rozstrzygnięcia sporów powstałych na tle traktatów¹⁷.

Jeśli zaś chodzi o autonomię prawa UE względem prawa wewnętrznego to należy podkreślić, iż pomimo tego, że jest ono tworzone przez organy Unii Europejskiej, a nie bezpośrednio przez organy prawodawcze państw to jednak stanowi element ich wewnętrznego systemu prawnego. Co więcej, z chwilą przystąpienia państwa do UE, całe prawo europejskie staje się częścią jego systemu prawnego, chociaż w dalszym ciągu pozostaje systemem autonomicznym. Przedmiotowa autonomia wynika bowiem z tego, że prawo Unii Europejskiej podlega odrębnym od krajowych procedurom tworzenia prawa i jego kontroli. Jest to efektem przekazania przez państwa członkowskie na rzecz UE kompetencji w tym zakresie¹⁸.

Za uznaniem autonomii prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawa krajowego można również przytoczyć następujące argumenty:

- 1) obowiązywanie prawa europejskiego jest niezależne od prawa krajowego, gdyż nie uchyla ono norm prawa unijnego;
- 2) jedynym organem, który jest uprawniony do kontroli zgodności unijnego prawa pochodnego z prawem pierwotnym jest TSUE;
- 3) system prawa Unii Europejskiej posiada własne reguły interpretacyjne¹⁹.

Autonomiczny charakter prawa UE zarówno w stosunku do prawa międzynarodowego, jak i w stosunku do prawa krajowego wynika również z tego, że państwa członkowskie przykazały organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia

¹⁶ K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego*, s. 4–5.

¹⁷ M. Masternak-Kubiak, *Zasada autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce w: M. Granat (red.), Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski. Materiały z polsko-francuskiej konferencji naukowej*, Warszawa 21–22.10.2005 r., Warszawa 2007, s. 79.

¹⁸ K. Wójtowicz, *Zasada stosowania*, s. 5–8.

¹⁹ M. Masternak-Kubiak, *Zasada autonomii*, s. 78.

Europejska część swoich kompetencji prawotwórczych. Wynikiem tego jest możliwość stanowienia przez tę organizację prawa, które obowiązuje w każdym z państw członkowskich, nawet przy sprzeczności poszczególnych lub też nawet wszystkich z nich. Co więcej, prawo tworzone w ramach UE nie wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie, czy też nie może być przez nie uchylane, czy zmieniane. Z uwagi zaś na zasadę pierwszeństwa stosowania, zasadę skutku bezpośredniego prawa Unii Europejskiej (o czym w dalszej części pracy), obywatele, oraz sądy mogą z niego wywodzić prawa. Prowadzi to do sytuacji, kiedy w państwie członkowskim funkcjonują niejako dwa (równoległe i niezależne) porządki prawne²⁰.

Prawo UE podlega bowiem regułom konstytucyjnej oceny jedynie przed jego przyjęciem do krajowego systemu prawnego. Po tej chwili jedynym właściwym w tej materii organem będzie TSUE. Charakter autonomii prawa Unii Europejskiej został trafnie określony już w 1964 r. w orzeczenie TSUE w sprawie 6/64 *Costa vs. E.N.E.L.*, który wyjaśnił, iż: „Traktat o EWG ustanowił własny system prawny, który z chwilą wejścia Traktatu w życie stał się integralnym składnikiem systemów prawnych państw członkowskich i którego stosowanie jest obowiązkiem ich sądów”.

Jeśli chodzi o samo pojęcie autonomii prawa to trzeba w tym miejscu wspomnieć o toczącym się początkowo w doktrynie prawa sporze pomiędzy autonomistami, którzy postulowali, aby uznać prawo Unii Europejskiej za samodzielny system prawny oraz internacjonalistami, którzy przychylali się do koncepcji wedle której prawo UE stanowi swoisty podsystem prawa międzynarodowego²¹.

²⁰ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 51; A. Wasilkowski, *Prawo krajowe–prawo wspólnotowe–prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym systemie prawnym*, Warszawa 1997, s. 6–8; o pojęciu autonomii prawa szeroko: R. Barents, *The Autonomy of Community Law*, The Hague–London–New York 2004; R.P. George, *The Autonomy of Law*, Oxford 1996.

²¹ J. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 23 oraz powołana tam literatura; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, w: J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 117 i 123.

W ostatnich latach coraz więcej autorów przychyli się do koncepcji autonomii prawa UE, choć można również spotkać odmienne stanowiska w tym zakresie²². Generalnie rzecz biorąc spór z czasem coraz bardziej zanika²³.

Zasygnalizowania wymaga również to, że pojęcie autonomii prawa może być postrzegane na trzech zasadniczych płaszczyznach: autonomii pierwotnej, autonomii pochodnej oraz autonomii interpretacyjnej. Pierwsza z nich opiera się na tym, iż system prawny UE nie znajduje oparcia dla swojego obowiązywania w innym systemie prawnym. Na pierwszy rzut oka wynika, że prawo Unii Europejskiej nie posiada przymiotu autonomii pierwotnej. Jednak zdaniem TSUE z zasady bezpośredniego skutku i pierwszeństwa stosowania prawa unijnego można wyprowadzić wniosek, iż system ten powstał na zasadzie „samoustanowienia”, co dowodzi istnienia autonomii pierwotnej. Natomiast autonomia pochodna charakteryzuje te porządki prawne, które wywodzą się wprawdzie z innego systemu prawnego, ale z czasem uzyskują niezależność. Przejawem autonomii pochodnej prawa unijnego ma być przyznanie przez państwa członkowskie UE upoważnienia do tworzenia prawa. Niemniej jednak należy pamiętać, że autonomia ta nie ma przymiotu nieograniczoności. Z kolei pod pojęciem autonomii interpretacyjnej należy rozumieć sytuację, w której interpretacja regulacji określonego systemu prawnego jest dokonywana przez instytucje należące do tego systemu prawnego. W odniesieniu do prawa Unii Europejskiej ugruntowana jest linia orzecznicza TSUE, która wyklucza odwołanie się w procesie interpretacji prawa unijnego do krajowych reguł, czy tym bardziej mechanizmów interpretacyjnych. Wykluczyłyby to jednolitość stosowania oraz efektywność prawa unijnego w poszczególnych państwach członkowskich. Jedynie TSUE jest uprawniony do interpretowania, czy kwestionowania ważności norm prawa Unii Europejskiej²⁴. Wydaje się, że okoliczności te w sposób dobitny świadczą o autonomii interpretacyjnej prawa unijnego.

²² A. Łazowski, *Prawo Unii Europejskiej a prawo międzynarodowe*, w: M.M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 68.

²³ W kwestii sporu pomiędzy autonomistami i internacjonalistami zobacz również: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 151–152; M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 65.

²⁴ Na temat płaszczyzn autonomii prawa zob.: A. Soltys, *Spór o zasadę supremacji*, w: S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 14; W. Jedlecka, *Pojmowanie autonomii prawa europejskiego*, w: S. Wronkowska, *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 243; C. Miłk, *Powierzenie Unii Europejskiej*, s. 126; M. Dybowski, *Prawa fundamentalne*, s. 66; K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego*, s. 7.

Należy stwierdzić, iż system prawny UE może być określony jako system *sui generis*²⁵. Posiada on bowiem cechy zorganizowania oraz strukturę z własnymi źródłami oraz instytucjami. Nie należy również zapominać o własnych procedurach tworzenia, ochrony oraz zasad interpretacji. Kolejnym argumentem przemawiającym za uznaniem autonomicznego charakteru prawa Unii Europejskiej jest orzeczenie TSUE, w którym wyrażony został pogląd, iż rozporządzenie unijne zachowuje swoją ważność nawet w przypadku, kiedy jest sprzeczne z umową międzynarodową GATT, która wiąże zarówno UE, jak i poszczególne państwa członkowskie. Wyrażenie takiego poglądu było możliwe tylko przy założeniu, że prawo unijne stanowi autonomiczny, odrębny od prawa międzynarodowego system prawny²⁶.

Bez wątpienia rozwój prawa unijnego doprowadził na przestrzeni lat do określenia go mianem systemu o charakterze *quasi*-konstytucyjnym, a dla zapewnienia jego jednolitego stosowania niezbędny okazał się dorobek orzeczniczy TSUE. Niewystarczające, a czasem wręcz nieprzydatne okazały się mechanizmy znane prawu międzynarodowemu oraz prawu krajowemu. Stanowi to swoiste dopełnienie procesu wyodrębnienia prawa Unii Europejskiej, jako autonomicznego (samodzielnego, niezależnego) systemu prawnego.

III. Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej

W polskiej doktrynie prawa europejskiego i prawa konstytucyjnego zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE jest również określana jako zasada nadrzędności, czy też prymatu. Jest to ujęcie niezbyt precyzyjne, a to z uwagi na fakt, iż może prowadzić do błędnego rozumienia tej zasady. Najwłaściwszym jest bowiem określenie „pierwszeństwo stosowania”. Wynika to z faktu, iż w myśl analizowanej zasady prawo unijne ma pierwszeństwo w stosowaniu właśnie, w przypadku kolizji z prawem krajowym. Mówiąc o pierwszeństwie stosowania unikamy niepotrzebnych nieporozumień, mogących powstać na tym tle, a wynikających podczas używania określenia „prymat”, „nadrzędność” i tym podobnych. Sugerują one bowiem, iż prawo Unii Europejskiej stoi

²⁵ R. Kwiecień, Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawno międzynarodowe, PiP 2003, z. 2, s. 30.

²⁶ Orzeczenie TSUE z 5.5.1994 r. w sprawie C-280/93, Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej; T. Jaroszyński, Rozporządzenie Unii Europejskiej, s. 64.

wyżej w hierarchii źródeł prawa niż prawo krajowe²⁷. Z punktu widzenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest to założenie częściowo błędne, o czym będzie mowa w dalszej części pracy. Zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego nie została wyrażona wprost w Traktatach, za wyjątkiem art. 288 TFUE, w którym jest mowa o bezpośredniej stosowalności rozporządzeń. Niemniej jednak, w sposób pośredni można wywieść omawianą zasadę z art. 4 ust. 3 TUE, w której sformułowana została zasada lojalności. Na tej właśnie podstawie TSUE wyprowadził w swoim orzecznictwie regułę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, którą w kolejnych orzeczeniach dookreślono jako zasada pierwszeństwa stosowania²⁸.

W związku z tym, że analizowana reguła pierwszeństwa dotyczy właśnie stosowania prawa (a nie np. stanowienia) problematyka z tym związana może być postrzegana z perspektywy prawa unijnego oraz z perspektywy prawa krajowego²⁹. Podkreślenia wymaga, iż omawiana zasada dotyczy wszystkich źródeł prawa UE. Konsekwencją przyjęcia zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego jest obowiązek wszystkich organów państwa, a przede wszystkim sądów, niestosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym. Sądy oraz inne organy państwa mają obowiązek pominięcia normy krajowej sprzecznej z normą unijną³⁰. W praktyce organ krajowy nie może czekać do czasu, kiedy norma krajowa sprzeczna z mającą pierwszeństwo zastosowania normą unijną zostanie uchylona bądź zmieniona. Dalszą konsekwencją ta-

²⁷ A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2011, s. 134.

²⁸ A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, w: J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 139–140. Na temat różnicy pomiędzy pierwszeństwem obowiązywania, a pierwszeństwem stosowania zobacz: W. Czaplinski, *Akty prawne Wspólnot Europejskich w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym systemie prawnym*, Warszawa 1997, s. 191–192; S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnot Europejskich w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, w: C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 180–187; K. Wójtowicz, *Istota i źródła prawa wspólnotowego; konsekwencje dla prawa krajowego*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym systemie prawnym*, Warszawa 1997, s. 155; T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1994, s. 235–236.

²⁹ Dla ścisłości należy stwierdzić, że perspektywa prawa unijnego rozumiana sensu stricte oznacza stanowisko prezentowane przez TSUE, zaś perspektywa prawa krajowego oznacza sensu stricte stanowisko prezentowane przez sądy konstytucyjne państw członkowskich. W zależności od państwa można wyróżnić podejścia sądów konstytucyjnych od całkiem zbieżnych, poprzez umiarkowane, aż do przeciwnych stanowisku prezentowanemu przez TSUE.

³⁰ K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego*, s. 24–26.

kiego podejścia jest to, iż sprzeczna z prawem UE norma krajowa nie staje się nieważna. Nie jest jedynie stosowana, a w jej miejsce stosowana jest norma unijna³¹.

Obowiązywanie zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego można postrzegać jako szczególną regułę rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy dwoma systemami prawa: unijnym i krajowym. Funkcjonowanie tej zasady jest konsekwencją zasady bezpośredniej skuteczności i bezpośredniego skutku prawa UE w krajowym systemie prawnym. Należy podkreślić, że zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego nie została zapisana w żadnym z aktów prawnych Unii Europejskiej. Została sformułowana w orzecznictwie TSUE w wyrokach *Van Gend & Loos* oraz *Costa vs. E.N.E.L.* Ponadto rozwinięcie zasady pierwszeństwa stosowania miało miejsce w wyrokach *Internationale Handelsgesellschaft GmbH* oraz *Simmenthal SpA*. Z powyższych orzeczeń wynika, iż prawo unijne posiada atrybut pierwszeństwa stosowania przede wszystkim źródłami prawa krajowego, a więc także przed Konstytucją RP. Pogląd ten jest uzasadniany przez TSUE koniecznością zapewnienia skuteczności, efektywności i jednolitego stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich³².

Niestety podejście takie spotyka się często ze sprzeciwem sądów konstytucyjnych państw członkowskich, które stoją na stanowisku, iż prawo Unii Europejskiej nie posiada atrybutu pierwszeństwa w stosunku do przepisów Konstytucji. Własne stanowisko w tej kwestii zaprezentował również polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 18/04³³, dotyczącym traktatu akcesyjnego.

W systemie prawnym RP podstawą prawną funkcjonowania zasady pierwszeństwa stosowania prawa UE oraz jego bezpośredniego skutku jest art. 91 ust. 2 i 3 w powiązaniu z art. 9 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 91 ust. 2 Konstytucji RP „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Cytowany przepis odnosi się

³¹ A. Bartosiewicz, Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT, Warszawa 2009, s. 152–153.

³² K. Wójtowicz, Konstytucyjne granice pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych, w: W. Czaplinski (red.), Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 1070 i nast.; J. Barcz, Zagwarantowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego a Traktat akcesyjny, w: J. Barcz (red.), Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy, Warszawa 2005, s. 11–16.

³³ OTK-A 2005, Nr 4, poz. 149.

do prawa pierwotnego Unii Europejskiej, i zapewnia mu pierwszeństwo przed ustawami, nie wspominając jednak nic o Konstytucji³⁴. Na marginesie należy zauważyć, iż powyższy przepis odnosi się do umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą, wyrażoną w ustawie, nie mówiąc nic o umowach ratyfikowanych przez Naród w drodze referendum³⁵. Z kolei art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że: „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”. Z dyspozycji tego przepisu wynika zasada pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa wtórnego Unii Europejskiej w systemu prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Pewne wątpliwości na tle jego stosowania pojawiły się wraz z głosami niektórych przedstawicieli doktryny, którzy poddawali w wątpliwość status Unii Europejskiej, jako organizacji międzynarodowej³⁶. Kres tym wątpliwościom położyło wspomniane już wcześniej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r., K 18/04. Z jego uzasadnienia wynika, iż nieporozumienia na tle statusu UE, jako organizacji międzynarodowej wynikały z błędnego i pozbawionego przesłanek natury prawnej rozróżnienia organizacji „ponadnarodowych” i „międzynarodowych”. Niemniej jednak, w chwili obecnej, zdecydowanie dominuje pogląd, iż przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi podstawę dla pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa wtórnego Unii Europejskiej w stosunku do ustaw, w przypadku wystąpienia kolizji.

Jak wynika z powyższych rozważań na gruncie prawa konstytucyjnego bezsporne jest pierwszeństwo stosowania prawa unijnego w stosunku do ustawy, w przypadku wystąpienia kolizji. Spór pomiędzy krajowymi sądami konstytucyjnymi, a TSUE pojawia się dopiero, jak już wcześniej sygnalizowano, kiedy zaczyna być mowa o pierwszeństwie prawa unijnego w stosunku do uregulowań krajowych rangi konstytucyjnej. Z przywołanego powyżej orzecznictwa TSUE jednoznacznie wynika, że w przypadku wystąpienia niezgodności normy prawa unijnego z normą prawa krajowego, ta pierwsza będzie korzystała z pierwszeństwa stosowania, nawet do normy krajowej o randze konstytucyjnej. Natomiast w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw człon-

³⁴ P. Winczorek, Konstytucja RP a prawo wspólnotowe, PiP 2004, Nr 11, s. 11.

³⁵ Bliżej zob.: J. Barcz, Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r., KPPubl. 2004, Nr 2, s. 37.

³⁶ K. Pawłowicz, Wpływ prawa wspólnotowego na konstytucyjny system państwa i prawa polskiego – uwagi krytyczne, w: E. Piontek (red.), Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2003, s. 74.

kowskich UE kwestia ta wywołała wiele wątpliwości, poczynając od sporadycznych przypadków akceptacji takiego stanowiska (np. w Belgii³⁷), poprzez akceptację obwarowanej licznymi zastrzeżeniami (np. Niemcy³⁸, Włochy³⁹, Hiszpania⁴⁰), aż do zanegowania takiej możliwości (np. Francja⁴¹, Austria⁴²). Z biegiem czasu stanowisko sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE zaczęło ewoluować w kierunku osiągnięcia pewnego kompromisu, w myśl którego pierwszeństwo stosowania prawa Unii Europejskiej może funkcjonować w odniesieniu do aktów prawnych rangi konstytucyjnej pod warunkiem, że nie narusza podstawowych zasad konstytucyjnych, rdzenia stanowiącego prawa i wolności konstytucyjne⁴³.

Własne stanowisko w zakresie pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w stosunku do przepisów Konstytucji RP wypracował też polski Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z 11.5.2005 r., K 18/04 możemy odzyskać stanowisko, zgodnie z którym w przypadku kolizji norm prawa unijnego z Konstytucją RP, nie można przyjąć, że norma unijna uzyska walor pierwszeństwa stosowania. Jeżeli wystąpiłaby rzeczona kolizja konieczne byłoby zastosowanie jednego z trzech rozwiązań. Polski ustawodawca musiałby doprowadzić do zmiany Konstytucji, zmianie ulec musiałaby norma prawa unijnego, czy wreszcie w skrajnym przypadku należałoby podjąć decyzję o wyłączeniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej⁴⁴.

³⁷ Zob. Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006, s. 30 i nast.

³⁸ Orzeczenia Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z 29.5.1974 r., BvL 52/71 (tzw. Solange I) oraz z 22.10.1986 r., BvR 197/83 (tzw. Solange II); J. Barcz, Wybrane problemy związane z wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.6.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN, EPS 2009, Nr 9.

³⁹ Zob. Relacje między prawem konstytucyjnym, s. 111 i nast.

⁴⁰ Oświadczenie z 13.12.2004 r., DTC 1/2004, Boletín Oficial del Estado 2005, Nr 3..

⁴¹ Orzeczenie z 3.12.2001 r., Nr 226514, www.legifrance.gouv.fr/WAspad.

⁴² Orzeczenie z 20.6.1998 r., G 22/98, www.ris.bka.gv.at/vfgh.

⁴³ Szerzej na ten temat: A. Lisiecka, Prawo wspólnotowe w systemie prawnym państw członkowskich, w: E. Piontek (red.), Szkice z prawa Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne, Kraków 2005, s. 243; B. Banaszkiwicz, P. Bogdanowicz, Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006, s. 68–70.

⁴⁴ Zob. J. Barcz, Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP, PiP 1998, Nr 4, s. 12; S. Biernat, Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w: A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. J. Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin, Warszawa 1999, s. 47–48; M. Szpunar, Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny, Warszawa 2003,

Tytułem uzupełnienia należy również podkreślić, że w omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny dał prymat unormowaniu zawartemu w art. 8 ust. 1 („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”) w stosunku do art. 9 („Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) Konstytucji RP. Z analizy tych zapisów, ich systematyki w samej Konstytucji oraz w powiązaniu z normami art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, wydaje się, że Trybunał nie mógł orzec o możliwości pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w stosunku do Konstytucji RP⁴⁵.

Wyłączenie zasady pierwszeństwa pierwotnego prawa unijnego w stosunku do polskich norm konstytucyjnych wydaje się być, na gruncie obowiązującej Konstytucji RP, przesądzone. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem uprawniony do kontroli zgodności tego prawa z przepisami Konstytucji. Pewne wątpliwości pojawiły się natomiast na gruncie możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli prawa pochodnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP. Z jednej strony część przedstawicieli doktryny prawa podnosi, że z treści art. 188 pkt 5 w związku z przepisem art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika, aby prawo pochodne mogło podlegać kontroli pod kątem zgodności z Konstytucją⁴⁶. Przeciwne stanowisko, dopuszczające taką kontrolę opiera się na poglądzie, że zawarte w przepisie art. 79 ust. 1, czy art. 193 Konstytucji RP sformułowanie „akt normatywny” zawiera w sobie normy prawa pochodnego Unii Europejskiej. Wynika z tego, że w trybie skargi konstytucyjnej lub pytania sądu skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego możliwa jest taka kontrola⁴⁷.

s. 13; *M. Saffjan*, Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, PiP 2001, Nr 3, s. 3–6; *B. Banaszekiewicz*, Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej, s. 56; *K. Wójtowicz*, Konstytucja RP z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, w: *J. Barcz* (red.), Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2004, s. 498.

⁴⁵ *M. Ahl*, *M. Szpunar*, Prawo europejskie, Warszawa 2011, s. 57.

⁴⁶ Tak, wydaje się wątpliwie, *J. Barcz*.

⁴⁷ Tak, wydaje się trafnie *K. Wójtowicz*; Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97. Więcej na ten temat: *K. Wojtyczek*, Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, Kraków 2007, s. 323–428; *A. Wyrozumska*, Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa, w: *K. Wójtowicz* (red.), Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne, Warszawa 2006, s. 84–91; *E. Piontek*, Konstytucje państw członkowskich w systemu prawnym Unii Europejskiej, w: *J. Warzyński*, *M. Laskowska* (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji, Warszawa 2009, s. 396–403.

IV. Zasada skutku bezpośredniego prawa Unii Europejskiej

Zasada skutku bezpośredniego prawa unijnego stanowi jedną z podstawowych reguł. Podobnie jak zasada pierwszeństwa (stosowania) prawa unijnego, nie została ona ujęta w Traktatach. Jest efektem orzecznictwa TSUE wynikającego z celowościowej wykładni Traktatów jak również ich „ducha”. Dotyczy ona wszystkich źródeł prawa Unii Europejskiej oraz ma ścisły związek z omawianą powyżej zasadą pierwszeństwa stosowania⁴⁸. Trybunał traktuje zasadę skutku bezpośredniego jako konsekwencję bezpośredniego stosowania (obowiązywania)⁴⁹. Istotą wyprowadzenia w orzecznictwie TSUE zasady skutku bezpośredniego była chęć przyznania jednostkom możliwości bezpośredniego wywodzenia swoich praw z przepisów UE. Skutkiem tego jest znaczne zwiększenie efektywności prawa Unii Europejskiej, a dokładnie rzecz ujmując praktycznej skuteczności (*effet utile*)⁵⁰.

Po raz pierwszy zasada skutku bezpośredniego została wyrażona w wyroku TSUE *Van Gend & Loos*. We wskazanym orzeczeniu sformułowano tezę, iż podmiotami praw i obowiązków wynikających z Traktatów mogą być nie tylko państwa członkowskie, ale również obywatele tych państw. Dodatkowo, państwa członkowskie zobowiązane są chronić przyznane obywatelom prawa. Podkreślenia wymaga jednak to, że aby norma prawa unijnego mogła wywołać bezpośredni skutek musi być:

- 1) dostatecznie precyzyjna, jasna i nie budząca wątpliwości;
- 2) kompletna, czyli nie wymagająca uzupełnienia, czy też wydania dodatkowych przepisów wykonawczych;
- 3) bezwarunkowa;
- 4) posiadać określony podmiot oraz nałożony na niego obowiązek⁵¹.

⁴⁸ A. Zawadzka, *Prawo Unii Europejskiej*, s. 147–148.

⁴⁹ Wyr. TSUE z 4.12.1974 r. w sprawie *van Duyn*.

⁵⁰ F.G. Jacobs, *The evolution of the European Legal Order*, *Common Market Law Review* 2004, vol. 41, s. 306; P. Daranowski, *Kilka uwag o prawach jednostki w Unii Europejskiej/Wspólnocie Europejskiej*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1996, Nr 1, s. 81–82.

⁵¹ P. Gilowski, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, w: A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 237–240; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo*, s. 41–42; S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, w: S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

Niemniej jednak, skutek bezpośredni może być postrzegany w znaczeniu obiektywnym oraz w znaczeniu subiektywnym. Pierwsze z nich jest oparte na założeniu, że strona może powołać się na zasadę skutku bezpośredniego przed organem krajowym, aby dochodzić swoich praw. Odnosi się więc do każdego przypadku, kiedy możliwe jest zastosowanie prawa unijnego przez organ krajowy. Tym samym ze skutkiem bezpośrednim mamy do czynienia w każdym przypadku, kiedy norma prawa unijnego nadaje się do zastosowania przed organem krajowym, a jednostka może się na nie powołać w postępowaniu sądowym. Natomiast znaczenie subiektywne, mające węższy charakter należy rozumieć jako nadanie jednostkom praw, które są w istocie częścią ich „dziedzictwa prawnego”, czyli przepisy prawa unijnego przyznają obywatelom prawa, które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich⁵².

Omawiana zasada reguluje stosunek prawa unijnego do prawa krajowego, ale również determinuje postępowanie sądów państw członkowskich w aspekcie stosowania oraz wykładni prawa Unii Europejskiej. Co więcej spoglądając na zasadę bezpośredniego skutku z perspektywy Konstytucji RP, należy zauważyć, że ma ona swoje umocowanie w przepisie art. 91 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wynika to z faktu, że polski ustawodawca opowiedział się za koncepcją monistyczną obowiązywania prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawnym. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że jedynie przepisy bezpośrednio obowiązujące w krajowym systemie prawnym mogą być bezpośrednio stosowane, a w konsekwencji wywoływać skutek bezpośredni⁵³.

Na marginesie należy wspomnieć o pewnej terminologicznej niekonsekwencji. W niektórych opracowaniach mowa jest bowiem o „bezpośrednim stosowaniu”, a w innych o „bezpośrednim skutku”. Czasami określenia te są używane zamiennie⁵⁴. W niniejszej pracy konsekwentnie jest mowa o bezpośrednim skutku, jako ostatecznym efekcie, jaki wywiera prawa unijne w polskim systemie prawnym. Nie umniejszając znaczenia innych ujęć terminologicznych, wydaje się, że to właśnie określenia skutku bezpośredniego najbardziej trafnie oddają treść i charakter omawianej zasady, zwłaszcza z perspektywy prawa konstytucyjnego, a konkretnie przepisu art. 91 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵² A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej*, s. 147–148; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo*, s. 42; P. Craig, G. de Burca, *EU Law*, Oxford–New York 2003, s. 180.

⁵³ A. Wróbel, *Zasady ogólne*, s. 99–100.

⁵⁴ Więcej na ten temat: S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford 1995.