

**Zasady i prawa
podstawowe. System
Prawa Unii Europejskiej.
Tom 2**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Zasady prawa Unii Europejskiej

Spis treści

	Nb
§ 1. Pojęcie zasad prawa UE	1
§ 2. Rodzaje zasad prawa UE	3
§ 3. Charakter zasad prawa UE	8
§ 4. Funkcje zasad prawa UE	13
§ 5. Zasady prawa UE a wartości z art. 2 TUE	15

Literatura: *J. Barcik*, Skuteczność procedur ochrony praworządności w Radzie Europy i jej państwach członkowskich, PiP 2019, Nr 6; *A. von Bogdandy*, Constitutional Principles, w: Principles of European Constitutional Law (red. *A. von Bogdandy*, *J. Bast*), Oxford–Portland 2006; *tenże*, Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna, cz. 1, EPS 2009, Nr 8; cz. 2, EPS 2009, Nr 9; cz. 3, EPS 2009, Nr 10; *tenże*, Tyrania wartości? Problemy i drogi europejskiej ochrony praworządności krajowej, EPS 2019, Nr 4; *Z. Brodecki*, Prawo integracji w Europie, Warszawa 2006; *M. Dybowski*, Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS, Warszawa 2007; *X. Groussot*, General Principles of Community Law, Groningen 2006; *R. Grzeszczak*, Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich, PiP 2019, Nr 6; *J. Helios*, *W. Jedlecka*, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, Toruń 2013; *M. Herdegen*, The origins and development of the general principles of Community law, w: General principles of European Community law (red. *U. Bernitz*, *J. Nergelius*), the Hague 2000; *A. Kalisz*, Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego, Warszawa 2007; *A. Kalisz-Prakopik*, *L. Leszczyński*, Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego, EPS 2005, Nr 1; *Z. Kmiecik*, Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności, PiP 2020, Nr 10; *M. Kordela*, Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne, Poznań 2012; *K. Lenaerts*, Wartości Unii Europejskiej a pluralizm konstytucyjny, EPS 2014, Nr 9; *J. Laczny*, Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwu członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE, EPS 2018, Nr 12; *P. Marcisz*, *M. Taborowski*, Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności. Krytyczna analiza analizy krytycznej (artykuł polemiczny), PiP 2017, Nr 12; *R. Poździk*, Wpływ naruszenia praworządności w państwach członkowskich na politykę spójności w latach 2021–2027, EPS 2018, Nr 12; *M. Saffan*, Rządy prawa a przyszłość Europy, EPS 2019, Nr 8; *H. Schermers*, Human rights as general principles of law, w: General principles of European Community law (red. *U. Bernitz*, *J. Nergelius*), the Hague 2000; *A.M. Świątkowski*, Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, PS 2021, Nr 10; *M. Taborowski*, Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego, Warszawa 2019; *J.W. Tkaczyński*, *T. Württenberger*, Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna), PiP 2017, Nr 9; *A.G. Toth*, Human rights as general principles of law, in the past and in the future, w: General principles of European Community law (red. *U. Bernitz*, *J. Nergelius*), the Hague 2000; *T. Tridimas*, General principles of EC law, London 2006; *J. Wawrzyniak*, Sys-

temowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy), PiP 2021, Nr 9; *O. Wiklund, J. Bengoetxea*, General constitutional principles of Community law, w: *General principles of European Community law* (red. *U. Bernitz, J. Nergelius*), the Hague 2000; *B. de Witte*, Institutional principles: a special category of general principles of EC law, w: *General principles of European Community law* (red. *U. Bernitz, J. Nergelius*), the Hague 2000.

§ 1. Pojęcie zasad prawa UE

- 1 Niniejszy tom Systemu Prawa Unii Europejskiej poświęcony jest **zasadom prawa UE**. Zwrot ten najczęściej używany jest w najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości¹. Spotyka się także sformułowania: „podstawowe zasady porządku prawnego Unii”² czy „podstawowe zasady prawa Unii”³. Wyraz „zasada” często występuje także w traktatach konstytuujących Unię w różnym kontekście⁴. Jego użycie w prawie traktatowym służy podkreśleniu wagi danego rozwiązania normatywnego czy nawet całej instytucji prawnej uregulowanej w prawie pierwotnym⁵. Z kolei w piśmiennictwie używa się różnych określeń. Wyróżnia się: zasady fundamentalne (podstawowe)⁶, zasady prawa UE⁷, zasady prawne⁸, zasady systemu prawa UE⁹, zasady ogólne¹⁰, zasady strukturalne¹¹.
- 2 Na użytek niniejszego tomu sformułowano w teorii prawa koncepcję zasad prawa jako norm prawnych nakazujących **realizację określonych wartości**¹². Zasadami w tym ujęciu są normy o wysokim poziomie ogólności, mające charakter wytycznych co do sposobu realizacji istotnych dla danej społeczności wartości przy wykonywaniu kompetencji przez władze publiczne, stojące wysoko w hierarchii źródeł prawa, o fun-

¹ Wyroki TS: z 16.3.2021 r., C-596/19 P, *Komisja p. Węgrom i Polsce*, ECLI:EU:C:2021:202, pkt 47; z 14.10.2020 r., C-677/19, *SC Valoris SRL p. Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Craiova – Administrația Județeană a Finanțelor Publice Vâlcea i Administrația Fondului pentru Mediu*, ECLI:EU:C:2020:825, pkt 38; z 17.6.2021 r., C-23/20, *Simonsen & Weel A/S p. Region Nordjylland og Region Syddanmark*, ECLI:EU:C:2021:490, pkt 61; z 19.12.2018 r., C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust i Coopservice Soc. coop. arl p. Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Vallecarnonica – Sebino (ASST) i in.*, ECLI:EU:C:2018:1034, pkt 63; z 21.12.2011 r., C-482/10, *Teresa Ciccala p. Regione Siciliana*, ECLI:EU:C:2011:868, pkt 29; z 7.11.2013 r., C-313/12, *Giuseppa Romeo p. Regione Siciliana*, ECLI:EU:C:2013:718, pkt 37; z 11.9.2019 r., C-676/17, *Oana Mădălina Călin p. Direcția Regională a Finanțelor Publice Ploiești – Administrația Județeană a Finanțelor Publice Dâmbovița i in.*, ECLI:EU:C:2019:700; z 24.10.2018 r., C-234/17, *XC i in.*, ECLI:EU:C:2018:853.

² Wyr. TS z 12.5.2011 r., C-410/09, *Polska Telefonii Cyfrowa sp. z o.o. p. Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, ECLI:EU:C:2011:294, pkt 23.

³ Wyr. TS z 15.1.2014 r., C-176/12, *Association de médiation sociale p. Union locale des syndicats CGT i in.*, ECLI:EU:C:2014:2, pkt 27.

⁴ *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 9.

⁵ Co do różnych przepisów traktatów operujących określeniem „zasada” zob. *O. Wiklund, J. Bengoetxea*, *General constitutional principles*, s. 129–133.

⁶ *J. Helios, W. Jedlecka*, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, s. 50; *A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady prawa UE*, cz. 1, s. 10; *M. Herdegen*, *The origins and development*, s. 22.

⁷ *J. Helios, W. Jedlecka*, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, s. 48.

⁸ *J. Helios, W. Jedlecka*, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, s. 51.

⁹ *J. Helios, W. Jedlecka*, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, s. 49.

¹⁰ *M. Kordela*, *Zasady prawa*, s. 272–273; *M. Herdegen*, *The origins and development*, s. 4.

¹¹ *A. Zawadzka-Łojek*, *Ogólne zasady prawa*, w: *System PrUE*, t. 1, 2020, s. 715.

¹² *M. Kordela*, *Zasady prawa*, s. 102.

damentalnym znaczeniu dla danego systemu politycznego lub prawnego¹³. W prawie unijnym kategoria zasad prawa UE jest kategorią bardzo niejednorodną, o zróżnicowanym pochodzeniu, charakterze i statusie w systemie źródeł prawa¹⁴. Zwraca się uwagę, że „w orzecznictwie ETS występują właściwie wszystkie odmiany zasad prawa” identyfikowane przez doktrynę¹⁵. Do zasad prawa Unii sam TS zaliczył zasadę skuteczności¹⁶, skuteczną ochronę sądową¹⁷, zasadę autonomii proceduralnej¹⁸, zasadę lojalnej współpracy¹⁹, zasadę niedyskryminacji²⁰, zasadę pewności prawa²¹, zasadę proporcjonalności²², zasadę przejrzystości²³, zasadę równego traktowania²⁴, zasadę równoważności²⁵, zasadę wzajemnego zaufania²⁶, zasadę zakazu nadużywania prawa²⁷. Takim mianem określono także prawa podstawowe chronione na mocy EKPCz²⁸ oraz zasady ogólne²⁹.

Doktryna wytyka brak konsekwencji i spójnego, kompleksowego i metodologicznego podejścia w dotychczasowym orzecznictwie TS³⁰, co jest widoczne chociażby w operowaniu przez TS określeniem „zasada” w odniesieniu do niektórych przepisów

¹³ M. Kordela, *Zasady prawa*, s. 107; O. Wiklund, J. Bengoetxea, *General constitutional principles*, s. 124.

¹⁴ J. Helios, W. Jedlecka, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, s. 48–49.

¹⁵ A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa*, s. 24.

¹⁶ Wyroki TS: z 22.4.2021 r., C-485/19, *LH przeciwko Profi Credit Slovakia s. r. o.*, ECLI:EU:C:2021:313, pkt 53; z 5.12.2013 r., C-413/12, *Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León p. Anuntis Segundamano España SL*, ECLI:EU:C:2013:800, pkt 34; z 14.10.2020 r., C-677/19, *Valoris*, ECLI:EU:C:2020:825, pkt 38.

¹⁷ Wyroki TS: z 22.4.2021 r., C-485/19, *Profi Credit Slovakia*, ECLI:EU:C:2021:313, pkt 54; z 6.5.2010 r., sprawy połączone C-145/08 i C-149/08, *Club Hotel Loutraki AE i in. p. Ethnico Symvoulío Radiotileorasis i Ypourgos Epikrateias i Aktor Anonymi Techniki Etaireia (Aktor ATE) p. Ethnico Symvoulío Radiotileorasis*, ECLI:EU:C:2010:247, pkt 73.

¹⁸ Wyr. TS z 22.4.2021 r., C-485/19, *Profi Credit Slovakia*, ECLI:EU:C:2021:313, pkt 52.

¹⁹ Wyroki TS: z 14.10.2020 r., C-677/19, *Valoris*, ECLI:EU:C:2020:825, pkt 38; z 29.3.2012 r., C-417/10, *Ministero dell'Economia e delle Finanze i Agenzia delle Entrate p. 3M Italia SpA*, ECLI:EU:C:2012:184, pkt 30.

²⁰ Wyroki TS: z 12.5.2011 r., C-410/09, *Polska Telefonía Cyfrowa*, ECLI:EU:C:2011:294, pkt 30; z 8.9.2011 r., sprawy połączone C-297/10 i C-298/10, *Sabine Hennigs p. Eisenbahn-Bundesamt i Land Berlin p. Alexandrowi Maiowi*, ECLI:EU:C:2011:560, pkt 47.

²¹ Wyr. TS z 12.5.2011 r., C-410/09, *Polska Telefonía Cyfrowa*, ECLI:EU:C:2011:294, pkt 23; wraz z bardziej szczegółowymi zasadami, jak np. zasada określoności czynów zabronionych i kar – wyr. TS z 31.3.2011 r., C-546/09, *Aurubis Bulgaria AD p. Nachalnik na Mitnitsa Stolichna*, ECLI:EU:C:2011:199, pkt 43; zasada powagi rzeczy osądzonej – wyroki TS: z 11.9.2019 r., C-676/17, *Oana Mădălina Călin*, ECLI:EU:C:2019:700; z 24.10.2018 r., C-234/17, *XC*, ECLI:EU:C:2018:853.

²² Wyr. TS z 6.3.2014 r., C-206/13, *Cruciano Siragusa p. Regione Siciliana – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, ECLI:EU:C:2014:126, pkt 34.

²³ Wyr. TS z 19.12.2018 r., C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust i Coopservice*, ECLI:EU:C:2018:1034, pkt 63.

²⁴ Wyr. TS z 17.6.2021 r., C-23/20, *Simonsen & Weel*, ECLI:EU:C:2021:490, pkt 61.

²⁵ Wyr. TS z 14.10.2020 r., C-677/19, *Valoris*, ECLI:EU:C:2020:825, pkt 38.

²⁶ Wyr. TS z 26.4.2018 r., C-34/17, *Eamonn Donnellan p. The Revenue Commissioners*, ECLI:EU:C:2018:282, pkt 40.

²⁷ Wyr. TS z 29.3.2012 r., C-417/10, *3M Italia*, ECLI:EU:C:2012:184, pkt 30.

²⁸ Wyr. TS z 20.3.2018 r., C-537/16, *Garlsson Real Estate SA i in. p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, ECLI:EU:C:2018:193, pkt 24.

²⁹ Wyroki TS: z 31.3.2011 r., C-546/09, *Aurubis Bulgaria*, ECLI:EU:C:2011:199, pkt 43; z 8.9.2011 r., sprawy połączone C-297/10 i C-298/10, *Hennigs i Mai*, ECLI:EU:C:2011:560, pkt 47; z 12.5.2011 r., C-410/09, *Polska Telefonía Cyfrowa*, ECLI:EU:C:2011:294, pkt 38.

³⁰ M. Herdegen, *The origins and development*, s. 17.

prawa pierwotnego³¹, a nawet wobec rozwiązania normatywnego zawartego w przepisie unijnego prawa pochodnego³². Ta nonszalancja pojęciowa i koncepcyjna TS daje każdemu autorowi zajmującemu się problematyką zasad prawa Unii, dużą swobodę w definiowaniu, identyfikowaniu i porządkowaniu tych zasad³³.

Na użytek niniejszego tomu SPE przyjęto, że zasady prawa UE to **normy prawne uznawane za fundamentalne w systemie prawa unijnego** właśnie z uwagi na wynikający z nich nakaz realizacji określonych wartości i regulujące istotne elementy unijnego porządku prawnego³⁴. Nie do końca można więc utożsamiać je z „sędziowskim źródłem prawa”³⁵.

§ 2. Rodzaje zasad prawa UE

- 3 Zasady można dzielić według różnych kryteriów podziału³⁶, przy czym w piśmiennictwie zdarza się rozgraniczanie między zasadami wyróżnianymi ze względu na różne kryteria. Przykładowo *T. Tridimas* wyróżnia zasady wywodzące się z państwa prawnego (zaliczając do tej kategorii zasady ogólne prawa unijnego, w tym poszanowanie praw podstawowych), zasady systemowe unijnego porządku prawnego oraz zasady unijnego prawa materialnego w rodzaju swobód rynku wewnętrznego³⁷.
- 4 Ze względu na genezę można mówić o zasadach własnych i zapożyczonych³⁸. Według źródła zasady wyróżnia się zasady pisane i niepisane³⁹ albo zasady wynikające z traktatów oraz zasady wynikające z orzecznictwa⁴⁰. Bardziej rozbudowana klasyfikacja na podstawie tego samego kryterium prowadzi do podziału na zasady:
- 1) zawarte w traktatach;
 - 2) wywodzące się z traktatów;
 - 3) wywodzące się samodzielnie z orzecznictwa TS;
 - 4) stanowiące wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich;
 - 5) będące także źródłami prawa międzynarodowego oraz
 - 6) oparte na odesłaniach pozaprawnych⁴¹.

³¹ *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 7.

³² Wyr. TS z 25.11.2010 r., C-429/09, *Günter Fuß p. Stadt Halle*, ECLI:EU:C:2010:717, pkt 70.

³³ *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 7.

³⁴ *M. Kordela*, Zasady prawa, s. 273; *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 10; *A. Kalisz*, Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego, s. 23; *A. von Bogdandy*, Constitutional Principles, s. 8.

³⁵ *B. de Witte*, Institutional principles, s. 145.

³⁶ *O. Wiklund, J. Bengoetxea*, General constitutional principles, s. 122–124 i 128.

³⁷ *T. Tridimas*, General principles of EC law, s. 5.

³⁸ *J. Helios, W. Jedlecka*, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 52; *Z. Brodecki*, Prawo integracji w Europie, s. 41.

³⁹ Np. niewątpliwie zasada subsydiarności należy do zasad pisanych – *O. Wiklund, J. Bengoetxea*, General constitutional principles, s. 122; *A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński*, Zasady prawa, s. 23 i 25; *J. Helios, W. Jedlecka*, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 49. Z kolei argumentuje się, że zasada legalności znajduje wyraz w art. 48 i 49 TUE oraz w zasadzie kompetencji przyznanych – *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 2, s. 9.

⁴⁰ *A. Zawidzka-Łojek*, Ogólne zasady prawa, w: System PrUE, t. 1, 2020, s. 714.

⁴¹ *A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński*, Zasady prawa, s. 24.

Z kolei według kryterium znaczenia zasad dla unijnego porządku prawnego *A. von Bogdandy* wyróżnia zasady podstawowe, zasady systemowe oraz pozostałe, które jedynie konkretyzują zasady podstawowe⁴². Zasadami podstawowymi są zaś te normy prawa pierwotnego, które pełnią funkcję „fundamentów całego porządku prawnego Unii”, przy czym pod pojęciem tym rozumie „fundamenty legitymacyjne” uzasadniające sprawowanie przez Unię władzy publicznej⁴³. Zasady podstawowe to podkategoria zasad, odpowiadająca zasadom strukturalnym w konstytucjach krajowych. Do zasad podstawowych wspomniany autor zaliczył te wymienione w art. 6 TUE sprzed traktatu z Lizbony (obecnie są to wartości z art. 2 TUE) oraz zawarte w tytule I TUE sprzed traktatu z Lizbony a dotyczące podziału kompetencji, zasadę lojalnej współpracy oraz spójności strukturalnej⁴⁴, a także zasadę solidarności⁴⁵. Natomiast zasady systemowe prawa Unii, to stworzone orzeczniczo koncepcje nadające prawu unijnemu skuteczność w porządkach prawnych państw członkowskich. *A. von Bogdandy* zalicza do nich zasadę autonomii, zasadę bezpośredniego stosowania, zasadę pierwszeństwa, zasadę ekwiwalencji oraz zasadę odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa unijnego⁴⁶. Jeszcze inne ujęcie dzieli zasady na regulacyjne i obligatoryjne. Zasady regulacyjne uzupełniają ewentualne luki w systemie prawnym i ustępujące normom prawa pisanego, gdy te wypełniają wykryte luki. Działają zatem tylko tak długo, jak długo w systemie prawnym nie pojawią się, dotyczące danego stanu faktycznego, normy prawne oparte na przepisach prawa pozytywnego. Z kolei zasady obligatoryjne mają zawsze pierwszeństwo przed prawem stanowionym, ponieważ mają one wyższą moc prawną w systemie prawa⁴⁷.

Według kryterium przedmiotowego, zdaniem *A. Kalisz-Prakopik* i *L. Leszczyńskiego*, można wyróżnić zasady dotyczące kwestii ustrojowych (np. zasada praworządności), zasady odnoszące się do relacji między prawem unijnym a prawem krajowym (np. zasada pierwszeństwa), zasady dotyczące praw i wolności jednostki (np. zasada zakazu dyskryminacji) oraz tzw. swobody, czyli materialne i skodyfikowane zasady prawa unijnego, dotyczące jego poszczególnych dziedzin⁴⁸. Zastosowanie tego samego kryterium podziału doprowadziło innych autorów do wyróżnienia:

- 1) zasad konstytucyjnych definiujących Unię jako unię prawa (autonomia, bezpośredni skutek, bezpośrednie stosowanie, pierwszeństwo, jednolite stosowanie, kompetencje powierzone, subsydiarność, lojalność);
- 2) zasad fundamentalnych chroniących obywateli (państwo prawne, demokracja, prawa podstawowe, skuteczna ochrona sądowa);
- 3) zasad wynikających z niektórych przepisów traktatów o fundamentalnym znaczeniu⁴⁹.

⁴² *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 10.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Polega ona na tym, że „władza publiczna ustanawia więź i wzajemną pomoc między obywatelami”. Zasada ta zakotwiczona jest w art. 1 akapit 3 i art. 2 TUE. *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 3, s. 12.

⁴⁶ *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 2, s. 6.

⁴⁷ *H. Schermers*, Human rights as general principles of law, s. 61.

⁴⁸ *A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński*, Zasady prawa, s. 24; tak również *J. Helios, W. Jedlecka*, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 54–55.

⁴⁹ *O. Wiklund, J. Bengoetxea*, General constitutional principles, s. 133–134.

Zasady dzieli się także na zasady tworzenia prawa i zasady stosowania prawa⁵⁰ albo na zasady ustrojowe, instytucjonalne i stosowania prawa⁵¹.

- 7 Na użytek niniejszego opracowania przyjęto natomiast, że zasadami prawa Unii Europejskiej są zasady prawa unijnego jako autonomicznego porządku prawnego (zasady systemowe), zasady ogólne prawa unijnego, zasada poszanowania praw podstawowych (będąca niegdyś zasadą ogólną prawa unijnego, a następnie zasadą wpisaną do art. 6 TUE) oraz zasady strukturalne zawarte w traktatach, a dotyczące relacji między Unią a państwami członkowskimi⁵².

§ 3. Charakter zasad prawa UE

- 8 W ujęciu doktrynalnym **zasady prawa są normami nadrzędnymi aksjologicznie** ze względu na wagę zawartych w nich treści oraz doniosłość dla całego systemu prawnego lub jego dostatecznie wyodrębnionej części⁵³. Z punktu widzenia teorii prawa wspomniana nadrzędność nie ma związku z „wertikalnym układem norm systemu”, jednak w przypadku prawa unijnego – przynajmniej dla niektórych typów zasad – nadrzędność ta wynika nie tylko z samej wagi tych zasad dla unijnego porządku prawnego, ale także z ich formalnoprawnego statusu jako źródeł unijnego prawa pierwotnego. Ma to miejsce w przypadku zasad ogólnych prawa unijnego, niektórych praw podstawowych oraz zasad traktatowych⁵⁴. W odniesieniu do norm unijnego prawa pochodnego zasady te działają na zasadzie *lex superior*. Natomiast w odniesieniu do prawa krajowego zasady te działają na zasadzie „eliminacji funkcjonalnej (odmowy zastosowania) normy stojącej w kolizji z normą hierarchicznie wyższą”⁵⁵. Podziałowi temu uymykają te zasady systemowe unijnego porządku prawnego, które nie są jednocześnie zasadami ogólnymi lub prawami podstawowymi (jak np. pierwszeństwo, autonomia, bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek), gdyż nie mają one statusu źródeł prawa pierwotnego.
- 9 Sam TS w zakresie normatywnego charakteru zasad nie jest konsekwentny. Co prawda przyjmuje, że przedmiotem pytania prejudycjalnego, a zatem także dokonywanej przez TS wykładni, mogą być zasady prawa Unii, ale jednocześnie rozróżnia między zasadami a normami prawa unijnego⁵⁶, ewentualnie między zasadami a przepisami⁵⁷, choć jednocześnie nie różnicuje mocy wiążącej norm (przepisów) i zasad ani nie

⁵⁰ J. Helios, W. Jedlecka, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 55–56.

⁵¹ Z. Brodecki, Prawo integracji w Europie, s. 41.

⁵² A. von Bogdandy, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 7.

⁵³ A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, Zasady prawa, s. 23; J. Helios, W. Jedlecka, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 49; M. Kordela, Zasady prawa, s. 102.

⁵⁴ A.G. Toth, Human rights as general principles of law, s. 76.

⁵⁵ A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, Zasady prawa, s. 23.

⁵⁶ „Normy i zasady prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu zawisłego przed tym sądem” – wyroki TS: z 12.9.2013 r., C-475/11, *Kostas Konstantinides*, ECLI:EU:C:2013:542, pkt 42; z 4.10.2012 r., C-249/11, *Christo Bjanow p. Glawen sekretar na Ministerstvoto na watesznite raboti*, ECLI:EU:C:2012:608, pkt 58; z 18.12.2019 r., C-447/18, *UB p. Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*, ECLI:EU:C:2019:1098, pkt 35.

⁵⁷ Wyroki TS: z 4.10.2012 r., C-249/11, *Bjanow*, ECLI:EU:C:2012:608, pkt 58; z 29.3.2012 r., C-417/10, *3M Italia*, ECLI:EU:C:2012:184, pkt 29.

pozbawia zasad waloru normatywnego⁵⁸. Zasady prawa UE są bezpośrednio stosowane⁵⁹. Objęte są zatem regułą *Simmenthal*, muszą być uwzględniane przez sądy krajowe w procesie stosowania prawa w sprawach unijnych, a jednostki mogą wywodzić z nich korzystne dla siebie skutki prawne zarówno w postępowaniach z udziałem państwa członkowskiego lub jego emanacji, jak i z udziałem innych jednostek.

Sporną kwestią jest, czy zasady te można traktować jako „samoistne pierwotne źródła prawa”⁶⁰. Niewątpliwie tak można potraktować zasady ogólne prawa unijnego i te zasady, które mają charakter pisany (jak np. zasada poszanowania praw podstawowych czy zasada subsydiarności). Dyskusyjne może się wydawać, czy w taki sam sposób należy traktować te zasady systemowe prawa unijnego, które dotyczą cech unijnego porządku prawnego jako autonomicznego systemu prawnego (zasada autonomii, zasada jednolitej wykładni i stosowania, zasady bezpośredniego stosowania i bezpośredniego skutku, zasada pierwszeństwa). Jeżeli jednak podzieli się założenie, zgodnie z którym wszystkie zasady prawa unijnego są normami prawnymi⁶¹ jako kreujące różnego rodzaju wzorce zachowania adresatów norm prawnych i podmiotów stosujących prawo (np. obowiązek niezastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym), to także te zasady strukturalne należałoby potraktować jako źródła prawa pierwotnego w postaci zasad drugiego stopnia rozstrzygających kwestie walidacyjne, interpretacyjne, inferencyjne i kolizyjne⁶².

Sporne również pozostaje zagadnienie, na ile można traktować je – w myśl koncepcji teoretycznych – jako zasady-zasady albo jako zasady-reguły⁶³. W prawie unijnym używa się pojęcia zasad także dla norm mających status reguł w rozumieniu koncepcji *Dworkina* czy *Alexy’ego*⁶⁴. Z jednej strony uznanie określonej normy za zasadę nie powoduje jako takie „konkretnych skutków prawnych”⁶⁵, z drugiej, zasady prawa Unii są ogólnikowe i ich zastosowanie wymaga wyważania między różnymi wchodzącymi w grę w danym stanie faktycznym, często sprzecznymi ze sobą, zasadami⁶⁶. O ile zatem w przypadku zasad ogólnych prawa unijnego, zasady poszanowania praw podstawowych czy zasad traktatowych można raczej skłaniać się ku stanowisku, że mamy do czynienia z zasadami w rozumieniu wspomnianych koncepcji teoretycznych (np. konieczność wyważania między zasadą wolności działalności gospodarczej a prawem do prywatności i zasadą proporcjonalności), o tyle w przypadku zasad strukturalnych unijnego systemu prawnego mamy do czynienia ze zbiorem reguł „przekładającym się na precyzyjne wskazania co do postępowania w konkretnych przypadkach”⁶⁷

⁵⁸ Wyroki TS: z 16.3.2021 r., C-596/19 P, *Komisja p. Węgrom i Polsce*, ECLI:EU:C:2021:202, pkt 47; z 5.6.2019 r., C-38/17, *GTP p. HS*, ECLI:EU:C:2019:461, pkt 28; z 7.11.2013 r., C-313/12, *Giuseppa Romeo*, ECLI:EU:C:2013:718, pkt 37; z 15.1.2014 r., C-176/12, *Association de médiation sociale*, ECLI:EU:C:2014:2, pkt 27.

⁵⁹ Wyr. TS z 15.1.2014 r., C-176/12, *Association de médiation sociale*, ECLI:EU:C:2014:2, pkt 46.

⁶⁰ *J. Helios, W. Jedlecka*, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 52.

⁶¹ *A. Zawidzka-Łojek*, Ogólne zasady prawa, w: System PrUE, t. 1, 2020, s. 715; *B. de Witte*, Institutional principles, s. 144–155.

⁶² Co do takiego rozumienia zasad prawa zob. *M. Dybowski*, Prawa fundamentalne, s. 23.

⁶³ *A. Zawidzka-Łojek*, Ogólne zasady prawa, w: System PrUE t. 1, 2020, s. 713.

⁶⁴ *A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński*, Zasady prawa, s. 24.

⁶⁵ *A. von Bogdandy*, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 9.

⁶⁶ *A. Zawidzka-Łojek*, Ogólne zasady prawa, w: System PrUE, t. 1, 2020, s. 715.

⁶⁷ *Ibidem*.

(np. przepis prawa unijnego wywołuje bezpośredni skutek albo go nie wywołuje, a jak wywołuje, to podmiot stosujący prawo musi zachować się w sposób określony formułą *Simmenthal*).

- 12 Jak się wydaje, najtrafniejsze jest założenie, zgodnie z którym posługiwanie się doktrynalną koncepcją rozgraniczającą w sposób jednoznaczny i kategorię między zasadami a regułami jest nieadekwatne przy opisywaniu i porządkowaniu zasad prawa Unii⁶⁸ oraz że omawiane w niniejszym opracowaniu zasady (szersze) leżą u podstaw różnych reguł (węższych) i uzasadniają ich istnienie⁶⁹.

§ 4. Funkcje zasad prawa UE

- 13 Zasady prawa jako takie pełnią szereg funkcji: wypełniania luk prawnych, interpretacyjną, korygującą, kreacyjną, regulacyjną, ochronną, kształtującą wzorce zachowania⁷⁰. W prawie unijnym służą konstytucjonalizacji tego prawa⁷¹. Od strony pragmatycznej zasady w prawie unijnym odgrywają istotną rolę zarówno w procesie wykładni i stosowania prawa unijnego, jak i w procesie wykładni i stosowania prawa krajowego⁷². Zarówno prawo unijne, jak i prawo krajowe muszą być tworzone, wykładane i stosowane w sposób zgodny z zasadami⁷³. W ten sposób zasady sterują wykonywaniem kompetencji przez Unię i realizacją obowiązków przez państwa członkowskie⁷⁴. O ile w przypadku prawa unijnego zasady prawa UE decydują o jego ważności, a przez to obowiązywaniu, o tyle w przypadku prawa krajowego rzutują na ocenę jego zgodności z prawem unijnym, a w konsekwencji na możliwość stosowania jego norm w konkretnym postępowaniu oraz na odpowiedzialność państwa członkowskiego za naruszenie traktatów⁷⁵.
- 14 W świetle orzecznictwa TS zasady prawa Unii pełnią różne funkcje. Naturalną jest kontrola ważności aktów unijnego prawa pochodnego i jego wykładni uwzględniającej wzorce postępowania wynikające z zasad⁷⁶. Współcześnie o wiele częściej zasady dostarczają wzorców dla rekonstrukcji norm postępowania, z którymi zestawiane jest działanie państwa członkowskiego lub treść przepisów krajowych celem rozstrzygnięcia o zgodności albo niezgodności z prawem unijnym⁷⁷.

⁶⁸ A. von Bogdandy, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 9.

⁶⁹ O. Wiklund, J. Bengoetxea, General constitutional principles, s. 121.

⁷⁰ J. Helios, W. Jedlecka, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 51–52.

⁷¹ A. von Bogdandy, Podstawowe zasady prawa UE, cz. 1, s. 8.

⁷² J. Helios, W. Jedlecka, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 49.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ M. Herdegen, The origins and development, s. 22.

⁷⁵ Podobnie J. Helios, W. Jedlecka, Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej, s. 49.

⁷⁶ Wyr. TS z 31.3.2011 r., C-546/09, *Aurubis Bulgaria*, ECLI:EU:C:2011:199, pkt 43.

⁷⁷ Wyroki TS: z 14.10.2020 r., C-677/19, *Valoris*, ECLI:EU:C:2020:825, pkt 38; z 16.3.2021 r., C-596/19 P, *Komisja p. Węgrom i Polsce*, ECLI:EU:C:2021:202, pkt 47; z 6.5.2010 r., sprawy połączone C-145/08 i C-149/08, *Club Hotel Loutraki AE i in.*, ECLI:EU:C:2010:247; z 29.3.2012 r., C-417/10, *3M Italia*, ECLI:EU:C:2012:184, pkt 29; z 8.5.2019 r., C-230/18, *PI p. Landespolizeidirektion Tirol*, ECLI:EU:C:2019:383, pkt 85.

§ 5. Zasady prawa UE a wartości z art. 2 TUE

15

Do zasad omawianych w niniejszym tomie nie zaliczono wartości wymienionych w art. 2 TUE, przyjmując, że to te wartości są źródłem szczegółowych zasad – wzorców postępowania. Jak wyjaśniono powyżej, zasady są normami nakazującymi realizację wartości⁷⁸. Wartości Unii wymienione w art. 2 TUE pełnią fundamentalną rolę z punktu widzenia tworzenia i legitymizowania Unii jako wspólnoty politycznej⁷⁹. Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony wartości wymienione obecnie w art. 2 TUE określono w art. 6 TUE mianem zasad. W piśmiennictwie zmianę tę traktuje się jako nadanie godności człowieka, prawom człowieka, demokracji i państwu prawnemu (praworządności) znaczenia wykraczającego poza *stricte* prawne. Wartości UE wyrażone w art. 2 TUE stanowią z jednej strony wyraz aksjologicznych zasad unijnego porządku prawnego. Z drugiej strony to „rzeczywiste kryteria normatywne, posiadające najwyższą wartość”, które jednocześnie są wspólne dla państw członkowskich i ich obywateli oraz stanowią „właściwą podstawę wspólnej europejskiej rodziny”⁸⁰. Jako leżące u podstaw całego porządku prawnego UE w doktrynie kwalifikowane są jako zasady podstawowe, a nawet założycielskie, które – obok zasad zawartych w tytule I TUE odnoszących się do alokacji kompetencji, lojalnej współpracy oraz strukturalnej zgodności – stanowią zasady konstytucyjne UE⁸¹. Dlatego w piśmiennictwie przyjmuje się, że „wartości” z art. 2 TUE i „zasady” to kategorie komplementarne i wzajemnie zależne⁸². W tym ujęciu wartości wymienione w TUE są źródłem – niepodlegającej kontestacji ze strony państw członkowskich, które wyraziły dobrowolnie zgodę na uznanie tych wartości i ich respektowanie – aksjologii konstytucyjnej, realizowanej w praktyce właśnie za pomocą omawianych w niniejszym tomie Systemu zasad prawa unijnego. Tym samym wartości stanowią „integralny element zasad i przez te zasady są identyfikowane i inkorporowane do systemu prawnego w procesie stosowania”⁸³. W piśmiennictwie przyjmuje się również, że wartości z art. 2 TUE wywołują skutki prawne i są normami, a przez to zasadami podstawowymi⁸⁴. Odnotować należy, że stanowisko samego TS nie jest w tej kwestii jednolite, choć można mówić o przewadze wypowiedzi przyjmujących założenie, zgodnie z którym w art. 2 TUE wymieniono wspólne dla państw członkowskich podstawowe wartości⁸⁵.

⁷⁸ M. Kordela, *Zasady prawa*, s. 102.

⁷⁹ A. Soltys, *Wartości Unii Europejskiej*, w: *System PrUE*, t. 1, 2020, s. 106.

⁸⁰ A. von Bogdandy, *Tyrania wartości?*, s. 4; podobnie M. Safjan, *Rządy prawa*, s. 6.

⁸¹ A. Soltys, *Wartości Unii Europejskiej*, w: *System PrUE*, t. 1, 2020, s. 110.

⁸² A. Soltys, *Wartości Unii Europejskiej*, w: *System PrUE*, t. 1, 2020, s. 113; R. Poźdźik, *Wpływ naruszenia praworządności*, s. 7.

⁸³ A. Soltys, *Wartości Unii Europejskiej*, w: *System PrUE*, t. 1, 2020, s. 113; podobnie K. Lenaerts, *Wartości Unii Europejskiej*, s. 7.

⁸⁴ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE*, cz. 1, s. 10.

⁸⁵ W odniesieniu do państwa prawa – wyroki TS: z 24.6.2019 r., C-619/18, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 42; z 10.12.2018 r., C-621/18, *Andy Wightman i in. p. Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI:EU:C:2018:999, pkt 63; z 2.5.2018 r., sprawy połączone C-331/16 i C-366/16, *K. p. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie i H.F. p. Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 46; post. TS z 14.4.2021 r., C-504/20 P, *Lukáš Wagenknecht p. Radzie*, ECLI:EU:C:2021:305, pkt 39. W odniesieniu do udziału parlamentu w procesie legislacyjnym jako odzwierciedlającym „na poziomie Unii fundamentalną zasadę demokratyczną, zgodnie z którą lud uczestniczy w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgroma-

16 Wartości te stanowią podstawę (fundament) Unii jako takiej i jej prawa⁸⁶, a więc stanowią podstawę dla konstrukcji zasad systemowych prawa Unii. Trybunał Sprawiedliwości wychodzi z założenia, że „każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia”⁸⁷. Dlatego przestrzeganie przez państwa członkowskie wartości jest również warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego⁸⁸. Dla poszanowania tych wartości konieczne jest przestrzeganie prawa Unii przez wszystkie państwa, co jest możliwe w przypadku respektowania przez organy tych państw zasad prawa Unii jako autonomicznego systemu prawnego. Wartości z art. 2 TUE są także warunkiem akcesji, gdyż ich poszanowanie stanowi warunek wstępny przystąpienia do Unii każdego państwa europejskiego⁸⁹ i podlega kontroli w trakcie przygotowań do akcesji, a nawet po jej dokonaniu w zakresie realizacji zobowiązań przedakcesyjnych w odniesieniu do tych wartości⁹⁰. Poziom spełniania przez państwo wartości Unii, który nie może ulec pogorszeniu, ustala się na dzień akcesji⁹¹.

17 Jednocześnie w wypowiedziach TS używa się przy odnoszeniu się do konkretnych wartości z art. 2 TUE określenia „zasada”, które jednak – jak się wydaje – występuje w tym kontekście jedynie w znaczeniu opisowym. I tak wartością z art. 2 TUE jest zasada demokracji i zasada równości⁹², zasada państwa prawnego⁹³, zasada legalności i zasada praworządności⁹⁴, zapewnienie sprawiedliwości⁹⁵, czy niektóre prawa podstawowe (np. wolność wypowiedzi) odzwierciedlające wartości, jeżeli zaliczone zosta-

dzenia przedstawicielskiego” – wyr. TS z 19.7.2012 r., C-130/10, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2012:472, pkt 81.

⁸⁶ Wyroki TS: z 6.12.2018 r., C-551/18 PPU, *IK*, ECLI:EU:C:2018:991, pkt 34; z 19.9.2018 r., C-327/18 PPU, *RO*, ECLI:EU:C:2018:733, pkt 34; z 11.3.2020 r., C-314/18, *Openbaar Ministerie p. SF*, ECLI:EU:C:2020:191, pkt 35; z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 35.

⁸⁷ Wyr. TS z 24.9.2020 r., C-195/20 PPU, *Postępowanie karne przeciwko XC*, ECLI:EU:C:2020:749, pkt 30.

⁸⁸ Wyr. TS z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. p. Inspekția Judiciară i in.*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 162; *A. Soltyș*, Wartości Unii Europejskiej, w: System PrUE, t. 1, 2020, s. 111; *M. Safjan*, Rządy prawa, s. 6.

⁸⁹ Wyr. TS z 18.12.2019 r., C-447/18, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*, ECLI:EU:C:2019:1098, pkt 161.

⁹⁰ Wyr. TS z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 160–161.

⁹¹ Wyroki TS: z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 163; z 20.4.2021 r., C-896/19, *Republika p. Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 63, 64.

⁹² Wyroki TS: z 3.6.2021 r., C-650/18, *Węgry p. Parlamentowi*, ECLI:EU:C:2021:426, pkt 94; z 25.6.2020 r., C-14/19 P, *Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (Satcen) p. KF*, ECLI:EU:C:2020:492, pkt 58.

⁹³ Wyroki TS: z 9.7.2020 r., C-272/19, *VQ p. Land Hessen*, ECLI:EU:C:2020:535, pkt 45; z 27.2.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses p. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32; z 25.6.2020 r., C-14/19 P, *Satcen*, ECLI:EU:C:2020:492, pkt 58.

⁹⁴ Wyroki TS: z 17.1.2019 r., C-310/16, *Postępowanie karne przeciwko Petarowi Dzivevowi i in.*, ECLI:EU:C:2019:30, pkt 34–35; z 1.10.2015 r., C-230/14, *Weltimmo s.r.o. p. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, ECLI:EU:C:2015:639, pkt 56.

⁹⁵ Post. TS z 14.4.2021 r., C-504/20 P, *Wagenknecht*, ECLI:EU:C:2021:305, pkt 39.

ną do „istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa”⁹⁶. Niekiedy w tym samym orzeczeniu państwo prawa traktowane jest jako wartość i jako zasada⁹⁷.

Na użytek niniejszego tomu przyjęto, że **wartości z art. 2 TUE są konkretyzowane przez różnego rodzaju zasady szczegółowe** mające w nich oparcie, a niekiedy dodatkowo skonkretyzowane w innych przepisach TUE i TFUE. Jest to w ostatnich latach widoczne szczególnie wyraźnie w odniesieniu do wartości państwa prawnego⁹⁸, która konkretyzowana jest przez art. 19 TUE i potwierdzoną w nim zasadę efektywnej (skutecznej) ochrony sądowej⁹⁹, dodatkowo będącą prawem podstawowym z art. 47 KPP¹⁰⁰. Z kolei art. 10 TUE należy do przepisów traktatowych konkretyzujących wartość demokracji¹⁰¹. To właśnie omawiane w niniejszym tomie Systemu zasady i prawa podstawowe kreują normy zawierające różnorakie szczegółowe rozwiązania, pozwalające zapewnić poszanowanie wartości z art. 2 TUE¹⁰², tak jak przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zasady ogólne i prawa podstawowe realizowały poszczególne ele-

18

⁹⁶ Wyroki TS: z 6.10.2020 r., sprawy połączone C-511/18, C-512/18 i C-520/18, *La Quadrature du Net i in. p. Premier ministre i in.*, ECLI:EU:C:2020:791, pkt 114; z 23.4.2020 r., C-507/18, *NH p. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford*, ECLI:EU:C:2020:289, pkt 48; z 6.9.2011 r., C-163/10, *Postępowanie karne przeciwko Aldo Patriciello*, ECLI:EU:C:2011:543, pkt 31.

⁹⁷ Wyroki TS: z 25.6.2020 r., C-14/19 P, *Satcen*, ECLI:EU:C:2020:492, pkt 58 i 59; z 2.4.2020 r., sprawy połączone C-715/17, C-718/17 i C-719/17, *Komisja p. Polsce i in.*, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 65; z 19.9.2018 r., C-327/18 PPU, *RO*, ECLI:EU:C:2018:733, pkt 47; z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 71.

⁹⁸ Jako wartość państwo prawne określono m.in. w post. TS z 27.7.2017 r., C-441/17 R, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2017:877, pkt 102; wyrokach TS: z 26.3.2020 r., sprawy połączone C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, *Erik Simpson p. Radzie oraz HG p. Komisji*, ECLI:EU:C:2020:232, pkt 71; z 27.2.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 30; z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 160 i 169; z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 48; z 6.10.2020 r., C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran p. Radzie*, ECLI:EU:C:2020:793, pkt 35; z 28.3.2017 r., C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company p. Her Majesty's Treasury i in.*, ECLI:EU:C:2017:236, pkt 72; z 18.12.2019 r., C-447/18, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*, ECLI:EU:C:2019:1098, pkt 161.

⁹⁹ Wyroki TS: z 27.2.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32; z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 50; z 24.6.2019 r., C-619/18, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 58; z 5.11.2019 r., C-192/18, *Komisja p. Polsce (niezależność sądów powszechnych)*, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 98; z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. p. Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO p. Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 120; z 26.3.2020 r., sprawy połączone C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, *Simpson*, ECLI:EU:C:2020:232, pkt 71; z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 188; z 2.3.2021 r., C-824/18, *A.B. i in. p. Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 108.

¹⁰⁰ Wyr. TS z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 195.

¹⁰¹ Wyr. TS z 19.12.2019 r., C-418/18 P, *Patrick Grégor Puppink i in. p. Komisji*, ECLI:EU:C:2019:1113, pkt 64.

¹⁰² Wyroki TS: z 2.3.2021 r., C-824/18, *A.B. i in.*, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 116; z 5.11.2019 r., C-192/18, *Komisja p. Polsce (niezależność sądów powszechnych)*, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 106; z 17.12.2020 r., sprawy połączone C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, *L i P*, ECLI:EU:C:2020:1033, pkt 39; z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 48; z 19.12.2019 r., C-502/19, *Postępowanie karne przeciwko Oriolowi Junquerasowi Viesowi*, ECLI:EU:C:2019:1115, pkt 63.

menty (zasady-wartości) państwa prawnego¹⁰³, jako pojęcia o największym strategicznym znaczeniu w prawie unijnym¹⁰⁴.

19 **Wartość państwa prawnego** za pośrednictwem art. 19 TUE przyznaje sądom unijnym i krajowym zadanie pełnego stosowania prawa Unii oraz zapewnienie ochrony sądowej praw dla jednostek i wyłączną kompetencję TS do dokonania ostatecznej wykładni prawa Unii¹⁰⁵. Unia prawa – jako odpowiednik państwa prawnego – polega zaś na tym, że „jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii”¹⁰⁶. Zasada państwa prawa w prawie unijnym nie stanowi tylko źródła ograniczenia władzy publicznej Unii, ale konstytuuje tę władzę, ponieważ Unia jest wytworem prawa¹⁰⁷. Głównym elementem zasady państwa prawnego jest skuteczność prawa, gdyż to za pomocą jego norm odbywa się w takim państwie rządzenie. Wymaga to zapewnienia skutecznej kontroli sądowej, która jest cechą państwa prawnego¹⁰⁸, tak jak elementem tego państwa jest zasada podziału władz, która z kolei wymaga zagwarantowania niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z kolei sama niezależność jest składową zasady skutecznej ochrony sądowej¹⁰⁹.

20 Potwierdza to stanowisko piśmiennictwa, zgodnie z którym **elementami składowymi państwa prawnego**, jako konstrukcji prawa unijnego, są takie zasady jak: zasada legalizmu, zasada otwartości, zasada pewności prawa, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, zasada równości wobec prawa, zasada niezależnej i skutecznej kontroli sądowej, zasada poszanowania praw podstawowych, zasada skutecznego stosowania prawa UE¹¹⁰. Ponadto w piśmiennictwie sprzed traktatu z Lizbony przyjmowano, że samo odwołanie do zasady państwa prawnego nie jest wystarczające do

¹⁰³ Tak np. *M. Herdegen*, *The origins and development*, s. 4. Co do zasady państwa prawnego i mechanizmów jej ochrony oraz konsekwencji naruszenia zob. zwłaszcza *M. Taborowski*, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019 oraz *R. Poźdźik*, *Wpływ naruszenia praworządności*, s. 4–11; *J. Łacny*, *Zawieszenie wypłat funduszy UE*, s. 12–23; *J.W. Tkaczyński*, *T. Württenberger*, *Nowe ramy Unii Europejskiej*, s. 16–29; *P. Marcisz*, *M. Taborowski*, *Nowe ramy Unii Europejskiej*, s. 100–109; *J. Barcik*, *Skuteczność procedur ochrony praworządności*, s. 55–72; *R. Grzeszczak*, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności*, s. 28–54; *Z. Kmiecik*, *Rozłączność kompetencji organów władzy*, s. 112–126; *J. Wawrzyniak*, *Systemowa deprecjacja praworządności*, s. 67–85; *A.M. Świątkowski*, *Unijna koncepcja praworządności*, s. 5–25.

¹⁰⁴ *A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady prawa UE*, cz. 2, s. 5.

¹⁰⁵ Wyr. TS z 25.6.2020 r., C-14/19 P, *Satcen*, ECLI:EU:C:2020:492, pkt 59; opinia TS z 30.4.2019 r., 1/17, ECLI:EU:C:2019:341, pkt 111; wyroki TS: z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 167; z 5.11.2019 r., C-192/18, *Komisja p. Polsce (niezależność sądów powszechnych)*, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 98.

¹⁰⁶ Wyroki TS: z 27.2.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 31; z 3.10.2013 r., C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 91, 94; z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 49.

¹⁰⁷ *A. von Bogdandy*, *Podstawowe zasady prawa UE*, cz. 2, s. 6–7; *M. Safjan*, *Rządy prawa*, s. 5.

¹⁰⁸ Wyroki TS: z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 51; z 27.2.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 36; z 25.6.2020 r., C-14/19 P, *Satcen*, ECLI:EU:C:2020:492, pkt 58.

¹⁰⁹ Wyroki TS: z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 195; z 2.3.2021 r., C-824/18, *A.B. i in.*, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 116, 118.

¹¹⁰ *A. Soltys*, *Wartości Unii Europejskiej*, w: *System PrUE*, t. 1, 2020, s. 140–141.

wykreowania zasady ogólnej prawa unijnego, gdyż te muszą być dodatkowo zakotwiczone albo w prawie państw członkowskich, albo w prawie międzynarodowym, odmawiając w ten sposób zasadom z art. 6 TUE (obecnie wartościom z art. 2 TUE) normatywnego charakteru¹¹¹.

Uznanie wartości wyliczonych w art. 2 TUE za wartości wspólne dostarcza TS dodatkowej aksjologicznej podstawy dla założenia, zgodnie z którym prawo UE, realizujące te wartości, musi być przestrzegane przez samą Unię, jak i państwa członkowskie¹¹². Także wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz między ich sądami opiera się na założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie podziеляją szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w art. 2 TUE¹¹³. Nie oznacza to jednak, że art. 2 TUE i zawarte w nim wartości nie mają samodzielnego znaczenia normatywnego. Wartości z art. 2 TUE są wiążące nie tylko w tym sensie, że ich przestrzeganie kontrolowane jest na poziomie politycznym, czy to na etapie decydowania o przyjęciu nowego państwa do Unii, czy to w ramach procedury z art. 7 TUE. Wynikają z nich różnego rodzaju normy, które muszą być przestrzegane w postępowaniach sądowych zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, a ponadto normy te – mające swoje oparcie właśnie w tych wartościach – mogą być egzekwowane przez jednostki, jako bezpośrednio stosowane¹¹⁴. Wartości stanowią nie tylko wzorzec dla wykładni unijnego prawa pierwotnego i pochodnego oraz oceny ważności aktów prawa pochodnego¹¹⁵, ale także dla weryfikacji zgodności z prawem unijnym prawa krajowego¹¹⁶. Wartości te zaliczane są do norm bezpośrednio stosowanych, choć same z siebie „zakazują one jedynie wyjątkowo problematycznych działań, nie wskazując przy tym jednak właściwej drogi, ani też nie narzucając określonego sposobu kształtowania instytucji w państwach członkowskich”¹¹⁷. Przy takim ujęciu stanowią one „czerwone linie” graniczne dla państw członkowskich.

21

¹¹¹ Tak np. X. Groussot, *General Principles of Community Law*, s. 11.

¹¹² Wyroki TS: z 19.9.2018 r., C-327/18 PPU, *RO*, ECLI:EU:C:2018:733, pkt 34; z 11.3.2020 r., C-314/18, *SF*, ECLI:EU:C:2020:191, pkt 35; z 25.7.2018 r., C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 35.

¹¹³ Wyroki TS: z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 160; z 20.4.2021 r., C-896/19, *Repubblica*, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 61, 62.

¹¹⁴ A. von Bogdandy, *Tyrania wartości?*, s. 6.

¹¹⁵ M. Safjan, *Rzeczywistość prawa*, s. 6; zob. wyr. TS z 6.10.2020 r., C-623/17, *Privacy International p. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs i in.*, ECLI:EU:C:2020:790, pkt 62; wyr. TS z 27.3.2019 r., C-620/16, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2019:256, pkt 50; post. TS z 14.4.2021 r., C-504/20 P, *Wagenknecht*, ECLI:EU:C:2021:305, pkt 39 – z tym zastrzeżeniem, że wykładnia uwzględniająca wartości z art. 2 TUE nie może prowadzić do zmiany systemu kontroli sądowej przewidzianej w traktatach.

¹¹⁶ Wyr. TS z 18.5.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 178.

¹¹⁷ A. von Bogdandy, *Tyrania wartości?*, s. 8.

Rozdział II. Zasady systemowe prawa UE

Spis treści

	Nb
§ 6. Zasada autonomii prawa unijnego	1
I. Pojęcie i charakter	1
II. Funkcje	5
III. Ewolucja	6
IV. Stosunek do innych zasad	10
V. Zakres przedmiotowy	13
§ 7. Zasada jednolitego stosowania i wykładni prawa unijnego	25
I. Pojęcie i charakter	25
II. Stosunek do innych zasad	26
III. Zakres podmiotowy	27
IV. Zakres przedmiotowy	28
§ 8. Zasada efektywności prawa unijnego	31
I. Pojęcie	31
II. Charakter	36
III. Funkcje	37
IV. Ewolucja	38
V. Zakres podmiotowy	39
VI. Zakres przedmiotowy	40
VII. Stosunek do innych zasad	44
§ 9. Zasada efektywnej ochrony sądowej	47
I. Pojęcie	47
II. Charakter	55
III. Funkcje	57
IV. Stosunek do innych zasad	58
V. Zakres podmiotowy	64
VI. Zakres przedmiotowy	68
1. Uwagi ogólne	68
2. Zakres przedmiotowy w postępowaniach krajowych	69
3. Zakres przedmiotowy w postępowaniach unijnych	81
§ 10. Zasada procedur krajowych	83
I. Pojęcie	83
II. Charakter	89
III. Funkcje	91
IV. Ewolucja	92
V. Stosunek do innych zasad	93
VI. Zakres podmiotowy	94
VII. Zakres przedmiotowy	95
VIII. Sposób działania	98
IX. Zasada równoważności	100
X. Zasada skuteczności <i>sensu stricto</i>	108
§ 11. Zasada bezpośredniego obowiązywania prawa unijnego	119

[Przejdź do księgarni →](#)