

Charakter prawa UE w orzecznictwie Trybunałów Konstytucyjnych wybranych państw członkowskich

1. Uwagi ogólne

Od początku powstania Wspólnot Europejskich kształtował się model współpracy krajowych trybunałów konstytucyjnych i Trybunału Sprawiedliwości. Zdarzało się i nadal zdarza, że relacja pomiędzy tymi organami może być dość burzliwa, zwłaszcza gdy państwa członkowskie nie akceptują w pełni linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości (TS)¹. Każde państwo członkowskie musi wypracować swój model współpracy pomiędzy organami sądowymi a sądem konstytucyjnym i zaakceptować konsekwencje stosowania na gruncie krajowym zasady pierwszeństwa i zasady skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego/unijnego². Z wypowiedzi TS w wyroku w sprawie *Simmenthal*³ wynika, iż sąd krajowy zobowiązany jest do zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego a gdy jest to konieczne – odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa wspólnotowego.

Przedmiotem analizy orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państwa członkowskich będzie zasada pierwszeństwa prawa unijnego. Zasada ta wpływa na system prawa krajowego każdego państwa członkowskiego dlatego sądy konstytucyjne podejmują próby sformułowania warunków uczestnictwa państw w integracji, m.in. poprzez ustalenie relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym/unijnym. Zagadnienie pierwszeństwa tego prawa można rozpatrywać w trzech płaszczyznach. Pierwsza dotyczy kolizji prawa unijnego z normami krajowymi rangi ustawowej i podstawowej. Druga – bardziej skomplikowana – dotyczy kolizji konstytucyjnej, tj. zgodności aktów prawa UE oraz norm konstytucyjnych. Trzecia dotyczy natomiast kontroli *ultra vires* w kwestii aktów Unii wydanych bez podstawy prawnej zawartej w

1 Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony funkcjonowała nazwa Europejski Trybunał Sprawiedliwości, natomiast Traktat wprowadził nazwę Trybunał Sprawiedliwości UE jednak dla większej przejrzystości będzie używana jedna „zbiorcza” nazwa Trybunał Sprawiedliwości.

2 Autorka będzie używać określenia prawo wspólnotowe, prawo unijne stosownie do etapów zmian jakie następowały w charakterze prawnym Wspólnot Europejskich a później Unii Europejskiej.

3 Wyrok z 9.03.1978, w sprawie 106/77, Tłumaczenie wyroku w: *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji*. Omówienie wybranych orzeczeń (1963-2005), Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów, <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/PIERWSZENSTWO.pdf> (dostęp: 15.02.2022)

traktatach lub z przekroczeniem tej podstawy⁴.

Na przestrzeni lat można zauważyć jak orzecznictwo sądów konstytucyjnych wpływało na kształtowanie się prawa wspólnotowego później unijnego. W związku z tym, dla większej przejrzystości, omawianie orzecznictwa zostanie podzielone na okresy powiązane z rozwojem działalności tej organizacji międzynarodowej.

2. Stanowisko trybunałów konstytucyjnych wobec kształtującej się zasady nadrzędności prawa wspólnotowego.

W tej części analizie zostaną poddane orzeczenie sądów konstytucyjnych dwóch państw członkowskich UE – Niemiec i Włoch. Wybór podyktowany był ze względu na dość dynamiczny rozwój poglądów w tych państwach na temat zasady nadrzędności prawa wspólnotowego. Należy również zauważyć, że Republika Federalna Niemiec i Włochy znalazły się w kręgu sześciu państw założycieli Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, która była pierwszym krokiem w kierunku stworzenia wspólnoty państw⁵. Szybki rozrost zakresu działalności gospodarczej i politycznej Wspólnot Europejskich następnie Unii Europejskiej przyczynił się do powstania rozbudowanego systemu zasad i procedur, które regulują sposób działania instytucji unijnych. Niemalże od samego początku działalności Wspólnot Europejskich powszechnie mówiono o powstaniu nowego porządku prawnego (wyrok TS z 1964 r. *Costa przeciwko ENEL*), niemającego jedynie charakteru międzynarodowego. Państwa członkowskie zobowiązały się do zapewnienia pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania tego prawa. Jednak nie zawsze zasady wprowadzane przez TS były bezwzględnie przyjmowane na gruncie krajowym, jako przykład można wskazać pierwsze orzeczenia włoskiego Sądu Konstytucyjnego: m. in. w sprawach *Costa przeciwko ENEL* 1964 r., *San Michele* 1965 r.⁶, czy orzeczenia niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego: *Solange I* z 1974 r. i *Solange II* 1986 r.⁷.

4 Tak. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego UE w trybie skargi konstytucyjnej i pytań prawnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 55.

5 Początkiem tego procesu było podpisanie w latach 50 – tych XX w. traktatów powołujących do istnienia trzy Wspólnoty-Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

6 Wyrok z 7.03.1964 r., GC 1964, nr 1, wyrok z 27.12. 1965 r., GC 1966, nr 1. Tłumaczenia wyroków w: *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, tłumaczenia wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE, oprac. B. Banaszak, P. Bogdanowicz, publikacja dostępna na stronie internetowej TK, <http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/EUROPA_2006.pdf>, (dostęp 15.02.2022).

7 Orzeczenie Drugiego Senatu FSK, BvL 52/71, Orzeczenie Drugiego Senatu FSK, 2 BvR 197/83, tekst w: *Relacje...*, s. 68-70 i s. 73-75.

W przypadku Włoch akceptacja zasad pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego (obecnie prawa unijnego) przebiegała w sposób dość skomplikowany. Okres kształtowania się stanowiska Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej (SK) określa się jako *commino comunitario*⁸. Włoska linia orzecznicza rozpoczęła się od zaprzeczenia uznawania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, następnie uznania jej ale pod pewnymi warunkami⁹. Przełomowe orzeczenia w sprawach *Costa przeciwko ENEL* i *San Michele* pokazują jak SK nie uznawał zasady nadrzędności prawa wspólnotowego. Sprawa *Costa przeciwko ENEL* była również przedmiotem postępowania TS na wniosek mediolańskiego Sądu Pokoju, który zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

Włoski SK wskazał, że umowa międzynarodowa ma tę samą rangę, co ustawa włączająca ją do porządku krajowego. Z tego względu kolizja między normami takiej umowy a pozostałymi normami prawa krajowego powinna być rozstrzygana zgodnie z regułą *lex posterior derogat legi priori*¹⁰. Dodatkowo Sąd podkreślił, iż państwo może w przyszłości uchwalić ustawę cofającą zgodę na ograniczenie swojej suwerenności¹¹. Z wypowiedzi SK wynika, iż potraktował traktaty wspólnotowe¹² jak zwykłą umowę międzynarodową, której moc prawna jest równa ustawie krajowej. Kolejne orzeczenie w sprawie *San Michele*, które było odpowiedzią na pytanie prawne Sądu w Turynie, dotyczyło kwestii zgodności przepisów prawa pierwotnego z Konstytucją włoską. Tym razem SK pokazał łagodniejsze swoje oblicze i stwierdził, że *obowiązkiem państwa członkowskiego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali nie jest uczynienie wspólnotowego porządku częścią prawa krajowego, lecz zapewnienie mu skuteczności w porządku wewnętrznym*¹³. W literaturze podkreśla się, iż poglądy SK stanowiły krok na drodze ewolucji orzecznictwa prowspólnotowego¹⁴. Jednak podkreślił również istnienie pewnej kategorii nienaruszalnych praw człowieka oraz podstawowych zasad włoskiego porządku konstytucyjnego¹⁵. Stanowisko SK w

8 Określenie to oznacza drogę Włoch w kierunku uznania stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. K. Doktor-Bindas, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na system źródeł prawa Republiki Włoskiej*, Warszawa 2014 r., s. 97; J. Wawrzyniak, *Problematyka zmiany konstytucji Republiki Włoskiej*, „Państwo i Prawo” nr 2/2018, s. 68.

9 W literaturze przedmiotu dzieli się czas kształtowania linii orzeczniczej SK na trzy etapy: pierwszy od 1964 do 1973 r., drugi od 1973 do 1984 r. a trzeci po 1984 r., K. Doktor-Bindas, *Wpływ...*, s. 98; J. Wawrzyniak, *Problematyka...*, s. 68.

10 M. Stiermstrom, *The relationship between community law and national law*, „Jean Monnet, Robert Schuman Paper Series” vol. 5/2005, s. 4, <http://aei.pitt.edu/8162/1/Stiermstromfinal.pdf>, (dostęp: 11.03.2022).

11 *Ibidem*.

12 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom).

13 *Relacje...*, s. 113.

14 *Ibidem*, s. 114.

15 K. Doktor-Bindas, *Wpływ prawa...*, s. 108. Autorka zwraca uwagę, że SK w tym orzeczeniu zapoczątkował pojmowanie pewnych przepisów Konstytucji włoskiej określonych jako nienaruszalne.

sprawie *San Michele* dało podstawę do ukształtowania się doktryny *controlimiti*, czyli wyłączenia pewnych praw i zasad, które nie podlegają zmianom nawet w drodze rewizji konstytucji¹⁶.

Kilka lat po wydaniu wyroku w sprawach *Costa przeciwko ENEL*, czy *San Michele* SK zmienił nieco swoje stanowisko w zakresie pozycji prawa wspólnotowego w systemie prawa krajowego. W sprawie *Frontini*¹⁷ SK stwierdził, iż regulacja Konstytucji Włoch¹⁸ pozwala na ograniczenie kompetencji państwa w zakresie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej na rzecz organizacji międzynarodowej. Ponadto uznał wspólnotowy porządek prawny jako odrębny i autonomiczny w stosunku do porządku prawnego państw członkowskich¹⁹. Wyrok ten wyznacza drugi etap w linii orzeczniczej, który charakteryzuje się akceptacją zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, jednak pod warunkiem, że pierwszeństwo to musi być zapewnione w ramach włoskich zasad konstytucyjnych²⁰. Ta konstytucyjna bariera zw. *controlimiti* ma na celu ochronę przed naruszeniami podstawowych zasad ładu konstytucyjnego oraz praw człowieka²¹. Co oznacza, że nie obowiązuje już zasada *lex posterior derogat legi priori*. SK ma prawo do kontroli zgodności prawa wspólnotowego z podstawowymi zasadami ustrojowymi oraz prawami i wolnościami jednostki gwarantowanymi w Konstytucji włoskiej²².

Następnie SK wykonał już krok ku akceptacji koncepcji TS i w orzeczeniu w sprawie *Granital*²³ stwierdził, iż w razie sprzeczności prawa wspólnotowego z prawem krajowym pierwszeństwo stosowania ma norma wspólnotowa bez względu na to kiedy została wydana. Sąd uznał niezależność systemu prawa europejskiego i prawa krajowego, które są skoordynowane ze sobą według podziału zadań określonych w Traktacie EWG. Kontroli zgodności prawa

16 K. Dokótr-Bindas, *Tożsamość konstytucyjna jako controlimite w Republice Włoskiej*, [w:] A. Wróbel, M. Ziółkowski (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 96.

17 Wyrok z 18.12.1973 r., GC 1973, nr 1, *Relacje...*, s. 114-115.

18 Art. 11 Konstytucji włoskiej stanowi, że „Włochy wyrzekają się wojny jako instrumentu zamachu na wolność innych narodów i jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych; wyrażają zgodę, pod warunkiem wzajemności ze strony innych państw, na ograniczenie suwerenności konieczne dla ładu, który zabezpieczy pokój i sprawiedliwość między Narodami; popierają i wspomagają organizacje międzynarodowe dążące do takiego celu”, Konstytucja Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r., tłumaczenie Z. Witkowski. https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf, (dostęp: 15.03.2022). Cytowany artykuł był podstawą prawną do przystąpienia Włoch do Wspólnoty Europejskiej oraz do Unii Europejskiej, ale i fundamentem konstytucyjnym dla bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego/unijnego przez sądy włoskie. Tak. A. Kustra, *Ewolucja wykładni art. 11 Konstytucji Włoch z 1947 r. w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 9/2008, s. 58.

19 *Relacje...*, s. 114.

20 J. Wawrzyniak, *Problematyka...*, s. 69.

21 K. Jachimowicz, *Orzecznictwo sądów konstytucyjnych krajów Unii Europejskiej wobec orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jego wdrażanie przez te organy. Republika Włosa*, Warszawa 2021, s. 11, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2022/02/IWS_Jachimowicz-K._Orzecznictwo-sadow-konstytucyjnych-krajow-UE-....-Republika-Wloska.pdf, (dostęp 21.03.2022).

22 A. Kustra, *Ewolucja wykładni...*, s. 60.

23 Wyrok SK z 5.06.1984 r., 170/1984, *Relacje...*, s. 117-118.

wspólnotowego z prawem krajowym dokonują sędziowie i w przypadku kolizji zastosują normę wspólnotową, mechanizm kontroli rozproszonej²⁴. Sąd powtórzył również swoje wcześniejsze stanowisko, w sprawie *Frontini*, dotyczące przepisów Konstytucji nie podlegających zmianie na skutek nadrzędności prawa wspólnotowego²⁵.

W orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) również są wypowiedzi, w których Trybunał miał pewne zastrzeżenia do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym rangi konstytucyjnej. W orzeczeniach w sprawie *Solange I* i *Solange II* FTK uznał, że przeniesienie praw zwierzchnich na instytucje międzynarodowe nie otwiera drogi do zmiany zasadniczej konstrukcji porządku konstytucyjnego²⁶. FTK stwierdził, iż *tożsamość* porządku konstytucyjnego nie może zostać zmieniona poprzez prawo wspólnotowe, jego struktury podstawowe nie mogą zostać naruszone²⁷. Wykluczona została możliwość formalnej zmiany konstytucji, gdy zmiana ta miałaby dotyczyć podstawowych zasad państwa (takich jak: demokracja, rządy prawa, ustrój republiki, państwo socjalne)²⁸. FTK uznał swoją kompetencję do badania pochodnego prawa UE co do zgodności z gwarancjami praw podstawowych zawartymi w konstytucji, dopóki Wspólnoty Europejskie nie zagwarantują skutecznej ochrony tych praw, równej ochronie wynikającej z niemieckiej Ustawy Zasadniczej²⁹.

W wyroku w sprawie *Solange II* Trybunał stwierdził, iż dopóki ochrona praw podstawowych, zapewniona poprzez orzecznictwo TS, będzie na takim samym poziomie jak ochrona tych praw wynikająca z Ustawy Zasadniczej³⁰ – *dopóty FTK nie będzie badać zgodności pochodnego prawa wspólnotowego z gwarancjami praw podstawowych zawartymi w UZ*³¹. Trybunał czasowo zawiesił wykonywanie swoich kompetencji³².

3. Orzecznictwo Trybunałów konstytucyjnych wydane w okresie po przyjęciu Traktatu z Maastricht

24 Doktryna *Granital* wypracowana przez SK stanowi do dziś podstawę wszelkich rozważań nad stosowaniem prawa unijnego. Zob. K. Doktor-Bindas, *Wpływ...*, s. 224.

25 P. Craig, *The ECJ, national courts and the supremacy of community law*, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW215/2018-2019/Craig%20-%20National%20courts%20and%20EU%20Supremacy.pdf>, s. 39, (dostęp 18.03.2022).

26 Orzeczenie Drugiego Senatu FSK, BvL 52/71, *Relacje...*, s. 68.

27 R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 1/1999, s. 100; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2007, s. 306.

28 R. Arnold, *Orzecznictwo...*, s. 100.

29 Orzeczenie Drugiego Senatu FSK, 2 BvR 197/83, *Relacje...*, s. 74.

30 Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., tłumaczenie B. Banaszak, A. Malicka https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf (dostęp 20.03.2022).

31 *Ibidem*.

32 P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności kontroli przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej*, „Zeszyty prawnicze BAS” nr 2/2011, s. 15

W tej części omówiona zostanie grupa orzeczeń związana z powstaniem UE oraz rozszerzeniem jej kompetencji, co oznaczało również sądowy rozwój prawa wspólnotowego/unijnego na poziomie krajowym. Unia Europejska została ustanowiona w 1993 r. na mocy Traktatu z Maastricht. Na tym etapie działalności integracji europejskiej następuje rozszerzenie kompetencji UE na obszary wykraczające poza *stricte* gospodarcze zagadnienia³³. Dlatego warto dokonać krótkiej analizy orzecznictwa stanowiska sądów konstytucyjnych.

W wyrok w sprawie *Maastricht*³⁴ pełni rolę *granitowej skały orzecznictwa*, na której opierają się wszystkie orzeczenia FTK³⁵. Znalazło się tam kilka zagadnień, które nie były do tej poruszane w orzecznictwie FTK. Chodzi tu zwłaszcza o legitymizację władzy wspólnotowej, suwerenność państw członkowskich, czy zasadę ograniczonych kompetencji powierzonych.

FTK wskazał, że Republika Federalna Niemiec jako państwo suwerenne decyduje jak długo pozostanie członkiem UE. Trybunał powtórzył swoje wcześniejsze twierdzenia dotyczące niezmienności niektórych postanowień Ustawy Zasadniczej, które nie mogą zostać naruszone, tzw. klauzula limitacyjna.

Zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia działaniom instytucjom UE demokratycznej legitymizacji, która pochodzi od narodów państw członkowskich. Rezultat taki może zostać osiągnięty poprzez współpracę instytucji unijnych z parlamentami krajowymi.

Trybunał podkreślił, iż w przeciwieństwie do suwerennych państw UE *nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji*, dlatego – zdaniem Trybunału – Unia nie może konstruować nowych zadań i kompetencji ani rozszerzać zadań i kompetencji powierzonych³⁶. W związku z tym, zdaniem FTK, *interpretacja norm Traktatu o UE nie może prowadzić do rezultatów podobnych do rozszerzenia jego postanowień. Taka wykładnia traktatowych norm kompetencyjnych nie wywołałaby skutków wiążących na terenie Niemiec*³⁷. W tej wypowiedzi Trybunał odniósł się do poszanowania zasady kompetencji powierzonych w postaci ustanawiania kontroli aktów *ultra vires*.

Komentowane orzeczenie znalazło duży oddźwięk w orzecznictwie trybunałów innych

33 E. Krzysztofik, *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, „Roczniki Nauk Prawnych” nr 2/2014, s. 12.

34 Wyrok Drugiego Senatu FSK, 2 BvR 2134, 2159/92, *Relacje...*, s. 79-84.

35 Tak. M. Balczyk, *Polski i Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017 r., s. 114.

36 *Relacje...* s. 81.

37 *Ibidem*.

państw członkowskich Unii, ponieważ Federalny Trybunał określił UE jako *związek państw, którego władza wywodzi się od państw członkowskich i może działać w sposób wiążący na obszarze niemieckiej władzy zwierzchniej tylko z woli Republiki Federalnej Niemiec*³⁸. FTK wprost narzucił Wspólnotom Europejskim, obowiązek przestrzegania granic swoich kompetencji i nie działania *ultra vires*. Zasada kompetencji powierzonych jest również ograniczana działaniem zasady pomocniczości (subsydiarności) i zasady proporcjonalności. Wyrażona w traktatach zasada pomocniczości w określonym zakresie ogranicza kompetencje Wspólnoty i Unii do *subsydiarnego uzupełniania polityki prowadzonej przez państwa członkowskie*. Natomiast zasada proporcjonalności formułuje zakaz nadmiernej ingerencji w sferze praw podstawowych, *ale na szczeblu związku państw służy również ograniczaniu intensywności regulacji dokonywanych przez Wspólnotę w celu ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich (...), w tym ochrony zadań i kompetencji ich parlamentów przed nadmierną ingerencją ze strony regulacji europejskich*³⁹. Trybunał zaznaczył, iż zasada proporcjonalności ma zastosowanie do wszystkich działań Wspólnoty.

Na uwagę zasługuje stwierdzenie FTK, w którym uznał się za kompetentny do badania czy wydane przez instytucje i organy europejskie akty prawne mieszczą się w granicach przyznanych im praw zwierzchnich, czy też je przekraczają. Swoją wypowiedź uzasadnił tym, iż niemiecki ustawodawca wyraził zgodę na ratyfikację Traktatu o UE a nie na ewentualne późniejsze zmiany w programie integracji lub w upoważnieniach do działania. W związku z tym akty prawne wydane przez instytucje europejskie z przekroczeniem pierwotnych założeń nie będą miały mocy obowiązującej na obszarze niemieckiej władzy zwierzchniej i nie będą mogły być stosowane.

Podsumowując powyższe rozważania można wskazać, iż w świetle orzecznictwa FTK prawo unijne ma co do zasady pierwszeństwo przed prawem krajowym, jednak pod pewnymi warunkami. Przede wszystkim z poszanowaniem tożsamości konstytucyjnej definiowanej w procesie integracji europejskiej na podstawie regulacji konstytucyjnej. Ponadto zakaz naruszania istoty praw podstawowych, a także zakaz wydawania wszelkich aktów władczych, które byłyby sprzeczne z Ustawą Zasadniczą⁴⁰. Dobrym przykładem ochrony praw podstawowych jest orzeczenie FTK z 7 czerwca 2000 r., które stanowi jedną z części tzw. *sagi bananowej*⁴¹. Orzeczenia te są kontynuacją

38 *Ibidem*, s. 79.

39 *Ibidem*, s. 81.

40 M. Balczyk, *Polski...*, s. 161.

41 Jest to ciąg procesów przed sądami niemieckimi i TS dotyczących niemieckich importerów bananów spoza obszaru Unii. *Relacje...*, s. 89; M. Balczyk, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 9/2012, s. 42.

stanowiska FTK z poprzednich jego spraw *Solange I, Solange II, Maastricht*. Trybunał powtórzył, że badanie pochodnego prawa wspólnotowego pod zarzutem niezgodności z prawami podstawowymi gwarantowanymi w Ustawie Zasadniczej jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy poziom ochrony, na poziomie wspólnotowym, tych praw jest niższy niż standard ochrony w Ustawie Zasadniczej.

Duże znaczenie w kształtowaniu modelu relacji między prawem krajowym Włoch a prawem unijnym ma orzeczenie z 7 listopada 1994 r. w sprawie *Region Umbria*⁴². W tym przypadku kontrola dotyczyła aktu, który jeszcze nie wszedł w życie. Podstawą wniosku do SK była ustawa regionu Umbrii dotycząca uprawy winorośli w zakresie jej niezgodności z Konstytucją Republiki Włoskiej i rozporządzeniem unijnym. SK stwierdził swoją kompetencję do uznania jej niekonstytucyjności, czyli dopuścił możliwość orzekania w trybie kontroli abstrakcyjnej zainicjowanej przez państwo lub regiony włoskie. Natomiast w orzeczeniu z 30 marca 1995 r.⁴³ doprecyzował swoje wcześniejsze stanowisko wskazując, że w przypadku (kontroli konkretnej), tzn. zarzut niekonstytucyjności danego aktu lub normy zostanie podniesiony w trakcie postępowania sądowego to wówczas dany akt zostanie pominięty w danej sprawie⁴⁴.

Francja jako jedno z państw założycieli Wspólnot Europejskich bierze aktywny udział w procesie integracji europejskiej. Według Konstytucji Republiki Francuskiej to Konstytucja jest najwyższym źródłem prawa w systemie prawa krajowego⁴⁵. Konstytucja w trybie art. 55 wyraża regułę kolizyjną dotyczącą hierarchii systemu prawa krajowego względem prawa międzynarodowego. Powołany artykuł stanowi, że *Traktaty lub umowy prawidłowo ratyfikowane bądź zatwierdzone mają od ich ogłoszenia moc wyższą niż ustawy, o ile zasada ta jest stosowana przez drugą stronę wobec tych umów lub traktatów*. Podkreśla to nadrzędność Konstytucji nad prawem międzynarodowym w tym unijnym. W zakresie oceny zobowiązań unijnych znaczenie ma art. 54, który upoważnia Radę Konstytucyjną, na wniosek Prezydenta, Premiera, przewodniczącego jednej lub drugiej izby bądź 60 deputowanych lub 60 senatorów, do badania zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją i w razie stwierdzenia jej niekonstytucyjności umowa taka nie może być ratyfikowana lub zatwierdzona przed dokonaniem zmian w Konstytucji. Uznaje się, iż przepis ten umożliwia uprzednią kontrolę konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych, do

42 Wyrok nr 384/1994, <https://www.giurcost.org/decisioni/1994/0384s-94.html>, (dostęp 20.03.2022).

43 Wyrok nr 94/1995, <https://www.giurcost.org/decisioni/1995/0094s-95.htm>, (dostęp 20.03.2022).

44 Więcej na ten temat, K. Doktor-Bindas, *Wpływ...*, s. 131-133; R. Bin, *All'ombra della "la percola". L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/95-94.pdf>, (dostęp 20.03.2022).

45 Konstytucja z 4.10.1958 r., tłumaczenie na stronie: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf, (dostęp 21.03.2022).

których należą zobowiązania traktatowe wynikające z członkostwa w UE⁴⁶.

Do Rady Francuskiej (RK) skierowany został wniosek w trybie art. 54 Konstytucji dotyczący Traktatu z Maastricht. W decyzji RK stwierdziła, że jeśli *umowa międzynarodowa zawarta w tym celu zawiera klauzulę sprzeczną z Konstytucją lub zagrażającą podstawowym warunkom wykonywania suwerenności narodowej, upoważnienie do jej ratyfikacji wymagałoby uprzedniej zmiany Konstytucji*, (pkt.14 uzasadnienia). W związku z tym Rada powinna dokonać przeglądu Traktatu o UE w świetle tych zasad⁴⁷. Powołując się na artykuły Konstytucji i paragrafy preambuły do Konstytucji podkreśliła, że *Francja, z zastrzeżeniem wzajemności, wyraża zgodę na ograniczenia swojej suwerenności niezbędne do zorganizowania i zachowania pokoju*, (pkt. 11 uzasadnienia). Dopełnieniem tego było stwierdzenie, że *poszanowanie suwerenności narodowej nie uniemożliwia Francji, działającej zgodnie z preambułą do Konstytucji, zawierania umów międzynarodowych dotyczących udziału w ustanowieniu lub rozwoju stałej organizacji międzynarodowej posiadającej osobowość prawną oraz uprawnienia do podejmowania decyzji, wynikających z transferu kompetencji o których zadecydowały państwa członkowskie, z zastrzeżeniem wzajemności*, (pkt. 13 uzasadnienia). Stanowisko Rady wyrażające możliwość ograniczenia suwerenności jest istotną nowością w podejściu do zasady relacji między oboma porządkami prawnymi – krajowym i unijnym – ponieważ w swoich wcześniejszych wypowiedziach RK podkreślała, że suwerenność narodowa jest podstawowym kryterium przy ocenie zmian traktatów założycielskich z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją⁴⁸. Oczywiście Rada odwołała się do pojęcia suwerenności narodowej podkreślając, że *zasada wszelkiej suwerenności w istocie leży w Narodzie*, (pkt. 10).

W treści Traktatu z Maastricht Rada zakwestionowała kilka przepisów dotyczących: praw wyborczych obywateli UE do uczestniczenia w wyborach lokalnych zgodnie z miejscem zamieszkania, ustanowienia unii gospodarczej i walutowej oraz zmiany jednomyślności głosowania na głosowanie większością kwalifikowaną w obszarze wspólnej polityki wizowej. Takie stanowisko RK było pierwszym przypadkiem, gdy Rada uznała niekonstytucyjność przepisów traktatowych co spowodowało konieczność rewizji Konstytucji⁴⁹. W efekcie dodano do Konstytucji rozdział zatytułowany *O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej*.

46 D. E. Harasiuk, *Tożsamość narodowa i konstytucyjna V Republiki Francuskiej*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna...*, s. 51

47 Decyzja RK nr 92-308 DC z 9.04.1992, w sprawie Maastricht I, Rada wydała również decyzję oceniającą Traktat z Maastricht (Maastricht II) z punktu widzenia jego zgodności z wprowadzonymi zmianami do Konstytucji po decyzji Maastricht I, tłumaczenia decyzji Constitutional Council of the French Republic na stronie: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/selection-of-dc-decisions>, (dostęp 20.03.2022).

48 D. E. Harasiuk, *Tożsamość...*, s. 48.

49 *Ibidem*, s. 54.

W cytowanej decyzji dotyczącej Traktatu z Maastricht Rada wyjaśniła, iż przyznanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywatelom Unii nie narusza przepisów Konstytucji i zasady suwerenności narodu. Jednak w przypadku przyznania uprawnień udziału w wyborach lokalnych obywatelom Unii jest już naruszeniem przepisów konstytucyjnych i wymaga jej zmiany. Takie rozróżnienie ukształtowało stanowisko Rady, zgodnie z którym przekazanie kompetencji, które dotyka podstawowych warunków wykonywania suwerenności narodowej może nastąpić dopiero po uprzedniej zmianie Konstytucji⁵⁰. Od tego czasu Rada stosuje podział na przekazywanie kompetencji ingerujących w wykonywanie suwerenności narodowej i takie, które nie dotyczą tej zasady⁵¹.

W kontekście ratyfikacji Traktatu z Amsterdamu RK zakwestionowała sposób podejmowania decyzji w Radzie UE w obszarze swobodnego przepływu osób. Zdaniem RK odejście od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej oraz procedura współdecyzji może nie zapewniać wystarczającej reprezentacji Francji. W związku z tym ratyfikacja tego traktatu wymagała kolejnych zmian w Konstytucji.

4. Orzecznictwo Trybunałów konstytucyjnych wydane w okresie po przyjęciu Traktatu z Lizbony

Traktat z Lizbony był zasadniczą reformą ustrojową europejskiej struktury integracyjnej, która wprowadziła m.in. jednolitą organizację międzynarodową Unię Europejską.

Najwięcej komentarzy w doktrynie wzbudził wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony⁵². Trybunał powtórzył swoje wcześniejsze stanowisko, że unia jest integracją suwerennych państw utworzoną na podstawie traktatów. Zjednoczenie Europy (...) *nie może odbywać się w taki sposób, aby nie pozostawić państwom członkowskim wystarczającej przestrzeni dla politycznego kształtowania gospodarczych,*

50 K. Wojtyczek, *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2008, s. 141.

51 *Ibidem*.

52 Wyrok z 30.06.2009, 2 BvE 2/08, 5.08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, 182/09, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html, (dostęp 21.03.2022); 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” nr 9/2009; T. Giegerich, Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3/2011.

*kulturalnych i społecznych warunków życia*⁵³. FTK określił się jako strażnik *identyczności konstytucyjnej*, nienaruszalnego jądra niemieckiej treści konstytucyjnej polegającej na tym, że sądom konstytucyjnym nie może zostać odebrana odpowiedzialność za zagwarantowanie konstytucyjnych granic upoważnienia integracyjnego oraz *identyczności konstytucyjnej* niepodlegającej przekazaniu. Z wypowiedzi Trybunału wynika, że w Ustawie Zasadniczej wyznacza nieprzekraczające granice. Należy również przypomnieć, że ta sama Ustawa stanowi, iż Niemcy są równoprawnym członkiem zjednoczonej Europy, zawiera też zobowiązanie do otwartej państwowości, opartej na współpracy i uwzględnianiu interesów innych.

FTK podkreślił status suwerenności państwa niemieckiego co daje mu prawo do niestosowania aktu prawa unijnego w RFN, jeśli zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego zabraknie konstytucyjnych podstaw stosowania. FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony uznał, że jest kompetentny do kontrolowania postanowień traktatowych, także tych które weszły już w życie, i aktów prawa pochodnego, w odniesieniu do standardów zawartych w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej- tzw. klauzuli wieczystej⁵⁴. Jeżeli Trybunał stwierdzi niezgodność aktów prawa unijnego z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, to ogłosi brak ich zastosowania w Niemczech, pomijając pierwszeństwo prawa UE przed prawem krajowym-tzw. *kontrola tożsamości*⁵⁵. Zasady zawarte w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej tworzą tzw. *tożsamość konstytucyjną* RFN, których zmiana jest niedopuszczalna. W doktrynie wskazuje się, że koncepcja *kontroli tożsamości* nie uzyska istotnego praktycznie znaczenia, ponieważ tylko teoretycznie można sobie wyobrazić akty unijne niezgodne z bliżej nieokreślonymi zasadami stanowiącymi rdzeń niemieckiej konstytucji, gdyż akty te opierają się na wartościach wspólnych dla instytucji Unii i wszystkich państw członkowskich⁵⁶. Trybunał zwrócił również uwagę na potrzebę większego angażowania parlamentów krajowych w procesie decyzyjnym UE ponieważ zapewni to instytucjom unijnym demokratyczną legitymację do działania.

W grudniu 2007 r. francuska RK rozpatrywała wniosek Prezydenta dotyczący tego czy upoważnienie do ratyfikacji Traktatu z Lizbony wymaga uprzedniej zmiany Konstytucji⁵⁷. Rada przypominała, że Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej w państwie i na jej podstawie

53 *Ibidem*, wyrok z 30.06.2009.

54 Art. 79 ust. 3 UZ stanowi: „Zmiany w niniejszej Ustawie Zasadniczej dotyczą podziału Federacji na kraje, ich udział w postępowaniu ustawodawczym oraz zasad zawartych w art. 1 i art. 20 są zakazane”; T. Giegerich, *Ostatnie słowo...*, s. 5.

55 Zob. T. Giegerich, *Ostatnie słowo...*, s. 9; S. Pawłowski, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. z Ustawą Zasadniczą*, „Studia Prawnicze KUL” nr 2/2011, s. 107.

56 Tak T. Giegerich, *Ostatnie słowo...*, s. 9.

57 Decyzja RK nr 2007-560 DC z 20.12.2007, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/selection-of-dc-decisions>, (dostęp 24.03.2022).

Francja bierze udział w tworzeniu i rozwoju organizacji europejskiej. Jeżeli jednak członkostwo w UE wymaga przyjęcia klauzul sprzecznych z Konstytucją Republiki Francuskiej, podważających konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności lub naruszające podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej, upoważnienie do ratyfikacji wymaga uprzedniej zmiany Konstytucji (pkt 9 uzasadnienia). W związku z powyższym Rada uznała, że spoczywa na niej obowiązek zbadania Traktatu z Lizbony wraz z jego protokołami i załącznikami. Rada skupiła się na nowych rozwiązaniach, które wprowadza Traktat, ponieważ jak stwierdziła (...) *postanowienia Traktatu, które jedynie powtarzają zobowiązania już przyjęte przez Francję są wyłączone z kontroli ich zgodności z Konstytucją* (pkt 10 uzasadnienia). Zwróciła głównie uwagę na to, że przeniesienie na UE kompetencji związanych z wykonywaniem uprawnień suwerennych państwa (np. walka z terroryzmem, handel ludźmi, czy współpraca w sprawach cywilnych lub karnych) wymaga zmiany Konstytucji.

Cytowane powyżej wypowiedzi RK zapoczątkowały proces sukcesywnej kontroli konstytucyjności wszystkich istotnych traktatów związanych z członkostwem Francji w UE⁵⁸. Jako pierwszy, który został uznany przez Radę za niezgodny z Konstytucją był Traktat z Maastricht a następstwem tych niezgodności były wprowadzone w Konstytucji zmiany w celu dostosowania jej do wymagań wynikających z traktatów⁵⁹.

Warto jeszcze wspomnieć o dialogu pomiędzy włoskim SK a TS, który nazwany został jako tzw. saga *Taricco*⁶⁰. Spór toczył się w ramach, z jednej strony ochrony interesów finansowych UE, z drugiej ochrony nadrzędności zasad włoskiej Konstytucji. Dyskusja pomiędzy sądami jest ważna, ponieważ dotyczy relacji między prawem krajowym a prawem unijnym. Sprawa sporna zainicjowana została przez włoski sąd powszechny, który zwrócił się bezpośrednio do TS z pytaniem prejudycjalnym, ponieważ w trakcie toczącego się postępowania sądowego zauważył istotną różnicę w regulacjach prawa krajowego i prawa unijnego. Chodziło o włoskie przepisy karne dotyczące oszustw finansowych w zakresie podatku VAT, które były niezgodne z regulacją traktatową. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok 8.09.2015 r.⁶¹ a jego podstawowe tezy potwierdzały, że w

58 K. Kubuj, *Opinia prawna na temat kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Wspólnot/Unii Europejskiej na przykładzie Francji*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2011, s. 65.

59 *Ibidem*.

60 K. Doktor-Bindas, *Odesłanie prejudycjalne włoskiego Sądu Konstytucyjnego w sprawie przeciwko M.A.S. I M.B. (tzw. Taricco bis). Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 5.12.2017 r., C-42/17*, „Państwo i Prawo” nr 7/2019; H. Dovhań, *Tożsamość konstytucyjna w *acquis constitutionnel* Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej: sprawa Taricco*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 7/2018.

61 Wyrok TS w sprawie C-105/14 w sprawie *Taricco I*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CJ0105&from=pl>, (dostęp 25.03.2022).

omawianym przypadku prawo włoskie może stanowić zagrożenie dla obowiązków nałożonych na państwa członkowskie przez art. 325 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁶². Ponadto TS wskazał (...) *obowiązek sądu krajowego powstrzymania się od stosowania każdego przepisu prawa krajowego mogącego naruszać obowiązki nałożone na państwa członkowskie przez prawo Unii – zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar*. Takie stanowisko TS nie zostało przychylnie przyjęte a cała sytuacja zaangażowała włoski SK, który tym razem wystosował do TS pytanie prejudycjalne. W pytaniu tym podkreślił nadrzędność fundamentalnych zasad konstytucyjnych oraz nienaruszalność praw jednostki. Zaznaczył, że w przypadku sprzeczności prawa unijnego z tymi zasadami konieczne będzie uruchomienie procedury *controlimiti*⁶³. Ostatecznie 5 grudnia 2017 r. TS wydał wyrok w sprawie *Taricco II*, w którym uwzględnił argumenty włoskiego SK i dopuścił możliwość stosowania przez sądy przepisów prawa krajowego, które w określonych warunkach nie spełniają tzw. testu *Taricco*⁶⁴.

Niemiecki Trybunał Konstytucyjny w sprawie *Mangold II* powtarza to co mówił już we wcześniejszych swoich orzeczeniach, że system prawa niemieckie otwarty jest na prawo UE ale pod pewnymi warunkami⁶⁵. Federalny Trybunał Konstytucyjny zastosował tu tzw. kontrolę *ultra vires*, która może być właściwa jeśli nastąpi wyraźne naruszenie kompetencji przez działanie organów i instytucji UE, co z kolei może prowadzić do stwierdzenia niestosowania w niemieckim porządku prawnym aktów instytucji unijnych, podjętych z przekroczeniem kompetencji. Nie oznacza to pomijania prawa UE ponieważ, jak wskazał FTK, (...) *Unia nie mogłaby istnieć jako wspólnota prawa, gdyby nie była zapewniona jednolita skuteczność prawa unijnego w państwach członkowskich* (pkt 53). Jednak FTK przypomina, iż pierwszeństwo stosowania prawa UE nie może być całościowe a państwa członkowskie pozostają *panami traktatów*. Zauważył, że każde państwo członkowskie nie może decydować, za pośrednictwem własnych sądów, o ważności aktów prawnych Unii, ponieważ mogłoby to doprowadzić do obejścia zasady pierwszeństwa stosowania tego prawa. Gdyby jednak, zdaniem FTK, państwa członkowskie całkowicie zrezygnowały z kontroli *ultra vires* to wówczas możliwość decydowania o treści traktatów zostałaby całkowicie przeniesiony na instytucje unijne, także w sytuacjach gdy interpretacja prawa przez te instytucje oznaczałaby w

62 K. Doktor-Bindas, *Tożsamość konstytucyjna...*, 105.

63 H. Dovhań, *Tożsamość konstytucyjna...*, s. 16.

64 Więcej na ten temat K. Doktor-Bindas, *Tożsamość konstytucyjna...*, s. 113-114.

65 Wyrok FTK z 6.07.2010, 2 BvR 2661/06,

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/07/rs20100706_2bvr266106en.htm
1, (dostęp 05.04.2022).

efekcie zmianę traktatu lub rozszerzenie kompetencji (pkt 57 uzasadnienia)⁶⁶.

5. Najnowsze wyroki Trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich UE

Państwa członkowskie UE, jako suwerenne podmioty, chcą mieć wpływ na podejmowanie kluczowych decyzji o jej zakresie. Nie chodzi tylko o proces podejmowania bieżących decyzji dotyczących funkcjonowanie Unii, a o możliwość oddziaływania na treść pierwotnego prawa traktatowego.

W orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE coraz częściej pojawia się określenie *stosowanie kontroli ultra vires* co oznacza, że sądy konstytucyjne nie wykonują wyroków TS ponieważ uważają, iż Unia i TS działają bez kompetencji⁶⁷. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że *trybunały konstytucyjne przyjęły pozycję obrońców porządku krajowego przed zakusami poszerzających się kompetencji UE*⁶⁸. Różne postawy trybunałów wobec UE powodują, że ich dialogi z TS nacechowane są zróżnicowanym ładunkiem emocji. Jednym z przykładów takiego dialogu jest wyrok niemieckiego FTK z 5 maja 2020 r.⁶⁹, który wzbudził wiele emocji społecznych i politycznych. Sporna kwestia dotyczyła zgodności z prawem UE decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC), ustanawiających program zakupu aktywów sektora publicznego na rynku wtórnym⁷⁰. W 2018 r. omawiane zagadnienie było przedmiotem orzekania przez TS, do którego FTK skierował pytanie prejudycjalne⁷¹.

W komunikacie prasowym z 5 maja 2020 r.⁷² napisano, że *rząd federalny i niemiecki Bundestag naruszyły prawa skarżących wynikające z art. 38 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 20 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej nie podejmując kroków kwestionujących, że EBC w swoich decyzjach w sprawie przyjęcia i wdrożenia programu PSPP (Program Zakupu Aktywów*

66 Więcej na temat wyroku w sprawie *Mangold II*, M. Balczyk, *Pomiędzy otwartością a kontrolą ultra vires - orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht dotyczące skutków wyroku TS w sprawie Mangold II*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 5/2013.

67 Zob. A. Wyrozumska, *Wyrok FTK z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” nr 9/2020, s. 50-51.

68 *Ibidem*, s. 50.

69 Wyrok FTK z 5.05.2020, 2 BvR 0859/15, angielska wersja wyroku dostępna na:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html, (dostęp: 05.04.2022).

70 Więcej na temat wyroku: J. Barcz, J. Kranz, *Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020)*, „Państwo i Prawo” nr 9/2020; J. Górka-Szymczak, G. Górski, *Orzeczenia ultra vires Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i ich ocena w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Uwagi na marginesie orzeczenia z 5 maja 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2021; C. Note, *The Ruling of the Bundesverfassungsgericht in PSPP – An Inquiry into its Repercussions on the Economic and Monetary Union*, „European Constitutional Law Review” nr 16/2020, s. 529 i n.

71 Wyrok TS z 11.12.2018 r., C-493/17 w sprawie *Heinrich Weiss i in.*

72 Komunikat prasowy nr 3/2020,

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html;jsessionid=72DED98FD128CFE755377A1FFD751DCF.1_cid506, (dostęp 05.04.2020).

Sektora Publicznego – I.G.) *nie ocenił ani nie uzasadnił, że środki przewidziane w tych decyzjach są zgodne z zasadą proporcjonalności.*

Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazał, (...) że *Ustawa Zasadnicza nie upoważnia niemieckich organów państwowych do przeniesienia suwerennych uprawnień na Unię Europejską w taki sposób, aby Unia Europejska była upoważniona do samodzielnego wykonywania swoich uprawnień, tworzenia nowych kompetencji* (pkt 101 uzasadnienia). Trybunał przypomniał zakaz decydowania o własnych kompetencjach *Kompetenz-Kompetenz*. Dodatkowo podkreślił nadrzędność Ustawy Zasadniczej, co zobowiązuje konstytucyjne organy uczestniczące w wykonywaniu i wpływaniu na rozwój integracji europejskiej do zapewnienia przestrzegania jej granic. Federalny Trybunał uznał się za kompetentny do przeprowadzania kontroli *ultra vires* w przypadku gdy instytucje, organy unijne przekroczyły granice swoich kompetencji w sposób wyraźnie sprzeczny z zasadą kompetencji przekazanych, kiedy naruszenie tych kompetencji jest wystarczająco kwalifikowane. Ponadto, Trybunał zauważa, że kontrola *ultra vires* może zagrażać zapewnieniu jednolitości i spójności prawa UE, gdyby jednak państwa członkowskie całkowicie powstrzymały się od przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli to organy Unii uzyskałyby wyłączną władzę nad traktatami nawet w przypadkach, w których UE przyjmuje wykładnię prawną mogącą prowadzić do zmiany traktatów lub rozszerzenia jej kompetencji (pkt 111 uzasadnienia).

Komentowany wyrok jest ważny z dwóch powodów, po pierwsze FTK podważył legalność decyzji EBC, czyli aktu unijnego prawa pochodnego, po drugie Trybunał po raz pierwszy sprzeciwił się orzeczeniu TS73. Jego zdaniem odmienny pogląd TS wyrażony w 2018 r. nie zasługuje na odmienny wniosek, zważywszy, że jest po prostu niezrozumiały, przez co w tym zakresie wyrok został uznany za *ultra vires*. Dalej FTK dopowiada, że *choć niektóre szczegóły argumentacji TSUE budzą spore zastrzeżenia, to interpretacja art. 123 TFUE podjęte przez TSUE nadal można uznać za możliwe do obrony z perspektywy metodologicznej* (pkt 116 uzasadnienia).

W ramach dialogu pomiędzy krajowymi sądami konstytucyjnymi a TS to orzecznictwo Niemieckiego FTK w największym stopniu wpłynęło na orzecznictwo europejskich sądów konstytucyjnych. Widać to zwłaszcza w uzasadnieniach sądów konstytucyjnych, w treści których odwołują się do orzeczeń FTK.

W podobny tonie wypowiadają się sądy konstytucyjne Czech, Danii, Hiszpanii czy Rumunii.

73 J. Barcz, J. Kranz, *Niedobry wyrok...*, s. 23.

We wszystkich tych przypadkach sądy konstytucyjne nie wykonują wyroków TS powołując się na ochronę konstytucji krajowej. Duński Sąd Najwyższy w sporze z TS na temat ogólnej zasady prawa UE zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek, która była sprzeczna z ustawodawstwem krajowym odrzucił wyrok TS. Ostatecznie Sąd Najwyższy uznał, że nie może zastosować się do wyroku TS, ponieważ pierwszeństwo przepisów prawa UE nie może dotyczyć zasad niemających podstawy prawnej w traktatach⁷⁴. Czeski Trybunał Konstytucyjny w sprawie *Holubec* uznał, że wyrok TS (C-399/09) wykracza poza kompetencje przekazane UE na podstawie regulacji Konstytucji czeskiej⁷⁵.

Warto przytoczyć również wypowiedź hiszpańskiego Sądu Najwyższego, który rozstrzygał o skutkach prawnych wynikających z wyroku TS w sprawie C-502/19 dotyczącej Oriola Junquerasa⁷⁶. Oriola Junquerasa jest zwolennikiem niepodległości Katalonii, 14 października 2019 r. został skazany za bunt oraz sprzeniewierzenie środków publicznych. Sąd Najwyższy wymierzył karę 13 lat pozbawienia wolności oraz 13 lat pozbawienia praw publicznych. Od 2017 r. Oriol Junqueras przebywał w areszcie tymczasowym a 13 czerwca 2019 r. Centralna Komisja wyborcza ogłosiła, że został wybrany do Parlamentu Europejskiego. Warunkiem objęcia urzędu jest złożenie ślubowania przed Komisją w terminie 5 dni od daty ogłoszenia wyników wyborów. Jednak Sąd Najwyższy (postanowieniem z 14 czerwca 2019) odmówił Oriolowi Junquerasowi zezwolenia na opuszczenie aresztu, co uniemożliwiło mu złożenie ślubowania i wygaśnięcie mandatu.

W następstwie tych wydarzeń Sąd Najwyższy skierował do TS pytanie prejudycjalne, w którym pytał o zakres immunitetu przysługującego członkom Parlamentu Europejskiego. Trybunał Sprawiedliwości 19 grudnia 2019 r. wydał wyrok, w którym stwierdził, że osobę, której wybór do Parlamentu Europejskiego został oficjalnie ogłoszony w czasie, gdy była tymczasowo aresztowana w sprawie o poważne przestępstwa, lecz której nie zezwolono na zastosowanie się do określonych wymogów przewidzianych przez prawo krajowe w następstwie takiego ogłoszenia i na udanie się do Parlamentu Europejskiego w celu wzięcia udziału w jego pierwszej sesji, należy uważać za osobę korzystającą z immunitetu. Ponadto immunitet parlamentarny oznacza konieczność uchylenia

74 Wyrok duńskiego SN z 6.12.2016 r., nr 15/2014 *Dansk Industri (Ajos)*, <https://domstol.dk/media/2udgvvvb/judgment-15-2014.pdf>, s. 42 i n. (dostęp: 07.04.2022); E. Gualco, *Clash of Titans 2.0. From Conflicting EU General Principles to conflicting Jurisdictional Authorities: The Court of Justice and the Danish Supreme Court in the Dansk Industri Case*, „European Papers” nr 2/2017, s. 223 i n.

75 A. Wyrozumska, *Wyrok FTK...*, s. 52-53.

76 Opis wyroku TS i postanowienia hiszpańskiego Sądu Najwyższego zob. B. Dziedzic, *Hiszpania: postanowienie Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie specjalnej o numerze 20907/2017*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2020.

zastosowanego wobec takiej osoby środka w postaci tymczasowego aresztowania w celu umożliwienia jej udania się do Parlamentu i dopełnienia tam wymaganych formalności⁷⁷. Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu, niejako w odpowiedzi na wyrok TS uznał, że wykładnia immunitetu parlamentarzysty przedstawiona przez Trybunał może być zastosowana w podobnych lub tych samych warunkach w przyszłości. Natomiast w tym konkretnym przypadku sąd uznał za stosowne utrzymanie środka zapobiegawczego po uzyskaniu przez daną osobę statusu członka Parlamentu Europejskiego. W komentowanej sprawie Sąd Najwyższy sprecyzował, że Pan Junqueras został skazany na karę pozbawienia wolności co z samego faktu bycia skazanym spowodowało jego niewybieralność. W sentencji wyroku Sąd postanowił, że nie ma podstaw do wypuszczenia Pana Junquerasa na wolność, nie ma podstaw do zezwolenia na udanie się przez Pana Junquerasa do siedziby Parlamentu Europejskiego i nie ma podstaw do ogłoszenia nieważności wyroku z 14 października 2019 r. wydanego przez Izbę Karną Sądu Najwyższego.

Hiszpański Sąd Najwyższy, co prawda uznał nadrzędność prawa unijnego nad krajowym ale nie w nieograniczonym zakresie a opisana powyżej sprawa lidera katalońskich separatystów pokazuje jak wyraźnie zarysowują się granice stosowania tej zasady.

W maju 2021 TS wydał wyrok⁷⁸ w odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez sądy rumuńskie. Wnioski dotyczyły wykładni przepisów Karty Praw Podstawowych i decyzji Komisji 2006/928 w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reform systemu sądownictwa oraz walki z korupcją. W wyroku tym TS orzekł, że *zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu rangi konstytucyjnej państwa członkowskiego, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez sąd konstytucyjny tego państwa, w myśl którego sąd niższego rzędu nie jest uprawniony do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania decyzji 2006/928, który to przepis uważa on, w świetle orzecznictwa Trybunału, za sprzeczny z tą decyzją lub z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (pkt. 7 uzasadnienia).*

Wynika z tego, iż sąd krajowy może nie stosować wyroków rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego, jeśli ich przestrzeganie naruszałoby prawo UE. Dnia 8 czerwca 2021 rumuński Trybunał Konstytucyjny w reakcji na wyrok TS wydał orzeczenie⁷⁹, w którym odniósł się do unijnej

⁷⁷ *Ibidem*, s. 253.

⁷⁸ Wyrok TS 18.05.2021 w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19.

⁷⁹ Wyrok rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2021 r., sygn. 390/2021.

zasady pierwszeństwa. Uznał, że sędzia może nie stosować przepisów krajowych sprzecznych z prawem UE ale podkreślił nadrzędność Konstytucji. W omawianej sprawie mowa jest o decyzji Komisji 2006/928 a skoro chodzi o raporty mechanizmu współpracy i weryfikacji opracowane zgodnie z powyższą decyzją to, zdaniem Trybunału, sądy krajowe nie mogą pomijać prawa krajowego, które są z nią sprzeczne. Swoje stanowisko Trybunał argumentował tym, iż raporty takie nie są przepisami prawa europejskiego.

6. Zakończenie

Sądy konstytucyjne państw członkowskich w różny sposób realizują zasady prawa unijnego przyjęte przez TS. Niemal od samego początku akcentują nadrzędność konstytucji narodowych nad prawem UE. Powołując się na zasadę tożsamości konstytucyjnej wyznaczają granice ingerencji w system prawa krajowego i prowadzą ożywioną polemikę z TS lub wprost kwestionują legalność jego wyroków. Kontrola dokonywana przez sądy konstytucyjne odbywa się na podstawie ich własnych standardów konstytucyjnych i przepisów krajowych dotyczących powierzenia kompetencji UE. Trzeba również zauważyć, iż znaczenie orzeczeń tych sądów jest inne zarówno w relacjach wewnątrzunijnych, jak i krajowych. Niektóre z nich wpłynęły na orzecznictwo TS, pn. wyrok w sprawie *Taricco*, inne miały oddźwięk jedynie na płaszczyźnie krajowej, pn. wyrok duński. Analizując wypowiedzi sądów konstytucyjnych nasuwa się refleksja, że orzecznictwo z ostatnich lat może prowadzić do osłabienia integracji europejskiej oraz autorytetu TS.

Bibliografia

Arnold R., *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” nr 1/1999.

Bainczyk M., *Polski i Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017.

Bainczyk M., *Pomiędzy otwartością a kontrolą ultra vires-orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht dotyczące skutków wyroku TS w sprawie Mangold II*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 5/2013.

Bainczyk M., *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 9/2012.

Barcz J., Kranz J., *Niedobry wyrok w niefortunnym czasie (uwagi na tle wyroku FTK z 5.05.2020)*, „Państwo i Prawo” nr 9/2020.

Bin R., *All'ombra della "la pergola".L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme*

comunitarie, la <http://www.robortobin.it/ARTICOLI/95-94.pdf>.

Craig P., *The ECJ, national courts and the supremacy of community law*,

<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW215/2018-2019/Craig%20-%20National%20courts%20and%20EU%20Supremacy.pdf>.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności kontroli przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej*, „Zeszyty prawnicze BAS” nr 2/2011.

Dokótr-Bindas K., *Tożsamość konstytucyjna jako controlimite w Republice Włoskiej*, [w:] A. Wróbel, M. Ziólkowski (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

Dokótr-Bindas K., *Odeślanie prejudycjalne włoskiego Sądu Konstytucyjnego w sprawie przeciwko M.A.S. I M.B. (tzw. Taricco bis). Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 5.12.2017 r., C-42/17*, „Państwo i Prawo” nr 7/2019.

Dokótr-Bindas K., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na system źródeł prawa Republiki Włoskiej*, Warszawa 2014.

Dovhań H., *Tożsamość konstytucyjna w acquis constitutionnel Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej: sprawa Taricco*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 7/2018.

Dziedzic B., *Hiszpania: postanowienie Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie specjalnej o numerze 20907/2017*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2020.

Górska-Szymczak J., Górski G., *Orzeczenia ultra vires Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i ich ocena w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Uwagi na marginesie orzeczenia z 5 maja 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2021.

Gualco E., *Clash of Titans 2.0. From Conflicting EU General Principles to conflicting Jurisdictional Authorities: The Court of Justice and the Danish Supreme Court in the Dansk Industri Case*, „European Papers” nr 2/2017.

Harasiuk D. E., *Tożsamość narodowa i konstytucyjna V Republiki Francuskiej*, [w:] A. Wróbel, M. Ziólkowski (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego UE w trybie skargi konstytucyjnej i pytań prawnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015.

Jachimowicz K., *Orzecznictwo sądów konstytucyjnych krajów Unii Europejskiej wobec orzecznictwa*

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jego wdrażanie przez te organy. Republika Włoska, Warszawa 2021, s. 11, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2022/02/IWS_Jachimowicz-K_Orzecznictwo-sadow-konstytucyjnych-krajow-UE-...-Republika-Wloska.pdf,

Komunikat prasowy nr 3/2020,

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html;jsessionid=72DED98FD128CFE755377A1FFD751DCF.1_cid506.

Krzysztofik E., *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państwa członkowskich*, „Roczniki Nauk Prawnych” nr 2/2014.

Kubuj K., *Opinia prawna na temat kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Wspólnot/Unii Europejskiej na przykładzie Francji*, „Zeszyty Prawnicze” nr 3/2011.

Kustra A., *Ewolucja wykładni art. 11 Konstytucji Włoch z 1947 r. w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 9/2008.

Note C., *The Ruling of the Bundesverfassungsgericht in PSPP – An Inquiry into its Repercussions on the Economic and Monetary Union*, „European Constitutional Law Review” nr 16/2020.

Pawłowski S., *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. z Ustawą Zasadniczą*, „Studia Prawnicze KUL” nr 2/2011.

Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, tłumaczenia wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE, oprac. B. Banaszak, P. Bogdanowicz, publikacja dostępna na stornie internetowej TK, http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/EUROPA_2006.pdf

Stiernstrom M., *The relationship between community law and national law*, „Jean Monnet, Robert Schuman Paper Series” vol. 5/2005, <http://aei.pitt.edu/8162/1/Stiermstromfinal.pdf>,

Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, Oxford 2007.

Wawrzyniak J., *Problematyka zmiany konstytucji Republiki Włoskiej*, „Państwo i Prawo” nr 2/2018.

Wojtyczek K., *Europeizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2008.

Wyrozumska A., *Wyrok FTK z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” nr 9/2020.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji. Omówienie wybranych orzeczeń (1963-2005), Biuro Trybunału Konstytucyjnego Zespół Orzecznictwa i Studiów, <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/PIERWSZENSTWO.pdf>

Wykaz podstawowych orzeczeń:

GC 1964, nr 1, wyrok z dnia 7.03.1964, w sprawie Costa przeciwko ENEL.
GC 1966, nr 1, wyrok z dnia 27.12.1965, w sprawie San Michele.
GC 1973, nr 1, wyrok z dnia 18.12.1973, w sprawie Frontini.
BvL 52/71, wyrok z dnia 1974, w sprawie Solange I
106/77, wyrok z dnia 9.03.1978.
170/1984, wyrok z dnia 5.06.1984, w sprawie Granital.
BvR 197/83, wyrok z dnia 1986, w sprawie Solange II.
92-308 DC, decyzja z dnia 9.04.1992, w sprawie Maastricht I.
2 BvR 2134, 2159/92, wyrok z dnia 12.10.1993, w sprawie Maastricht.
384/1994, wyrok z dnia 7.11.1994, w sprawie Region Umbria.
94/1995, wyrok z dnia 30.03.1995.
2007-560 DC, decyzja z dnia 20.12.2007.
2 BvE 2/08, 5.08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, 182/09, wyrok z dnia 30.06.2009
2 BvR 2661/06, wyrok z dnia 6.07.2010, w sprawie Mangold II.
C-105/14, wyrok z dnia 8.09.2015, w sprawie Taricco I
15/2014, wyrok z dnia 6.12.2016, w sprawie Dansk Industri (Ajos)
C-493/17, wyrok z dnia 11.12.2018, w sprawie Heinrich Weiss i in.
2 BvR 0859/15, wyrok z dnia 5.05.2020.
C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, wyrok z dnia 18.05.2021.
390/2021, wyrok z dnia 8.06.2021.

Akty prawne

Konstytucja Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r., tłumaczenie Z. Witkowski.

https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf,

Konstytucja Republiki Francuskiej z 4.10.1958 r., tłumaczenie na stronie:

https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf