

# Wstęp do systemu prawa Unii Europejskiej

red. Anna Dalkowska



# **Wstęp do systemu prawa Unii Europejskiej**



**CBPE**

CENTRUM  
BADAŃ  
POLITYKI  
EUROPEJSKIEJ

# Wstęp do systemu prawa Unii Europejskiej

red. Anna Dalkowska



Szkoła Wyższa  
Wymiaru Sprawiedliwości

**Warszawa 2023**

Recenzenci:

*Elżbieta Karska, Mariusz Golecki*

Opracowanie redakcyjne:

*Dorota Kanabus*

Skład:

*Laura Swornik-Ognicka*

© Copyright by Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, 2023

ISBN SWWS: 978-83-66454-86-6

Druk cyfrowy

# Spis treści

Wstęp	
/ <i>Anna Dalkowska</i> .....	7
System instytucjonalny Unii Europejskiej	
/ <i>Anna Kantor-Kilian</i> .....	21
Źródła prawa Unii Europejskiej	
/ <i>Anna Sporczyk-Popielarczyk</i> .....	35
Zasady działania Unii Europejskiej	
(Zasady ogólne. Zasada autonomicznego porządku prawnego. Zasady tworzenia i stosowania prawa)	
/ <i>Anna Dalkowska</i> .....	51
Zasady działania Unii Europejskiej	
(Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Zasada jednolitości (spójności). Zasada pewności prawa. Zasada równości, otwartości i niedyskryminacji)	
/ <i>Kamil Zaradkiewicz</i> .....	77
Zasada „państwa prawa” w prawie Unii Europejskiej	
/ <i>Kamil Zaradkiewicz</i> .....	95
Sposoby wdrażania prawa unijnego do prawa krajowego	
/ <i>Marta Rękawek-Pachwicewicz</i> .....	121
Niezawisłość i bezstronność sądów w orzecznictwie TSUE	
/ <i>Anna Dalkowska</i> .....	141
Mechanizmy sądowe – procedura prejudycjalna	
(na przykładzie spraw polskich)	
/ <i>Anna Dalkowska</i> .....	163
Mechanizmy sądowe – procedura naruszeniowa	
na przykładzie spraw polskich	
/ <i>Anna Dalkowska</i> .....	185

Dualizm porządków prawnych – wpływ prawa unijnego na krajowe porządki prawne / <i>Kamil Zaradkiewicz</i> .....	205
Mechanizm ekonomiczny ochrony państwa prawnego w Unii Europejskiej / <i>Karolina Tetlak</i> .....	237
Jurysdykcja w sprawach cywilnych i handlowych z elementem transgranicznym / <i>Marta Rękawek-Pachwicewicz</i> .....	253
Europejskie prawo spadkowe – nowa perspektywa w sprawach transgranicznych dotyczących dziedziczenia / <i>Agata Srokowska</i> .....	271
Uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej. Europejski Tytuł Egzekucyjny. Początek i rozwój zniesienia procedury <i>exequatur</i> w Unii Europejskiej w sprawach cywilnych i handlowych / <i>Artur Grajewski</i> .....	285
Unijne prawo konkurencji / <i>Anna Sporczyk-Popielarczyk</i> .....	305
Polityka energetyczna Unii Europejskiej / <i>Karolina Tetlak</i> .....	319

# Wstęp

*Wszystkie narody są sobie równymi.  
Rękojmią zaś równości narodów europejskich  
będą prawa europejskie, które mają stanowić podstawę  
wiecznego przymierza w Europie.*

(Wojciech Bogumił Jastrzębowski  
*Traktat o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi.*  
*Konstytucja dla Europy*  
Warszawa, 30.IV.1831 r.)

Zapoczątkowany po II wojnie światowej proces integracji europejskiej stanowił w powojennej perspektywie wyraz refleksji i pokojowej potrzeby współpracy państw europejskich. Poszukiwanie wspólnej płaszczyzny konsolidacji, które zrodziło się w latach pięćdziesiątych XX w., nie było w warunkach społeczno-politycznych i ekonomicznych nowym zjawiskiem. Potrzeba integracji i stworzenia wspólnoty w pewnych obszarach aktywności europejskiej istniała już w czasach starożytnych i towarzyszyła społeczeństwom przez stulecia. Rzeczywistość, która zastała państwa europejskie po zakończeniu II wojny światowej, spowodowała zintensyfikowanie działań w kierunku integracji europejskiej jako gwaranta bezpieczeństwa i pokojowej współpracy, których wyrazem stały się słynne słowa Winstona Churchilla, wygłoszone w Zurychu w 1946 r. podczas spotkania ze studentami:

Jednak istnieje pewien środek. Środek, który [...] mógłby [...] w ciągu kilku lat przeistoczyć wizerunek Europy lub przynajmniej jej znaczną część na obraz dzisiejszej wolnej i szczęśliwej Szwajcarii. Na czym miałyby polegać ten suwerenny środek? Na przywróceniu europejskiej konstrukcji, przynajmniej na tyle,



na ile potrafimy i nadaniu jej formy struktury pozwalającej na bezpieczne życie w wolności i w pokoju<sup>1</sup>.

Proces integracji europejskiej, zainicjowany traktatem paryskim z dnia 8 kwietnia 1951 r. oraz traktatami rzymskimi z dnia 25 marca 1957 r. w Rzymie, kreującymi Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EUROATOM), jest wciąż kontynuowany, a wspólnota europejska w jej instytucjonalnym i prawnym wymiarze podlega ciągłej ewolucji. Jego istotą jest dobrowolna rezygnacja państw narodowych z części swojej suwerenności wyrażona w traktatach akcesyjnych na rzecz prawnie i instytucjonalnie wyodrębnionej struktury, wyposażonej w osobowość prawną o nazwie Unia Europejska<sup>2</sup>.

W pierwszym etapie integracji europejskiej podstawowym jej założeniem było dążenie do stworzenia wspólnego rynku wewnętrznego, którego wyrazem miał być wolny – pomiędzy państwami członkowskimi – przepływ towarów i usług, osób oraz kapitału. W kolejnych etapach wyznaczonych Traktatem z Maastricht oraz Traktatem z Lizbony następowała dalsza integracja europejska, zapoczątkowana ustanowieniem Wspólnot Europejskich. Jej odzwierciedleniem było stworzenie fundamentów instytucjonalnie wyodrębnionej od państw narodowych struktury organizacyjnej.

Powstanie ponadpaństwowej samodzielnej jednostki organizacyjnej wyposażonej w osobowość prawną zdeterminowało konieczność wyznaczenia zakresu jej kompetencji i granic jej wykonywania. Zakres ten normatywnie określony został w pierwotnych źródłach prawa, tj. w Traktacie o Unii Europejskiej oraz Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. System instytucjonalny Unii Europejskiej jest jednolity i odrębny od systemów krajowych.

---

<sup>1</sup> [https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-winston-churchill\\_pl.pdf](https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-winston-churchill_pl.pdf) [dostęp: 29.03.2023].

<sup>2</sup> Unia Europejska powstała na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, który został podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. i po referendum przeprowadzonych w państwach członkowskich wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Sygnatariuszami traktatu były: Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Portugalia, RFN, Wielka Brytania i Włochy.

O jego wadze i znaczeniu dla funkcjonowania Unii Europejskiej świadczy zawarta w preambule Traktatu o Unii Europejskiej deklaracja stron umowy międzynarodowej o woli umocnienia demokratycznego charakteru instytucji i skuteczności ich działania, tak aby spełniały lepiej powierzone im zadania w jednolitych ramach instytucjonalnych. Podstawę normatywną systemu instytucjonalnego stanowi art. 13 TUE. Zgodnie z nim Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań. Instytucjami Unii są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują.

Państwa członkowskie przystępując do organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, zrzekły się na jej rzecz części swoich suwerennych uprawnień, wyposażając równocześnie Unię Europejską w kompetencje w obszarze objętym powyższym transferem. Rezygnacja z części uprawnień prawodawczych przez państwa członkowskie na rzecz organów Unii Europejskiej ma ograniczony ramami traktatów zakres wyznaczony zasadami prawa, w tym zwłaszcza zasadą kompetencji i ich podziału na: kompetencje wyłączne UE, kompetencje dzielone oraz kompetencje wyłączne państw członkowskich. Jakakolwiek zmiana w zakresie przekazanych kompetencji, w tym przede wszystkim rozszerzenie właściwości organów unijnych na dziedziny, których nie dotyczą kompetencje wyłączne i dzielone, nie jest dopuszczalna bez zmiany traktatów. Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do zakresu kompetencji przyznanych jej na mocy traktatów, szanując równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi (art. 3 ust. 6 i art. 4 ust. 2 TUE).

\*\*\*

Przekazanie Unii Europejskiej w traktatach akcesyjnych przez państwa członkowskie części swoich uprawnień prawodawczych w granicach kompetencji UE doprowadziło do ukształtowania w toku integracji europejskiej nowego unijnego porządku prawnego, odrębnego od systemów prawnych państw członkowskich.

Współczesny system prawa UE, zintegrowany z systemami poszczególnych państw członkowskich, ukształtował się w toku funkcjonowania wspólnoty europejskiej. Początkowo organizacja Unii Europejskiej zbliżona była pod względem ustrojowym do organizacji międzynarodowych o charakterze regionalnym i nie zakładała wyższości prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich, czego wyrazem jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Aktywność orzecznicza ETS doprowadziła do ukształtowania się podstawowych zasad ustrojowych i strukturalnych UE, których wyrazem są zasady: autonomii, pierwszeństwa, bezpośredniego obowiązywania oraz pośredniego skutku. W konsekwencji nastąpiło wyodrębnienie samodzielnego, ponadnarodowego i autonomicznego systemu prawa Unii Europejskiej, obowiązującego w sposób bezpośredni na obszarze państw członkowskich i wywołującego jednocześnie bezpośredni dla nich skutek. Zgodnie z zasadą autonomicznego porządku prawnego traktaty ustanowiły porządek prawny wpływający nie tylko na państwa członkowskie, ale także na jego jednostki. Wyrazem ukonstytuowania się autonomicznego systemu prawnego Unii Europejskiej jest wyrok ETS w sprawie C 26/62 Van Gend & Loos, w którym sąd europejski po raz pierwszy zdefiniował autonomiczny porządek prawny:

Powołując do życia Wspólnotę na czas nieokreślony, z własnymi instytucjami, osobowością, zdolnością prawną oraz prawem występowania na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza wyposażając ją w rzeczywiste uprawnienia wynikające z ograniczenia suwerenności przez państwa członkowskie oraz przekazania kompetencji na rzecz Wspólnoty, państwa członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa i w ten sposób stworzyły system prawny, który wiąże zarówno te państwa, jak i ich obywateli.

Ponadnarodowy charakter systemu prawa Unii Europejskiej oznacza, że znajduje on zastosowanie nie tylko w odniesieniu do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek.

Dla jednostek w państwach członkowskich stanowi podstawę nie tylko zobowiązań, ale także może być „źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek”<sup>3</sup>. System prawny unii europejskiej ma charakter międzynarodowy, jednak musi być on zintegrowany z wewnętrznymi systemami poszczególnych państw członkowskich. Wyznacza on zasady działania UE na wielu płaszczyznach związanych zarówno z tworzeniem prawa UE, jak i z jego stosowaniem.

Granice działania UE wyznaczają zasady ustrojowe, wynikające z prawa pierwotnego, w tym mające fundamentalne znaczenie zasady kompetencji przyznanych, pomocniczości, proporcjonalności i zasada lojalnej współpracy oraz konstytucyjne podstawy państw członkowskich<sup>4</sup>.

\*\*\*

Z chwilą akcesji do Unii Europejskiej Polska stała się państwem członkowskim wspólnoty europejskiej i przyjęła równocześnie obowiązek przestrzegania zasad wynikających z traktatów w obszarze politycznym, społecznym, ekonomicznym, a także w obszarze prawnym. Funkcjonowanie dwóch odrębnych porządków prawnych, tj. prawa unijnego i prawa krajowego państw członkowskich wraz z ukształtowanymi w prawie pierwotnym i praktyce stosowania prawa zasadami ustrojowymi Unii Europejskiej oraz prawnymi podstawami tworzenia i stosowania prawa, zaktualizowało potrzebę ustalenia relacji pomiędzy prawem unijnym i prawem krajowym. Historia funkcjonowania Unii Europejskiej doprowadziła do konieczności rozwiązania na gruncie krajowym problemów dotyczących wzajemnej hierarchii. Jej wyrazem jest spór o relację prawa krajowego i unijnego,

---

<sup>3</sup> Wyrok ETS w sprawie C 26/62 Van Gend & Loos.

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 48.

widoczny zwłaszcza w ostatnich latach na gruncie sporów dotyczących praworządności, zarówno w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>5</sup>, jak i trybunałów konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich.

Zakres kompetencji Unii Europejskiej i relacja między prawem unijnym i krajowym były wielokrotnie przedmiotem analizy i rozstrzygnięć trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich<sup>6</sup>, w tym także polskiego Trybunału Konstytucyjnego<sup>7</sup>. Dokonując oceny zgodności traktatu akcesyjnego z polską Konstytucją, a następnie Traktatu z Lizbony, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej jest podstawową konsekwencją procesu integracji europejskiej, która pozostaje jednak umocowana w postanowieniach ustawy zasadniczej.

Ukształtowanie w toku ewolucji autonomicznego i odrębnego od krajowych unijnego porządku prawnego, który ma charakter wiążący nie tylko dla organów Unii Europejskiej, ale także jest skuteczny dla każdego z państw członkowskich, ich instytucji i obywateli, zdeterminowało konieczność stworzenia

---

<sup>5</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE].

<sup>6</sup> Zob. wyrok z dnia 8 czerwca 2021 r. nr 390/2021(4). Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny, Rumunia) oddalił zarzut niekonstytucyjności przepisów prawa krajowego dotyczących utworzenia i funkcjonowania SIIJ. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) zauważył, że w poprzednich orzeczeniach uznał, iż przedmiotowe przepisy są zgodne z konstytucją i stwierdził, że nie widzi powodu, aby odstąpić od tych orzeczeń, niezależnie od wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) przyznał, że chociaż art. 148 ust. 2 Konstytucji Rumunii przewiduje pierwszeństwo prawa Unii przed sprzecznymi z nim przepisami prawa krajowego, zasada ta nie może usunąć ani zanegować krajowej tożsamości konstytucyjnej. Przepis ten zapewnia jedynie pierwszeństwo prawa Unii przed „prawem pozakonstytucyjnym”. Nie przyznaje on prawa Unii pierwszeństwa przed Konstytucją Rumunii, w związku z czym sąd krajowy nie jest uprawniony do badania zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który został uznany za zgodny z konstytucją przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny).

<sup>7</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005/5/A/49, w sprawie traktatu akcesyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010/9/A/108, w sprawie Traktatu z Lizbony z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20 z 7 października 2021 r., K 3/21.

mechanizmów sądowej kontroli jego stosowania i wykładni oraz ochrony praw jednostki. Jej wyrazem jest traktatowe ukonstytuowanie międzynarodowej instytucji sądowniczej o stałym charakterze i obligatoryjnej jurysdykcji, która w pierwotnym kształcie do czasu Traktatu z Lizbony funkcjonowała jako Europejski Trybunał Sprawiedliwości, a następnie jako Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowi główny organ sądowy w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej, który zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów w granicach kompetencji przyznanych na płaszczyźnie narodowej i ponadnarodowej oraz w ochronie praw jednostki.

Obszar dziedzin przekazanych na mocy traktatów Unii Europejskiej nie obejmuje organizacji wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, co jednolicie potwierdza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Pomimo tego TSUE na podstawie wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wykreował na swoją rzecz pozatraktatową kompetencję do oceny rozwiązań ustrojowych w zakresie standardów niezawisłości i bezstronności w kontekście realizacji skierowanego do państw członkowskich obowiązku zabezpieczenia środków do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do rzetelnego procesu przed sądem.

Uznając trafność tezy, zgodnie z którą niezależność sądów i niezawisłość sędziów, zarówno w aspekcie obiektywnym, jak i subiektywnym, stanowiąca integralny element sądenia na

---

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 13 TUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowi jedną z instytucji Unii Europejskiej.

<sup>9</sup> Wyrok TSUE z dnia z dnia 29 marca 2022 r., sygn. C-132/20, teza 71, wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo, wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 11–13, 46–52), wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., Krajowa Rada Sądownictwa, C-824/18.

poziomie krajowym, jak i europejskim ma fundamentalne znaczenie jako jedna z przesłanek gwarantujących realizację prawa do skutecznej ochrony sądowej, wskazać trzeba, że prawo do oceny standardów niezawisłości i bezstronności sądów jako element ustroju każdego z państw członkowskich nie wchodzi w zakres dziedzin przekazanych na mocy traktatów UE. Orzecznictwo sądowe TSUE, które dotyczy wykładni prawa Unii w aspekcie niezależności i bezstronności sądów, nie jest jednolite i konsekwentne. Istnieją istotne różnice w ocenie rozwiązań ustrojowych z punktu widzenia spełniania standardów niezależności i bezstronności, uzasadniane różnym kontekstem dotyczącym całokształtu okoliczności w różnych państwach członkowskich.

\*\*\*

Niniejsza publikacja z punktu widzenia podjętej w niej systematyki dzieli się na trzy części. Pierwsza z nich zawiera materię dotyczącą systemu instytucjonalnego i prawnego Unii Europejskiej. W części drugiej znajdują się zagadnienia obejmujące problematykę stosowania prawa Unii Europejskiej, natomiast część trzecia dotyczy wybranych aspektów z zakresu materialnego prawa UE. Zawarte w niniejszej publikacji opracowania poruszają zagadnienia związane z funkcjonowaniem ujednoczonego systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej oraz jego podstaw prawnych o charakterze ustrojowym, procesowym i materialnych.

System instytucjonalny Unii Europejskiej ma charakter autonomiczny i odrębny wobec systemów funkcjonujących w państwach członkowskich. Składa się on z instytucji ustawodawczych, wykonawczych i sędowo-kontrolnych, do których należą: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Zawarte w części pierwszej niniejszej publikacji opracowania dotyczą zagadnień dotyczących jego podstaw prawnych o charakterze ustrojowym, procesowym, a także materialnych. Podstawy ustrojowe działania Unii Europejskiej wynikają z prawa pierwotnego, prawa pochodnego oraz prawotwórczej aktywności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wśród nich zasadnicze znaczenie odgrywają zasady

działania Unii Europejskiej oraz zasady stosowania prawa Unii Europejskiej. W konsekwencji normotwórczej działalności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukształtowały się podstawowe zasady ustrojowe i strukturalne UE, do których należą zasady: autonomii, pierwszeństwa, bezpośredniego obowiązywania oraz pośredniego skutku. W hierarchii źródeł prawa sytuują się one pomiędzy prawem pierwotnym a prawem pochodnym. Aktywność orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie kreacji normotwórczej zasad prawnych wykracza jednak poza jego rolę jako organu sądowego, czego następstwem są nowe normy o charakterze ogólnym wyinterpretowane na podstawie traktatowych zasad ogólnych.

Zasady prawa wraz ze źródłami prawa pierwotnego i pochodnego tworzą wyodrębniony, samodzielny, autonomiczny i ponadnarodowy system prawa Unii Europejskiej, obowiązujący w sposób bezpośredni na obszarze państw członkowskich, wywołujący jednocześnie bezpośredni dla nich skutek. Wśród zasad działania wyróżnia się: ustrojowe zasady ogólne, zasady dotyczące tworzenia prawa oraz zasady dotyczące stosowania prawa Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie dla funkcjonowania UE ma wyrażona w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej zasada państwa prawa, która stanowi wspólną wartość wspólnotową oraz konstytucyjną każdego z państw członkowskich UE. Dlatego też w niniejszym opracowaniu nie mogło zabraknąć rozważań dotyczących analizy konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa na gruncie polskiej Konstytucji oraz relacji pomiędzy prawem polskim a prawem UE w świetle prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Część druga niniejszego opracowania dotyczy zagadnień związanych ze stosowaniem prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście będącej w ostatnich latach przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów konstytucyjnych państw członkowskich problematyki praworządności, w aspekcie standardów niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreśla się, że niezawisłość sędziów państw członkowskich stanowiąca integralny element sądenia, zarówno na poziomie



krajowym, jak i europejskim, ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii<sup>10</sup> jako przesłanka gwarantująca realizację prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Utworzenie autonomicznego porządku prawnego UE oraz odrębnego sądu europejskiego spowodowało powstanie dualizmu systemów prawnych (unijnego i krajowego) oraz dualizmu władzy sądowniczej (unijnej i krajowej) na terenie każdego z państw członkowskich. Powyższe zjawisko prowadzi do konieczności określenia relacji pomiędzy nimi na płaszczyźnie prawnej i instytucjonalnej. Niezależnie od różnic instytucjonalnych na linii sądy krajowe–sąd europejski zaznaczyć trzeba, że istnieją znaczne odmienności dotyczące organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, ponieważ powyższa materia o znaczeniu ustrojowym nie należy do kompetencji przekazanych na rzecz UE, pozostając w wyłącznej właściwości każdego członka UE.

Analiza procesu stosowania prawa Unii Europejskiej zawarta w części drugiej niniejszej publikacji przeprowadzona została poprzez przedstawienie mechanizmu pytań prejudycjalnych i procedury naruszeniowej na przykładzie spraw polskich, dotyczących przesłanki niezawisłości sądów jako podstawowej gwarancji prawa do skutecznej ochrony sądowej. Wskazana problematyka była przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z zapoczątkowaną w 2016 r. w Polsce reformą wymiaru sprawiedliwości.

Określona w art. 267 TFUE<sup>11</sup> procedura prejudycjalna stanowi podstawowy mechanizm funkcjonowania zarówno w zakresie stosowania, jak i przestrzegania prawa Unii Europejskiej. W orzecznictwie TSUE widoczna jest wyraźnie rola procedury prejudycjalnej jako jednego z fundamentalnych instrumentów współpracy i dialogu między UE i państwami członkowskimi<sup>12</sup>. Wynikająca natomiast z treści art. 258 TFUE skarga

<sup>10</sup> Wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 45.

<sup>11</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 1 maja 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: TFUE).

<sup>12</sup> Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., C-2/06 Willu Kempter KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas.

Komisji Europejskiej o stwierdzenie uchybienia prawu unijnemu przez państwo członkowskie stanowi jeden z instrumentów ochrony autonomicznego systemu prawnego UE. Wraz ze skargą państwa członkowskiego przeciw innemu państwu unormowaną w art. 259 TFUE tworzy system środków ochrony przed naruszeniem traktatów określany „procedurą naruszeniową”.

W części trzeciej niniejszej publikacji znajdują się opracowania dotyczące wybranych aspektów prawa materialnego Unii Europejskiej. Dotyczą one współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych w praktyce funkcjonowania wspólnoty europejskiej. Obejmują ponadto problematykę europejskiego prawa spadkowego z punktu widzenia nowej perspektywy w sprawach transgranicznych, dotyczących dziedziczenia w związku z przyjętym w dniu 4 lipca 2015 r. w Unii Europejskiej rozporządzeniem w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego, które stosuje się do spadków otwartych w dniu i po dniu 17 sierpnia 2015 r.

Realizacja celów Unii Europejskiej jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w postaci konieczności zapewnienia swobody przepływu osób, usług, towarów i kapitału wymagała wypracowania i wdrożenia środków w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, koniecznych dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej determinowało stworzenie podstaw prawnych instrumentu współpracy w postaci Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego, utworzonego rozporządzeniem (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego oraz zniesienia procedury *exequatur* w Unii Europejskiej w sprawach cywilnych i handlowych, tj. konieczności uznawania orzeczeń wydanych w jednym państwie członkowskim w innym państwie, w którym miało wywrzeć skutki prawne. Analiza mechanizmu tzw. procedury *exequatur*<sup>13</sup>, w ramach

---

<sup>13</sup> Z łac. *exequatur* oznacza „niech będzie wykonane”.

której organy jednego państwa uznają orzeczenia wydane przez organ drugiego państwa na swoim terytorium, pokazuje, że Europejski Tytuł Egzekucyjny stanowi konieczny element funkcjonowania Unii Europejskiej.

W ostatniej części znajduje się także opracowanie dotyczące prawa konkurencji, które ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów Unii Europejskiej, związanych z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, ponieważ swobodna konkurencja stanowi podstawowy warunek istnienia unijnego rynku wspólnego. Publikację zamyka tekst dotyczący polityki energetycznej Unii Europejskiej, która należy do sfery kompetencji dzielonych pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Jej cele określa w tytule XXI Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), tj.: funkcjonowanie rynku energii, bezpieczeństwo dostaw, rozwój alternatywnych źródeł energii oraz rozwój wzajemnych połączeń sieci energetycznych. Realizacja wymienionych celów odbywa się za pomocą środków przyjmowanych w trybie procedury ustawodawczej na podstawie TFUE, natomiast uprawnienie do wyboru między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę zaopatrzenia w energię stanowi zasadniczo kompetencję państw członkowskich.

\*\*\*

Niniejsza publikacja jest efektem programu edukacyjnego – Akademii Prawa Unijnego – zorganizowanego przez Centrum Badań Polityki Europejskiej Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości. Projekt ten składał się z cyklu seminariów poświęconych zagadnieniom związanym z szeroko rozumianym prawem unijnym, funkcjonowaniem Unii Europejskiej oraz jej przyszłością. Program był skierowany do studentów oraz absolwentów (do pięciu lat po ukończeniu studiów) studiów prawniczych. W jego ramach uczestnicy odbyli również wizytę studyjną w Brukseli, gdzie odwiedzili siedziby Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Kwaterę Główną NATO (w tym Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy NATO), gdzie mieli okazję spotkać się m.in. z Ambasadorem RP przy Unii Europejskiej Andrzejem Sadosiem, Zastępcą

Stałego Przedstawiciela RP przy NATO Damianem Przesiadło oraz polskimi europosłami.

Publikacja skierowana jest do prawników zajmujących się problematyką prawa Unii Europejskiej w płaszczyźnie teoretycznej, a także praktycznej. W swym założeniu stanowić ma również materiał, z którego korzystać będą mogli studenci oraz uczestnicy przyszłych edycji projektów edukacyjnych realizowanych przez Centrum Badań Polityki Europejskiej.

Problematyka zawarta w niniejszym opracowaniu nie wyczerpuje nawet w niewielkim zakresie zagadnień związanych z prawem Unii Europejskiej. Z oczywistych względów stanowi jedynie zbiór wybiórczych tematycznie artykułów zawartych w trzech odrębnych częściach. Autorzy poszczególnych opracowań, teoretycy i praktycy prawa, korzystając z dotychczasowych doświadczeń, przedstawili własny pogląd w zakresie kwestii będących przedmiotem kontrowersji i różnej interpretacji traktatów oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

*Anna Dalkowska*



**ANNA KANTOR-KILIAN**

## System instytucjonalny Unii Europejskiej

**Tezy:** System instytucjonalny Unii Europejskiej nie znajduje odzwierciedlenia w systemie krajowym państw członkowskich. Tworzą go instytucje, takie jak Parlament Europejski, którego skład wybierany jest w wyborach powszechnych czy Rada, której członkowie są jednocześnie przedstawicielami rządów państw członkowskich. Komisja Europejska jest natomiast instytucją, której skład wybierany jest już de facto przez przedstawicieli innych instytucji UE. System instytucjonalny Unii Europejskiej tworzą również instytucje pełniące swoje funkcje sędowokontrolne: Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Bank Centralny odpowiedzialny za politykę fiskalną Unii Europejskiej.

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie zagadnienia funkcjonowania systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Systemu, który w swoim założeniu nie odzwierciedla żadnego z tych funkcjonujących w państwach członkowskich UE. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony system instytucjonalny uległ ujednoczeniu. Znajduje to odzwierciedlenie już w samej preambule Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE], gdzie strony pragną umocnić demokratyczny charakter instytucji i skuteczność ich działania, tak aby spełniały lepiej powierzone im zadania, właśnie w jednolitych ramach instytucjonalnych. Również TUE w art. 13 wskazuje, że Unia dysponuje swoimi ramami instytucjonalnymi, które mają określone zadania. Należą do nich przede wszystkim: propagowanie wartości i realizacja celów UE, a także służenie jej interesom, interesom obywateli UE oraz interesom państw członkowskich. Zadaniem instytucji UE jest również zapewnienie skuteczności, spójności i ciągłości jej działań oraz polityk.

Zgodnie z TUE instytucjami UE są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE, C-202/15.

Przed przystąpieniem do omawiania poszczególnych instytucji należy wspomnieć, że działania instytucji UE podlegają pewnym ograniczeniom, nie mogą one bowiem przekraczać uprawnień, które otrzymały na mocy traktatów, działać niezgodnie z procedurami i w oderwaniu od warunków i celów określonych w traktatach. Ich obowiązkiem jest również lojalna współpraca.

Należy również pamiętać o tym, że do instytucji UE nie zalicza się Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Są to jedynie organy doradcze dla Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego.

**Słowa kluczowe:** Parlament Europejski, Rada, Rada UE, Rada Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Komisja, Europejski Bank Centralny, instytucje.

## 1. Parlament Europejski

Parlament Europejski jest jedyną instytucją w systemie instytucjonalnym UE pochodzącą z bezpośrednich wyborów. Szczegółową podstawą prawną działania PE jest art. 14 TUE oraz art. 223–234 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE]. Parlament posiada też swój wewnętrzny regulamin, na podstawie którego działa.

Najważniejsze funkcje – prawodawczą i budżetową – PE sprawuje wraz z Radą. Samodzielnie natomiast pełni funkcję kontroli politycznej i funkcję konsultacyjną. Wybiera także przewodniczącego KE.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 TFUE maksymalna liczba członków parlamentu nie może przekroczyć 750 posłów (nie wlicza się przewodniczącego). W praktyce skład PE zmienia się, a wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE może służyć za przykład przyczyny takiej zmiany. Minimalna liczba posłów wybieranych w danym państwie członkowskim wynosi 3, maksymalna natomiast 96. Wybory mają natomiast charakter powszechny i bezpośredni, a głosowanie jest tajne i wolne. Kadencja to 5 lat<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 14 ust. 2 TUE.

Parlament nie ma jednej siedziby (co od dawna stanowi kontrowersję i jest przyczyną sporów). Większość prac odbywa się w Brukseli, natomiast raz w miesiącu (w październiku dwa razy, kiedy to przesunięto sesję z sierpnia) parlament obraduje w Strasburgu, gdzie odbywają się posiedzenia plenarne. Część biur zajmujących się kwestiami administracyjnymi ma siedzibę w Luksemburgu.

Do najważniejszych stanowisk w PE zalicza się: przewodniczącego, wiceprzewodniczących, przewodniczących i wiceprzewodniczących grup politycznych, kwestorów, przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji, a także przewodniczących i wiceprzewodniczących delegacji międzynarodowych. Funkcje te są również oficjalnie rozdzielane w delegacjach, w ramach grup politycznych.

Najistotniejszą kwestią dla funkcjonowania PE jest fakt, że posłowie grupują się w nim w ramach tzw. grup politycznych<sup>3</sup>, w których wspólnym mianownikiem są poglądy polityczne, a nie narodowość. Dany poseł może być członkiem tylko jednej grupy politycznej. Do utworzenia grupy koniecznych jest 25 posłów wybranych w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich. Grupy polityczne mają istotne znaczenie ze względu na kompetencję do wyznaczania członków komisji i delegacji międzyparlamentarnych, udział w procesie legislacyjnym poprzez możliwość składania poprawek, a także ze względu na możliwość wnioskowania o głosowanie imienne czy nawet zamknięcie posiedzenia.

Obecnie w Parlamencie Europejskim funkcjonują następujące grupy polityczne:

- Grupa Europejskiej Partii Ludowej;
- Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim;
- Renew Europe Group;
- Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie;
- Grupa Tożsamość i Demokracja;
- Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy;
- Grupa Lewicy w Parlamencie Europejskim – GUE/NGL.

---

<sup>3</sup> Art. 224 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE, C-326/47.



Z punktu widzenia procesu legislacyjnego niezwykle istotną rolę odgrywają komisje PE. Są one podstawowym i najważniejszym miejscem pracy posłów, nawet jeżeli wydaje się, że to sesje plenarne mają kluczowe znaczenie. To komisje bowiem są miejscem ścierania się pomysłów dotyczących założeń danego aktu legislacyjnego, to tutaj także powstaje jego zasadnicze brzmienie. Na etapie prac w komisjach posłowie mogą bowiem składać poprawki, tutaj odbywa się również robocza dyskusja nad kształtem danego aktu. Pracę w komisjach PE można pod tym względem przyrównać do prac komisji w Sejmie RP. W komisjach zasiadają posłowie – członkowie i posłowie – zastępcy. Wszyscy wybierani są na dwa i pół roku w czasie pierwszego posiedzenia nowej kadencji. Nie należy tutaj pomijać roli koordynatora, czyli posła, który zawiaduje pracami danej komisji, jednak na potrzeby własnej grupy politycznej. Komisje mogą tworzyć swoje podkomisje w celu opracowania szczególnie specjalistycznych aktów legislacyjnych.

Przy tej okazji należy również wspomnieć o posłach sprawozdawcach, którzy nadzorują prace nad projektem sprawozdania danego aktu legislacyjnego. To sprawozdanie jest w dużym uproszczeniu wersją projektu aktu po dodaniu poprawek ze strony PE. Funkcja posła sprawozdawcy jest zatem istotna dlatego, że ma on możliwość decydowania o tym, jakie poprawki zostaną włączone do tekstu. Czyni to przede wszystkim poprzez negocjacje i polityczne targi. Każdy sprawozdawca ma swojego sprawozdawcę – cienia, przedstawiciela innej grupy politycznej, odpowiedzialnego za monitorowanie postępu prac w danej komisji.

Oprócz komisji stałych PE przez inicjatywę jednej czwartej posłów może również podjąć decyzję o powołaniu komisji śledczej do zbadania szczególnego problemu, zwykle natury politycznej. Kadencja komisji śledczej co do zasady trwa rok.

## 2. Rada Europejska

Podstawą prawną działania Rady Europejskiej są art. 15, 22 i 26 TUE oraz art. 235–236 TFUE. Na wstępie należy podkreślić,

że art. 15 ust. 1 wskazuje, że Rada Europejska nadaje impulsy niezbędne do rozwoju UE oraz określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. W związku z tym nie pełni funkcji prawodawczej. Konkluzje jej posiedzeń nie mają zatem charakteru legislacyjnego, a jedynie wymiar polityczny wskazany powyżej. Są wskazówkami lub jedynie sugestiami dla rady co do dalszego działania.

Pierwowzorem posiedzeń Rady Europejskiej były spotkania szefów państw i rządów, tzw. spotkania na szczycie, które rozpoczęły się w 1961 r. Jednak dopiero Jednolity akt europejski można uznać za pierwszą podstawę prawną tej formacji posiedzeń<sup>4</sup>.

Radę Europejską tworzą szefowie państw lub rządów państw członkowskich (w zależności od wewnętrznych uwarunkowań ustrojowych), przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji. Na obrady zapraszany jest także wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Obligatoryjny charakter jego uczestnictwa potwierdza art. 15 ust. 2 *in fine*. Fakultatywnie na obrady Rady Europejskiej zaproszony może zostać przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Jego uczestnictwo ma na celu wysłuchanie, a następnie wymianę poglądów w zakresie bieżącej polityki Unii Europejskiej. Obecnie należy uznać, że uczestnictwo przewodniczącego PE ma charakter zwyczajowy<sup>5</sup>.

Rada obraduje, co do zasady, cztery razy w roku (dwa razy w półroczu), jednak na wniosek przewodniczącego lub każdego z pozostałych członków można zwołać posiedzenie nadzwyczajne.

Kluczową rolę dla organizacji pracy Rady Europejskiej odgrywa jej przewodniczący. Nie tylko przewodniczy jej obradom i prowadzi prace, ale również zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej<sup>6</sup>. Aby to było możliwe, konieczna jest współpraca z przewodniczącym komisji, ale także wcześniejsze przygotowanie obrad przez Radę ds. Ogólnych, na której państwa członkowskie reprezentowane są przez ministrów do spraw zagranicznych lub ministrów do spraw europejskich (w zależności od decyzji wewnętrznych). Potrzebne są także spójność i konsensus wśród uczestników obrad. Nie jest to łatwe

<sup>4</sup> A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>6</sup> Art. 14 ust. 6 TUE.

zadanie, ze względu na oczywistą rozbieżność interesów państw członkowskich. Konsensus oznacza, że każdy z uczestników obrad musi wyrazić zgodę na ustalenia zawarte następnie w konkluzjach. W praktyce oznacza to konieczność posiadania przez przewodniczącego znacznych umiejętności dyplomatycznych. Konsensus osiąga się bowiem podczas zakulisowych negocjacji w przerwach posiedzeń, w kularach. Po posiedzeniu Rady Europejskiej (zwanym potocznie szczytem) przewodniczący zobligowany jest do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z obrad. Przewodniczący reprezentuje również Radę Europejską na zewnątrz.

Każdy z członków Rady Europejskiej może udzielić pełnomocnictwa innemu członkowi. Rada Europejska głosuje zwykłą większością, gdy zapadają decyzje w kwestiach proceduralnych oraz w sprawie regulaminu wewnętrznego<sup>7</sup>. Natomiast większość kwalifikowana wykorzystywana jest, gdy Rada Europejska podejmuje decyzję dotyczącą wykazu składów Rady (nie dotyczy to Rady ds. Ogólnych i Rady ds. Zagranicznych) oraz decyzje dotyczącą prezydencji w Radzie (z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych). Jednak to konsensus jest najczęstszą metodą podejmowania decyzji.

Rada Europejska nie ma kompetencji legislacyjnych. Nie uczestniczy zatem w procesie legislacyjnym. Ogólny zarys kompetencji Rady Europejskiej zawarty jest w TUE, który stanowi, że nadaje ona Unii impulsy niezbędne do rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczych. Do kompetencji RE wymienionych w przepisach traktatowych zalicza się między innymi<sup>8</sup>:

- przygotowywanie konkluzji zawierających ogólne kierunki dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii, opracowywanych na podstawie projektu Rady UE;
- badanie zatrudnienia w Unii i przyjmowanie konkluzji w tej sprawie, wykorzystując wspólne sprawozdanie Rady UE i Komisji;
- przyjmowanie corocznych sprawozdań EBC z działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz w sprawie polityki pieniężnej za rok ubiegły i bieżący;

<sup>7</sup> Art. 235 TFUE.

<sup>8</sup> A. Ambroziak (red.), op. cit., s. 15.

- stwierdzanie naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się UE, a określonych w art. 2 TUE (poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości);
- określanie ogólnych wytycznych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne;
- decydowanie o przyjęciu wspólnej polityki obronnej;
- opracowywanie kryteriów kwalifikacyjnych, które brane są pod uwagę przez Radę UE przy podejmowaniu decyzji co do rozszerzenia Unii Europejskiej;
- zwołanie konwentu lub konferencji przedstawicieli państw członkowskich, których celem byłaby rewizja traktatów.

### 3. Rada Unii Europejskiej (Rada)

Rada wraz z Parlamentem Europejskim pełni funkcje prawodawczą i budżetową<sup>9</sup>. Samodzielnie natomiast pełni funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. Można zatem podsumować, że Rada wykonuje następujące zadania<sup>10</sup>:

- negocjuje i przyjmuje prawo Unii Europejskiej,
- koordynuje politykę państw członkowskich,
- tworzy wspólną unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa,
- zawiera umowy międzynarodowe,
- uchwała budżet UE.

Rada składa się z jednego przedstawiciela w randze ministra z każdego państwa członkowskiego, który jest upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu i do wykonywania prawa głosu w ramach prac Rady.

---

<sup>9</sup> Art. 16 TUE.

<sup>10</sup> A. Ambroziak (red.), op. cit., s. 83.

System głosowania w Radzie zmieniał się na przestrzeni lat i co do zasady był bardzo skomplikowany. Obecnie, o ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną. Od 1 listopada 2014 r. większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż 15 z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności wynosi co najmniej 65% ludności Unii Europejskiej. Mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej czterech członków Rady, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta<sup>11</sup>.

Inne zasady dotyczące głosowania większością kwalifikowaną określone są w art. 238 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zasady te prezentują się następująco:

- a) jeżeli przyjęcie aktu wymaga zwykłej większości, Rada stanowi większością członków wchodzących w jej skład;
- b) na zasadzie odstępstwa od art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, od 1 listopada 2014 r. i z zastrzeżeniem postanowień określonych w protokole, w sprawie postanowień przejściowych, jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii;
- c) od 1 listopada 2014 r. i z zastrzeżeniem postanowień określonych w protokole, w sprawie postanowień przejściowych, w przypadku gdy w zastosowaniu traktatów nie wszyscy członkowie Rady biorą udział w głosowaniu, większość kwalifikowaną określa się w następujący sposób:
  - większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady reprezentujących uczestniczące państwa członkowskie, których łączna liczba ludności wynosi co najmniej 65% ludności tych państw;
  - mniejszość blokująca obejmuje co najmniej minimalną liczbę członków Rady reprezentujących ponad 35% ludności uczestniczących państw członkowskich plus jeden członek,

---

<sup>11</sup> Art. 238 ust. 3 TFUE.

w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta;

- na zasadzie odstępstwa od litery powyższego, jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, większość kwalifikowaną osiąga się przez co najmniej 72% członków Rady reprezentujących uczestniczące państwa członkowskie, których łączna liczba ludności wynosi co najmniej 65% ludności tych państw;
- wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie jest przeszkodą w przyjęciu uchwały, która wymaga jednomyślności<sup>12</sup>.

Posiedzenia Rady zwołuje jej przewodniczący. Posiada on w tym zakresie inicjatywę, podobnie jak każdy z członków Rady<sup>13</sup>. Skład Rady nie ma jednolitego charakteru. Różni się w zależności od charakteru polityk, które podlegają dyskusji. Traktatową podstawę posiadają Rada ds. Ogólnych i Rada ds. Zagranicznych. Ta pierwsza jest również ciałem przygotowawczym szczytów Rady Europejskiej. Rada ds. Zagranicznych działa pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, co jest odstępstwem od zasady przewodniczenia Radzie przez przedstawiciela prezydencji. Obecnie funkcjonują następujące składy Rady:

- Rada ds. Gospodarczych i Finansowych;
- Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów;
- Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych;
- Rada ds. Konkurencyjności;
- Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii;
- Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa;
- Rada ds. Środowiska;
- Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Art. 238 TFUE.

<sup>13</sup> Art. 237 TFUE.

<sup>14</sup> Załącznik do decyzji Rady (ds. Ogólnych) z 1 grudnia 2009 r. ustanawiającej wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapit drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej (2009/878/UE), Dz. Urz. UE L 315 z 2 grudnia 2009 r., s. 46.

Przewodniczenie w Radzie UE należy do prezydencji, którą sprawują państwa członkowskie od stycznia do czerwca i od lipca do grudnia na zasadzie rotacji. Poszczególne państwa członkowskie sprawują prezydencje w ramach tzw. trio, czyli trzech kolejnych prezydencji. Ma to na celu zachowanie spójności, zwłaszcza w obszarze legislacyjnym. Zadaniem prezydencji jest przede wszystkim reprezentowanie Rady względem pozostałych instytucji unijnych i państw trzecich. Kolejną kompetencją jest organizowanie prac Rady, zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom, a także koordynacja i przewodniczenie organom przygotowawczym Rady.

Organami pomocniczymi Rady jest przede wszystkim komitet przedstawicieli rządów państw członkowskich (COREPER). Funkcjonuje on w dwóch formacjach COREPER I i COREPER II. W COREPER I państwa członkowskie reprezentują zastępcy stałych przedstawicieli, natomiast w COREPER II sami stali przedstawiciele. Odpowiada on za przygotowanie prac Rady oraz wykonywanie zadań, które powierzy mu Rada<sup>15</sup>. Poszczególne formacje komitetu odpowiadają za organizację posiedzeń konkretnych formacji Rad, z tym, że Radę ds. Ogólnych i Radę ds. Zagranicznych zawsze wspomaga COREPER II<sup>16</sup>.

Podstawowym ciałem przygotowawczym dla Rady są grupy robocze. Mają one charakter stały lub tworzone są ad hoc, gdy danej propozycji legislacyjnej, ze względu na jej merytoryczną treść, nie można przypisać do konkretnej stałej grupy. To tam odbywa się ekspercka dyskusja i modyfikacja tekstu.

#### 4. Komisja Europejska (Komisja)

Komisja Europejska nazwana jest potocznie strażniczką traktatów, ze względu na funkcje, jakie pełni. Zgodnie z TUE Komisja<sup>17</sup>:

---

<sup>15</sup> Art. 240 TFUE.

<sup>16</sup> Oficjalna strona Rady Unii Europejskiej: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/council-european-union\\_pl](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/council-european-union_pl) [dostęp: 13.12.2022].

<sup>17</sup> Art. 17 TUE.

- wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy;
- czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie;
- nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
- wykonuje budżet i zarządza programami;
- pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach;
- na mocy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz;
- podejmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych.

Traktaty przydają Komisji wyłączną inicjatywę legislacyjną dla aktów prawodawczych, natomiast dla pozostałych aktów – tylko gdy istnieje ku temu podstawa traktatowa<sup>18</sup>. Kadencja Komisji wynosi pięć lat, a jej członkowie muszą posiadać ogólne kwalifikacje do sprawowania swoich funkcji, być zaangażowani w sprawy europejskie i posiadać niekwestionowaną niezależność, ze względu na traktatowy wymóg całkowitej niezależności Komisji. Niezależność ta przejawia się w zakazie pobierania instrukcji od rządów, instytucji, organu czy jednostki europejskiej<sup>19</sup>.

Zgodnie z TUE od 1 listopada 2014 r. Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która odpowiada  $\frac{2}{3}$  liczby państw członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby. Tak też się stało w 2009 r. i każde państwo członkowskie ma swojego przedstawiciela.

---

<sup>18</sup> Oficjalna strona Komisji Europejskiej, [https://commission.europa.eu/index\\_pl](https://commission.europa.eu/index_pl) [dostęp: 14.12.2022].

<sup>19</sup> Art. 17 TUE.



Na czele Komisji stoi przewodniczący, który pełni następujące funkcje<sup>20</sup>:

- określa wytyczne, w ramach, których Komisja wykonuje swoje zadania;
- decyduje o wewnętrznej organizacji Komisji tak, aby zapewnić spójność, skuteczność i kolegialność jej działania;
- mianuje wiceprzewodniczących, innych niż Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, spośród członków Komisji.

Rada Europejska posiada kompetencje do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na przewodniczącego Komisji. Jest on wybierany przez Parlament Europejski większością głosów, z tym że w przypadku fiaska wyborów istnieje możliwość powtórzenia procedury. Pozostali członkowie Komisji wybierani są przez Radę w porozumieniu z przewodniczącym na podstawie sugestii państw członkowskich.

## 5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

Trybunał Sprawiedliwości obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, sąd i sądy wyspecjalizowane<sup>21</sup>. Podstawowym zadaniem TSUE jest zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. W skład TSUE wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Sędziowie wspomagani są przez rzeczników generalnych. Do mianowania sędziów i rzeczników dochodzi poprzez wspólne porozumienie rządów państw członkowskich, a kadencja wynosi 6 lat, z możliwością ponownego wyboru.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami<sup>22</sup>:

- w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne, lub prawne;

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Art. 19 TUE.

<sup>22</sup> Art. 256 TFUE.

- w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje;
- w innych sprawach przewidzianych w traktatach.

## 6. Trybunał Obrachunkowy

Członkami Trybunału Obrachunkowego są osoby, które wchodziły lub wchodziły w skład organów kontroli wewnętrznej w państwach członkowskich lub posiadają kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska<sup>23</sup>. Kandydaci wybieraniu są przez Radę po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zgodnie z sugestiami państw członkowskich na okres 6 lat. Członkowie Trybunału wybierają spośród siebie prezesa, a jego kadencja wynosi trzy lata.

Kompetencje Trybunału Obrachunkowego są następujące<sup>24</sup>:

- kontrola rachunków wszystkich dochodów i wydatków Unii, w tym wszystkich organów i jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię;
- przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia kontroli rachunków, a także legalności i prawidłowości operacji, jakie były ich podstawą;
- kontrola legalności i prawidłowości wydatków i upewnianie się co do należytego zarządzania finansami.

## 7. Europejski Bank Centralny (EBC)

Europejski Bank Centralny wraz z bankami krajowymi tworzy Europejski System Banków Centralnych (ESBC) z tym, że banki

---

<sup>23</sup> Art. 286 TFUE.

<sup>24</sup> Art. 287 TFUE.

tych państw członkowskich, w których walutą jest euro, tworzą wraz z EBC Eurosystem<sup>25</sup>. EBC ma osobowość prawną i wyłączne prawo do emitowania euro. Cieszy się przy tym całkowitą niezależnością.

Do podstawowych zadań ESBC należy<sup>26</sup>:

- definiowanie i urzeczywistnianie polityki pieniężnej Unii;
- przeprowadzanie operacji walutowych zgodnie z art. 219 TFUE;
- utrzymywanie i zarządzanie oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich;
- popieranie należytego funkcjonowania systemów płatniczych. Europejski Bank Centralny jest konsultowany<sup>27</sup>:
- w sprawie każdego projektowanego aktu Unii w dziedzinach podlegających jego kompetencji;
- przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji, lecz w granicach i na warunkach określonych przez Radę zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 129 ust. 4.

---

<sup>25</sup> Art. 282 TFUE.

<sup>26</sup> Oficjalna strona EBC, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.pl.html> [dostęp: 12.12.2022].

<sup>27</sup> Ibidem.

## ANNA SPORCZYK-POPIELARCZYK

# Źródła prawa Unii Europejskiej

**Tezy:** Rozwój wspólnot europejskich doprowadził do konieczności regulacji coraz większej liczby zagadnień w różnych źródłach prawnych.

Prawo unijne nie zawiera przepisów wprost, wskazujących jakie elementy należą do katalogu źródeł tego prawa. Katalog ten sporządzany jest na podstawie analizy praktyki obrotu prawnego, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i literatury przedmiotu.

Fundamentalne znaczenie polityczne i prawne mają traktaty założycielskie. Należą one, wraz z traktatami modyfikującymi (zmieniającymi) i akcesyjnymi oraz z Kartą Praw Podstawowych, do pierwotnych źródeł prawa unijnego. Do katalogu tego zalicza się również ogólne zasady prawa unijnego oraz prawo zwyczajowe.

Ważne miejsce wśród źródeł prawa unijnego zajmuje prawo międzynarodowe publiczne, a w szczególności umowy międzynarodowe są zawarte przez Unię. Z kolei do źródeł prawa pochodnego (wtórnego) zalicza się rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, a także niewiążące zalecenia i opinie. Akty te są wydawane przez instytucje Unii Europejskiej działające zgodnie z przyznanymi im kompetencjami.

Uznanie za źródło prawa unijnego orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej budzi kontrowersje.

**Słowa kluczowe:** źródła prawa, *acquis communautaire*, prawo pierwotne, prawo pochodne, traktat założycielski, rozporządzenie, dyrektywa, decyzja, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

## 1. Zagadnienia wprowadzające

Dynamiczny rozwój wspólnot europejskich doprowadził do konieczności regulacji coraz większej ilości zagadnień w rozmaitych

źródłach prawnych. Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony<sup>1</sup> do oznaczenia dorobku prawnego Unii Europejskiej posługiwano się pojęciem *acquis communautaire*, to jest dorobku wspólnotowego. Sformułowanie to oznaczało nie tylko wszelkie regulacje prawne zawarte w systemie normatywnym Unii, ale także wszystkie działania legislacyjne, dorobek orzeczniczy unijnego Trybunału Sprawiedliwości, szeroko pojętą politykę oraz wartości leżące u podstaw funkcjonowania wspólnoty europejskiej<sup>2</sup>. Traktat lizboński w istotny sposób zmienił funkcjonowanie całej Unii Europejskiej, w tym dokonał ujednoczenia systemu źródeł prawa.

Niniejsze opracowanie zawiera ogólne omówienie najważniejszych źródeł prawa unijnego. Celem pracy jest przybliżenie Czytelnikowi podstawowych informacji dotyczących źródeł prawa pierwotnego, prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa pochodnego. Przedmiotem ogólnej analizy jest także zagadnienie „tworzenia prawa” przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania niniejsza praca nie wyczerpuje omawianej tematyki, a osoby zainteresowane zagadnieniem należy odesłać do obszernej literatury przedmiotu.

## 2. Omówienie pojęcia „źródła prawa unijnego”

O źródłach prawa unijnego można mówić w znaczeniu formalnym, materialnym i poznawczym<sup>3</sup>.

W znaczeniu formalnym źródła prawa unijnego to różnego rodzaju akty prawne, które regulują funkcjonowanie przestrzeni prawnej Unii Europejskiej. Znaczenie to obejmuje również proces osiągnięcia celów Unii.

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE, C 306, 17 grudnia 2007 [dalej: traktat lizboński].

<sup>2</sup> Por. A. Łozowski, M. Kenig-Witkowska, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] eadem (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 154–155.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 154.

W znaczeniu materialnym źródło prawa unijnego stanowi wola państw członkowskich, które w traktatach przyznały Unii kompetencje do podejmowania działań, w tym do tworzenia prawa.

W znaczeniu poznawczym źródła prawa unijnego to zbiory dokumentów wydawane przez instytucje Unii Europejskiej (m.in. pełniący funkcję promulgacyjną Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej).

Prawo unijne nie zawiera przepisów wskazujących wprost, jakie elementy należą do katalogu źródeł tego prawa. W literaturze podkreśla się znaczenie art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup>, ale jedynie w ujęciu wyliczenia kategorii aktów prawnych, jakie mogą być tworzone przez instytucje unijne. Z uwagi na brak takich regulacji na gruncie prawa Unii katalog źródeł prawa sporządzany jest na podstawie analizy praktyki obrotu prawnego, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i literatury przedmiotu<sup>5</sup>.

Do katalogu źródeł prawa Unii Europejskiej zalicza się:

- traktaty założycielskie oraz ich nowelizacje;
- Kartę Praw Podstawowych;
- traktaty akcesyjne, odnoszące się do przystępowania kolejnych państw do Unii;
- ogólne zasady prawa i prawo zwyczajowe;
- prawo międzynarodowe publiczne;
- wiążące i niewiążące akty prawne tworzone przez instytucje unijne;
- orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

W aktach prawa Unii Europejskiej brak również kompleksowej regulacji w zakresie hierarchii źródeł prawa. Jest ona określana na podstawie praktyki obrotu prawnego Unii, dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz literatury przedmiotu.

---

<sup>4</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326, 26 października 2012 r., s. 47–390 [dalej: TFUE].

<sup>5</sup> Zob. szerzej A. Łozowski, M. Kenig-Witkowska, op. cit., s. 155.

### 3. Prawo pierwotne Unii Europejskiej

**Określenie „prawo pierwotne Unii Europejskiej” odnosi się do aktów i praktyk stanowiących przez państwa członkowskie.**

#### 3.1. Traktaty założycielskie i traktaty modyfikujące

Traktaty założycielskie mają fundamentalne znaczenie polityczne i prawne. W piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że są one źródłem nie tylko zobowiązań międzynarodowych, ale także źródłem autonomicznego porządku prawnego<sup>6</sup>.

W literaturze wyróżnia się ścisłe i szerokie znaczenie systemu traktatów założycielskich<sup>7</sup>. W celu kompleksowego ujęcia w niniejszym opracowaniu przyjęto koncepcję szerokiego katalogu traktatów założycielskich.

Obecnie do tego rodzaju aktów prawnych należy zaliczyć:

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej<sup>8</sup>, podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r.;
- Traktat o Unii Europejskiej<sup>9</sup>, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r.;
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej zawiera przede wszystkim przepisy dotyczące wspierania postępu w energetyce jądrowej i odnosi się do zagadnień, takich jak: rozwój badań, wymiana wiedzy, ochrona zdrowia przed konsekwencjami promieniowania, inwestycje, wspólne przedsiębiorstwa, zaopatrzenie, kontrola bezpieczeństwa w zakresie wykorzystania

<sup>6</sup> Zob. S. L. Kalęda, *Traktaty stanowiące podstawę Unii*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 658.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 661.

<sup>8</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 327, 26 października 2012 r., s. 1–107.

<sup>9</sup> Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326, 26 października 2012 r., s. 13–390 [dalej: TUE].

<sup>10</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326, 26 października 2012 r., s. 391–407 [dalej: KPP].

półproduktów i materiałów rozszczepialnych, prawo własności tych materiałów, wspólny rynek jądrowy i stosunki zewnętrzne.

Traktat o Unii Europejskiej zawiera unormowania dotyczące m.in. systemu wartości Unii Europejskiej, jej celów i zasad, praw podstawowych, sankcji, które mogą być nakładane na państwa członkowskie w przypadku naruszeń wartości unijnych, procedur przystąpienia oraz wystąpienia ze wspólnoty, procedur rewizji traktatów założycielskich. Akt ten odnosi się również do takich zagadnień, jak wspólna polityka zagraniczna i wspólna polityka spraw wewnętrznych, unia walutowa oraz obywatelstwo.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej reguluje szereg kwestii natury instytucjonalnej i materialnoprawnej. Zawiera rozwinięcie ogólnych przepisów zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej, kodyfikuje katalog kompetencji przysługujących Unii Europejskiej, a także porządkuje podstawy prawne dla polityk realizowanych przez Unię. Obejmuje m.in. przepisy dotyczące swobód rynku wewnętrznego, regulacje dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także normuje reguły konkurencji.

Zgodnie z art. 51 TUE integralną część traktatów stanowią protokoły i załączniki. Na mocy traktatu lizbońskiego obecny system traktatów założycielskich obejmuje trzydzieści siedem protokołów oraz dwa załączniki.

Karta Praw Podstawowych została uroczystie proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Karta ma charakter wiążący – przepis art. 6 ust. 1 ak. 1 TUE nadaje jej bowiem taką samą moc jak traktaty założycielskie. Tym samym stała się ona instrumentem prawa pierwotnego UE. Karta ma przy tym zastosowanie do instytucji Unii oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne.

Karta zawiera katalog praw, wolności i zasad oraz obejmuje przepisy dotyczące poszanowania godności ludzkiej, wolności, równości, solidarności, obywatelstwa UE oraz wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie postanowienia Karty nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach (art. 6 ust. 1 ak. 2 TUE). Duża część przepisów KPP znajduje swe odzwierciedlenie w Konwencji



o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>11</sup>. Znaczenie i zakres praw zagwarantowanych w Karcie są wówczas takie same jak praw przyznanych przez EKPC (art. 52 ust. 3 KPP).

Do prawa pierwotnego zalicza się również traktaty modyfikujące (zmieniające).

### 3.2. Traktaty akcesyjne

Traktaty akcesyjne stanowią umowy między państwami członkowskimi Unii a państwem ubiegającym się o członkostwo. Zgodnie z art. 49 ak. 2 TUE przedmiotem tych umów są warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w traktatach stanowiących podstawę Unii.

Obecnie do traktatów akcesyjnych zalicza się traktaty o:

- przystąpieniu Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa (1972);
- przystąpieniu Grecji (1979);
- przystąpieniu Hiszpanii i Portugalii (1985);
- przystąpieniu Austrii, Szwecji, Finlandii (1994);
- przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (2003);
- przystąpieniu Republiki Bułgarii i Rumunii (2005);
- przystąpieniu Chorwacji (2012).

### 3.3. Ogólne zasady prawa unijnego

Do katalogu ogólnych zasad prawa Unii, stanowiących źródło prawa pierwotnego, zalicza się następujące reguły: solidarności, pomocniczości, proporcjonalności, uprawnionych oczekiwań, odpowiedzialności państwa, odpowiedzialności UE, niedyskryminacji, równości, pewności prawa czy też szereg zasad o charakterze proceduralnym.

Niektóre z zasad ogólnych prawa Unii zostały zawarte w traktatach założycielskich, inne zaś należą do dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości UE. Reguły te są normami generalnymi, stosowanymi w różnych sytuacjach objętych prawem unijnym<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2, Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 [dalej: EKPC].

<sup>12</sup> Por. A. Zawidzka-Łojek, *Ogólne zasady prawa*, [w:] S. Biernat (red.), op. cit., s. 714.

Ogólne zasady prawa są pomocniczo wykorzystywane w procesie wykładni prawa unijnego jako podstawa orzekania o nieważności aktu prawnego oraz jako fundament uznania odpowiedzialności Unii oraz państw członkowskich za naruszenie prawa unijnego<sup>13</sup>.

### 3.4. Prawo zwyczajowe

Przez pojęcie prawa zwyczajowego rozumie się w piśmiennictwie normy powstałe w wyniku zgodnej i utrwalonej praktyki oraz przekonania ze strony państw członkowskich Unii Europejskiej, że praktyka ta stanowi prawo<sup>14</sup>. Dotychczas unijne prawo zwyczajowe wykształciło się w bardzo skromnym zakresie. Trybunał Sprawiedliwości w żadnym ze swoich orzeczeń nie odnosi się do prawa zwyczajowego powstałego w wyniku praktyki państw członkowskich. Jedynym przykładem prawa zwyczajowego, jaki obecnie można wyróżnić, jest fakt reprezentowania państw członkowskich na posiedzeniach Rady UE nie tylko przez ministrów, lecz także przez sekretarzy stanu<sup>15</sup>.

## 4. Prawo międzynarodowe publiczne jako źródło prawa unijnego

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową o charakterze integracyjnym wyposażoną w osobowość prawną (art. 47 TUE). Z tego względu, w zakresie swoich kompetencji, jest ona stroną różnych umów międzynarodowych, a ponadto podlega reżimowi norm prawa międzynarodowego publicznego.

Do źródeł prawa unijnego, w ujęciu prawa międzynarodowego publicznego, powszechnie zalicza się:

- umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia Europejska;
- normy zwyczajowego prawa międzynarodowego;

<sup>13</sup> Zob. szerzej A. Łozowski, M. Kenig-Witkowska, op. cit., s. 178.

<sup>14</sup> Por. K. Majchrzak, *Prawo zwyczajowe jako źródło prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka (red.), *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, Wrocław 2014, s. 212.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 214.

- rezolucje Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>16</sup>;
- akty wydawane przez organy utworzone na podstawie umów międzynarodowych, których stroną jest Unia.

Największe znaczenie wśród wskazanych wyżej źródeł mają umowy międzynarodowe, których stroną jest Unia. Prawo do zawierania umów międzynarodowych określa się mianem *ius contrahendi*. Przepis art. 216 ust. 1 TFUE upoważnia Unię Europejską do zawierania umów z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, w następujących sytuacjach:

- gdy przewidują to traktaty, lub
- gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk Unii jednego z celów traktatowych, albo
- gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawie wiążącym akcie Unii, albo
- gdy zawarcie umowy może mieć wpływ na wspólne zasady, lub zmienić ich zakres.

W przypadku, w którym przedmiotem umów są kwestie podlegające kompetencji wyłącznej Unii, umowy te wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie. Wyróżnić należy także umowy mieszane, których stronami są Unia i państwa członkowskie z jednej strony oraz podmioty trzecie z drugiej. Umowy mieszane odnoszą się do materii objętych zarówno kompetencjami Unii, jak i państw członkowskich.

Traktat lizboński upoważnia Unię do zawierania umów międzynarodowych w następujących dziedzinach<sup>17</sup>:

<sup>16</sup> Unia Europejska nie jest członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, jednakże członkami ONZ są wszystkie państwa członkowskie UE. Mają one obowiązek przyjmowania i wykonywania zobowiązań, jakie są zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych. Praktyka pokazuje, że Unia przyjmuje środki implementacyjne, pośrednio wykonując zobowiązania wynikające z rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Szerzej zob. M. Kenig-Witkowska, *Implementacja rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w świetle prawa Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia systemowe*, Kraków 2005, nr 1, s. 47–59.

<sup>17</sup> Zob. M. Lejczyk, *System źródeł prawa unijnego po Traktacie Lizbońskim*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2 [online], dostępny w Lex [dostęp: 23.10.2022].

- utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa z państwami z nią sąsiadującymi, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy – art. 8 TUE;
- readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich, lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia, lub państw, z których oni przybywają – art. 79 TFUE;
- badań i rozwoju technologicznego – art. 186 TFUE;
- środowiska – art. 191 TFUE;
- wspólnej polityki handlowej – art. 207 TFUE;
- współpracy na rzecz rozwoju – art. 211 TFUE;
- umów w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami innymi niż kraje rozwijające się – art. 212 TFUE;
- pomocy humanitarnej – art. 214 TFUE;
- umów z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych tworzących stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami – art. 217 TFUE;
- polityki pieniężnej lub kursowej – art. 219 TFUE.

Umowy międzynarodowe mogą być interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości. W świetle art. 218 ust. 11 TFUE państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami. W przypadku negatywnej opinii Trybunału przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja traktatów. Jednocześnie wykładnia Trybunału nie wiąże drugiej strony umowy będącej państwem spoza UE bądź organizacją międzynarodową.

Interesujące źródło prawa unijnego stanowi umowa o wystąpieniu. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony żaden akt prawa unijnego nie przewidywał postanowień, które wyrażnie odnosiłyby się do możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej. Obecnie kwestia ta jest uregulowana w art. 50 TUE,

zgodnie z którym każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. W świetle postanowień traktatowych podstawą wystąpienia państwa z Unii Europejskiej jest umowa międzynarodowa zawarta przez Unię Europejską z państwem występującym. Porozumienie określa warunki wystąpienia oraz ramy przyszłych stosunków państwa występującego z Unią Europejską. Umowa o wystąpieniu państwa członkowskiego z Unii jest umową dwustronną<sup>18</sup>.

Procedura przewidziana w art. 50 TUE została uruchomiona w przypadku decyzji Zjednoczonego Królestwa i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (ratyfikowana przez UE w dniu 30 stycznia 2020 r.). Z uwagi na wynikające z przepisów traktatowych ograniczenia dotyczące przedmiotowego zakresu umowy o wystąpieniu konieczne było zawarcie dalszych umów regulujących współpracę Unii z Wielką Brytanią. Istotne znaczenie ma Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z drugiej strony<sup>19</sup>.

Warto wskazać, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli umowy międzynarodowe są zawarte przez Unię, są one wiążące dla instytucji unijnych i w konsekwencji mają pierwszeństwo przed aktami (prawa pochodnego) Unii<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Szerzej por. M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe w systemie źródeł prawa unijnego*, [w:] S. Biernat (red.), op. cit., s. 828 i n.

<sup>19</sup> Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 444, 31 grudnia 2020, s. 14–1462.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 grudnia 2011 r., C-366/10 Air Transport Association of America i in. przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change, ECLI:EU:C:2011:864, pkt 50 i powołane tam orzecznictwo.

## 5. Prawo pochodne

**Określenie „prawo pochodne” (wtórne) odnosi się do aktów prawnych wydawanych przez instytucje Unii Europejskiej działające zgodnie z przyznanymi im kompetencjami.**

### 5.1. Rozporządzenia

W świetle art. 288 ak. 2 TFUE rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Z przepisu wynika, że normy rozporządzenia mają charakter generalny i abstrakcyjny, a ich adresatami mogą być zarówno państwa członkowskie i ich organy, jak i podmioty prywatne (jednostki). Z tego względu uznaje się, że rozporządzenie jest rodzajem aktu prawnego o charakterze ponadnarodowym<sup>21</sup>.

Cechą rozporządzeń jest ich bezpośrednia stosowalność. Oznacza to, że akty te podlegają automatycznemu stosowaniu w krajowych porządkach prawnych bez podejmowania dodatkowych działań wdrożeniowych. Nie ma zatem potrzeby włączania norm rozporządzenia do systemów państw członkowskich. Należy jednak pamiętać, że bezpośrednie stosowanie rozporządzeń nie wyklucza przyjęcia przez państwo członkowskie środków wykonawczych<sup>22</sup>, zwłaszcza w sytuacji, w której wymagają tego przepisy danego rozporządzenia<sup>23</sup>.

Rozporządzenia najczęściej znajdują zastosowanie w ramach wspólnej polityki handlowej, wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa oraz w szeroko pojmowanym prawie konkurencji<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Zob. szerzej M. Baran, *Rozporządzenie*, [w:] S. Biernat (red.), op. cit., s. 949.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 24 czerwca 2004 r., C-278/02 Herbert Handlbauer GmbH, ECLI:EU:C:2004:388, pkt 25 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>23</sup> Tak M. Baran, op. cit., s. 982.

<sup>24</sup> Zob. szerzej A. Łozowski, M. Kenig-Witkowska, op. cit., s. 194.

## 5.2. Dyrektywy

Zgodnie z art. 288 ak. 3 TFUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

W świetle definicji traktatowej nie budzi wątpliwości, że adresem dyrektyw są zazwyczaj wszystkie państwa członkowskie, zdarza się jednakże, że dyrektywy są skierowane do konkretnie wskazanych krajów<sup>25</sup>.

Tego rodzaju akty prawne wymagają implementacji do systemów krajowych. Co do zasady, państwa członkowskie nie mają obowiązku dosłownej transpozycji postanowień dyrektyw do prawa krajowego. Z tego względu treść dyrektyw jest raczej ogólna i fragmentaryczna. Państwa członkowskie mają swobodę zarówno doboru form, jak i metod implementacji dyrektyw do prawa wewnętrznego.

W literaturze wskazuje się, że pozostawienie państwom swobody wyboru formy i metod transpozycji wynika z poszanowania suwerenności państw członkowskich, a dodatkowo pozwala na uwzględnienie konkretnych warunków gospodarczych, społecznych i prawnych istniejących w danym kraju<sup>26</sup>. Należy jednakże pamiętać, że pewne wytyczne w zakresie implementacji treści dyrektyw wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. W szczególności implementacja powinna objąć całość regulacji dyrektywy, a nie jedynie niektóre przepisy.

Realizacja obowiązku implementacyjnego jest ograniczona w czasie. Każda z dyrektyw unijnych zawiera w przepisach końcowych stosowną klauzulę określającą termin jej wdrożenia. Trybunał Sprawiedliwości w swoich orzeczeniach przyjmuje, że państwa członkowskie nie mogą, dla uzasadnienia braku implementacji we właściwym czasie, powoływać się na argument zbyt krótkiego okresu przeznaczanego w przepisach dyrektywy na transpozycję.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 195.

<sup>26</sup> Tak M. Szwarz, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, „Przeгляд Prawno-Ekonomiczny” 2001, nr 1, s. 6.

Rządy państw członkowskich uczestniczą bowiem w pracach przygotowawczych do dyrektyw i z tego względu powinny być w stanie opracować w określonym okresie niezbędne przepisy krajowe<sup>27</sup>.

Elastyczność dyrektyw powoduje, że stanowią one instrument harmonizacji prawa unijnego. Akty te są stosowane bardzo powszechnie w praktyce obrotu prawnego Unii Europejskiej, w szczególności w takich obszarach, jak: prawo pracy, ochrona środowiska, ochrona konsumenta, prawo spółek oraz prawo podatkowe.

### 5.3. Decyzje

W świetle art. 288 ak. 4 TFUE decyzja wiąże w całości, zaś decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Akty te są najczęściej wydawane przez Komisję Europejską, pomimo iż uprawnione do ich wydawania są także inne organy (Rada z parlamentem europejskim lub samodzielnie).

Adresaci decyzji na ogół są określani w sposób bezpośredni, zdarza się jednakże, że treść tych aktów pośrednio wskazuje adresatów, np. przez określenie konkretnej grupy osób fizycznych lub prawnych oraz państw członkowskich<sup>28</sup>. Ta cecha zasadniczo odróżnia decyzję od rozporządzeń. Stąd też czasami w literaturze wyróżnia się podział na:

- decyzje indywidualne, wskazujące indywidualnie oznaczonych adresatów i wiążące tylko dla tych adresatów;
- decyzje ogólne, adresowane do państw członkowskich (wszystkich lub części) i dla nich wiążące;
- decyzje o charakterze mieszanym, zawierające w swej treści zarówno normy generalno-abstrakcyjne, jak i indywidualno-konkretne<sup>29</sup>.

W zakresie przedmiotowym decyzje odnoszą się do rozmaitych kwestii. Znajdują zastosowanie głównie w szeroko rozumianym prawie konkurencji oraz unijnym prawie podatkowym.

<sup>27</sup> Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 1 marca 1983 r., C-301/81 Komisja przeciwko Belgii, ECLI: ECLI:EU:C:1983:51, pkt 11.

<sup>28</sup> Zob. A. Łozowski, M. Kenig-Witkowska, op. cit., s. 203.

<sup>29</sup> M. Baran, *Decyzja*, [w:] S. Biernat, op. cit., s. 1070–1071.



#### 5.4. Niewiążące akty prawa pochodnego

Niewiążące akty prawa pochodnego stanowią część tzw. *soft law* i obejmują instrumenty, którym jako takim nie przypisano prawnie wiążącej mocy, ale które mogą powodować pewne pośrednie skutki prawne<sup>30</sup>.

W systemie prawnym Unii Europejskiej katalog aktów *soft law* nie jest zamknięty. Wyróżnia się akty nazwane i nienazwane. Pierwsza kategoria obejmuje akty wymienione w art. 288 TFUE, tj. zalecenia i opinie. Przedstawiają one stanowisko danej instytucji unijnej w określonej dziedzinie lub w konkretnej sprawie. Są aktami prawnymi powstającymi z własnej inicjatywy instytucji legislacyjnej (zalecenie) lub z inspiracji innego podmiotu (opinia).

Z kolei do kategorii pojęciowej aktów nienazwanych zalicza się instrumenty uchwalane w praktyce instytucji unijnych, takie jak komunikaty, rezolucje, noty informacyjne i wytyczne.

Pomimo swojego niewiążącego charakteru prawnego akty *soft law* odgrywają pewną rolę w systemach prawnych państw członkowskich. Przykładowo, w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje, że sądy krajowe są zobowiązane do uwzględniania zaleceń przy rozstrzyganiu przedłożonych im sporów, w szczególności, gdy wyjaśniają one wykładnię przepisów krajowych przyjętych w celu ich wykonania lub gdy mają one na celu uzupełnienie wiążących przepisów unijnych<sup>31</sup>.

### 6. Akty prawa wewnętrznego

Akty prawa wewnętrznego (tzw. akty *pro foro interno*) stanowione są przez instytucje i organy unijne.

Wśród tego typu aktów szczególne znaczenie mają regulaminy wewnętrzne poszczególnych instytucji i organów. Warto

<sup>30</sup> P. Staszczuk, *Zalecenia, opinie, akty nienazwane, soft law*, [w:] S. Biernat, op. cit., s. 1096.

<sup>31</sup> Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 grudnia 1989 r., C-322/88 Salvatore Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles, ECLI:EU:C:1989:646, pkt 18.

wyróżnić w tym zakresie: decyzję Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego<sup>32</sup>, decyzję Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotyczącą przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady<sup>33</sup>, regulamin Komisji Europejskiej<sup>34</sup>, a także regulamin Parlamentu Europejskiego<sup>35</sup>.

Do aktów prawa wewnętrznego w systemie unijnym zalicza się również porozumienia międzyinstytucjonalne, które stanowią powszechny sposób ustalania zasad współpracy instytucji Unii w wybranych obszarach, np. porozumienia międzyinstytucjonalne w przedmiocie technik legislacyjnych.

## 7. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako źródło prawa unijnego

Oba sądy unijne, tj. Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd, odgrywają kluczową rolę w procesie stosowania i interpretowania prawa unijnego. W świetle art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Natomiast kwestia tworzenia prawa przez sądy Unii Europejskiej nie jest oceniana jednolicie. W traktatach brak przepisu, który wprost przyznawałby Trybunałowi uprawnienie do tworzenia prawa lub nadawał orzecznictwu moc wiążącą. Orzeczenia Trybunału nie mają mocy precedensu.

W literaturze wskazuje się jednak, że interpretując prawo unijne, Trybunał zarówno bada przepisy z uwzględnieniem technik wykładni literalnej, jak i korzysta z instrumentów wykładni systemowej i ideologicznej oraz kieruje zasadą efektywności prawa unijnego. To powoduje, że Trybunał dokonuje czasami wykładni,

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE L 315, 2 grudnia 2009, s. 51–51.

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 325, 11 grudnia 2009, s. 35–35.

<sup>34</sup> Dz. Urz. UE L 308 z 8 grudnia 2000, s. 26–34.

<sup>35</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_PL.html) [dostęp: 15.10.2022].

która nie funkcjonowała dotąd w praktyce lub jest wręcz odmienna od dotychczasowego stanowiska prezentowanego w doktrynie<sup>36</sup>.

W piśmiennictwie podnosi się, że kompetencja prawotwórcza unijnego Trybunału wykształciła się jako konsekwencja stosowania się do jego orzeczeń. Decyzje orzecznicze Trybunału Sprawiedliwości są uznawane przez państwa członkowskie, sądy i organy krajowe jako autorytatywne wypowiedzi o treści prawa. Powszechna praktyka faktycznego respektowania orzecznictwa luksemburskiego doprowadziła do uznania, że wykładni dokonanej przez Trybunał należy przestrzegać<sup>37</sup>.

Na skutek działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości do prawnego porządku Unii weszły takie zasady ustrojowe, jak np.: pierwszeństwa, skutku bezpośredniego, skutku pośredniego czy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

---

<sup>36</sup> Zob. szerzej A. Łozowski, M. Kenig-Witkowska, op. cit., s. 214.

<sup>37</sup> Zob. szerzej P. Marcisz, *Tworzenie prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat, op. cit., s. 1127 in.

**ANNA DALKOWSKA**

## Zasady działania Unii Europejskiej

Zasady ogólne.

Zasada autonomicznego porządku prawnego.

Zasady tworzenia i stosowania prawa

**Tezy:** Unia Europejska to międzynarodowa organizacja posiadająca osobowość prawną, będąca jednocześnie następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej, która łączy równocześnie współpracę międzynarodową i ponadnarodową. Osobowość prawną UE determinuje zdolność to tego, aby być podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa Unii. Zasadnicze znaczenie dla określenia rodzaju i zakresu kompetencji UE oraz granic ich wykonywania ma system prawny Unii Europejskiej, który z uwagi na jego międzynarodowy charakter musi być zintegrowany z wewnętrznymi systemami poszczególnych państw członkowskich. System ten wyznacza zasady działania UE na wielu płaszczyznach związanych zarówno z tworzeniem prawa UE, jak i z jego stosowaniem.

Współczesny system prawa UE, zintegrowany w systemach poszczególnych państw członkowskich, ukształtował się w toku jej funkcjonowania. Początkowo organizacja UE zbliżona była pod względem ustrojowym do organizacji międzynarodowych o charakterze regionalnym i nie zakładała wyższości prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich, czego wyrazem jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Akcesję państw do Unii Europejskiej determinuje obowiązek przekazania jej części swoich kompetencji w zakresie władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Rezygnacja z części uprawnień prawodawczych przez państwa członkowskie na rzecz organów UE nie ma nieograniczonego zakresu. Uprawnienia UE w zakresie prawodawczym wyznaczają granice wynikające z traktatów kompetencji UE i ich podziału na: kompetencje wyłączne UE, kompetencje dzielone oraz kompetencje wyłączne państw członkowskich. Przekazanie części uprawnień prawodawczych w granicach kompetencji UE doprowadziło w istocie rzeczy do ukształtowania się nowego, o ponadpaństwowym charakterze, unijnego porządku

prawnego odrębnego od systemów prawnych państw członkowskich. Fakt ten spowodował w konsekwencji potrzebę ustalenia relacji pomiędzy prawem unijnym i prawem krajowym, a lata funkcjonowania i ewolucja UE doprowadziły do konieczności rozwiązania na gruncie krajowym problemów dotyczących stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego, którego wyrazem jest występujący w orzeczeniach sądowych dialog pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>1</sup> a trybunałami konstytucyjnymi poszczególnych państw członkowskich.

**Słowa kluczowe:** zasady działania Unii Europejskiej, zasada kompetencji, zasada pomocniczości, zasada proporcjonalności

## 1. Zasady ogólne Unii Europejskiej

Wśród norm prawnych tworzących system prawa UE szczególną rolę odgrywają zasady ogólne prawa UE stanowiące podstawę działania UE. Będące źródłem prawa zasady ogólne znajdują swą podstawę normatywną przede wszystkim w prawie pierwotnym, ale także w prawie pochodnym UE, jak również w prawie międzynarodowym. W hierarchii źródeł prawa sytuują się one pomiędzy prawem pierwotnym i prawem pochodnym. Istotną rolę w kreacji zasad prawa UE odgrywa TSUE, który poprzez swą normotwórczą aktywność pełni funkcję organu quasi-prawotwórczego, wypełniającego luki prawne w prawie pierwotnym i dokonującego wykładni prawa Unii. W istocie rzeczy jest swoistym kreatorem nowych niemających podstaw traktatowych zasad UE. Aktywność orzecznicza TSUE w zakresie kreacji normotwórczej zasad prawnych wykracza poza jego rolę jako organu sądowego, czego następstwem są nowe normy o charakterze ogólnym wyinterpretowane na podstawie traktatowych zasad ogólnych.

W polskiej nauce prawa wskazuje się, że pojęcie „ogólne zasady prawa” stanowi specyficzną konstrukcję normatywną. Zasady prawa definiuje się jako „normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe dla danego

---

<sup>1</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE].

systemu prawa lub jego części”<sup>2</sup>. W hierarchii norm prawnych zasady prawa sytuują się na najwyższej pozycji, będąc swoistymi „metanormami” z uwagi na ich zasadnicze znaczenie w systemie prawa i relację do innych norm, a także rolę, którą odgrywają jako instrument w tworzeniu, stosowaniu i wykładni prawa<sup>3</sup>.

Zasady ogólne prawa UE, ze względu na ich nadrzędny charakter, stanowią fundament funkcjonowania UE i wyznaczają jednocześnie ramy funkcjonowania całej wspólnoty europejskiej. Wśród zasad działania UE szczególne miejsce zajmują zasady ustrojowe oraz określone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>4</sup> wartości Unii, do których TUE zalicza: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokrację, równość, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, pluralizm, niedyskryminację, tolerancję, sprawiedliwość, solidarność, a także równość kobiet i mężczyzn. Ich naruszenie prowadzi do uruchomienia mechanizmu określonego w art. 7 TUE. W ostatnich latach funkcjonowania UE skonstruowano pozatraktatowy mechanizm kontroli przestrzegania wartości UE wynikających z art. 2 TUE w postaci kontroli praworządności na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>5</sup>. Upoważnia on do wstrzymania, ograniczenia, zakończenia lub zawieszenia wypłaty środków z budżetu UE, gdy państwo członkowskie narusza

<sup>2</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35.

<sup>3</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania „zasad prawa”*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 10, s. 167; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 350; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014; R. Makarucha, *Zasady prawa jako czynnik zapewniający aksjologiczną spójność systemu prawa*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, vol. 3 (2), s. 123–138; H. Ksuniak-Sudyka, [w:] T. Woś (red.) *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 27, L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe*, „Studia Iuridica Lublinensia” vol. XXV, 1, 2016.

<sup>4</sup> Traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE 2016 C 202, dalej: TUE).

<sup>5</sup> Dz. U. L 433I z 22.12.2020.

zasadę państwa prawnego, a naruszenia „wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”.

Koncepcja zasad działania UE stanowi teoretycznoprawną konstrukcję, a w jej ramach zidentyfikować można zasady ogólne mające swe podstawy w prawie międzynarodowym oraz ustrojowe zasady własne UE, które dzielą się na zasady dotyczące tworzenia prawa oraz zasady związane ze stosowaniem prawa. Pełnią one istotną funkcję w zakresie uzupełniania luk prawnych w prawie pierwotnym oraz doprecyzowania przepisów prawa unii oraz dokonywania wykładni przepisów prawa UE. W zakresie kompetencji powierzonych, gdy zachodzi związek spraw z prawem UE, wywierają one bezpośredni skutek w państwach członkowskich. Skutki naruszenia zasad ogólnych prawa UE, które wskazano w art. 263 i 264 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>6</sup>, prowadzą do stwierdzenia nieważności aktu prawa unijnego.

Zasadnicze znaczenie wśród ogólnych zasad działania UE odgrywają dwie grupy, tj. zasady dotyczące sfery tworzenia prawa (np. zasada kompetencji powierzonych) oraz zasady dotyczące sfery stosowania prawa (np. zasada bezpośredniości czy zasada pierwszeństwa).

Określenie zasad ogólnych działania UE nie byłoby możliwe bez wyodrębnienia systemu prawnego UE, odmiennego od systemów krajowych państw członkowskich.

## 2. Zasada autonomicznego porządku prawnego

Zasada autonomicznego porządku prawnego Unii została wyinterpretowana z postanowień traktatów w latach 60. XX w. Na przestrzeni lat stanowisko ETS ewoluowało, a jego aktywność

---

<sup>6</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 1 maja 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: TFUE).

orzecznicza doprowadziła do ukształtowania się podstawowych zasad ustrojowych i strukturalnych UE, których wyrazem są zasady: autonomii, pierwszeństwa, bezpośredniego obowiązywania oraz pośredniego skutku. Pozwalają one na wyodrębnienie samodzielnego i autonomicznego systemu prawa UE, obowiązującego w sposób bezpośredni na obszarze państw członkowskich, wywołującego jednocześnie bezpośredni dla nich skutek. Sytuują jednocześnie system prawa UE ponad systemem prawnym państw członkowskich. Orzecznictwo ETS, a następnie TSUE, ukształtowało zasadę autonomicznego porządku prawnego, zgodnie z którą traktaty ustanowiły porządek prawny, wpływający nie tylko na państwa członkowskie, ale także na jego jednostki i dlatego prawo pierwotne jest czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw.

Podstawowe znaczenie dla procesu kształtowania się autonomicznego porządku prawnego UE odegrały dwa orzeczenia ETS, tj. wyrok z dnia 5 lutego 1963 r., *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, sprawa 26/62<sup>7</sup> oraz wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, sprawa 6/64<sup>8</sup>. Skierowane przez sądy odsyłające w ramach procedury pytania prejudycjalnego stanowiska ETS, niemające formalnie charakteru generalnego i abstrakcyjnego, stały się fundamentem obecnie funkcjonującego systemu prawa Unii.

W pierwszym z nich niderlandzki sąd administracyjny zwrócił się do ETS z pytaniem prejudycjalnym, dotyczącym wykładni prawa Unii o udzielenie odpowiedzi, „czy art. 12 traktatu EWG jest skuteczny w stosunkach wewnętrznych, to znaczy, czy podmiotom prawa przysługują na podstawie tego postanowienia uprawnienia podlegające ochronie sądowej?”. Udzielając odpowiedzi merytorycznej, ETS uznał swoją właściwość w sprawie. Stało się tak pomimo odmiennego stanowiska rządu niderlandzkiego

<sup>7</sup> Wyrok ETS z dnia 5 lutego 1963 r., *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, sprawa 26/62.

<sup>8</sup> Wyrok ETS z dnia 15 lipca 1964 r., *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, sprawa 6/64.



i belgijskiego kwestionujących właściwość Trybunału, gdyż ich zdaniem w niniejszym przypadku chodziło o wniosek dotyczący nie wykładni, lecz stosowania traktatu w ramach niderlandzkiego porządku konstytucyjnego. Uznając swoją kompetencję, ETS wskazał, że pytania prejudycjalne zmierzają do wykładni prawa Unii w zakresie określenia skutków, jakie wywołuje art. 12 Traktatu EWG z punktu widzenia sytuacji jednostek. Odwołując się do ducha i systematyki traktatu EWG, jakim było stworzenie wspólnego rynku, Trybunał wskazał, że jest on czymś więcej niż tylko „umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw”. Skoro celem traktatu było utworzenie wspólnego rynku, to jego postanowienia oddziałują na sytuację podmiotów prawa we wspólnocie europejskiej, a zatem są bezpośrednio skuteczne nie tylko dla państw członkowskich, ale także dla tworzących je obywatele. ETS, dokonując oceny swej roli w ramach mechanizmu pytań prejudycjalnych jako organu odpowiedzialnego za zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, sformułował tezę, w myśl której „państwa członkowskie nadały prawu wspólnotowemu moc wiążącą, na którą pochodzące z nich jednostki mogą się przed tymi sądami powoływać”. W konkluzji ETS po raz pierwszy zdefiniował autonomiczny porządek prawny, wskazując że:

Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek.

Ten nowy porządek prawny ma charakter ponadnarodowy i jest dla jednostek w państwach członkowskich źródłem nie tylko zobowiązań, ale także może być „źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek”<sup>9</sup>. Możliwość poszukiwania ochrony przed Trybunałem przeciwko państwu, które

<sup>9</sup> Wyrok ETS w sprawie C 26/62 Van Gend & Loos: „Powołując do życia Wspólnotę na czas nieokreślony, z własnymi instytucjami, osobowością, zdolnością prawną oraz prawem występowania na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza wyposażając ją w rzeczywiste uprawnienia wynikające z ograniczenia suwerenności przez państwa członkowskie oraz przekazania kompetencji na rzecz Wspólnoty, państwa członkowskie ograniczyły

nie wywiązuje się ze zobowiązań na podstawie autonomicznego wspólnotowego porządku prawnego, nie pozbawia jednostek sądowej ochrony na podstawie ustawodawstw państw członkowskich. Oznacza to, że system prawa wspólnotowego nie wyłącza i nie zastępuje krajowych porządków prawnych.

W kolejnym orzeczeniu, w sprawie z dnia 15 lipca 1964 r., Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., ETS potwierdził odrębność unijnego porządku prawnego jako autonomicznego systemu, wskazując równocześnie, że państwa członkowskie, tworząc wspólnotę na czas nieokreślony, posiadającą własne instytucje, własną osobowość, własną zdolność prawną i reprezentacyjną na płaszczyźnie międzynarodowej, a w szczególności realną władzę wynikającą z ograniczenia suwerenności lub przeniesienia władzy z państw na wspólnotę, ograniczyły swoje suwerenne prawa, choć w ograniczonych obszarach i stworzyły w ten sposób zbiór praw, który wiąże zarówno ich obywateli, jak i ich samych<sup>10</sup>.

System prawny UE wynika z prawa pierwotnego, tj. traktatów założycielskich. Dla jego ukształtowania istotne znaczenia ma także orzecznictwo TSUE, na gruncie, którego wykształciło się pojęcie, katalog i miejsce zasad ogólnych prawa unijnego w systemie prawa unijnego. Traktaty ustanowiły odrębny porządek prawny Unii i równocześnie włączyły go do systemów prawnych państw członkowskich, zobowiązując do jego przestrzegania nie tylko państwa i jego instytucje, ale także jednostki. Jak podkreśla się w orzecznictwie TSUE, upodmiotowienie jednostek w zakresie prawa Unii stanowi równocześnie źródło ich uprawnień<sup>11</sup>.

---

swoje suwerenne prawa i w ten sposób stworzyły system prawny, które wiąże zarówno te państwa, jak i ich obywateli” (pkt 9).

<sup>10</sup> Wyrok ETS z dnia 15 lipca 1964 r., Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., sprawa 6/64 Flaminio Costa przeciwko ENEL: „Wspólnota stanowi nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły, choć w ograniczonym zakresie, swoje suwerenne prawa, i którego treść wiąże nie tylko państwa członkowskie, ale i ich obywateli”.

<sup>11</sup> Zob. np. wyrok TSUE z dnia 22 stycznia 1976, Russo, sygn. 60/75; Zbiór Orzecznictwa, 1976, s. 45. W wymienionym wyroku Trybunał wskazał, że „wyznaczenie właściwego sądu i takie ukształtowanie przepisów postępowania sądowego, które zapewni pełną ochronę uprawnień, jakie podmioty wywodzą z prawa unijnego, należy do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich”.

Podsumowując, UE będąc organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną, działa na podstawie odrębnego od porządków krajowych państw członkowskich systemu prawnego UE, który tworzą normy prawne o charakterze ustrojowym, materialnym i procesowym, wynikające ze źródeł prawa pierwotnego<sup>12</sup>, prawa pochodnego oraz prawotwórczej działalności TSUE, stanowiące autonomiczną całość. Normy powyższe wywołują potrójny skutek. Po pierwsze wiążą samą UE, po drugie w zakresie kompetencji powierzonych organom UE wiążą państwa członkowskie w relacji z UE i wreszcie po trzecie wiążą państwa członkowskie w relacji między sobą. Wywołują bezpośredni skutek w państwach członkowskich, zarówno dla ich organów, jak i dla jednostek. Powyższa definicja systemu prawnego UE funkcjonuje w ramach wyznaczonych przez zasady prawa unijnego, a w szczególności zasadę autonomii oraz zasadę bezpośredniego skutku, które określają podstawy zasad ustrojowych i jednocześnie fundamenty do skonkretyzowania dalszych, tworzących zwarty katalog zasad prawnych UE.

### 3. Zasady dotyczące tworzenia prawa – zasada przyznania (kompetencji powierzonych)

W myśl art. 3 ust. 6 TUE Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej w traktatach. Określone w art. 3 TUE cele Unii realizowane są w ramach jej kompetencji, które w myśl art. 5 TUE wyznacza zasada przyznania, stanowiąca jedną z fundamentalnych zasad ogólnych UE. Zasada przyznania (kompetencji powierzonych) stanowi wynikającą z prawa pierwotnego ustrojową zasadę działania UE wprowadzoną po raz

<sup>12</sup> Wśród źródeł prawa UE wyróżnia się prawo pierwotne, prawo pochodne, zasady działania UE oraz prawotwórcze orzecznictwo TSUE. TUE, który ma charakter konstytucyjny i ustrojowy, wraz z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej tworzą podstawę prawa pierwotnego UE.

pierwszy w Traktacie z Maastricht, a następnie w Traktacie z Lizbony. Zasada przyznania wyznacza granice działania UE<sup>13</sup>. Została zdefiniowana w art. 5 ust. 2 TUE, według którego:

Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się teoretycznoprawne koncepcje podziału kompetencji według różnych kryteriów podziału. Ze względu na zakres podmiotowy interakcji wyodrębnić można kompetencje horyzontalne na płaszczyźnie wewnątrzinstytucjonalnej UE oraz wertykalne w relacji między UE a państwami członkowskimi, a także kompetencje wewnętrzne w obszarze UE oraz zewnętrzne pomiędzy UE a podmiotami trzecimi<sup>14</sup>. Według kryterium źródła regulacji wyróżnia się kompetencje wyraźne, mające podstawę normatywną w prawie pierwotnym, a także kompetencje wypracowane przez orzecznictwa sądów europejskich w drodze prawotwórczej wykładni prawa europejskiego.

Treść zasady kompetencji wyraża się w stwierdzeniu, że będąca organizacją międzynarodową Unia Europejska ma kompetencje wyłącznie w zakresie, w jakim została w nie wyposażona przez państwa członkowskie. Te ostanie, przystępując do UE mocą swoich suwerennych decyzji, przekazały część uprawnień na rzecz organów UE, co oznacza, że w sposób świadomy zrezygnowały z części swojej suwerenności na rzecz UE. Każdy z traktatów założycielskich określa ramowo, w jakich obszarach, i w jakim zakresie UE może podejmować działania, w tym tworzyć prawo wiążące państwa członkowskie. Podstawową zasadą determinującą zakres działania, tj. mandatu UE, jest zasada kompetencji powierzonych, zwana też zasadą przyznania, która wyznacza ramy i obszar działania oraz określa granice uprawnień UE, a także relacje pomiędzy

<sup>13</sup> A. Łazowski, *Tworzenie Prawa Unii Europejskiej*, [w:] M. Kenig-Witkowska (red.), idem, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 220.

<sup>14</sup> P. Radzewicz, A. Młynarska-Sobaczewska (red.), „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. LVI, Warszawa 2015, s. 25 i n.

państwami członkowskimi. Słusznie podkreśla się w literaturze, że „źródłem kompetencji Unii Europejskiej jest zgoda państw członkowskich wyrażona w traktatach założycielskich”<sup>15</sup>.

Istotą mechanizmu funkcjonowania zasady przyznania jest zatem po pierwsze transfer części kompetencji z państw członkowskich na rzecz UE, powodujący ograniczenie w jego zakresie suwerenności państwa członkowskiego na rzecz UE, przy czym granice tego transferu wyznacza tożsamość narodowa państwa i tożsamość konstytucyjna. Po drugie od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony zasada przyznania determinuje podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie. Prowadzi to do wyróżnienia w obszarze wertykalnym trzech kategorii kompetencji UE, tj. wyłącznych, dzielonych i pomocniczych<sup>16</sup>. Poza obszarem kompetencji przyznanych UE pozostaje sfera, gdzie wyłączna kompetencja przysługuje państwom członkowskim. Zgodnie z art. 4 TUE:

wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.

Na podstawie art. 13. ust. TUE: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Wskazane przepisy stanowią systemowe gwarancje funkcjonowania zasady kompetencji przyznanych zdefiniowanej w art. 5 TUE<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> J. Maśnicki, *Podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie*, [w:] *Podręcznik prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 29.

<sup>16</sup> A. Łazowski, op. cit., s. 222.

<sup>17</sup> A. Grzelak, *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego. Glosa do wyroku TS z dnia 13 września 2005 r., C-176/03, EPS 2006/6/48-53*. Wskazano w niej, że zgodnie z art. 5 TWE Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych traktatem (TWE). W przypadku prawa karnego nie tylko nie ma miejsca jakiegokolwiek wyrażenie przyznania

### 3.1. Granice zasady kompetencji przyznanych w prawie polskim.

#### **Art. 90 Konstytucji**

Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Granice zasady kompetencji przyznanych określa art. 90 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zgodności traktatu akcesyjnego z konstytucją w wyroku K 18/04, wskazując wyraźnie, że granice działania UE wyznacza treść art. 90 Konstytucji RP, a zakres działania i prerogatywy organów UE wyznaczają obszary objęte transferem kompetencji. Bez zgody państw członkowskich wyrażonej w odpowiednich procedurach nie jest dopuszczalne rozszerzanie tych kompetencji. TK jednoznacznie przesądził, że organizacja międzynarodowa, jaką jest UE nie może sama, bez zgody i wbrew woli państw członkowskich rozszerzać swoich kompetencji. Podsumowując, granice kompetencji UE wyznacza zasada kompetencji przyznanych oraz tożsamość konstytucyjna państw członkowskich.

#### **Wyrok TK – K 18/04 (traktat akcesyjny)**

Podstawą działania UE jest zasada kompetencji powierzonych. UE nie ma kompetencji ogólnej (mają ją jedynie państwa z racji suwerenności), lecz kompetencję szczegółową. **Przekazanie kompetencji, które nastąpiło na mocy traktatu akcesyjnego, ma ściśle określony zakres i nie narusza tym samym wymogu wynikającego z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Dodać także należy, że rozszerzenie zakresu kompetencji przekazanych Unii Europejskiej nastąpić może jedynie za zgodą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 48 TUE).**

kompetencji, ale także, biorąc pod uwagę istotną doniosłość prawa karnego dla suwerenności państw członkowskich, nie można uznać, że kompetencja ta mogła zostać przeniesiona w sposób domyślny na Wspólnotę przy okazji przyznania szczególnych kompetencji przedmiotowych.

**Dynamiczny charakter integracji europejskiej nie oznacza rozszerzania zakresu prerogatyw organów UE na obszary, które nie były objęte transferem kompetencji. Nie jest dopuszczalne, aby organizacja międzynarodowa sama ustalała swoje kompetencje, z pominięciem odpowiednich procedur przekazywania kompetencji przez państwa członkowskie”.**

### 3.2. Kompetencje wyłączne UE

#### **Artykuł 2.1. TFUE**

Jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii.

Definicję normatywną zasady kompetencji wyłącznych zawiera art. 2 ust. 1 TFUE, co oznacza, że jest to ustrojowa zasada tworzenia prawa wynikająca z prawa pierwotnego. Istotą konstrukcji kompetencji wyłącznych UE jest takie ukształtowanie jej uprawnień i obowiązków w zakresie określonym w prawie pierwotnym, które wyklucza jakąkolwiek aktywność państw członkowskich, pozostawiając jedynie instytucjom UE prawo do działania.

W obszarze kompetencji wyłącznych jedynie UE jest uprawniona i równocześnie zobowiązana do aktywności w zakresie wyznaczonym zasadą przyznania z wyłączeniem właściwości państw członkowskich. Aktywność państw członkowskich w sferze legislacyjnej w zakresie objętym kompetencją wyłączną UE jest wykluczona.

Katalog właściwości UE w zakresie kompetencji wyłącznych ma charakter zamknięty i został normatywnie ukształtowany w art. 3 TFUE. Wykładnia wskazanego przepisu nie jest łatwa a kwestia rozdziału kompetencji była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa TSUE nie tylko na gruncie spraw dotyczących praworządności, ale także spraw dotyczących wielu obszarów życia społecznego.

**Artykuł 3 TFUE**

1. Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach:

- a) unia celna;
- b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- c) polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro;
- d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- e) wspólna polityka handlowa.

2. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji, lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

Zasada rozdziału kompetencji pomiędzy UE a kraje członkowskie stanowi kluczową kwestię w realizacji lojalnej współpracy. Już w latach siedemdziesiątych poprzedniego wieku odnosząc się do zagadnienia właściwości w przedmiocie zawierania umów międzynarodowych, ETS w wyroku wydanym w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie (ERTA) przesądził powyższą sprawę, wskazując jednoznacznie, iż

UE ma zdolność do zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi w zakresie wszystkich celów określonych w traktacie. Uprawnienie to wynika nie tylko z bezpośredniego upoważnienia przez traktat, ale także, w równym stopniu, z innych przepisów traktatu oraz środków wydanych na ich podstawie przez instytucje UE<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Wyrok ETS 22/70 Komisja przeciwko Radzie (ERTA). Stan faktyczny sprawy dotyczył kompetencji do negocjowania i zawarcia umowy międzynarodowej dotyczącej europejskiego transportu drogowego – European Road Transport Agreement (ERTA). W 1970 r. powstał problem, kto w świetle rozporządzenia Rady o nr 543/69 w sprawie harmonizacji określonych przepisów socjalnych dotyczących transportu drogowego powinien prowadzić negocjacje w sprawie zawarcia umowy ERTA, tj. Komisja Europejska czy państwa członkowskie. Zgodnie z ww. wyrokiem UE ma zdolność do



### 3.3. Kompetencje dzielone

Podstawę normatywną wprowadzonego na mocy traktatu z Lizbony<sup>19</sup> rozdziału kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie stanowi rt. w art. 4 ust. 1 TFUE.

#### **Artykuł 4 TFUE**

Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, jeżeli traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 3 i 6.

Wskazana regulacja statuuje domniemanie kompetencji dzielonych we wszystkich dziedzinach właściwości UE, które nie zostały zakwalifikowane do kompetencji wyłącznych lub wspierających. Oznacza to, że jeżeli prawo pierwotne przyznaje UE kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, to zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą tę kompetencję wykonywać. W związku z tym, że w przypadku kompetencji dzielonych występuje swoiste zdublowanie kompetencji UE i państw członkowskich w jednej dziedzinie, powstaje pytanie o ustalenie kolejności podmiotu właściwego do działania w pierwszej kolejności. Odpowiedź na wskazany problem znajduje rt. w art. 2 ust. 2 TFUE.

#### **Artykuł 2.2. TFUE**

Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi w zakresie wszystkich celów określonych w traktacie.

<sup>19</sup> P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, Nr 4, s. 83.

Wykładnia wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że w zakresie kompetencji dzielonych przepisy traktatowe przyznają pierwszeństwo w dziedzinie legislacji UE, a dopiero subsydiarnie, w przypadku braku jej aktywności, państwom członkowskim.

Wymieniona kwestia rozdziału kompetencji w sferze wertykalnej pomiędzy UE a państwami członkowskimi wielokrotnie poddana była ocenie sądów europejskich i przesądzona została w orzecznictwie TSUE. W licznych wyrokach, dotyczących tzw. umów otwartego nieba, TSUE potwierdził, że w przypadku kompetencji dzielonych w pierwszej kolejności uprawniona pozostaje UE, a w przypadku braku jej aktywności – państwo członkowskie. TSUE wskazał, że zawierając indywidualne umowy ze Stanami Zjednoczonymi, państwa członkowskie naruszyły zobowiązania wynikające z traktatów, ponieważ kwestie dotyczące usług lotniczych zostały uregulowane w rozporządzeniach unijnych. Kompetencja dzielona przekształca się z chwilą podjęcia działania przez UE w kompetencję wyłączną UE, co oznacza wyłączenie w powyższym zakresie aktywności państw członkowskich<sup>20</sup>. W zakresie, w jakim UE nie wykonała lub zaprzestała wykonywania kompetencji dzielonych, to wyłącznie właściwe pozostaje państwo członkowskie. Wskazana konstrukcja określana jest w literaturze przedmiotu jako koncepcja „zajętego pola” oznaczająca, że państwo członkowskie może podejmować działania w płaszczyźnie legislacyjnej jedynie wówczas, gdy UE nie podjęła lub zaprzestała swojej aktywności<sup>21</sup>. Zgodnie z traktatami do kompetencji dzielonych zalicza się: rynek wewnętrzny, politykę społeczną, spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko naturalne, ochronę konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energię, przestrzeń wolności, bezpieczeństwo i sprawiedliwość, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego.

<sup>20</sup> M.in. w sprawach C-466/98 Komisja p. Wielkiej Brytanii, C-467/98 Komisja p. Danii, C-468/98 Komisja p. Szwecji, C-469/98 Komisja p. Finlandii, C-471/98 Komisja p. Belgii.

<sup>21</sup> J. Maśnicki, op. cit., s. 32; A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 4/2011, s. 26–27.

### 3.4. Kompetencje wspierające, pomocnicze i koordynujące

W niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w traktatach Unia wyposażona została w kompetencję o charakterze koordynacyjnym, wspierającym i uzupełniającym w zakresie działań państw członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Porównanie istoty konstrukcji kompetencji dzielonych oraz wspierających prowadzi do wniosku, że zostały one zbudowane na zasadzie odwrotności. O ile w przypadku kompetencji dzielonych, co wyraźnie wynika z traktatów, Unia pozostaje wyłącznie właściwa w zakresie stanowienia prawa, a państwa członkowskie „nabywają” właściwość w razie braku jej aktywności, o tyle w przypadku kompetencji wspierających to państwa członkowskie w pierwszej kolejności pozostają właściwe w dziedzinie legislacji, zadaniem UE są zaś jedynie funkcje pomocnicze lub uzupełniające. Powyższe relacje zostały ukształtowane normatywnie w treści art. 6, który określa także katalog dziedzin należących do obszaru podlegającego kompetencjom wspierającym.

#### **Artykuł 6 TFUE**

Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą:

- a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego;
- b) przemysł;
- c) kultura;
- d) turystyka;
- e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport;
- f) ochrona ludności;
- g) współpraca administracyjna.

## 4. Granice kompetencji UE w tworzeniu prawa

Granice kompetencji UE w zakresie uprawnień legislacyjnych wyznaczają zasady pomocniczości i proporcjonalności, które wynikają wprost z prawa pierwotnego. Są to zasady ustrojowe o fundamentalnym znaczeniu wyznaczające równocześnie kierunek działania UE w zakresie jej kompetencji. Szczegółowe zasady stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w procesie tworzenia prawa określa protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>22</sup>, który nakłada na każdą instytucję obowiązek stałego czuwania nad poszanowaniem tych zasad, narzucając Komisji powinność przeprowadzenia szerokich konsultacji przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego. Ocena realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności przebiega na podstawie tzw. procedury żółtej kartki oraz procedury pomarańczowej kartki, które stanowią kontrolę prewencyjną projektów aktów prawa UE sprawowaną przez parlamenty państw członkowskich. Natomiast kontrola następcza realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności realizowana jest przez TSUE w trybie skargi na nieważność (art. 263 TFUE) oraz pytań prejudycjalnych (art. 267 TFUE).

### 4.1. Zasada pomocniczości

#### **Artykuł 5 ust. 3 TUE**

Zgodnie z zasadą pomocniczości w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

<sup>22</sup> Dz. Urz. C 2002 z 2016 r., s. 201.

Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole.

Zasada pomocniczości znajduje zastosowanie w obszarze kompetencji dzielonych i kompetencji wspierających, co oznacza, że nie obowiązuje ona w zakresie kompetencji wyłącznych UE. Zgodnie z nią w dziedzinach nieobjętych kompetencją wyłączną UE jest uprawniona do podejmowania działań w ograniczonym zakresie. Podstawowymi parametrami wyznaczającymi dopuszczalny zakres aktywności UE są cel zamierzonego działania oraz brak możliwości uzyskania skutku poprzez działania państw członkowskich na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym lub możliwość osiągnięcia lepszego celu na poziomie UE. Zaznaczyć warto, że wszystkie trzy wskazane wyżej parametry muszą być spełnione równocześnie, aby można było przyjąć, że test zasady proporcjonalności przebiegł prawidłowo. Protokół nr 2 wprowadził dwustopniowy test zasady pomocniczości oraz proces kontroli jej przestrzegania. W pierwszym etapie należy ustalić, czy realizacja działań możliwa jest na poziomie państwa członkowskiego, natomiast w drugim należy zbadać, czy na poziomie Unii można osiągnąć lepszy efekt dla realizacji celu, przy czym podstawy stwierdzenia tej ostatniej przesłanki muszą zostać uzasadnione na podstawie wskaźników jakościowych lub ilościowych<sup>23</sup>. Ciężar udowodnienia spełnienia warunków wyznaczonych przez zasadę pomocniczości spoczywa na organach UE<sup>24</sup>.

Podstawę normatywną zasady pomocniczości uzupełnia art. 5 ust. 3 TFUE.

<sup>23</sup> Art. 5 protokół (Nr 2).

<sup>24</sup> Wyrok TSUE z 4 maja 2016 r., Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, C-358/14, teza 114; M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 174.

**Artykuł 5 ust. 3 TFUE**

Unia może podejmować inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych państw członkowskich.

Istotą zasady pomocniczości jest upoważnienie UE do działania w zakresie kompetencji dzielonych i wspierających jedynie wtedy, gdy nie jest możliwe zrealizowanie celów na szczeblach państw członkowskich<sup>25</sup>. TSUE w swych orzeczeniach, dokonując wykładni przepisów prawa Unii, wielokrotnie odnosił się do zasady pomocniczości, co doprowadziło do wypracowania jej definicji. W wyroku z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie C-358/14 TSUE podkreślił, że

zasada pomocniczości jest ustanowiona w art. 5 ust. 3 TUE, na podstawie którego Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki zamierzonego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii<sup>26</sup>.

#### 4.2. Zasada proporcjonalności

**Artykuł 5 ust. 4 TUE**

Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów.

Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>25</sup> W. Gagattek, *Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/11, s. 32; D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności*, [w:] J. Barcz (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 140.

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 5 maja 2014 r., sygn. C-358/14, Rzeczpospolita Polska v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, LEX nr 2026143.

Trześcią zasady proporcjonalności, będącej jedną z kluczowych zasad ustrojowych UE w zakresie objętym jej kompetencją (niezależnie od jej rodzaju), jest wyznaczenie granic jej działania, którą determinuje konieczność osiągnięcia celów UE<sup>27</sup>. Test właściwego zastosowania zasady proporcjonalności wymaga, aby zakres działania UE i przyjęty przez nią środek były adekwatne do zamierzonego celu i nie przekraczały granicy niezbędności. Na znaczenie zasady proporcjonalności wielokrotnie zwracał uwagę TSUE, wskazując, że:

zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów<sup>28</sup>.

## 5. Zasady dotyczące stosowania prawa UE

Zasada autonomicznego porządku prawnego, zgodnie z którą prawo unijne jest niezależnym i autonomicznym źródłem prawa<sup>29</sup>

<sup>27</sup> P. Selera, *Glosa do wyroku TS z dnia 19 września 2000 r., C-177/99 i C-181/99*, opublikowano: LEX/el. 2013. Zasada proporcjonalności stanowi kryterium oceny legalności aktów instytucji unijnych, w tym aktów nieustawodawczych, jakimi są decyzje Rady wydawane na podstawie obecnie obowiązującego art. 395 Dyrektywy 2006/112; K. Kohutek, *Glosa do wyroku TS z dnia 29 czerwca 2010 r., C-441/07*. Zasada proporcjonalności ma swoje ugruntowane przesłanki zastosowania, które należy spełniać niezależnie od tego, do jakiej dziedziny prawa publicznego się odnosi; w każdym bowiem przypadku realizuje (powinna realizować) ten sam cel zasadniczy, jakim jest ochrona jednostki (przedsiębiorców) przed nadmierną (i stąd nieuzasadnioną) ingerencją władzy publicznej – czy to krajowej, czy to unijnej.

<sup>28</sup> Wyrok TSUE z 4 maja 2016, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, C-358/14, teza 78.

<sup>29</sup> Wyrok IGT Trybunału z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft, C- 11/70; opinia TSUE 2/17, Zasada autonomii prawa Unii

oraz odrębności systemu prawnego UE od systemów prawnych państw członkowskich, uzasadniają wyodrębnienie zasad dotyczących stosowania prawa UE, tj. zasady bezpośredniego obowiązywania, obejmującą zasadę bezpośredniego stosowania oraz zasadę bezpośredniego skutku. Zasada skutku bezpośredniego stanowi podstawową zasadę działania UE w obszarze stosowania prawa. Wywodzi się ona podobnie jak zasada bezpośredniego stosowania i zasada pierwszeństwa prawa Unii z orzecznictwa sądowego i nie została wprost wyrażona w traktatach. Jej źródłem jest wymieniony wcześniej wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie Van den Loos, który przyznał jednostkom prawo powoływania się dla ochrony swych praw na bezpośrednio skuteczne przepisy prawa unijnego przed sądami i organami w państwach członkowskich<sup>30</sup>.

Zasady te, o fundamentalnym znaczeniu, nie wynikają wprost z traktatów i zostały wypracowane w orzecznictwie TSUE. Podstawą ich wyodrębnienia była zasada lojalnej współpracy, wynikająca z treści 4 ust. 3 TUE, nakładająca na państwa członkowskie obowiązki podjęcia działań zapewniających wykonanie zobowiązań wynikających z prawa UE.

### 5.1. Zasada bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego skutku prawa UE

Zasady bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego skutku prawa UE nie zostały zdefiniowane w przepisach prawa pierwotnego. Jedyną podstawą normatywną do wyodrębnienia zasady bezpośredniego obowiązywania znajduje się w art. 288 TFUE, który statuuje regułę bezpośredniego obowiązywania rozporządzeń. Istotą zasady bezpośredniego obowiązywania prawa Unii jest to, że normy prawa unijnego stają się elementem krajowych porządków prawnych w państwach członkowskich bez potrzeby ich implementacji. Orzecznictwo TSUE wypracowało definicję, w myśl której bezpośrednie stosowanie prawa unijnego oznacza, „iż normy prawa wspólnotowego winny wywierać w całości właściwe im

---

Europejskiej. Opinia Trybunału (pełny skład) z dnia 18 grudnia 2014 r., opinia wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, pkt 170.

<sup>30</sup> Zob. także wyrok TSUE z 8 kwietnia 1976 r., C 43/75. *Zb.Orz.*1976, s. 455.



skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania<sup>31</sup>. Zdaniem TSUE prawo Unii stanowi „bezpośrednie źródło praw i obowiązków wszystkich podmiotów, których dotyczy, zarówno państw członkowskich, jak i jednostek będących stronami stosunków prawnych podlegających prawu wspólnotowemu”, przy czym bezpośrednie stosowanie „dotyczy również każdego sądu, który w ramach swoich kompetencji ma za zadanie, jako organ państwa członkowskiego, ochronę uprawnień wynikających dla jednostek z prawa wspólnotowego”<sup>32</sup>.

## 5.2. Zasada pierwszeństwa prawa UE

Zasada autonomicznego porządku prawnego oraz zasada lojalnej współpracy determinują konieczność uporządkowania relacji pomiędzy unijnymi i krajowymi systemami prawnymi, która doprowadziła do wykreowania przez orzecznictwo TSUE zasady pierwszeństwa prawa Unii<sup>33</sup>, która wpływa na system prawny każdego z państw członkowskich. Prymat prawa UE przed krajowymi systemami prawa ma nie wykraczać poza fundamentalną ustrojową zasadę kompetencji. **Oznacza to, że jedynie w granicach kompetencji powierzonych przepisom prawa Unii korzystają z pierwszeństwa stosowania w państwach członkowskich pod warunkiem, że nie przekraczają one granic tożsamości narodowej i tożsamości konstytucyjnej.**

Funkcjonowanie zasady pierwszeństwa prawa Unii doprowadziło do konieczności wypracowania relacji pomiędzy prawem unijnym i krajowym, co w konsekwencji ujawniło rozbieżności w jej ocenie. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych (zwłaszcza niemieckiego FTK), które w ramach dialogu z TSUE określają konstytucyjne ramy funkcjonowania dublujących

<sup>31</sup> Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA., sprawa 106/77.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Zasada pierwszeństwa prawa Unii została wykreowana przez ETS po raz pierwszy w wyroku z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie ENEI, w której Trybunał potwierdził autonomiczność systemu prawnego UE, a następnie jego pierwszeństwo przed krajowymi porządkami prawnymi. Zob. także wyrok ETS z dnia 17 grudnia 1970, sygn. C-11/70.

się systemów, tj. krajowego i unijnego. Ich kolizja w obszarze kompetencji przyznanych może zachodzić w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze na linii przepisów prawa unijnego i przepisów ustawowych oraz po drugie w relacji przepisów prawa unijnego do przepisów prawa konstytucyjnego. W obszarze kompetencji nieprzekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty Europejskiej zasada pierwszeństwa prawa UE nie ma zastosowania<sup>34</sup>.

Uznając swą konstytucyjną i narodową tożsamość, znaczna część trybunałów konstytucyjnych stoi na stanowisku, w myśl którego dopuszczalną granicę akceptacji zasady pierwszeństwa prawa Unii wyznacza zasada kompetencji przyznanych oraz konstytucyjny porządek prawny państwa członkowskiego<sup>35</sup>.

W wyrokach w sprawach tzw. Solange **niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny** (dalej: FTK) stwierdził, że **prymat Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i próba narzucenia wyższości jego postanowień jest sprzeczna z konstytucją**, a całkowita supremacja prawa europejskiego względem całości krajowego porządku prawnego jest niedopuszczalna<sup>36</sup>. W kolejnym orzeczeniu FTK wskazał, że **granice powierzenia kompetencji Unii kończą się w miejscu, powyżej którego państwa traciłyby swoją tożsamość konstytucyjną**. Jedynym źródłem kompetencji jest ustawa zasadnicza, zaś Unia Europejska korzysta tylko z takich kompetencji, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie<sup>37</sup>. Sądy państw członkowskich posiadające funkcję konstytucyjną nie mogą być pozbawione, w ramach przyznanych im kompetencji – zgodnie ze stanowiskiem Ustawy Zasadniczej – odpowiedzialności za granice ich konstytucyjnego prawa do integracji i ochrony nienaruszalnej konstytucyjnej tożsamości<sup>38</sup>. Odnosząc się do zasady pierwszeństwa

<sup>34</sup> M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 55.

<sup>35</sup> „Solange I” z 1974 r. i „Solange II” 1986 r. orzecznictwo trybunałów.

<sup>36</sup> Wyroki FTK z dnia 29 maja 1974 r. „Solange I” – 2 BvL 52/71 i z dnia 22 października 1986 r. „Solange II” – 2 BvR 197/83.

<sup>37</sup> Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 12 października 1993 r., sygn. 2 BvR 2134/92 i 2159/92.

<sup>38</sup> Wyrok FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. 2 BvE 2/08, 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08 i 182/09, BVerfGE 123, 267 (wyrok w sprawie

prawa unii, niemiecki FTK jednoznacznie przesądził, że **bez skutecznego przekazania suwerennych praw, każdy środek podjęty przez UE lub ponadnarodową organizację pozbawiony byłby demokratycznej legitymacji**<sup>39</sup>. Wskazał, że konieczna swoboda w przypisywaniu zadań zawartych w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE kończy się, gdy interpretacja traktatów nie jest już zrozumiała, a zatem jest obiektywnie arbitralna. Jeśli TSUE przekroczyłby tak zakreśloną granicę, działanie Trybunału nie byłoby już objęte art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, a orzeczenie TSUE dotyczące Niemiec nie zawierałoby minimalnego poziomu legitymacji demokratycznej<sup>40</sup>.

Podobne do FTK stanowiska zajęły trybunały konstytucyjne innych państw. Sąd Konstytucyjny we Włoszech stwierdził, że instytucje europejskie nie otrzymały od Włoch kompetencji pozwalających na naruszanie podstawowych zasad włoskiego porządku konstytucyjnego. Niedopuszczalne jest takie ograniczenie suwerenności, które ingerowałoby w republikańskie podstawy państwa lub zmniejszałyby standard ochrony praw człowieka w stosunku do przewidzianego konstytucją włoską<sup>41</sup>. Francuska Rada Stanu wskazała, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, która – tak jak inne ogólne zasady wspólnotowego porządku prawnego wywiezione z TWE – ma moc równą mocy traktatu, nie może podważać w krajowym porządku prawnym najwyższej mocy Konstytucji<sup>42</sup>. Francuska Konstytucja pozostaje nadrzędną normą w ramach francuskiego krajowego porządku prawnego<sup>43</sup>, a w przypadku, gdyby zastosowanie europejskiej dyrektywy lub rozporządzenia, zgodnie z wykładnią TSUE, skutkowało pozbawieniem skutecznych gwarancji któregośkolwiek z tych konstytucyjnych wymogów,

---

Traktatu z Lizbony). Wyrok z 6 lipca 2010 r. w sprawie „Mangold” (2 BvR 2661/06).

<sup>39</sup> Uchwała z 13 lutego 2020 r. (2 BvR 739/17).

<sup>40</sup> Wyrok z dnia 30 lipca 2019 r. (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14), Wyrok z dnia 5 maja 2020 r. (2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16).

<sup>41</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego w sprawie Frontini v. Ministero delle Finanze z dnia 18 grudnia 1973 r.

<sup>42</sup> Wyrok Rady Stanu z dnia 3 grudnia 2001 r., sygn. 22651492.

<sup>43</sup> Orzeczenie Rady Stanu z dnia 21 kwietnia 2021 r. (sygn. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718).

sąd musi ją wykluczyć w zakresie, w jakim wymaga tego zgodność z Konstytucją. Wyższość Konstytucji nad prawem unijnym potwierdził także sąd konstytucyjny Rumunii<sup>44</sup>, Czech<sup>45</sup>, Hiszpanii, Danii, Belgii, Węgier oraz Litwy<sup>46</sup>. Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii podkreślił, że **zasada pierwszeństwa ustanowiona w art. I-6 Traktatu Konstytucyjnego nie oznacza nadrzędności hierarchicznej i ogranicza się wyraźnie do kompetencji przyznanych Unii Europejskiej**. Nie posiada więc ono zasięgu ogólnego, lecz odnosi się jedynie do wyłącznych kompetencji Unii. Ich granice wyznacza zasada przyznania. Pierwszeństwo odnosi się zatem jedynie do kompetencji przekazanych Unii z woli suwerennej państwa<sup>47</sup>. Sąd Najwyższy Danii zaznaczył, że chociaż Dania przekazała TSUE kompetencje do badania ważności aktów prawnych Wspólnoty, sądy duńskie wyjątkowo mogą odmówić zastosowania aktu prawnego Wspólnoty, jeśli taki akt, mimo że został utrzymany w mocy przez ETS, wyszedł poza zakres kompetencji suwerennych przekazanych Wspólnocie zgodnie z ustawą duńską<sup>48</sup>. Podobnie belgijski Trybunał Konstytucyjny przyznał – granicą dla ewentualnego rozrostu kompetencji unijnych instytucji jest nienaruszalna tożsamość konstytucyjna Belgii<sup>49</sup>. Węgierski Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił dwa główne ograniczenia kompetencji przyznanych lub wspólnie wykonywanych na podstawie Ustawy Zasadniczej: nie może ona naruszać suwerenności Węgier (kontrola suwerenności) i ich tożsamości konstytucyjnej (kontrola tożsamości)<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2021 r.: Prawo UE nie ma pierwszeństwa przed Konstytucją; art. 148 Konstytucji nie przyznaje pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed Konstytucją Rumunii.

<sup>45</sup> Wyrok Sądu Konstytucyjnego Czech z dnia 8 marca 2006 r. (sygn. 154/2006 Sb.): Właściwym podmiotem suwerenności i wynikających z niej kompetencji pozostaje Republika Czeska, której suwerenność oparta jest na Konstytucji.

<sup>46</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2006 r.

<sup>47</sup> Oświadczenie nr 120 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2004 r., DTC 1/2004121.

<sup>48</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1998 r. (sygn. 361/1997).

<sup>49</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2016 r. nr 62/2016.

<sup>50</sup> Decyzja Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2016 r., sygn. 22/2016 AB.

Jak wynika ze wskazanych orzeczeń, większość państw członkowskich UE uznaje zasadę pierwszeństwa prawa UE. Wywodzi ją jednak z porządku konstytucyjnego, który w granicach kompetencji powierzonych wyznacza jej ramy, poza którymi nie ma już ona zastosowania, a wszelkie działania UE są *ultra vires*. Zasadę pierwszeństwa prawa Unii wyznacza tożsamość konstytucyjna określona w Konstytucji każdego państwa członkowskiego i to ona stanowi nieprzekraczalne granice przyznania prymatu pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym.

**KAMIL ZARADKIEWICZ**

## Zasady działania Unii Europejskiej

Zasada pierwszeństwa prawa UE.

Zasada jednolitości (spójności).

Zasada pewności prawa.

Zasada równości, otwartości i niedyskryminacji

**Tezy:** Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej dotyczy każdego państwa członkowskiego UE na mocy i w ramach upoważnienia mającego źródło w normach rangi konstytucyjnej. W tym zakresie przyznanie i wykonywanie kompetencji przez organy i instytucje UE podlegają ocenie na gruncie aktów rangi konstytucyjnej. Zasada pierwszeństwa nie skutkuje uchynieniem bądź unieważnieniem sprzecznych z prawem UE norm prawa wewnętrznego, lecz nakazem odmowy ich stosowania. Standardy prawa Unii w zakresie ochrony praw podstawowych, zasadniczo pozostają zgodne ze standardami konstytucyjnymi (dotyczącymi konstytucyjnych praw podstawowych), które wyznaczają minimalny próg ochrony i jako takie nie sprzeciwiają się wprowadzeniu ochrony w szerszym zakresie na mocy regulacji prawa UE. W tym przypadku ryzyko kolizji z prawem wewnętrznym jest minimalne, o ile standard ochrony przyjęty na poziomie regulacji unijnych nie przekracza fundamentalnych konstytucyjnych zasad ustrojowych obowiązujących w państwie członkowskim. Prawo europejskie ma być stosowane tak samo (tj. w jednakowy sposób) oraz w zupełności na całym obszarze Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** zasada pierwszeństwa, zasada jednolitości (spójności) i skuteczności prawa Unii, zasada pewności prawa Unii, zasada równości, otwartości i niedyskryminacji.

## 1. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej

Konieczność zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii Europejskiej w świetle zasady pierwszeństwa wymaga, aby nie stosowano (pomijano) aktów prawnych (stanowienia bądź stosowania prawa) przyjmowanych w prawodawstwach wewnętrznych państw członkowskich, które są treściowo sprzeczne z porządkiem prawnym Unii, bez względu na ich charakter i umiejscowienie w ramach hierarchii źródeł prawa<sup>1</sup>.

Mającą charakter strukturalny zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej (zwana też zasadą nadrzędności lub supremacji<sup>2</sup>) nie eliminuje przyjmowanej w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich reguł dotyczących hierarchii aktów normatywnych. Zastosowanie tej zasady nie prowadzi bowiem w żadnym razie do uchylecia czy unieważnienia jakiegokolwiek aktu prawnego obowiązującego w wewnętrznym systemie prawnym. Pierwszeństwo nie odnosi się bowiem do obowiązywania prawa. Tym samym wymaga jedynie w każdej sprawie oceny, czy należy stosować prawo wewnętrzne, czy też – w przypadku ewentualnej kolizji tego prawa z normą prawa Unii – odstąpienia od jego stosowania na rzecz regulacji prawnej ponadpaństwowej.

Zasada pierwszeństwa dotyczy stwierdzenia nieusuwalnej kolizji w konkretnej sprawie<sup>3</sup>. Oznacza to w konsekwencji nakaz ignorowania w procesie stosowania prawa przez właściwe organy władzy publicznej państwa członkowskiego nie tylko przepisów ustawowych, lecz również norm o randze konstytucyjnej, w tym mających taki lub równoważny charakter rozstrzygnięć sądów (trybunałów)

<sup>1</sup> Zob. np. wyrok TSUE z 22 października 1998 r. w sprawach połączonych od C-10/97 do C-22/97 IN.CO.GE.'90 i in., ECLI:EU:C:1998:498, pkt 21.

<sup>2</sup> D. Miąsik, [w:] A. Wróbel (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, t. 2, *Zasady i prawa podstawowe*, Warszawa 2022, s. 116.

<sup>3</sup> Zob. postanowienie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (FSK) z 6 lipca 2010 r., 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286 (301); postanowienie FSK z 19 lipca 2011 r., 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78 (100); postanowienie FSK z 15 grudnia 2015 r., 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317 (335 akapit 38), wyrok FSK z 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 142, 123 (187 akapit 118).

konstytucyjnych państw członkowskich (względnie także sądów najwyższych lub innych sądów tzw. ostatniej instancji w odniesieniu do ich orzeczeń dotyczących wyższości norm konstytucyjnych państwa członkowskiego nad prawodawstwem Unii Europejskiej w jego ramach i na zasadach określonych na podstawie wykładni przyjętej przez TSUE). Odnosi się to zarówno do norm kompetencyjnych (ustrojowych), proceduralnych, jak i materialnoprawnych.

Z art. 90 Konstytucji RP (w powiązaniu z jej art. 9) wynika tzw. zasada otwarcia prawodawstwa polskiego na prawo ponadpaństwowe (ponadnarodowe) i w jego ramach możliwość przekazania kompetencji organizacji ponadnarodowej lub międzynarodowej. Przekazanie skutkuje obowiązkiem zapewnienia skuteczności i egzekwowania w tym zakresie prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym<sup>4</sup>, co *implicite* skutkuje przyznaniem prawa Unii pierwszeństwa przed prawem wewnętrznym państwa członkowskiego<sup>5</sup>.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE każdorazowo nie tylko ocena stanu faktycznego sprawy, lecz również wykładnia i **zastosowanie prawa krajowego należą wyłącznie do sądu krajowego**<sup>6</sup>. Oznacza to, że wyłącznie na sądzie państwa członkowskiego spoczywa ciężar nie tylko wykładni prawa wewnętrznego w zgodzie ze standardami prawa unijnego (o ile to możliwe), lecz również taka wykładnia, która sprzyja pogodzeniu regulacji państwa

<sup>4</sup> Podobnie np. na gruncie art. 23 ust. 1 zd. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, postanowienie FSK z 6 lipca 2010 r., 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286 (302); postanowienie FSK z 15 grudnia 2015 r., 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317 (335 nb. 37); wyrok FSK z 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 142, 123 (186 i n., nb. 117).

<sup>5</sup> Zob. postanowienie FSK z 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339 (375); wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 (354); postanowienie FSK z 19 lipca 2011 r., 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78 (100); postanowienie FSK z 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 134, 366 (383 § 24).

<sup>6</sup> Zob. w szczególności wyroki TSUE z: 18 lipca 2007 r., Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 43; 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in., od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 47; 26 kwietnia 2017 r., Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 37; 11 marca 2021 r., Firma Z, C-802/19, EU:C:2021:195, pkt 37; 10 czerwca 2021 r., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg), C-303/20, EU:C:2021:479, pkt 25.



członkowskiego z prawem Unii **bez konieczności rozstrzygnięcia każdorazowo dylematu nierozwiązywalnej kolizji**.

W praktyce niestety nie zawsze standard ten jest urzeczywistniany – z jednej strony spotkać można orzeczenia TSUE, które sądowi krajowemu przyznają daleko idącą swobodę, *carte blanche* w ustaleniu relacji między standardem krajowym (a zatem wykładni prawa wewnętrznego) a tym, wynikającym z prawa Unii, bez odniesienia, czy i w jakim zakresie może to prowadzić do powstania wspomnianej kolizji<sup>7</sup>, z drugiej – w pytaniach prejudycjalnych przyjmuje się czasem *a limine* określoną ocenę i standard na gruncie prawa wewnętrznego do uzyskania potwierdzenia zastosowania odpowiedniego skutku wynikającego z prawa unijnego<sup>8</sup>. W obu przypadkach ciężar pogodzenia standardu prawa wewnętrznego i unijnego spoczywa na sądzie odsyłającym (który zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym), który jednak nie powinien dążyć do poszukiwania potwierdzenia własnej oceny rozpoznawanej sprawy, w tym co do niezgodności z prawem UE określonej normy prawa wewnętrznego bądź określonej praktyki. W przeciwnym razie istnieje poważne niebezpieczeństwo, iż wykładnia dokonana przez TSUE służyć może w istocie potwierdzeniu własnej kompetencji do określonego kierunku wykładni prawa krajowego lub praktyki stosowanej na jego gruncie. Tego rodzaju praktyka orzecznicza z pewnością nie służy spójności i lojalnej współpracy, lecz nieuchronnie – w szczególności przy jednoczesnym autonomicznym stanowisku sądu konstytucyjnego państwa członkowskiego – prowadzi do pogłębiania stanu kolizji systemu prawnego

<sup>7</sup> Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie A.B., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 166: „jeżeli sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że spowodowane w ten sposób przez wspomniane przepisy krajowe zmniejszenie skuteczności środka prawnego przysługującego od uchwały KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, to powinien on, z tych samych powodów co te, o których mowa w pkt 142–149 niniejszego wyroku, odstąpić od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych i przeprowadzić samemu kontrolę przewidzianą w tych ostatnich przepisach”.

<sup>8</sup> Zob. postanowienie TSUE z 22 grudnia 2022 r. w połączonych sprawach C-491/20, C-492/20, C-493/20, C-494/20, C-495/20, C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20.

wewnętrznego i unijnego. Pozostaje to w jaskrawej sprzeczności z podstawowymi założeniami konstytucyjnymi i traktatowymi (w tym wykładni zgodnej oraz lojalnej współpracy).

**Z drugiej strony, tj. z perspektywy zasad konstytucyjnych przyjmowanych w orzecznictwie krajowym, organy konstytucyjne, w tym w zakresie swoich kompetencji sądy ostatniej instancji (sądy najwyższe lub konstytucyjne państw członkowskich), powinny kierować się odpowiedzialnością za proces integracji, dokonując oceny w zakresie swoich kompetencji prawidłowości realizacji programu integracyjnego Unii Europejskiej, w tym kierunków działania jej organów i instytucji.** Jest to kluczowe szczególnie wówczas, gdy władzę publiczną sprawują organy takie jak instytucje Unii Europejskiej, które mają w istotny sposób ograniczoną legitymację demokratyczną<sup>9</sup>.

Standardy prawa Unii w zakresie ochrony jednostek zasadniczo tworzą funkcjonalny odpowiednik konstytucyjnych wolności i praw podstawowych<sup>10</sup>. Jako takie stanowią swoisty próg ochrony, a wówczas nie ma przeszkód, by w zakresie, w jakim statuowana ochrona miała pierwszeństwo nie tylko przed aktami rangi ustawowej, lecz także przed normami konstytucyjnymi państw członkowskich. Dotyczy to innymi słowy sytuacji, gdy regulacje prawa UE gwarantują ochronę w szerszym zakresie niż prawa podstawowe (obywatelskie)<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Zob. BVerfGE 130, 76 (123 i 123); 136, 194 (266 i 266 oraz 176 i 176); 142, 123 (208 f.Nb. 165); BVerfG, wyrok Senatu II FSK z 30 lipca 2019 r. 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Nb. 146; wyrok FSK z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, nb. 108.

<sup>10</sup> Postanowienie FSK z 6 listopada 2019 r., 1 BvR 276/17, BVerfGE 152, 216–274, nb. 59.

<sup>11</sup> Jak wskazuje się w orzecznictwie TSUE, prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał, i których źródłem są tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich, jak również wskazówki znajdujące się w dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony prawa człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały, lub do których przystąpiły. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ma w tym kontekście szczególne znaczenie (zob. np. wyroki TSUE: z 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, ECLI:EU:C:1991:254, pkt 41; z 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P Connolly przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2001:127, pkt 37; z 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 Roquette Frères, ECLI:EU:C:2002:603, pkt 25; z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, ECLI:EU:C:2003:333, pkt 71; z 14 października 2004 r., Omega, C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614, pkt 33.

na gruncie odpowiednich norm konstytucyjnych<sup>12</sup>, a jednocześnie przyjęte unijne ramy ochrony nie prowadzą do naruszenia tożsamości konstytucyjnej danego państwa członkowskiego.

W konsekwencji<sup>13</sup> uznaje się, że:

- w ramach odpowiedzialności za integrację w zakresie dopuszczalnej kontroli konstytucyjności aktów prawa (stanowienia lub stosowania przez odpowiedni sąd ostatniej instancji państwa członkowskiego), w przypadku gdy konstytucyjne prawa podstawowe (obywatelskie) są zastępowane prawami regulowanymi przez prawodawstwo unijne (z uwagi na ich tożsamość treści i zakresu), możliwa jest kontrola stosowania tych ostatnich przez właściwe organy wewnętrzne państwa członkowskiego w krajowym porządku prawnym w świetle standardów praw podstawowych Unii;
- przy **stosowaniu przepisów ujednoliconych** w prawie Unii, zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa Unii, co do zasady decydujące znaczenie odnośnie do oceny zakresu ochrony przyznaje się nie konstytucyjnym prawom podstawowym, lecz **wyłącznie prawom podstawowym normowanym w prawodawstwie Unii**;
- pierwszeństwo stosowania wskazanych powyżej regulacji unijnych jest uzależnione przede wszystkim od tego, czy wystarczająco skuteczna jest ochrona w zakresie odpowiadającym treści prawa podstawowego poprzez prawo podstawowe Unii.

**Pierwszeństwo prawa Unii** pozostaje skuteczne na terytorium każdego państwa członkowskiego UE jedynie na mocy i w ramach upoważnienia mającego źródło w normach rangi konstytucyjnej<sup>14</sup>. Stosowanie prawa Unii w krajowym porządku prawnym

<sup>12</sup> Zob. m.in. w Austrii VFGH: 2012: U466.2011, ppkt 5.5; orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Belgii z 15 marca 2018 r., nr 29/2018, B.9., B.10.5., B.15.ff.; wyrok francuskiej Rady Konstytucyjnej (*Conseil Constitutionnel*) z 26 lipca 2018 r., nr 2018-768 DC, pkt 10, 12, 38; decyzja włoskiego Sądu Konstytucyjnego (*Corte costituzionale*) z 23 stycznia 2019 r., nr 20/2019, IT:2019:20, nb. 2.1, 2.3.

<sup>13</sup> Tak w postanowieniu FSK z 6 listopada 2019 r.

<sup>14</sup> Zob. postanowienie FSK z 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339 (375); postanowienie FSK z 8 kwietnia 1987 r., 2 BvR 687/85, BVerfGE 75, 223 (242); wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 (354); postanowienie

pozostaje tylko w tym zakresie legitymizowane demokratycznie<sup>15</sup>. Może obejmować skonkretyzowane i w ograniczonym zakresie prawa zwierzchnie, kompetencje ustrojowe, gwarancje praw podstawowych (ale już nie wolności podstawowych).

## 2. Zasada jednolitości (spójności)

Zasada jednolitości prawa Unii Europejskiej (zwana także zasadą spójności) oraz zasada skuteczności są ściśle powiązane z zasadą pierwszeństwa.

Pierwsza z nich zakłada, że prawo europejskie ma być stosowane tak samo (tj. w jednakowy sposób) oraz w zupełności w każdym państwie członkowskim. Tylko bowiem wówczas możliwe jest urzeczywistnienie spójności prawodawstwa UE jako ponadpaństwowego porządku prawnego. Fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może **naruszać jedności i skuteczności** prawa Unii<sup>16</sup>.

Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia skuteczności praw podmiotowych wywodzonych z prawa Unii<sup>17</sup>. **Zasada skuteczności prawa** UE, określana czasem jako metazasada i zasada konstytucyjna<sup>18</sup>, nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia nie tylko instrumentów egzekwowania praw, lecz również odpowiednich i skutecznych środków naprawczych w razie ich naruszenia. Wykonywanie praw

---

FSK z 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 134, 366 (381 i nast. nb. 20 i nast.).

<sup>15</sup> Zob. wyrok FSK z 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 142, 123 (187 i 187 nb. 120).

<sup>16</sup> Wyrok TSUE z 6 października 2020 r., La Quadrature du Net i in., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt 214 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>17</sup> Wyrok TSUEi: z 17 lipca 2014 r., Sánchez Morcillo i Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, pkt 35; z 31 maja 2018 r., Sziber, C-483/16, EU:C:2018:367, pkt 49; z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie Profi Credit Slovakia s. r. o., C-485/19, ECLI:EU:C:2021:313, pkt 54.

<sup>18</sup> D. Miąsik, op. cit., s. 43, 44.

przyznanych w prawodawstwie UE nie może być przy tym niemożliwe lub nadmiernie utrudnione<sup>19</sup>. Zasada ta ma wymiar zarówno generalny, jak i jednostkowy. W tym ostatnim przypadku chodzi o zapewnienie skuteczności prawa UE w sprawie indywidualnej (konkretnej), w której prawo to należy stosować<sup>20</sup>. Oznacza to, że kluczową rolę odgrywają sądy państw członkowskich, na których spoczywa nakaz stosowania prawa Unii.

Zasada jednolitości implikuje specyficzną (autonomiczną) wewnętrzną hierarchię unijnego porządku prawnego. Wynika z niej **nakaz jednolitej wykładni** prawa Unii, bowiem jego stosowanie wymaga specyficznych instrumentów. Wiąże się to z istnieniem różnych wersji językowych aktów prawa UE (zob. art. 55 TUE), współstosowaniem prawa UE z aktami prawa wewnętrznego oraz tzw. dualizmu stosowania prawa Unii. Jest ono bowiem stosowane dwupłaszczyznowo – zarówno przez organy Unii Europejskiej (płaszczyzna „ponadpaństwowa”), jak i organy władz publicznych, w tym przez sądy państw członkowskich (płaszczyzna „państwowa”)<sup>21</sup>.

Terminy użyte w aktach prawa Unii mają samodzielne, **autonomiczne znaczenie**, oderwane od tego, które przypisywane im jest na gruncie przepisów prawodawstw wewnętrznych. Prawo UE nie może być zatem interpretowane z perspektywy choćby

<sup>19</sup> Wyroki TSUE: z 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentral/Finanzi Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, pkt 5; z 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 12; z 16 maja 2000 r. w sprawie C-79/98 Preston i in., ECLI:EU:C:1998:461, pkt 31; z 16 marca 2006 r. w sprawie C-234/04 Kapferer, ECLI:EU:C:2006:178, pkt 22; z 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 46; Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, pkt 24; z 27 czerwca 2013 r., Agro-konsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 36; z 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 54; z 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 26, 27; z 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 21, 22; z 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 33; z 16 lipca 2020 r., Caixabank i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 i C-259/19, EU:C:2020:578, pkt 83; z 6 października 2020 r., La Quadrature du Net i in., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt 223; z 22 kwietnia 2021 r. w sprawie Profi Credit Slovakia s. r. o., C-485/19, ECLI:EU:C:2021:313, pkt 53.

<sup>20</sup> Zob. też D. Miąsik, op. cit., s. 41.

<sup>21</sup> Zob. np. A. Kalisz [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Sądy*, t. I, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 350.

analogicznych instytucji (pojęć) i ich definicji w prawodawstwach wewnętrznych państw członkowskich. W tym zakresie prawodawstwem unijnym rządzą podobne reguły do tych, które w wewnętrznych porządkach prawnych dotyczą wykładni norm z uwzględnieniem ich hierarchiczności.

Szczególne cechy oraz autonomia unijnego porządku prawnego wiążą się z istnieniem odrębnego, współkształtowanego przez sądy państw członkowskich oraz Trybunał Sprawiedliwości, segmentu systemu sądowego, na którym spoczywa obowiązek zapewnienia spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii<sup>22</sup>.

Zasadę jednolitości urzeczywistniają kompetencje Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wyłączność wiążącej wykładni norm prawa Unii Europejskiej, rozstrzygnięcia o ich ważności oraz o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego.

### 3. Zasada pewności prawa Unii Europejskiej

Państwa członkowskie są zobowiązane do poszanowania zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, w tym w szczególności zasady pewności prawa<sup>23</sup> (określanej też jako zasada bezpieczeństwa prawnego lub pewności obrotu)<sup>24</sup>. Zasadę tę uznaje się za część wspólnotowego porządku prawnego, jedną z **ogólnych zasad prawa Unii** (ang. *general principle of legal certainty*, niem. *allgemeine Grundsatz*

<sup>22</sup> Opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 174; opinia 1/09 (porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygnięcia sporów patentowych) z 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo; opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 175]; wyrok TSUE z 24 października 2018 r., XC, YB, ZA przy udziale Generalprokuratur, C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853.

<sup>23</sup> Zob. w szczególności wyroki TSUE: z 10 września 2009 r., Plantanol GmbH & Co. KG przeciwko Hauptzollamt Darmstadt, C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z 26 września 2013 r., Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA przeciwko Région wallonne, IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 49.

<sup>24</sup> D. Miąsik, op. cit., s. 204.

*der Rechtssicherheit*)<sup>25</sup> wraz z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań<sup>26</sup>. Po raz pierwszy jako taka (tj. jako zasada ogólna, której należy przestrzegać w ramach stosowania traktatu) została ona sformułowana w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 6 kwietnia 1962 r. w sprawie Bosch/van Rijn (13/61)<sup>27</sup>.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada pewności prawa wymaga, po pierwsze, by normy prawa były jasne i precyzyjne, a po drugie, by ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa<sup>28</sup>. Wynika z niej postulat spójności systemu prawnego<sup>29</sup>.

Jako element tej zasady bywa wskazywane poszanowanie stabilności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostek<sup>30</sup>. Zgodnie z tą zasadą każda regulacja prawna ma umożliwiać zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada, oraz możliwość poznania jednoznacznie (dokładnie) swoich praw i obowiązków oraz podjęcia w związku z tym „odpowiednich działań”<sup>31</sup>. Wymaga przy tym, aby usta-

<sup>25</sup> Wyrok TSUE z 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 125.

<sup>26</sup> Zob. np. wyroki TSUE: z 3 grudnia 1998 r. w sprawie C-381/97 Belgocodex, Rec. s I-8153, pkt 26; z 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-376/02 „Goed Wonen”, Zb.Orz. s. I-3445, pkt 32; z 21 lutego 2008 r. w sprawie C-271/06 Netto Supermarkt, Zb.Orz. s. I-771, pkt 18.

<sup>27</sup> ECLI:EU:C:1962:11.

<sup>28</sup> Zob. wyroki TSUE: z 15 lutego 1996 r. w sprawie C-63/93 Duff i in., ECLI:EU:C:1996:51, pkt 20; z 18 maja 2000 r. w sprawie C-107/97 Rombi i Arkopharma, ECLI:EU:C:2000:253, pkt 66; z 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03 VEMW i in., ECLI:EU:C:2005:362, pkt 80; z 10 września 2009 r., Plantanol, EU:C:2009:539, pkt 46.

<sup>29</sup> D. Miąsik, op. cit., s. 206.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Zob. w szczególności wyroki TSUE: z 15 grudnia 1987 r., 348/85 Dania przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1987:552, pkt 19; z 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, ECLI:EU:C:1996:45, pkt 27; z 1 października 1998 r. w sprawie C-209/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1998:448, pkt 35; z 20 maja 2003 r. w sprawie C-108/01 Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita, ECLI:EU:C:2003:296, pkt 89. z 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02 Halifax i in., ECLI:EU:C:2006:121, pkt 72; z 26 października 2006 r. w sprawie C-248/04 Koninklijke Coöperatie Cosun, Rec. ECLI:EU:C:2006:666, pkt 79; z 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten, ECLI:EU:C:2007:370, pkt 25; z 10 marca 2009 r. w sprawie C-345/06 Heinrich, ECLI:EU:C:2009:140, pkt 44; z 29 marca 2011 r., ArcelorMittal

wodawca wziął pod uwagę szczególną sytuację podmiotów gospodarczych i w razie potrzeby dostosował odpowiednio obowiązywanie nowych przepisów prawnych<sup>32</sup>.

Szczególne znaczenie przypisuje się pewności prawa w przypadku unormowań, które przewidują skutki finansowe<sup>33</sup> oraz nakładają obowiązki na jednostki wskutek zobowiązania państwa wynikającego w tym zakresie z aktu prawa unijnego<sup>34</sup>. TSUE podkreśla też, że zainteresowane podmioty powinny mieć również „możliwość pozyskania informacji co do źródła środków krajowych nakładających na nie obowiązki, ponieważ państwa członkowskie podjęły je w wykonaniu obowiązku nałożonego na mocy prawa wspólnotowego”<sup>35</sup>.

Zasada ta zakazuje ponadto ustalania momentu rozpoczęcia obowiązywania aktu prawnego Unii przed chwilą jego opublikowania<sup>36</sup>. Obejmuje ponadto nakaz stosowania prawa przez organy władzy publicznej państw członkowskich w sposób praworządny<sup>37</sup>.

---

Luxembourg/Komisja i Komisja/ArcelorMittal Luxembourg i in., C-201/09 P i C-216/09 P, EU:C:2011:190, pkt 68.

<sup>32</sup> Zob. wyrok TSUE z 7 czerwca 2005 r., VEMW (Vereniging voor Energie, Milieu en Water i inni przeciwko Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie), C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 81.

<sup>33</sup> Wyroki TSUE z 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke, ECLI:EU:C:2006:185, pkt 43 i ww. w sprawie Koninklijke Coöperatie Cosun, pkt 79; z 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten, ECLI:EU:C:2007:370, pkt 26.

<sup>34</sup> Zob. wyroki TSUE: z 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-313/99 Mulligan i in., ECLI:EU:C:2002:386, pkt 35, 36; z 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-384/05 Piek, ECLI:EU:C:2007:21, pkt 34; z 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten, pkt 45.

<sup>35</sup> Wyrok TSUE z 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten, pkt 46.

<sup>36</sup> Wyroki TSUE: z 25 stycznia 1979 r., Racke, 98/78, EU:C:1979:4, pkt 20; z 26 kwietnia 2005 r., „Goed Wonen”, C-376/02, EU:C:2005:251, pkt 33; wyrok w sprawie Mulligan i in., pkt 51, 52; z 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten, pkt 45; z 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Limity połowowe dla włócznika w Morzu Śródziemnym), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 106.

<sup>37</sup> D. Miąsik, op. cit., s. 206.



#### 4. Zasada równości, otwartości i niedyskryminacji

Zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia opiera się na wskazanych w tym postanowieniu wartościach, w tym wolności i równości oraz poszanowaniu praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Szczegółowo w odniesieniu do praw i wolności zasada równości jest deklarowana także w Karcie Praw Podstawowych UE (art. 20 i 23), która także statuuje zakaz dyskryminacji (art. 21). Zasady Karty konkretyzują ogólną traktatową zasadę równości<sup>38</sup>. W szczególności wskazuje ona w art. 20 ogólną zasadę równości („Wszyscy są równi wobec prawa”). W art. 23 ust. 1 wprowadzono natomiast zasadę równości kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.

Natomiast art. 18 TFUE ustanawia **ogólny zakaz dyskryminacji** ze względu na przynależność państwową (zob. także art. 21 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE).

**Ogólna zasada równości** jest uznana za należącą do podstawowych zasad prawa wspólnotowego<sup>39</sup>. Z tej przyczyny państwa członkowskie są związane tą zasadą w takim rozumieniu, jakie nadaje jej wykładnia TSUE<sup>40</sup>.

Zasada równości ma również źródło we wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich. W polskiej Konstytucji wyraża ją art. 32. Deklaracje o równym traktowaniu statuuje różnorodne akty międzynarodowe<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Zob. wyroki TSUE: Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, pkt. 59; *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 43, wyrok z 29 kwietnia 2015 r., *Geoffrey Léger przeciwko Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes i Etablissement français du sang*, C-528/13, ECLI:EU:C:2015:288.

<sup>39</sup> Wyrok TSUE z 19 października 1977 r. *Albert Ruckdeschel & Co. i Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. przeciwko Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*; *Diamalt AG przeciwko Hauptzollamt Itzehoe*, w sprawach połączonych 117/76 i 16/77, ECLI:EU:C:1977:160, pkt 7.

<sup>40</sup> Wyrok TSUE z 7 września 2006 r. *Anacleto Cordero Alonso przeciwko Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)*, C-81/05. ECLI:EU:C:2006:529.

<sup>41</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 217 A (III) z 10 grudnia 1948 r., Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

W prawie Unii w przeciwieństwie do prawa polskiego jest zaliczana do praw podstawowych<sup>42</sup>, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał Sprawiedliwości<sup>43</sup>. Należy raczej uznać, że jest metazasadą odnoszącą się do praw podstawowych (podobnie przyjmuje się na gruncie EKPC), a zatem niemogącą być traktowaną jako samodzielna, tj. w oderwaniu od poszczególnych wolności lub praw podstawowych, podstawa oceny statusu jednostek.

Zgodnie z art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej **zasada otwartości** (ang. *the principle of transparency*, niem. *Transparenzprinzip*) służy wspieraniu dobrych rządów oraz zapewnieniu uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i dotyczy działalności instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Zasada ta wynika również z art. 1 akapit 2 TUE, który zakłada standard podejmowania decyzji podejmowanych z jak największym poszanowaniem tej zasady i jak najbliższym obywateli.

Z zasadą tą powiązana jest wyrażona w art. 42 Karty Praw Podstawowych UE **zasada wolności informacji**<sup>44</sup>. Zasadę otwartości konkretyzuje też art. 255 TWE statuujący prawo obywateli Unii do dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Art. 20 Karty Praw Podstawowych UE statuuje podmiotowe prawo podstawowe do równości wobec prawa. Ma ono charakter

---

Wolności; Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) zakazująca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy, przyjęta w dniu 25 czerwca 1958 r.

<sup>42</sup> „Prawa podstawowe obejmują ogólną zasadę równości i niedyskryminacji. Zasada ta wyklucza odmienne traktowanie porównywalnych sytuacji, chyba że odmienne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione” (wyroki TSUE: z 12 lipca 2001 r., Jippes i inni; C-189/01, ECLI:EU:C:2001:420, pkt 129; z 23 listopada 1999 r. Republika Portugalska przeciwko Radzie Unii Europejskiej, C-149/96, ECLI:EU:C:1999:574, pkt 91; z 21 lutego 1990 r., Wuidart i in., C-267/88 do C-285/88 ECLI:EU:C:1990:79, pkt 13; z 19 listopada 1998 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Radzie Unii Europejskiej, C-150/94, ECLI:EU:C:1998:547, pkt 97.

<sup>43</sup> Wyrok TSUE z 12 grudnia 2002 r. Rodríguez Caballero, C-442/00, ECLI:EU:C:2002:752, pkt 32; wyrok TSUE z 12 lipca 2001 r., Jippes i inni.

<sup>44</sup> „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”.

względny (nie jest zatem prawem absolutnym, tj. niedoznającym ograniczeń), a jednocześnie status podstawowej zasady prawa Unii. Jest prawem przysługującym każdemu podmiotowi prawa (nie tylko człowiekowi)<sup>45</sup>.

Klasyczne ujęcie **zasady równości** prezentuje formuła „traktowania podobnych spraw w podobny sposób” w ujęciu Arystotelesa<sup>46</sup>. Zasada ta wymaga, by sytuacje porównywalne nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione<sup>47</sup>. Zróżnicowanie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy opiera się na obiektywnie uzasadnionych przesłankach oraz pozostaje proporcjonalne do uzasadnionego realizowanego celu<sup>48</sup>. Kryterium zróżnicowania ma pozostawać racjonalne i obiektywne<sup>49</sup>. Z tego punktu widzenia konieczne jest wskazanie odpowiedniego kryterium podobieństwa i istotności jako odnoszących się do wskazania tych przesłanek, które uzasadniają traktowanie

<sup>45</sup> D. Miąsik, op. cit., s. 394–395.

<sup>46</sup> *Etyka nikomachejska*, vol. 3. 1131a10-b15; *Polityka*, III.9.1280a8-15, III.12.1282b18-23; zob. Opinia Rzecznika Generalnego E. Sharpsto z 22 maja 2008 r. w sprawie C-427/06 Birgit Bartsch przeciwko Bosch and Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH, ECLI:EU:C:2008:297, przyp. 30.

<sup>47</sup> Wyroki TSUE: z 25 listopada 1986 r. Klensch i in., w sprawach połączonych 201/85 i 202/85 ECLI:EU:C:1986:439, pkt 9; z 23 listopada 1999 r. w sprawie Republika Portugalska przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:1999:574, pkt 91; z 12 lipca 2001 r. w sprawie Jippes i in., C-189/01 ECLI:EU:C:2001:420, pkt 129; C-149/96 z 12 grudnia 2002 r. w sprawie Rodríguez Caballero, C-442/00 ECLI:EU:C:2002:752, pkt 32.

<sup>48</sup> Zob. np. wyroki TSUE: z 17 lipca 1997 r., C-354/95, National Farmers' Union i in., ECLI:EU:C:1997:379, pkt 61; z 11 lipca 2002 r., C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432, pkt 27; z 2 października 2003 r., C-148/02, Garcia Avello, ECLI:EU:C:2003:539, pkt 31; z 5 czerwca 2008 r. w sprawie Wood, C-164/07, ECLI:EU:C:2008:321, pkt 13.

<sup>49</sup> Wyrok TSUE z 16 grudnia 2008 r., Société Arcelor Atlantique et Lorraine i inni przeciwko Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable i Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, C-127/07, ECLI:EU:C:2008:728, pkt 47; zob. podobnie wyroki TSUE: z 5 lipca 1977 r. w sprawie 114/76 Bela-Mühle Bergmann, ECLI:EU:C:1977:116, pkt 7; z 15 lipca 1982 r. w sprawie 245/81 Edeka Zentrale AG, ECLI:EU:C:1982:277, pkt 11, 13; z 10 marca 1998 r. w sprawie C-122/95 Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1998:94, pkt 68, 71; wyrok z 23 marca 2006 r. w sprawie C-535/03 Unitymark i North Sea Fishermen's Organisation, ECLI:EU:C:2006:193, pkt 53, 63, 68, 71.

odmienne. Adekwatność tego ujęcia na gruncie prawa UE potwierdza orzecznictwo TSUE.

Ogólną zasadę równości uznaje się za leżącą u podstaw oraz powiązaną z **zakazem dyskryminacji**. Nie są to jednak zasady tożsame. Ich przestrzeganie wymaga spełnienia przez właściwe organy władzy publicznej państwa członkowskiego podejmowania odpowiednich działań (względnie zaniechania), a zatem wiążą się z określonymi obowiązkami służącymi urzeczywistnieniu obu tych zasad w jak najpełniejszym zakresie.

Ogólny zakaz dyskryminacji wyrażony został w art. 21 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE. Zakaz ten jest uznawany, podobnie jak równość, za prawo podstawowe – do niedyskryminacyjnego traktowania i jako takie ma urzeczywistniać zasadę równego traktowania<sup>50</sup>. Zgodnie z tym postanowieniem zakazana jest wszelka dyskryminacja. Karta wskazuje przykładowo na kryteria dyskryminacji, jakimi są: płeć, rasa, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religia lub przekonania, poglądy polityczne, lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek oraz orientacja seksualna. Ogólny zakaz dyskryminacji („z jakichkolwiek przyczyn”) został także przewidziany w protokole nr 12 do EKPC z 4 listopada 2000 r. (nie został on dotychczas ratyfikowany przez Rzeczpospolitą Polską).

Zakazana jest dyskryminacja zarówno bezpośrednia (jawna), jak i pośrednia (ukryta)<sup>51</sup>. W drugim przypadku chodzi o sytuacje, gdy zastosowane są inne kryteria zróżnicowania, które prowadzą do tożsamego, dyskryminującego skutku. Art. 14 Europejskiej

<sup>50</sup> D. Miąsik, op. cit., s. 396.

<sup>51</sup> Wyroki TSUE: z 5 grudnia 1989 r., Komisja/Włochy, C-3/88, EU:C:1989:606, pkt 8; z 13 lipca 1993 r., Commerzbank, C-330/91, EU:C:1993:303, pkt 14; z 14 lutego 1995 r., Schumacker, C-279/93, EU:C:1995:31, pkt 26; z 8 lipca 1999 r., Baxter i in., C-254/97, EU:C:1999:368, pkt 10; z 25 stycznia 2007 r., Meindl, C-329/05, EU:C:2007:57, pkt 21; z 18 marca 2010 r., Gielen, C-440/08, EU:C:2010:148, pkt 37; z 1 czerwca 2010 r., Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, pkt 117, 118; z 5 lutego 2014 r., Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, pkt 30; z 8 czerwca 2017 r., Van der Weegen i in. C-580/15, EU:C:2017:429, pkt 33.

Konwencji Praw Człowieka (zatytułowany „Zakaz dyskryminacji”) stanowi, że

[k]orzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Zakaz dyskryminacji konkretyzują dyrektywy antydyskryminacyjne<sup>52</sup>. Przewidują one w szczególności tzw. **zasadę przeniesionego ciężaru dowodu**. Jeżeli osoba podnosząca twierdzenie, iż jest pokrzywdzona poprzez naruszenie zasady równego traktowania przedstawia fakty, z których można domniemywać istnienie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, zadaniem strony pozwanej będzie udowodnienie, że zasada równego traktowania nie została naruszona<sup>53</sup>. Wystarczy uprawdopodobnienie faktów i dowodów wskazujących na naruszenie zasady równego traktowania<sup>54</sup>. Natomiast na drugiej stronie (tj. na tym, komu zarzucane jest naruszenie zasady równego traktowania) spoczywa obowiązek wykazania, iż nie nastąpiło naruszenie zasady niedyskryminacji<sup>55</sup>. Musi ona zatem udowodnić, że zasada ta nie została naruszona<sup>56</sup>.

Dyrektywy równościowe (antydyskryminacyjne) dotychczas przyjęte w prawodawstwie unijnym to:

- a) dyrektywa Rady nr 76/207/EWG z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet

<sup>52</sup> Zob. np. wyroki TSUE: z 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 47; z 15 lipca 2021 r., WABE (C-804/18 i C-341/19, EU:C:2021:594, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>53</sup> Zob. wyrok TSUE z 10 marca 2005 r. Nikoloudi, C-196/02, ECLI:EU:C:2005:141, pkt 68.

<sup>54</sup> Wyrok TSUE z 19 października 2017 r., Elda Otera Ramos p. Servicio Galego de Saúde, Instituto Nacional de la Seguridad (INSS), C-531/15, ECLI:EU:C:2017:789, pkt 68-70.

<sup>55</sup> Wyrok TSUE z 21 lipca 2011 r. Patrick Kelly p. National University of Ireland (University College, Dublin), C-104/10, ECLI:EU:C:2011:506, pkt 30.

<sup>56</sup> Zob. wyrok TSUE z 17 lipca 2008 r. w sprawie C-303/06 Coleman, ECLI:EU:C:2008:415, pkt 54; wyrok TSUE z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie C-507/18, NH p. Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford, ECLI:EU:C:2020:289.

- i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy<sup>57</sup>;
- b) dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne<sup>58</sup>;
- c) dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>59</sup>;
- d) dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług<sup>60</sup>;
- e) dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana)<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Dz. Urz. UE L 39 z 14.02.1976 r., s. 40; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, s. 187, z późn. zm.

<sup>58</sup> Dz. Urz. UE L 180 z 19.07.2000 r., s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23.

<sup>59</sup> Dz. Urz. UE L 303 z 2.12.2000, s. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79.

<sup>60</sup> Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37 z późn. zm.

<sup>61</sup> Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23.



**KAMIL ZARADKIEWICZ**

# Zasada „państwa prawa” w prawie Unii Europejskiej

**Tezy:** Tradycyjnie wyróżnia się dwa znaczenia terminu „państwo prawa” – formalne i materialne. Współcześnie dominuje drugie z tych ujęć. Praworządność stanowi fundament współczesnych ustrojów demokratycznych, w tym polskiego (art. 2 Konstytucji RP). Na gruncie norm konstytucyjnych współlistnieje z zasadami państwa demokratycznego oraz sprawiedliwości społecznej i wspólnie z nimi współkształtuje fundamenty ustrojowe. Z zasady państwa prawnego wynikają zasady szczegółowe, wśród których kluczowe znaczenie mają te dotyczące standardów stanowienia prawa i obejmujące należyłą ochronę adresatów norm prawnych.

Zasada praworządności w ujęciu materialnym jest także uznawana za fundamentalną zasadę prawa Unii Europejskiej wskazaną w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i stosowaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Zasada demokratycznego państwa prawnego należy bowiem do wspólnego dorobku konstytucyjnego państw członkowskich Unii (*acquis constitutionnel*), a w konsekwencji powinna być tożsama treściowo na gruncie Traktatu o UE oraz Konstytucji RP.

**Słowa kluczowe:** *rule of law*, praworządność, supremacja prawa, demokratyczne państwo prawne, legalizm.

## 1. Ogólne pojęcie „państwa prawa”

### 1.1. Założenie

Zasada państwa prawa ma przede wszystkim wymiar ustrojowy i jako taka jest deklarowana w większości aktów konstytucyjnych



państw europejskich (np. Finlandii, Niemiec, Malty, Holandii, Norwegii, Portugalii, Hiszpanii, Szwecji, Szwajcarii, Turcji, Czech, Polski, Estonii, Słowacji i Węgier)<sup>1</sup>. Jest współcześnie uznawana za paradygmat konstytucyjny, w szczególności w ustrojach liberalnych i demokratycznych<sup>2</sup>. Została wskazana jako źródło praw człowieka w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ<sup>3</sup>.

Ponadto Statut Rady Europy z 1949 r. stanowi w art. 3, że

każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności (...)<sup>4</sup>.

W orzecznictwie ETPC zasada ta jest pojmowana jako pojęcie właściwe wszystkim postanowieniom Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ang. *a concept inherent in all the Articles of the Convention*)<sup>5</sup>.

Zasada państwa prawa nie ma jednoznacznej, precyzyjnej definicji normatywnej (wyrażonej w akcie prawodawczym). Najogólniej ujmując, zakłada ona rząd prawa, jego nadrzędność w znaczeniu angielskiej formuły „supremacji prawa” (ang. *supremacy of the law*). Historycznie kształtowała się przede wszystkim jako idea doktrynalna w ramach dążenia do eliminacji absolutnej i nieskrępowanej władzy monarszej<sup>6</sup>, by ostatecznie znaleźć wyraz w licznych systemach prawnych, w tym przede wszystkim w niemieckiej ustawie zasadniczej z 1949 r. na skutek doświadczeń totalitaryzmów pierwszej połowy XX w. (systemu narodowego socjalizmu, faszyzmu oraz komunizmu).

Spośród wielu znaczeń terminu „państwo prawne” najogólniejsze oznacza sumę ustrojowych cech państwa demokratycznego<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Rule of Law*, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg 2011, s. 8

<sup>2</sup> RECONNECT, *Meaning and Scope of the EU Rule of Law*, London 2020, s. 5.

<sup>3</sup> „It is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law”.

<sup>4</sup> Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 118, poz. 565.

<sup>5</sup> Zob. wyrok ETPC z 25 czerwca 1996 r. w sprawie Amuur przeciwko Francji, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, pkt 50.

<sup>6</sup> Zob. też np. A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 2005, t. LVII, z. 1, s. 178 i n.

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 9, Warszawa 2022, s. 76.

Jest też postrzegane jako środek służący ograniczeniu władzy publicznej (w każdej jej formie – prawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej) wobec jednostki. W tym sensie jest ona adresowana do państwa jako takiego (w tym do każdej z władz, bez względu na jej kształt instytucjonalny). Jej pierwszym i najważniejszym celem jest zapewnienie nienaruszalnych ram sfery wolności człowieka względem państwa, sfery autonomicznej samorealizacji w każdej dziedzinie życia indywidualnego, a także współuczestnictwa w sferze publicznej. W piśmiennictwie podkreśla się, że

państwo prawne jest konstruktem nader pojemnym, którego treść kształtuje tyleż doktryna, co orzecznictwo (sądowe i sądownokonstytucyjne), lecz przede wszystkim rozstrzygnięcia konkretnego ustrojodawcy ujmowane całościowo (...)<sup>8</sup>.

Wskazuje się wręcz, że ustalenie uniwersalnej definicji modelu państwa w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego jest skazane na niepowodzenie<sup>9</sup>.

Istotnym elementem tej zasady są publiczne podmiotowe wolności i prawa podstawowe<sup>10</sup>, w tym przede wszystkim tzw. wolności negatywne (przyrodzone i przysługujące człowiekowi bez względu na uznanie ze strony władz publicznych, tzw. prawa człowieka pierwszej generacji, wg klasycznej koncepcji podziału publicznych praw podmiotowych austriackiego prawnika Georga Jellinka (1851–1911) *status negativus*, niem. *Abwehrrechte, Grundfreiheiten, negative Freiheitsrechte*, ang. *fundamental liberties*)<sup>11</sup>, wyznaczające określone ramy nieingerencji państwa w sferę wartości przypisanych każdemu człowiekowi (wolności osobistej oraz majątkowej) i wyznaczających nieprzekraczalne ramy swobodnego decydowania o własnym życiu (samookreślenia i samorealizacji jednostki).

<sup>8</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>9</sup> Ibidem, cyt. tam piśmiennictwo.

<sup>10</sup> Pojęcie „praw człowieka” (hiszp. *derechos humanos*) przypisuje się hiszpańskiemu prawnikowi, dominikaninowi Bartolomé de las Casas (*Brevisima Relacion de la destrucion de las Indias*, Fray Bartolome de las Casas, o Casaus, b.m.w. 1552, s. 134).

<sup>11</sup> Zob. G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg im Breisgau 1892.

Ramy ochrony z wykorzystaniem instrumentów praw podstawowych nie sprowadzają się jedynie do nakazu powstrzymywania się władzy publicznej od ingerencji w tę sferę indywidualną, lecz także obejmują obowiązki władz publicznych (przede wszystkim prawodawcze) o charakterze „pozytywnym”.

Na państwie spoczywa przede wszystkim obowiązek zagwarantowania ochrony nie tylko przed „nim samym” (tzw. wymiar **obronny** praw podstawowych, niem. *Abwehrrechte*), lecz również w relacjach między uczestnikami obrotu prawnego (tzw. pozytywne zobowiązania do ochrony, mogące skutkować ich stosowaniem przynajmniej w pewnym zakresie wobec innych jednostek zgodnie z założeniem tzw. horyzontalnej skuteczności praw podstawowych, niem. *Drittwirkung der Grundrechte*)<sup>12</sup>. Polega on zatem na stworzeniu prawnych narzędzi ochrony podstawowych praw i wolności przed innymi jednostkami (tzw. wymiar **ochronny** praw podstawowych, niem. *Schutzrechte*)<sup>13</sup>.

Państwo praworządne, (państwo prawa względnie państwo prawne) w ujęciu materialnym, to takie, które respektuje powyższe wartości i stosuje standardy ochrony w zakresie praw podstawowych (praw człowieka o treści ugruntowanej i uznawanej w prawie międzynarodowym, konstytucyjnych praw podstawowych w zakresie ukształtowanym normami wewnętrznego prawa ustrojowego). Z zasadą państwa prawa ściśle wiąże się rozstrzygnięcie kolizji wolności i praw podstawowych z uwzględnieniem uznawanej za składnik zasady państwa prawa, zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i zakazem ingerencji w istotę każdego z praw i wolności (ang. *the essence*, niem. *Wesensgehalt*, zob. też art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

O istnieniu państwa prawa rozstrzygają również ustrojowe mechanizmy gwarancyjne (w szczególności trójpodział władz, odrębność władzy sądowniczej)<sup>14</sup> stojącej na straży przestrzegania

<sup>12</sup> Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Rule of Law Checklist*, CDL-AD (2016) 007, March 2016.

<sup>13</sup> Na temat ogólnej koncepcji i podziałów praw podstawowych zob. zamiast wielu Ch. Starck, [w:] idem, H. v. Mangoldt, F. Klein (red.), *Kommentar zum Grundgesetz*. Bd. 1, wyd. 6, München 2010, s. 47 i n.

<sup>14</sup> Zob. wyroki TSUE: z 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18,

wolności i praw jednostek, nota bene również przez samą władzę sądowniczą). Kluczowe znaczenie władzy sądowniczej prowadzi do konstatacji, iż państwo prawa to państwo „drogi prawnej”<sup>15</sup>.

Wspomniane **mechanizmy gwarancyjne** (zabezpieczające) wyznaczają w istocie naturę państwa prawa, umożliwiając naprawę stanu naruszenia fundamentalnych wartości w każdym koniecznym przypadku oraz niezwłoczne reagowanie na kształtujące się wady systemowe lub strukturalne w zakresie stosowania prawa. Wyróżnia się tzw. twardey trzon konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego obejmujący „zakaz arbitralnego działania państwa wobec jego obywateli oraz nakaz poszanowania przez władze publiczne praw człowieka”<sup>16</sup>. Stanowi to niewzruszalne minimum treściowe tej koncepcji<sup>17</sup>. O naruszeniu strukturalnym w tym zakresie można mówić wówczas, gdy nie tylko praktyka stosowania prawa, lecz również przyjmowane akty normatywne w sposób trwały wkraczają w nienaruszalną i nieprzekraczalną istotę („rdzeń”) poszczególnych wolności lub praw podstawowych, przy jednoczesnym uniemożliwieniu zainteresowanym (ubezskuteczeniu) stosowania mechanizmu skutecznej ochrony określonej sfery wartości konstytucyjnych. Chodzi zatem o przypadki generalnego i trwałego wyrażenia instrumentów gwarancyjnych z ich realnej treści.

Systemowe lub strukturalne naruszenia tych wartości mające źródło w wadliwym funkcjonowaniu władz publicznych (niestosowanie standardów ochronnych przez władze publiczne, w tym sądy, jako ich adresatów) powinny być w państwie prawa eliminowane, oczywiście wyłącznie z wykorzystaniem dostępnych instrumentów prawnych, które same powinny pozostawać w zgodzie z fundamentalnymi zasadami ustroju konstytucyjnego. Wówczas samo występowanie naruszeń, w szczególności sporadyczne, nie

---

EU:C:2019:982, pkt 124; z 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 118]; z 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 54.

<sup>15</sup> Zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w latach 1990–1997*, Warszawa 2001 [mps], s. 92.

<sup>16</sup> S. Wronkowska, *Od Redaktora*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 6.

<sup>17</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2...*, s. 10.

przesądza o zasadniczym, a w szczególności deficycie praworządności. Przeciwnie, niemające systemowego względnie strukturalnego charakteru naruszenia *a limine* nie przesądzają o braku praworządności jako ogólnego standardu. Z istoty zasada państwa prawa powinna być urzeczywistniana w najpełniejszym możliwym zakresie (jak każda zasada prawna), choć jej naruszenia zwykle występują w licznych obszarach i w różnorodnym natężeniu. Jeśli jednak naruszenia takie osiągną pewien pułap, bowiem polegają na trwałej i systematycznej odmowie stosowania instrumentów ochronnych przez odpowiedzialne organy (w tym sądy), wówczas należy uznać, że zasada państwa prawa – choćby była formalnie deklarowana – nie jest przestrzegana, zaś państwo jako całość jest niepraworządne (albo „państwo bezprawia”, niem. *Unrechtsstaat*<sup>18</sup>, nie „bezprawne”, lecz „państwo przemocy”, „państwo samowolne” lub „policyjne”<sup>19</sup>). Za takie należy uznać również państwo, które pozostawia formułę praworządności (państwa prawa) jedynie jako pustą, pozbawioną rzeczywistej treści deklarację.

## 1.2. Kierunki rozwoju – zarys

W nauce prawa funkcjonują różne określenia tej ogólnej zasady stanowiącej fundament nowoczesnego państwa – angielskie *Rule of Law*, niemieckie *Rechtsstaat* oraz francuskie *Etat de droit*. Historycznie określenia te nie były jedynie odmiennym ujęciem językowym tego samego pojęcia, lecz wiązały się z odmiennymi koncepcjami doktrynalnymi<sup>20</sup>.

Użycie po raz pierwszy tego terminu odnotowano w 1798 r. w pracy Johanna Wilhelma Placidusa (Petersena; 1758–1815)<sup>21</sup>. Czasem

<sup>18</sup> Na temat pojęcia zob. np. P. Schneider, *Rechtsstaat und Unrechtsstaat*, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 1996, z. 1, s. 5 in.

<sup>19</sup> C. Schmitt, *Was bedeutet der Streit um den „Rechtsstaat“?*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 1935, s. 189.

<sup>20</sup> Zob. np. D. N. MacCormick, *Rechtsstaat und die rule of law*, *Juristenzeitung* 1984, z. 2, s. 65 in.; Ch.-E. Mecke, *The „Rule Of Law” and the „Rechtsstaat”: A historical and theoretical approach from a German Perspective*, „*Studia Iuridica*”, LXXIX, s. 29 i n.

<sup>21</sup> J. W. Placidus, *Litteratur der Staatslehre – Ein Versuch*, Strasburg 1798, § 7, s. 73; Zob. np. Ch.-E. Mecke, *The „Rule Of Law” and the „Rechtsstaat”...*,

wskazuje się jednak, że już w 1793 r. Immanuel Kant (1724–1804) odwołał się do odpowiadającego „państwu prawa” terminu *status iuridicus* (dosł. „stan prawny”)<sup>22</sup>, zaś w 1796 r. Georg Samuel Mellin (1755–1825) nawiązał do koncepcji „prawnego państwa” (niem. *rechtlicher Staat*)<sup>23</sup>.

W języku polskim, często zamiennie, używa się terminów „państwo prawne” (tak w art. 2 Konstytucji RP), „państwo prawa” i „państwo praworządne” (czasem też, bez odniesienia wprost do państwa – „rządy prawa”, „praworządność”, „nadrzędność prawa” czy „supremacja prawa”). Wskazuje się, że mimo różnej genezy „ich znaczenie jest zdeterminowane przez te same założenia aksjologiczno-polityczne”<sup>24</sup>. Termin praworządność bywa także uznawany za tożsamy z „wartościami państwa prawnego”. Termin „państwo prawa” stanowi tłumaczenie angielskiego określenia „*Laws Empire*” (dosł. *Empire of Lawes and not of Men*), użytego przez angielskiego filozofa Jamesa Harringtona (1611–1677)<sup>25</sup>.

Rozwój idei miał wiązać się z budową autorytetu sądów i zaufania społeczeństwa do sędziów jako „gwarantów praworządności”, tych, którzy w systemie *common law* mieli być rzecznikami obrony obywatela przed despotyzmem władzy<sup>26</sup>. Początkowe założenia koncepcji państwa praworządnego, prezentowane przez Immanuela Kanta oraz Johanna Gottlieba Fichtego (1762–1814), miały stanowić przeciwieństwo i być odpowiedzią na absolutystyczną koncepcję państwa policyjnego, której czołowymi reprezentantami byli Gottfried Wilhelm Leibniz (1646–1716) oraz Christian Wolff (1679–1754). Założeniem koncepcji początkowej państwa praworządnego było uznanie, iż celem państwa będącego instytucją

s. 32–33; M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 11; Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 9, s. 21.

<sup>22</sup> I. Kant, *Zum ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf*, Königsberg 1795, s. 97.

<sup>23</sup> J. Meierhenrich, *Rechtsstaat versus the Rule of Law*, [w:] idem, M. Loughlin (red.), *The Cambridge Companion to the Rule of Law*, Cambridge 2021, s. 55.

<sup>24</sup> J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 11.

<sup>25</sup> *The Commonwealth of Oceana*, London 1656, s. 2, 12, 50.

<sup>26</sup> L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, s. 17–18.

prawną jest zapewnienie opieki prawnej, nie zaś ingerencja we wszystkie sfery życia<sup>27</sup>.

Za pierwszych twórców koncepcji państwa prawnego uznaje się Immanuela Kanta (1742–1804) oraz Wilhelma von Humboldta (1767–1835)<sup>28</sup>. Pierwszy z nich wskazywał, że „[p]aństwo (*civitas*) stanowi zjednoczenie ludzi pod panowaniem zasad prawnych”<sup>29</sup>. Drugi traktował państwo minimalistycznie jako „stróża nocnego” (niem. *Nachtwächterstaat*), którego funkcją jest zabezpieczenie wolności obywateli<sup>30</sup>.

Jednym z czołowych teoretyków jednej z koncepcji praworządności określanej niemieckim terminem „*Rechtsstaat*” – koncepcji państwa prawnego w ujęciu materialnym – był Robert von Mohl (1799–1875)<sup>31</sup>. Uznawał on państwo prawne za twór kształtujący się w rozwoju historycznym i opiera się na „formalnej umowie” – „celem państwa prawnego jest wspierać jednakowo życia wszystkich obywateli”<sup>32</sup>. Cel ten jednak nie determinuje samej formy rządu. Wszelkie formy państwa prawnego w jego ocenie polegały na istnieniu atrybutów władzy (tj. posłuszeństwo zasadom organizacji) oraz istnieniu praw podmiotowych (jednostkowych i grupowych, wśród nich równość wobec prawa, wolność „w dążeniu do osiągnięcia wszelkich dozwolonych zadań życia”, prawo udziału

<sup>27</sup> Zob. na ten temat np. F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1877, t. I, s. 681.

<sup>28</sup> A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, z. 1, s. 179 i n.; koncepcja W. v. Humboldta zawarta została w pracy *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, wydanej we Wrocławiu w 1851 r.

<sup>29</sup> Dalej wskazywał, że „tej mierze, w jakiej nie są one zwykłymi ustawami, lecz zasadami odznaczającymi się koniecznością *a priori*, które samoistnie wypływają z pojęć prawa zewnętrznego w ogóle, jego forma stanowi wzorzec państwa jako takiego, tj. państwo w jego idei, takie, jakim powinno ono być w warstwie pryncypiów prawnych, przy czym idea ta służyć może za wzorzec (*normę*) każdemu rzeczywistemu ludowi (...)”, I. Kant, *Metafizyka moralności*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2005, § 45, s. 154.

<sup>30</sup> A. Dziadzio, op. cit., s. 180.

<sup>31</sup> Zob. też np. J. Nowacki, op. cit., s. 14.

<sup>32</sup> R. v. Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, tłum. A. Białecki, Warszawa 2003, s. 280.

w sprawach publicznych, wolność osobista, swoboda wyrażania myśli, wyznań religijnych, poruszania się oraz zrzeszania<sup>33</sup>).

Jeden z czołowych teoretyków koncepcji, niemiecki prawnik i polityk Otto Bähr (1817–1895), jako istotne do stania na straży wartości państwa prawa uznawał sądownictwo. W jego ocenie, warunkiem państwa prawnego miało być również uznanie, iż „panowanie prawa jest tak bezwarunkowym dobrem, wobec którego muszą ustępować wszystkie inne względy. Samo prawo jest celowością najwyższego rzędu”<sup>34</sup>.

Z kolei na początku XX wieku Raymond Carré de Malberg (1861–1935) stworzył koncepcję nazwaną *Etat de droit*, którą identyfikuje się z (sądową) kontrolą konstytucyjną ustawodawstwa<sup>35</sup>, zaś postulat wprowadzenia samodzielnego, odrębnego sądownictwa administracyjnego sformułował inny teoretyk niemiecki prof. Rudolf von Gneist (1816–1895).

Głównym twórcą tzw. nowoczesnej koncepcji rządów prawa (według anglosaskiej formuły zasady prawa – *rule of law*) był brytyjski konstytucjonalista Albert Venn Dicey (1835–1922)<sup>36</sup>. Wyróżnił on trzy zasadnicze cechy rządów prawa:

- 1) prawo powinno być stosowane jednakowo pod względem podmiotowym (równość);
- 2) prawo powinno być pewne i perspektywiczne (działające na przyszłość – *pro futuro*), w szczególności nie może wprowadzać sankcji z mocą wsteczną;
- 3) każda uznaniowa, dyskrecjonalna władza nieuchronnie prowadzi do „arbitralnego” jej wykonywania<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 282 i n.; European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Rule of Law*, s. 4.

<sup>34</sup> J. Nowacki, op. cit., s. 17–18; zob. też: M. Zmierczak, op. cit., s. 15.

<sup>35</sup> *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris 1920, zob. np. A. Jamróz, *O koncepcji państwa prawnego w doktrynie francuskiej*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia Konstytucyjne*, t. I, Kraków 2014, s. 84–85.

<sup>36</sup> *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885); wyd. polskie: *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1907.

<sup>37</sup> Zob. szerzej np.: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Rule of Law*, s. 3–4; M. Kordela, *Koncepcja rule of law w prawie angielskim a wartość formalna prawa*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje...*, s. 51 i n.; M. Zadbyr-Jamróz,



Jak pisał, wyrażenie „rządy prawa”, przede wszystkim

oznacza bezwzględną supremację lub przewagę prawa zwyczajnego nad wpływem władzy samowolnej i wyłącza istnienie samowoli rządzących, prerogatyw, nawet szerokiego władzy dyskrecyjnej rządu. Anglicy są rządzani przez prawo i tylko przez prawo jedynie; obywatel ukaranym być może za przekroczenie prawa; za nic innego karany być nie może. Oznacza to dalej równość wobec praw lub jednakową podległość wszystkich klas pospolitemu prawu krajowemu, zastosowanemu przez sądy zwyczajne (...)<sup>38</sup>.

Carl Schmitt (1888–1985) wskazywał, że współczesne państwo praworządne jako pojęcie wynika z tradycji i opiera się na wolności i równości oraz „panowaniu ustawy”, jednak „konieczne jest włączenie do pojęcia ustawy pewnych właściwości, dzięki którym możliwe jest odróżnienie normy prawa od rozkazu, wyrażającego po prostu wolę działań”<sup>39</sup>, ustawa jednak ma mieć jako normę określone właściwości (słuszność, racjonalność i sprawiedliwość), zaś kompetencja do stanowienia prawa nie powinna stanowić narzędzia tyranii<sup>40</sup>. W innym miejscu Schmitt zdaje się odwoływać krytycznie do formalnego pojęcia państwa prawa (w ujęciu von Mohla), podkreślając, że

[z]arówno państwo prawodawcze, jak i państwo jurysdykcyjne mogą z powodzeniem uchodzić za państwo prawa, a podobnie każde państwo rządowe i administracyjne, gdy powoła się na to, że wdraża prawo, dawne niesprawiedliwe zastępując nowym sprawiedliwym<sup>41</sup>.

W końcu konstatuje, iż możliwe jest do wyobrażenia wykorzystanie tego terminu, „by zdyskredytować przeciwnika jako wroga państwa prawa”<sup>42</sup>.

---

*Zasada rządów prawa w koncepcji Alberta Venn Diceya*, „Politeja” 2013, nr 23, s. 311 i n., Z. Kmiecik, op. cit., s. 23.

<sup>38</sup> A. V. Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, tłum. K. Kowalewski, Warszawa 1908, s. 130.

<sup>39</sup> C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tłum. R. Kurkowska, M. Marszałek, Warszawa 2013, s. 239.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 240.

<sup>41</sup> C. Schmitt, *Legalność i prawomocność*, tłum. B. Baran, Warszawa 2015, s. 25.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 26.

Za punkt odniesienia do rozważań nad współczesną koncepcją idei państwa prawa przyjmuje się klasyfikację dokonaną przez niemieckiego konstytucjonalistę Klausa Sterna (1932–2023), który wśród atrybutów państwa prawa (niem. *rechtsstaatliche Prinzip*) wskazuje konstytucjonalizm, podział i równowagę władz, godność, równość i wolność jednostki, związanie prawem, proporcjonalność jako mechanizm oceny dopuszczalnych granic ingerencji w sferę praw i wolności podstawowych, system ochrony sądowej jednostek oraz odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania władzy publicznej<sup>43</sup>.

Współcześnie wiele miejsca koncepcji państwa prawa poświęca John Rawls (1921–2002). Jego zdaniem zasadą rządów prawa jest koncepcja sprawiedliwości formalnej – „regularnego, prawidłowego i bezstronnego stosowania publicznych reguł – w zastosowaniu do systemu prawnego”<sup>44</sup>. Wiąże on rządy prawa z wolnością i równością („podobne przypadki traktować podobnie”), co zakłada przewidywalność i możliwość ustalenia oczekiwań wobec państwa.

### 1.3. Koncepcje praworządności formalnej i materialnej

W piśmiennictwie analiza pojęcia praworządności odwołuje się najczęściej do postulatów i zasad funkcjonowania organów władzy publicznej.

Za twórcę koncepcji praworządności w znaczeniu formalnym uznawany jest niemiecki konstytucjonalista Friedrich Julius Stahl (1802–1861)<sup>45</sup>, który wskazywał, że państwo powinno

mocą postanowień prawa dokładnie określać drogi i granice swego działania oraz zapewniać sferę nietykalnej wolności swych obywateli, a idei moralnych spoza sfery prawnej nie powinno bezpośrednio urzeczywistniać (wymuszać) w szerszym

<sup>43</sup> K. Stern, *Das rechtsstaatliche Prinzip*, [w:] idem (red.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, wyd. 2, München 1984, s. 784; za: M. Zygmun, *Musterhafter Rechtsstaat, czyli o narodowosocjalistycznej koncepcji państwa prawa (1933–1939)*, s. 204 [http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/133960/PDF/10\_Zygmunt\_Musterhafter\_Rechtsstaat.pdf] [4.06.2023].

<sup>44</sup> J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 344.

<sup>45</sup> J. Nowacki, op. cit., s. 14.

zakresie niż obejmuje to sfera prawna, to jest do najkonieczniejszego ograniczenia<sup>46</sup>.

Zdaniem Stahla, „państwo istnieje tylko przez prawo, prawo zaś urzeczywistnia się tylko przez państwo”<sup>47</sup>, a „zasada bezwzględnej nadanności [pisownia oryginalna – K.Z.] prawa ma najwyższe i stanowcze zastosowanie”<sup>48</sup>. Z kolei Hans Kelsen (1881–1973) wskazywał, że

każde państwo musi być państwem prawnym, gdyż prawo – jak to przyjmuje pozytywizm (...) – nie jest niczym innym jak porządkiem przymusu dla ludzkiego zachowania, przy czym wartość moralna i słuszność jego treści pozostać musi na uboczu<sup>49</sup>.

W ujęciu formalnym zasada państwa prawa oznacza z jednej strony nakaz działania władzy publicznej na podstawie prawa, a zatem odnosi się do konstrukcji teoretycznej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), z drugiej – zakaz łamania prawa (tzw. koncepcja praworządności formalnej<sup>50</sup>). Zakłada się zatem, iż każdy organ władzy publicznej powinien nie tylko wykonywać wyłącznie takie działania, jakie mieszczą się w ramach przyznanых mu w przepisach obowiązujących aktów prawnych kompetencji, ale także, że kompetencje te powinny być realizowane w sposób zgodny z treścią owych regulacji. Co istotne, koncepcja praworządności formalnej zasadniczo nie odwołuje się do założeń aksjologicznych („jakości” prawa). Można stwierdzić, że chodzi wyłącznie o przestrzeganie prawa pozytywnego, takim jakie ono jest, niezależnie od tego, czy przewidziane w nim rozwiązania są trafne i oparte na powszechnie akceptowanych założeniach etycznych bądź moralnych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie,

przestrzeganie prawa przez państwo jest wartością samoistną, ponieważ daje obywatelom poczucie pewności i obliczalności decyzji podejmowanych przez władze publiczne. (...) Postulaty

<sup>46</sup> F. J. Stahl, *Die Philosophie des Rechts. Bd. II. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*, wyd. 3, Heidelberg 1856; cyt. za: J. Nowacki, op. cit., s. 14.

<sup>47</sup> F. J. Stahl, *Wykład filozofii prawa*, Kraków 1863, s. 9.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>49</sup> H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1934, nr 11, s. 368.

<sup>50</sup> J. Nowacki, op. cit., s. 11–12; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 76.

aksjologiczne wobec treści prawa nie są bez znaczenia, lecz powinny być rozważane odrębnie (...)<sup>51</sup>.

Zdaniem J. Nowackiego, aby państwo mogło być uznane za państwo prawne w ujęciu formalnym, konieczne jest spełnienie dwóch warunków:

- 1) spełnienie postulatów – prymatu ustawy, podziału władz, niezawisłości sądów [sic!], jawności prawa, bezstronności arbitrów itd.;
- 2) przestrzeganie takiego prawa przez organy państwowe<sup>52</sup>.

Odmienne od ujęcia formalnego założenie przyjmują zwolennicy tzw. niepozytywistycznej koncepcji państwa prawnego, zwanej także **koncepcją praworządności materialnej**. Współcześnie ujęcie to dominuje. Obejmuje ono poszanowanie prawa w ogólności, w tym stanie, przez właściwe organy władzy publicznej na straży wolności i praw podstawowych, równości i niedyskryminacji, a także legalizm, pewność prawa, zakaz arbitralności działania organów władzy publicznej, dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed niezawisłymi i bezstronnymi sądami, w tym sądową kontrolę aktów administracyjnych<sup>53</sup>. Koncepcja praworządności materialnej nie eliminuje zasadniczej reguły teorii formalnej, tj. związania prawem jego adresatów<sup>54</sup>. Przeciwnie, bez tej ostatniej pozostawałaby jedynie zbiorem deklaracji ideowych czy katalogiem norm programowych.

Istotnym składnikiem zasady państwa prawa jest nakaz przejrzystego, odpowiedzialnego i demokratycznego procesu stanowienia prawa<sup>55</sup>. Zakłada on działanie organów prawodawczych w ramach przyznanych im kompetencji, stabilność i spójność regulacji prawnych, ich dostępność i przewidywalność, a także respektowanie wiążącego prawa międzynarodowego zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1995, s. 159, cyt. za: J. Nowacki, op. cit., s. 12.

<sup>52</sup> J. Nowacki, op. cit., s. 27.

<sup>53</sup> Ibidem.; European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Rule of Law*, s.10.

<sup>54</sup> Zob. też: M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 68–69.

<sup>55</sup> Zob. *Equal Access to Justice and the Rule of Law*, OECD Development Assistance Committee (DAC); European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Rule of Law*, s. 7.

<sup>56</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Rule of Law*, s. 10; J. Nowacki, op. cit., s. 27.

## 2. Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego

Polska Konstytucja z 1997 r. deklaruje tę zasadę<sup>57</sup> jako naczelną regułę ustrojową w art. 2, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 2 Konstytucji RP „rozstrzyga o modelu państwa”<sup>58</sup> (ma charakter zasady tożsamościowej, istotowej polskiego ustroju), stanowi zasadę przewodnią i naczelną systemu konstytucyjnego oraz wyznacza aksjologiczną oraz prakseologiczną spójność systemu prawa<sup>59</sup> poprzez posłużenie się klauzulą generalną<sup>60</sup>, która z istoty swej wymaga konkretyzacji w procesie stosowania prawa.

Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi tzw. metazasadę ustrojową<sup>61</sup>. W istocie bowiem art. 2 Konstytucji RP obejmuje kilka zasad współlistniejących ze sobą i wzajemnie treściowo powiązanych – zasadę państwa prawa, zasadę

<sup>57</sup> Po raz pierwszy wprost została wprowadzona w art. 1 Konstytucji z 1952 r. ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444). Zgodnie z tym przepisem, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W okresie PRL uznawano, iż zasada praworządności była wyrażona w art. 4 Konstytucji PRL, zgodnie z którym „Prawa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej są wyrazem interesów i woli ludu pracującego. Ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela. Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”, zob. na ten temat np. S. Ehrlich, *Praworządność. Sejm*, Warszawa 1956; K. Opalek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958; J. Zakrzewska, [w:] eadem (red.), *Prawo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, wyd. 2, Łódź–Warszawa 1965, s. 85–89; J. Bafia, *Praworządność*, Warszawa 1985.

<sup>58</sup> Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU poz. 51/2002.

<sup>59</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2...*, s. 8 i powołana tam literatura.

<sup>60</sup> Zob. np. S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] eadem (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 101 i n.

<sup>61</sup> Zob. szczegółowo np. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – kontynuacja czy odrzucenie?*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, z. 2/3, s. 83 in.

państwa demokratycznego oraz zasadę państwa sprawiedliwego<sup>62</sup>. W ramach tej ostatniej należy uwzględnić zasadę państwa socjalnego, która z kolei pozostaje w ścisłym związku z zasadą społecznej gospodarki rynkowej. Tworzą one szczególną triadę kształtującą fundament współczesnego państwa. Sama zasada demokratycznego państwa prawnego w ujęciu art. 2 Konstytucji RP nie powinna być jednak traktowana jako prosta suma powyższych składających się na nią zasad „częstkowych”, jest bowiem integralną samodzielną całością, zasadą fundamentalną o złożonej treści, o istotowo odrębnej od nich treści (założenie integralności). Jest ona ponadto powiązana ściśle z innymi zasadami konstytucyjnymi (tzw. zasadami „równoległymi”)<sup>63</sup>. Rdzeń zasady demokratycznego państwa prawnego stanowią zasady zwierzchnictwa Narodu, trójpodziału władz oraz legalizmu.

Podstawową konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego jest nakaz wykładni w zgodzie z nią, w tym z uwzględnieniem wartości stanowiącej istotę tej zasady, norm prawnych zarówno konstytucyjnych, jak i niższej rangi. Jedynie w jej ramach należy uznać za obowiązującą zasadę otwartości na prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji RP). Nie wynikają natomiast z zasady statuowanej w art. 2 Konstytucji RP jakiegokolwiek samodzielne prawa podmiotowe.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie winny one mieć na płaszczyźnie wolności oraz praw człowieka i obywatela<sup>64</sup>. Szereg zasad wyrażonych wprost w innych przepisach Konstytucji stanowi dopełnienie i oczywistą konsekwencję zasady państwa prawnego<sup>65</sup>.

Zasada państwa prawa obejmuje pewne zasady szczegółowe (tzw. zasady pochodne pierwszego stopnia – „komponenty”, a także

<sup>62</sup> A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 7, s. 5.

<sup>63</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2...*, s. 10.

<sup>64</sup> Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217.

<sup>65</sup> Zob. wyrok TK z 15 kwietnia 2021 r., K 20.20, OTK ZU poz. 31/A/2021.

drugiego stopnia)<sup>66</sup>, które zostały zidentyfikowane i sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określoności prawa, zakazu retroakcji, ochrony interesów w toku, pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego jednostki) oraz ochrony praw słusznie (niewadliwie) nabytych. Dekodowanie z zasady państwa prawa objętych nią zasad pochodnych potwierdza, iż nie ma ona niezmiennej i utrwalonej treści, lecz podlega wykładni dynamicznej<sup>67</sup>. Część z zasad pochodnych została sformułowana w orzecznictwie TK jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., w której zostały ujęte samodzielnie. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że klauzula z art. 2 Konstytucji RP stanowi

zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w pisanym tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego<sup>68</sup>.

Zasada ochrony **zaufania** jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa ma zapewnić adresatom pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, a przez to umożliwić decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Zakłada ona również, że prawodawca nie zmieni tych reguł w sposób arbitralny, a zatem oznacza przede wszystkim nakaz przewidywalności działań organów państwa oraz możliwość odpowiedzialnego prognozowania działań własnych jednostki<sup>69</sup>. Jak podkreśla Trybunał, „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Zob. szerzej np. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2...*, s. 19 i n.; zob. też np. S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, s. 115 i n.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 77 i n.

<sup>67</sup> W. Sokolewicz, *ibidem*, s. 9.

<sup>68</sup> Wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 518; szerzej np.: L. Garlicki, *Materiałna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego...*, s. 133 in.

<sup>69</sup> Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138.

<sup>70</sup> Wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33.

Prawo powinno być stanowione i stosowane w taki sposób, by nie stawało się pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny<sup>71</sup>.

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) zapewnia ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki na gruncie obowiązującego prawa. Nie oznacza to jednak, że adresat normy prawnej nie powinien liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zarówno zmiany obowiązującego prawa, jak i niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych<sup>72</sup>.

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Nie chroni jednak praw niesłusznie nabytych, a także sytuacji prawnych, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspekta-tyw tych praw<sup>73</sup>.

Konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego znajduje przede wszystkim wymaganie określoności regulacji prawnej, dotyczących takich norm prawnych, które kształtują, choćby pośrednio, pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji oraz stanowi element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166.

<sup>72</sup> Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29.

<sup>73</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100.

<sup>74</sup> Zob. np. wyroki TK z: 15 września 1999 r., K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; z 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103.



### 3. Zasada „państwa prawa” w świetle prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

#### 3.1. Podstawy prawne

Zasada państwa prawnego w prawie europejskim została powołana po raz pierwszy w Traktacie z Maastricht, a następnie w Traktacie z Amsterdamu. Obecnie art. 2 TUE stanowi, że

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, **państwa prawnego**, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. **Wartości** te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

W orzecznictwie TK wskazuje się, że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji – jest tożsama treściowo z zasadami państwa prawnego i demokratycznego, ustanowionymi jako wartości wspólne państw członkowskich UE w art. 2 TUE. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest uznana za stanowiącą wspólny dorobek konstytucyjny tych państw (*acquis constitutionnel*)<sup>75</sup>. Zdaniem Trybunału art. 2 TUE, wywodząc się z treści konstytucji państw narodowych, czerpie w znacznym stopniu z treści i wykładni art. 2 Konstytucji RP jako jednego z największych państw członkowskich Unii Europejskiej, mającego przeszło tysiącletnią kulturę prawną<sup>76</sup>.

Unia Europejska jest wspólnotą opartą na zasadzie państwa prawa (ang. *community based on the rule of law*)<sup>77</sup>. Jak wskazała Komisja Europejska w Komunikacie z 2019 r., „praworządność jest głównym filarem naszej wizji przyszłości Europy”<sup>78</sup>. Oparcie Unii

<sup>75</sup> Wyroki TK: z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20; z 14 lipca 2021 r. P 7/20.

<sup>76</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2021 r. P 7/20.

<sup>77</sup> Wyrok TSUE z 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 316.

<sup>78</sup> Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: *Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania*, COM(2019) 163 final, s. 1.

Europejskiej na zasadach demokracji i państwa prawnego statuuje w preambule Karta Praw Podstawowych UE, która jednocześnie stanowi, że fundamentem Unii są niepodzielne, powszechne wartości godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności.

Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a w szczególności między ich sądami, opiera się na założeniu, że państwa te dzielą wspólne wartości, na których opiera się Unia<sup>79</sup>. Prawo Unii Europejskiej opiera się na założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli te wartości z wszystkimi pozostałym oraz przyjmuje, że państwa te dzielą je z nim<sup>80</sup>.

Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich odpowiednich środków zapewniających ważność i skuteczność prawa Unii oraz zaradzające bezprawnym skutkom naruszenia prawa Unii; obowiązek ten spoczywa na każdej instytucji zainteresowanego państwa członkowskiego (w ramach odpowiedniego segmentu władz publicznych) w zakresie jej kompetencji wyznaczonej przepisami prawa wewnętrznego państwa członkowskiego<sup>81</sup>.

Powyższe w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oznacza i uzasadnia istnienie między państwami

<sup>79</sup> Opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC); wyroki TSUE z: 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168; 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 61, 62; 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 160; 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19 Euro Box Promotion i in.

<sup>80</sup> Zob. wyroki TSUE z: 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531; 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 35; 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 63.

<sup>81</sup> Wyroki TSUE z: 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 43; 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 31; 27 czerwca 2019 r., Belgisch Syndicaat van Chiropraxie i in., C-597/17, EU:C:2019:544, pkt 54; 17 grudnia 2020 r., Komisja/Słowenia (archiwa EBC), C-316/19, EU:C:2020:1030, pkt 119, 124; 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195 /19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 176; 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19 Euro Box Promotion i in., pkt 173.

członkowskimi, w tym między ich sądami, wzajemnego zaufania co do tego, że owe wartości, na których opiera się Unia, w tym także praworządność, będą uznawane, a w efekcie co do tego, że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane<sup>82</sup>.

Po raz pierwszy odwołanie do zasady praworządności w orzecznictwie TSUE odnotowano w wyroku z 1986 r. w sprawie *Les Verts*<sup>83</sup>. Wskazano w nim, że

Europejska Wspólnota Gospodarcza jest **wspólnotą prawa**, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat.

Organy Unii Europejskiej uznają, iż w relacji z państwami członkowskimi przyznana im została na mocy Traktatu o Unii Europejskiej funkcja swoistego „strażnika praworządności”, a zatem pozycja nadrzędna wobec tych państw, w tym funkcjonujących również zgodnie z wewnętrznymi porządkami konstytucyjnymi organów wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej. Ma to być uzasadnione w szczególności tym, że jak wskazuje Komisja Europejska,

jeżeli praworządność nie jest należycie chroniona we wszystkich państwach członkowskich, naruszone zostają fundamenty Unii, jakimi są solidarność, spójność i zaufanie niezbędne do wzajemnego uznawania decyzji krajowych oraz funkcjonowania rynku wewnętrznego jako całości<sup>84</sup>.

Komisja Europejska wskazuje, że zgodnie z zasadą praworządności:

wszystkie organy władzy publicznej muszą zawsze działać w ramach ograniczeń określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Praworządność obejmuje

<sup>82</sup> Wyroki TSUE z: 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531; 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 35.

<sup>83</sup> Wyrok ETS z 23 kwietnia 1986 r., *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23.

<sup>84</sup> Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: *Dalsze umacnianie praworządności w Unii*, s. 2.

m.in. zasadę legalności, która zakłada przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczną ochronę sądową przez niezależne i bezstronne sądy i skuteczną kontrolę sądową, w tym ochronę praw podstawowych; rozdział władz oraz równość wobec prawa<sup>85</sup>.

Powyższa definicja nawiązuje do dorobku orzecznictwa TSUE, w którym w ramach zasady państwa prawnego wyróżnia się przede wszystkim zasadę pewności prawa (*principle of legal certainty*)<sup>86</sup>, legalizmu (*legality*)<sup>87</sup> oraz skutecznej ochrony sądowej.

### 3.2. Prawa podstawowe

Prawa podstawowe przewidziane w Karcie Praw Podstawowych UE, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, są znaczeniowo (pod względem treści) i zakresowo tożsame, jakkolwiek Karta przewiduje możliwość ustalenia szerszych ram ochrony (art. 52 ust. 3 Karty). W konsekwencji oznacza to, iż w zakresie dekodowania ich treści (wykładni) oraz ram gwarancji kierunek wyznacza dorobek orzecznicy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Judykatura ETPC stanowi inspirację dla TSUE<sup>88</sup>.

### 3.3. Prawo do sądu

Państwo prawne jako jedną z wartości, na których opiera się Unia, chroni wynikające z ogólnego prawa do sądu gwarancje prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawo podstawowe do rzetelnego procesu, których nieodłącznym elementem jest z kolei między

<sup>85</sup> Komisja Europejska: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: *Dalsze umacnianie praworządności w Unii*, s. 1.

<sup>86</sup> Wyrok ETS z 12 listopada 1980 r. w sprawach połączonych C-212 do 217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1981:270, pkt 10; wyrok ETS z 25 stycznia 1979 w sprawie 98/78 Racke przeciwko Hauptzollamt Mainz, ECLI:EU:C:1979:14, pkt 15.

<sup>87</sup> Wyrok ETS z 29 kwietnia 2004 r., C-496/99 P, *CAS Succhi di Frutta* ECLI:EU:C:2004:236, pkt 63.

<sup>88</sup> Zob. wyrok TSUE z 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130.

innymi zasada niezależności sądownictwa<sup>89</sup>. Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>90</sup>. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-72/15, Rosneft, samo istnienie skutecznej ochrony sądowej „jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa”<sup>91</sup>. Unijny Trybunał zaznacza też, iż zasadę praworządności wyrażoną w art. 2 TUE konkretyzuje art. 19 TUE. Przepis ten powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi Sprawiedliwości UE zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z tego prawa<sup>92</sup>. Art. 19 TUE wyraża, w świetle orzecznictwa TSUE, zasadę skutecznej ochrony (ang. *the principle of effective judicial protection*) stanowiącą ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej<sup>93</sup>.

Poszanowanie wartości z art. 2 TUE stanowi warunek korzystania z praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego

<sup>89</sup> Wyroki TSUE z: 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48; 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58; 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 120.

<sup>90</sup> Wyroki TSUE: z 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 124; z 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 228.

<sup>91</sup> Wyrok TSUE: z 28 marca 2017 r., Her Majesty's Treasury, C-70/15, ECLI:EU:C:2017:236, pkt 73; z 18 grudnia 2014 r., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 45; z 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95.

<sup>92</sup> Zob. wyroki TSUE z: 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 36; 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531; 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50.

<sup>93</sup> Zob. wyroki TSUE: z 18 lipca 2013 r., Schindler Holding Ltd i in. przeciwko Komisji Europejskiej, C-501/11 P, ECLI:EU:C:2013:522, pkt 36; z: 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73; z 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 36.

państwa członkowskiego. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych UE (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu) i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE konkretyzują ten wymiar wartości państwa prawnego wskazanej w art. 2 TUE<sup>94</sup>. **Państwo członkowskie nie może zatem zmieniać ustawodawstwa w sposób umniejszający ochronę wartości praworządności**, która jest określona w art. 19 TUE. Powinny zapewnić, że unikają pogorszenia w swoich przepisach prawnych dotyczących organizacji sądownictwa, która podważałaby niezawisłość sędziów<sup>95</sup>. TSUE uznaje ponadto, że zgodnie z charakterystyczną dla państwa konstytucyjnego **zasadą podziału władzy**, należy zagwarantować **niezawisłość** sądów w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>96</sup>.

W zakresie procedury nominacyjnej na stanowiska sędziowskie z jednej strony Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson

<sup>94</sup> Opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66; wyroki TSUE z: 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90; 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45; 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 36; 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50; 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47; 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 167.

<sup>95</sup> Wyroki TSUE z: 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (niezawisłość wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 40; 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 108; 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63, 64; 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C – 83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 162; 15 lipca 2021, Komisja/Polska [Kodeks Dyscyplinarne dla Sędziów], C-791/19, UE:C:2021:596, pkt 51; 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19 Euro Box Promotion i in., pkt 162.

<sup>96</sup> Wyroki TSUE z: 10 listopada 2016 r., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, pkt 35; 19 listopada 2019 r., AK i in. [Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego], C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 124; z 2 marca 2021 r. AB i in.

przeciwko Islandii<sup>97</sup> uznał, że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje **zasada rządów prawa**, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, zaś niezawisłość (w istocie **niezależność**) sądu w rozumieniu tego postanowienia mierzy się między innymi przez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie. Stanowisko to jest aprobowane w orzecznictwie TSUE<sup>98</sup>.

Gwarancja dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy (w tym co do pojęcia i składu sądu) stanowi **podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego**<sup>99</sup>.

Powyższe postanowienia traktatowe i konwencyjne w zakresie ewentualnej oceny skuteczności powołania sędziego na gruncie Konstytucji RP (zob. art. 179) z uwagi na ustrojowy kształt Krajowej Rady Sądownictwa nie mają mocy wiążącej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na uznanie w tym zakresie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 6 ust. 1 EKPC przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z szeregiem norm konstytucyjnych<sup>100</sup>. Tak szeroko rozumiane prawo do sądu, poprzez wkroczenie w sferę ogólnych zasad ustrojowych RP, nie znajduje ochrony pod rządem obowiązującej Konstytucji. Stosowanie kryteriów prawa do sądu w taki sposób, który mógłby prowadzić do podważenia skuteczności powołania na urząd sędziego lub do trwałego „zamrożenia” kompetencji sędziowskich, TK uznał za naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. W konsekwencji żaden akt stosowania prawa, w tym orzeczenie (trybunału bądź sądu polskiego lub

<sup>97</sup> CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 231, 233.

<sup>98</sup> Zob. wyrok TSUE z 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 125.

<sup>99</sup> Wyroki TSUE: z 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 46, 48; z 26 marca 2020 r., Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 57.

<sup>100</sup> Wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21, OTK ZU poz. 65/A/2022; wyrok TK z 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK ZU poz. 24/A/2022.

ponadnarodowego), którego podstawą jest ustalenie takiego skutku (nieskuteczności) procedury nominacyjnej sędziego, nie korzysta z przymiotu prawomocności i nie ma mocy wiążącej.

### 3.4. Tzw. mechanizm warunkowości

Pojęcie „państwo prawne” zostało autonomicznie zdefiniowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>101</sup> (rozporządzenie o tzw. mechanizmie warunkowości horyzontalnej). Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. a, „państwo prawne” odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE.

---

<sup>101</sup> Dz. Urz. UE nr L 4331 z 22 grudnia 2020 r.





**MARTA RĘKAWEK-PACHWICEWICZ**

## Sposoby wdrażania prawa unijnego do prawa krajowego

**Tezy:** Państwa członkowskie muszą dokonać sprawnej i skutecznej implementacji prawa UE, czyli scalenia go z krajowym porządkiem prawnym, aby mogły skorzystać w pełni z członkostwa w Unii Europejskiej. Obecny system prawny Unii Europejskiej został ukształtowany w wyniku wejścia w życie tzw. Traktatu z Lizbony, który ukształtował charakter prawny UE, w tym ugruntował pierwotny i wtórny charakter jej prawa.

Istotną rolę we współczesnej Europie odgrywa koncepcja kompetencji powierzonych, która rodzi spór między organizacją międzynarodową, jaką jest Unia Europejska a państwami członkowskimi, czego przykładem jest Polska w tzw. sporze o praworządność. Trybunał Sprawiedliwości UE określa systematykę aktów prawa wtórnego oraz kryteria ich wyboru, dzieląc akty prawa na wiążące i niewiążące, przyjmując inne podziały. W zakresie prawa wtórnego akty wiążące w postaci rozporządzeń, dyrektyw i decyzji różnią się zasadniczo sposobem ich wdrażania. Istotną funkcję w interpretacji założeń pełni Trybunał Sprawiedliwości UE. Dużą rolę w funkcjonowaniu systemu prawa Unii Europejskiej odgrywa tzw. miękkie prawo (nazwane i nienazwane).

Trybunał Sprawiedliwości UE pełni funkcję organu prawotwórczego i jest w tym zakresie najważniejszy.

**Słowa kluczowe:** implementacja prawa UE, pierwotny charakter prawa, wtórny charakter prawa, koncepcja kompetencji powierzonych, akty wiążące, akty niewiążące, miękkie prawo, Trybunał Sprawiedliwości UE.

## 1. Zagadnienia wstępne

Proces scalania prawa unijnego z prawem państw członkowskich ma charakter dość skomplikowany i nosi nazwę **implementacji** prawa unijnego. Aby państwa członkowskie mogły skorzystać w pełni z członkostwa w Unii Europejskiej, muszą dokonać sprawnej i skutecznej implementacji prawa UE, czyli scalenia go z krajowym porządkiem prawnym. Co więcej jest to ich obowiązek. Słowo implementacja pochodzi od angielskiego terminu *implementation*, który oznacza „wykonanie, realizację, wprowadzenie w życie”. Termin ten nie ma jednakowego znaczenia w poszczególnych językach oficjalnych Unii, np. w języku niemieckim to wyraz *Umsetzung der*, a w języku francuskim *la mise en œuvre de*. W uproszczeniu można stwierdzić, że implementację prawa unijnego powinno się wiązać z czynnościami, które umożliwiają rzeczywiste wprowadzenie w życie postanowień przyjętych na szczeblu unijnym do krajowych porządków prawnych. Bardziej precyzyjnie można określić, że implementacja polega na podejmowaniu wszelkich działań, które zapewniłyby warunki do efektywnego stosowania i kontroli przestrzegania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych. Ramy niniejszego opracowania są ograniczone jak na tak rozległą tematykę, zatem umieszczono w nim najważniejsze informacje dotyczące poruszanej tematyki, przyjmując, że odbiorca posiada ugruntowaną wiedzę na temat prawa Unii Europejskiej i historii jej integracji.

## 2. Prawo Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony

Obecny system prawny Unii Europejskiej został ukształtowany w wyniku wejścia w życie tzw. **Traktatu z Lizbony**<sup>1</sup>. Akt ten zaczął

---

<sup>1</sup> Traktat lizboński to oficjalnie Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; w wersji roboczej określane jako traktat reformujący – umowa międzynarodowa zakładająca m.in. reformę instytucji Unii Europejskiej, podpisana 13

obowiązywać od dnia 1 grudnia 2009 r. i jest ostatnią rewizją Traktatu Rzymskiego, przyjętego w 1957 r. Historycznie przyjęcie Traktatu z Lizbony nie obyło się bez pewnych problemów, chociaż ostatecznie przyjęło go w 2008 r. 27 państw członkowskich. Problemy z ratyfikacją były w Irlandii, która po niepomyślnym wyniku referendum w 2007 r. ostatecznie jednak przyjęła traktat w 2009 r., po uzyskaniu wielu ustępstw. Podobne problemy wystąpiły w Czechach, tuż przed jego podpisaniem przez Prezydenta Vaclava Clausa<sup>2</sup>. Należy zwrócić uwagę na słyszalny głos Polski podczas negocjacji nad treścią tego porozumienia w zakresie treści światopoglądowych, w wyniku którego przyznano Polsce miejsce dla dodatkowego europosła. Warto wspomnieć słowa José Manuela Barroso: „Najważniejsze jednak, że Europa zacznie mówić jednym głosem. Głos Polski nie mógł być zignorowany i dobrze się stało, że znaleźliśmy kompromis”<sup>3</sup>.

Traktat lizboński jest umową międzynarodową, która zmieniła Traktat z Maastricht<sup>4</sup>, traktaty rzymskie<sup>5</sup> i inne dokumenty w celu uproszczenia i usprawnienia instytucji regulujących Unię Europejską. Ponieważ jest traktatem, który zmienia inne traktaty, nie ma charakteru autonomicznego i samodzielniego. Jest to tzw. traktat rewizyjny, czyli taki, który dokonuje rewizji traktatów już istniejących. Z uwagi na to, że Traktat o Unii Europejskiej po zmianach odniósł się do Karty Praw Podstawowych UE i nadał jej moc prawną, to wszystkie zmienione traktaty: Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Karta Praw Podstawowych zostały zrównane co do mocy prawnej i łącznie stanowią podstawę prawną Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Nigdy nie nazwano go wprost konstytucją europejską, w imię zasady,

---

grudnia 2007 r. w Lizbonie; źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2008:115:TOC> [dostęp: 8.10.2022].

<sup>2</sup> Prezydent Czech podpisał Traktat lizboński 3 listopada 2009 r. dopiero wtedy, gdy czeskie sądy orzekły, że traktat nie narusza konstytucji, <https://www.britannica.com/event/Lisbon-Treaty> [dostęp: 28.10.2022].

<sup>3</sup> Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Traktat\\_lizbo%C5%84ski](https://pl.wikipedia.org/wiki/Traktat_lizbo%C5%84ski) [dostęp: 8.10.2022].

<sup>4</sup> Traktat o Unii Europejskiej.

<sup>5</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, który przekształcono w Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>6</sup> Źródło: [https://en.wikipedia.org/wiki/Treaty\\_of\\_Lisbon](https://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Lisbon) [dostęp: 28.10.2022].

że Unia nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym. Można jednak stwierdzić, na podstawie tego, iż traktat w dużej mierze dotyczył różnych zagadnień, które miały kluczowe znaczenie dla odrzuconego projektu konstytucji UE z 2004 r., że dopuszczalne jest określenie traktatów jako konstytucji w znaczeniu materialnym<sup>7</sup>. W zakresie osiągnięć Traktat z Lizbony był kluczowy, a zyskał na nim przede wszystkim Parlament Europejski, Rada Europejska i parlamenty narodowe. Głównie jednak Wspólnota Europejska, która dotychczas tworzyła ramy gospodarcze, na których zbudowano Unię Europejską, zniknęła, a jej uprawnienia i struktura zostały włączone do Unii Europejskiej. Co ważniejsze, Unia nabyła pełną międzynarodową osobowość prawną z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony, jednak nie osiągnęła wyłącznej i jednolitej osobowości prawnej, ponieważ Europejska Wspólnota Energii Atomowej pozostała odrębnym podmiotem międzynarodowym, mimo że zarządzanym w ramach UE.

Po drugie, utworzono urząd przewodniczącego Rady Europejskiej wybieranego przez przywódców krajów członkowskich z puli wskazanych przez nich kandydatów. Kolejna nowość to stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa UE, które powstało w celu prowadzenia solidniejszej i ujednoliconej europejskiej polityki zagranicznej. Wzmocniono także władzę Parlamentu Europejskiego i zmieniono jego liczbę mandatów.

Po trzecie, przedstawiono szereg praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych i społecznych gwarantowanych wszystkim obywatelom UE.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE, szczególna, nadrzędna w systemie, pozycja traktatów wynika stąd, że są to „karty konstytucyjne Wspólnoty opartej na zasadzie prawa” (ang. *the constitutional charter of a Community based on the rule of law*). Takie określenie oznacza, że TSUE dostrzega w traktatach (pod)system normatywny, który ma pierwszeństwo stosowania, stanowi uzasadnienie legalności innych norm unijnego porządku

---

<sup>7</sup> Tak też Salius Lukas Kaleda w rozdziale *Traktaty stanowiące podstawę Unii*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 659–661.

prawnego oraz stwarza mechanizm wyznaczenia granic materialnych norm prawa UE. Jak już wspomniano, traktaty nie są jednak „konstytucjami” w takim rozumieniu, w jakim te funkcjonują w poszczególnych państwach – nie mają konstytucyjnej struktury ani nie regulują krajowej materii konstytucyjnej. Należy też zauważyć, że traktaty nie zawierają norm, które szczegółowo dyktowałyby państwom członkowskim UE parametry w zakresie wyboru ich ustroju politycznego, jak również zasad budowy i funkcjonowania ich aparatu państwowego<sup>8</sup>.

Członkostwo w Unii determinuje zasadnicze ramy funkcjonowania państwa przez to, że wymaga w szczególności poszanowania wartości określonych w art. 2 TUE:

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

W praktyce mogą jednak pojawić się problemy związane z rozumieniem podstawowych wartości na różnym poziomie<sup>9</sup>.

Państwa muszą też zapewniać możliwość pełnego wyegzekwowania praw i obowiązków wynikających z unijnych regulacji. To z kolei ogranicza zakres możliwych wyborów w zakresie budowy aparatu państwowego do tych rozwiązań, które spełniają ten wymóg. Jest to wymiar zapewnienia „jednolitości” stosowania prawa unijnego w poszczególnych porządkach prawnych, w aspekcie proceduralnym, która jest jednak rozumiana szczególnie – jako harmonizacja, tj. jako ograniczenie różnorodności rozwiązań, ale nie można godzić się na ich zupełne wyeliminowanie. W historii integracji państw członkowskich widoczne jest ciągle ścieranie się

---

<sup>8</sup> Szeroko temat ten opisuje A. Nowak-Far, *Prawo Unii Europejskiej. Języki, struktury, działanie w praktyce*, Warszawa 2021.

<sup>9</sup> Obszerne opracowanie na ten temat zawarto w pracy M. Maksymiuk, *Zasada demokracji i państwa prawa w kontekście wartości wyrażonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej*, 2022, źródło: <https://cbpe.pl/category/analizy-cbpe/page/2/> [dostęp: 27.10.2022].

tendencji federalnych z konfederalnymi nie tylko w teoretycznym, ale przede wszystkim politycznym ujęciu koncepcji współpracy i współdziałania<sup>10</sup>.

Niewątpliwie najważniejszą cechą traktatów założycielskich Unii Europejskiej, czyli Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz Karty Praw Podstawowych UE jest zaliczenie ich do kategorii pojęciowej **prawa pierwotnego**. Kategoria ta jest kompletna, jeśli uzupełnimy powyższe o kolejne modyfikacje traktatów założycielskich oraz traktaty akcesyjne związane z przystąpieniem kolejnych państw. Doktryna prawa klasyfikuje również w tej grupie **ogólne zasady prawa i prawo zwyczajowe**. W odróżnieniu od prawa pierwotnego doktrynerzy przyjęli koncepcję prawa pochodnego (wtórne), które tworzone jest przez instytucje unijne w ramach upoważnienia zawartego w traktatach. W ramach tego pojęcia należy wyróżnić akty wiążące oraz niewiążące, czyli tzw. miękkie prawo. Do aktów wiążących zaliczamy rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, a do aktów niewiążących opinie i zalecenia<sup>11</sup>.

### 3. Koncepcja kompetencji powierzonych (istota koncepcji, aktualne problemy – przykład Polski)

**Zasada kompetencji powierzonych** oznacza, że Unia Europejska może działać tylko na tej podstawie, że państwa członkowskie przekazały jej w traktatach kompetencje do działania w określonych obszarach. Zgodnie z **zasadą przyznania** Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Zasady

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat patrz: S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2020, s. 7–97 oraz J. Siekiera (red.), *Europa różnorodności*, Warszawa 2022.

<sup>11</sup> Tak też M. M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 155–157, 188–217.

te wynikają z art. 5 ust. 2 TUE, które wiąże dodatkowo zasadę przyznania z **zasadami pomocniczości i proporcjonalności**. *A contrario* wszelkie **kompetencje nieprzyznane** Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Zasadę pomocniczości rozwija sam traktat, przyjmując, że

zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Niezbędna do prawidłowej interpretacji przez instytucje Unii w stosowaniu **zasady pomocniczości** jest procedura uregulowana w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, nad czym czuwają parlamenty narodowe. Zasada ta jest aktualnie o tyle aktywna, o ile wyznacza granicę aktywności Unii Europejskiej, ale tylko w tych dziedzinach, które nie zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości unijnych instytucji, co na tle tendencji do poszerzania kompetencji Komisji Europejskiej jest dyskutowane w literaturze<sup>12</sup>. Druga zasada – **proporcjonalności** – oznacza, że zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. W tym przypadku analogicznie kluczowy jest Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Kluczowe określenie tej kwestii zawiera jednak TFUE, określając zakres wszelkich rodzajów kompetencji, grupując je jako:

- kompetencje wyłączne UE (art. 2 i 3 TFUE);
- kompetencje UE dzielone z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE);
- kompetencje UE wspierające państwa członkowskie, koordynujące lub uzupełniające (art. 6 TFUE).

<sup>12</sup> Por. K. Prokop, *Znaczenie zasady subsydiarności jako mechanizmu kształtującego zakres kompetencji unii europejskiej: stan obecny i wizja przyszłości*, Warszawa 2022, źródło: <https://cbpe.pl/category/analizy-cbpe/page/2/> [dostęp: 28.10.2022].



W praktyce pojawia się problem **wyznaczenia granicy kompetencji** powierzonych między organami UE a niektórymi państwami członkowskimi. Należy zwrócić uwagę na tezę, że na straży granic kompetencji organów Unii Europejskiej stoją sądy konstytucyjne państw członkowskich, czego przykładem może być aktywność orzecznicza np. niemieckiego czy rumuńskiego sądu konstytucyjnego<sup>13</sup>. Obecnie kluczowe jest przede wszystkim orzecznictwo polskiego TK m.in. w wyrokach z dnia 7 października 2021 r. o sygn. akt. K 3/21 oraz z dnia 14 lipca 2021 r. P 7/20 w zakresie spraw dotyczących tzw. sporu o praworządność powstałego na kanwie reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości. Należy wskazać na szeroko komentowany nie tylko w literaturze, ale i w mediach spór o stosowanie Konstytucji<sup>14</sup>, m.in. na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K3/21, w którym m.in. stwierdzono, że art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca „coraz ściślejszy związek między narodami Europy”, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez TSUE – osiąga „nowy etap”, na którym organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Polskę w traktatach, a Konstytucja nie jest najwyższym prawem mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania. Skutkiem tego jest sytuacja, w której Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne, co jest niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Orzeczenie to należy czytać w kontekście TFUE, w którym podkreślono, że podstawa prawna implementacji to art. 4 TFUE, zgodnie z którym „wszelkie kompetencje nieprzysznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”, a

Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną

<sup>13</sup> Por. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. 2 BvE 2/08, wyrok FTK z 30 lipca 2019 r., 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, wyrok FTK z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 czy wyrok rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2021 r., sygn. akt 390/2021.

<sup>14</sup> Szerzej J. Siekiera (red.), op. cit., s. 65 i nast.

z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego.

Przechodząc do tematu implementacji prawa UE, przytoczony przepis nakłada na państwa członkowskie szeroko pojęty obowiązek współpracy w osiągnięciu celów Unii poprzez zapewnienie pełnej skuteczności prawa unijnemu. Dopełnieniem regulacji wyjściowej ujętej w art. 4 TFUE jest szczegółowo i bezpośrednio ujęty obowiązek implementacji prawa UE zawarty w art. 288 TFUE, który określa też **formy prawotwórcze** prawa Unii Europejskiej wraz ze wskazówkami co do sposobu ich wdrożenia w krajach członkowskich. Określa on, że w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują **rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie**. Wskazuje, że **rozporządzenie** ma zasięg ogólny oraz wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Określa, że **dyrektywa** wiąże każde Państwo UE, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Zgodnie z tą normą **decyzja** wiąże w całości, a decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. **Zalecenia** i **opinie** nie mają mocy wiążącej. Proces implementacji prawa unijnego do porządków prawnych państw członkowskich podporządkowany jest przede wszystkim zasadzie efektywności i zasadzie asymilacji.

#### 4. Systematyka aktów prawa wtórnego i kryteria ich wyboru (akty wiążące i niewiążące, rodzaje aktów)

Traktat z Lizbony wprowadził nowe elementy strukturalne do systemu prawnego UE. Nowy system aktów prawnych UE, dotyczący sfer innych niż wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo, wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony zasadniczo oparł

się na podziale źródeł prawa na pierwotne i wtórne, ale nałożył inny zasadniczy ich podział na **akty ustawodawcze i nieustawodawcze**. Regułą rozdzielającą definicje obu typów aktów zawiera art. 289 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym „Akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej stanowią akty ustawodawcze”, czytany łącznie z art. 290 ust. 1 TFUE daje podstawę do wydawania aktów nieustawodawczych o zasięgu ogólnym, które zmieniają lub uzupełniają niektóre nieistotne elementy aktu ustawodawczego. Norma ta zawiera również wskazanie co do zakresu regulacji dokonywanej aktem ustawodawczym w relacji do aktów nieustawodawczych, z czego najważniejszą granicą jest brak możliwości przekazania istotnych elementów danej dziedziny, które są zastrzeżone wyłącznie dla aktów ustawodawczych.

Wskazówkę interpretacyjną zawarł TSUE w wyroku z 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15 Słowacja i Węgry v. Rada, uznając, że akt prawny można uznać za akt ustawodawczy Unii wyłącznie w sytuacji, gdy został przyjęty na podstawie postanowienia traktatu, które wyraźnie czyni odwołanie albo do zwykłej procedury ustawodawczej, albo do specjalnej procedury ustawodawczej. Stwierdził przy tym, że zastosowanie takiego podejścia systemowego stanowi gwarancję pewności prawa, która musi być przestrzegana jako zasada ogólna w procesie przyjmowania aktów Unii, ponieważ pozwala na ustalenie w sposób pewny podstaw prawnych upoważniających instytucje Unii do przyjmowania aktów ustawodawczych oraz na odróżnienie ich od tych podstaw, które mogą służyć za podstawę prawną do przyjmowania wyłącznie aktów nieustawodawczych.

W katalogu źródeł prawa nadal zasadniczymi formami aktów prawnych (ustawodawczych, nieustawodawczych) są **rozporządzenia, dyrektywy** oraz **decyzje**, dodatkowo, przepis art. 288 TFUE zawiera krótkie postanowienie odnoszące się do aktów prawa miękkiego (ang. *soft law*), tj. zaleceń i opinii<sup>15</sup>. Komisja jest

---

<sup>15</sup> Wybór danej formy aktu prawa unijnego jest – w odniesieniu do aktów przyjmowanych w ramach zwykłej i specjalnej procedury prawodawczej, w której inicjatywę ma Komisja Europejska – regulowany postanowieniami porozumienia międzyinstytucjonalnego z 13.4.2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz. Urz. UE L Nr 123, s. 1).

także zobowiązana do przedstawienia wyjaśnienia i uzasadnienia swojego wyboru:

- 1) podstawy prawnej, z której zamierza skorzystać do wydania aktu prawnego;
- 2) formy aktu prawnego, przy uwzględnieniu istotnych różnic co do charakteru prawnego oraz skutków pomiędzy rozporządzeniami i dyrektywami – wybór ten musi mieć obiektywne podstawy podlegające kontroli sądowej.

Do katalogu wtórnych źródeł prawa UE zalicza się wszystkie te akty, które muszą mieć swoją podstawę w aktach prawa pierwotnego.

## 5. Akty wiążące i sposoby ich wdrażania (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje)

**Rozporządzenia** są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, mają generalny charakter („ogólne zastosowanie” w rozumieniu art. 288 TFUE we wszystkich państwach członkowskich) oraz pełen zakres mocy wiążącej. Rozporządzenie wymaga, by działalność prawodawcza w tym zakresie była oparta na solidnych dowodach specjalistycznych, zebranych w ramach konsultacji z wyznaczonymi przez Komisję ekspertami z państw członkowskich oraz ekspertami powołanymi przez Parlament Europejski i Radę, a także uzyskanych w wyniku konsultacji społecznych. Państwa członkowskie kontrolują KE, gdy wykonuje ona uprawnienia prawotwórcze (Rozporządzenie Nr 182/2011). Bezpośrednie stosowanie oznacza, że w odniesieniu do nich nie jest wymagany ani nawet dopuszczany jakikolwiek akt pośredniczący pomiędzy nimi a recypującym je krajowym systemem prawnym. W sytuacji prawidłowego uchwalenia rozporządzenia prawa unijnego stają się częścią krajowych porządków prawnych państw członkowskich UE, zaś zaczynają być stosowane w ich ustalonej przez prawodawcę unijnego postaci w momencie wejścia w życie. Dodatkowo obowiązuje zakaz reprodukcji przepisów unijnych rozporządzeń w postaci

uchwalania w całości lub części aktów prawa krajowego<sup>16</sup>. W wyroku z 15 listopada 2012 r. w sprawach C-539/10 P i C-550/10 P. Stichting Al-Aqsa v. Rada UE i Królestwo Niderlandów v. Stichting Al-Aqsa, TSUE stwierdził niezgodność z prawem unijnym praktyki przyjęcia równoległych do rozporządzenia UE przepisów krajowych albo pozostawienia takich przepisów w mocy wtedy, gdy już weszło w życie unijne rozporządzenie.

Rozporządzenia są zwane aktami „natychmiastowego skutku”, z czym mamy do czynienia, gdy dane rozporządzenie dokładnie określa zakres praw i obowiązków wszystkich jego adresatów oraz zdaje się na określony w nim mechanizm proceduralny określający mechanizmy relacji pomiędzy tymi podmiotami. Jest to często spotykany mechanizm<sup>17</sup>.

Spotykane są sytuacje, gdy rozporządzenie należy uzupełnić aktami wykonawczymi prawa krajowego. Wytyczne do takich zdarzeń zawiera wyrok TSUE z 31 stycznia 1978 r., w sprawie C-94/77, Fratelli Zerbone Snc v. Amministrazione delle finanze dello Stato, w takim bowiem przypadku państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu wykonania rozporządzenia, ale pod warunkiem, że takie środki:

- 1) nie stanowią przeszkody w bezpośrednim stosowaniu rozporządzenia;
- 2) nie przesłaniają tego, że rozporządzenie jest unijne;

<sup>16</sup> Już w wyroku z dnia 10 października 1973 r., C-34/73, Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze, TSUE odniósł się do kwestii bezpośredniego stosowania rozporządzeń. Wskazał w nim, że ustanowienie takich środków, które byłyby przeszkodą w bezpośrednim stosowaniu unijnych rozporządzeń, jest nie do pogodzenia z istotą (ang. *essential character*) unijnych reguł prawa oraz z zasadą nadrzędności unijnego systemu prawnego wobec systemu krajowego. Nie daje się to również pogodzić z ujednociającą funkcją rozporządzeń, wyrażającą się tym, że stosuje się je w tej samej postaci (a więc w tym sensie, jednolicie) i równoległe w całej Unii Europejskiej, szerszej patrz: A. Nowak-Far, op. cit., s. 17–20.

<sup>17</sup> Zgodnie z wyrokiem TSUE z 24 czerwca 2004 r., C-278/02, Herbert Handlbauer GmbH<sup>47</sup>, rozporządzenia mają zazwyczaj: „[...] bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe” (pkt 25).

3) mieszczą się w zakresie uznania przyznanego państwom członkowskim w samym tym rozporządzeniu, przy zachowaniu granic określonych w rozporządzeniu.

**Dyrektywy** wiążą każde państwo członkowskie, do którego są skierowane, w zakresie określonego w niej rezultatu, pozostawiając jednocześnie państwom „swobodę wyboru formy i środków”. Wzorzec określony przez dyrektywę może mieć charakter jednolity albo nie. W przypadku ścisłej jednolitości istnieje jeden, bardziej lub mniej dookreślony, standard harmonizacji. W przypadku niejednolitości wzorca dyrektywa zawiera wiele standardów harmonizujących, które są ze sobą luźno metodologicznie powiązane. W zakresie wdrażania dyrektyw jak zwykle w takich sytuacjach dał TSUE w kilku wyrokach, m.in. w sprawie C-491/06, *Danske Svineproducenter v. Justitsministeriet* (II) z 8 maja 2008 r., w którym wskazał, że istotą dyrektywy jako aktu prawnego jest to, że pozostawia ona krajowym organom swobodę wyboru form i środków służących osiągnięciu określonego w niej rezultatu, formułując kryterium celu zasadniczego i pomocniczego. W często cytowanych sprawach połączonych C-90 i C-96, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci et al. v. Republika Włosa* (wyrok z 19 listopada 1991 r.) TSUE orzekł, że jednostki mogą powoływać się na uprawnienia ustanowione dla nich przez dyrektywę, wtedy gdy termin ich wykonania upłynął bezskutecznie (dyrektywa nie została wykonana bądź została wykonana wadliwie), a przepisy w tym zakresie są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, a przy tym przekazują jakieś prawa jednostkom dającym się zidentyfikować, przy czym precyzja określenia obowiązku jest ujmowana przede wszystkim jako zdefiniowanie go w sposób jednoznaczny (wyrok z 29 maja 1997 r. w sprawie C-389/95 *Siegfried Klattner v. Republika Grecka*).

W zakresie interpretacji dyrektyw zasadniczym wymaganieniem jest stosowanie wykładni przyjaznej prawu unijnemu. W szczególności, interpretacja przyjazna prawu unijnemu obejmuje w niezbędnym zakresie wykorzystanie istniejących w ramach krajowego systemu prawnego możliwości nadania określonym

przepisom krajowym wąskiego lub szerokiego znaczenia<sup>18</sup>. Ważne wskazówki interpretacyjne TSUE zawarł w wyroku z 5 października 2004 r. w sprawie C-397/01, Benrnhard Pfeiffer et al. v. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut, gdzie przedstawił bliżej procedurę interpretacyjną, która ma być zastosowana przez organ krajowy, jakim jest sąd. TSUE podkreśla, że w zakresie ustalenia ram i granic wykładni zgodnej konieczne jest zapewnienie jednolitości stosowania dyrektyw UE, mimo możliwego zróżnicowania praktyk krajowych, jak również uniknięcie sytuacji, w której stosowanie prawa krajowego służyłoby do unicestwienia celów danej dyrektywy albo do pozbawienia użyteczności kompetencji organów UE. Wykładnia zgodna w interpretacji dyrektyw musi chronić prawa podstawowe, typu zasada pewności prawa oraz *lex retro non agit*. Reasumując, interpretacja zgodna polega zatem na tym, by ze wszystkich dostępnych modeli wykładni danego aktu prawa krajowego odrzucić przede wszystkim te, których efekty są sprzeczne z celami dyrektywy<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 288 TFUE, **decyzje** są aktami wiążącymi, tzn., że wskazują w treści adresatów i wiążą tylko ich. W zależności od tego, jak decyzje konstruuje adresatów, decyzje mogą alternatywnie:

- 1) być kierowane do indywidualnie określonych adresatów i zawierać normy sformułowane konkretnie (co jest, w ujęciu historycznym, pierwotnym zamierzeniem prawodawcy traktatowego);
- 2) zawierać normy ogólne, zaś adresatów określać generalnie<sup>20</sup>.

W praktyce formę decyzji przybierają regulacje UE dotyczące jej funkcjonowania jako instytucji, a także jej struktur i ich funkcjonowania. Celem decyzji jest zapewnienie konkretyzacji norm generalnych zawartych w innych aktach prawa UE. W przypadku decyzji konkretyzacja nie musi jednak oznaczać możliwości powoływania się przez jednostki na jej treść wtedy, gdy jej adresatem jest państwo członkowskie – zwłaszcza, gdy sama taka decyzja nie wskazuje początkowej daty, od której

<sup>18</sup> Por. TSUE w wyrokach z 13 listopada 1990 r., C-106/89, Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA czy 22 kwietnia 1997 r., C-180/95, Nils Draehmpaehl v. Urania ImmobilienserviceOHG.

<sup>19</sup> Szerzej patrz: A. Nowak-Far, op. cit., s. 20–30.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 30–31.

ma być stosowana, a wymaga przy tym wydania na jej podstawie stosownych aktów prawa krajowego<sup>21</sup>. Przykładem decyzji są dwie decyzje wykonawcze Komisji Europejskiej z 28 czerwca 2021 r. stwierdzających odpowiedni poziom ochrony danych osobowych w Wielkiej Brytanii o sygn. C(2021) 4800 final wydanej na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/679 (RODO) oraz o sygn. C(2021) 4801 final, wydanej na podstawie dyrektywy (UE) 2016/680<sup>22</sup>.

## 6. Miękkie prawo (nazwane i nienazwane, prawna skuteczność)

Można przyjąć za A. Nowak-Far, że „miękkie prawo (ang. *soft law*) to takie wypowiedzi instytucji i organów Unii Europejskiej, które mają postać normatywną, ale – w świetle traktatów – nie mają mocy wiążącej”<sup>23</sup>. Oznacza to, że podmioty te formułują określone standardy postępowania wobec adresatów lub odnoszą się do takich standardów. Na szczęblu UE instrumenty prawa miękkiego obejmują zielone i białe księgi<sup>24</sup>, konkluzje Rady, wspólne deklaracje, rezolucje Rady, kodeksy postępowania, wytyczne, komunikaty i zalecenia. Wagę miękkiego prawa w funkcjonowaniu Unii Europejskiej podkreśla chociażby fakt, że Parlament Europejski w 2007 r. przyjął „dokument roboczy w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów prawa miękkiego (PE 384.581v02-00)”. Przytoczony już wyżej A. Nowak-Far

<sup>21</sup> Wyrok TSUE z 20 listopada 2008 r. C-18/08, Foselev Sund Ouest SARL v. Administration des douanes et droits indirects.

<sup>22</sup> Źródło: <https://uodo.gov.pl/pl/138/2097> [dostęp: 29.10.2022].

<sup>23</sup> A. Nowak-Far, op. cit., s. 31–33.

<sup>24</sup> Przykładem zielonej księgi jest *Zielona księga w sprawie starzenia się. Wspieranie solidarności i odpowiedzialności między pokoleniami COM/2021/50 final* z 27 stycznia 2021 r., źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52021DC0050> [dostęp: 29.10.2022]. Przykład białej księgi to *Biała księga w sprawie przyszłości Europy* z 2017 r., źródło: [https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-future-europe\\_pl](https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-future-europe_pl) [dostęp: 29.10.2022].



powołując się na wypowiedź L. Sendena<sup>25</sup>, również uznaje, że akty prawa miękkiego muszą ponadto mieć wyraźną funkcję pragmatyczną. Przykładem takiej sytuacji jest uzasadniona opinia formułowana przez Komisję Europejską, wtedy gdy wszczyna ona postępowania przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie przez nie traktatu, tj. na podstawie art. 258 TFUE. Za cenne spostrzeżenie należy uznać zdanie, że miękkie prawo stanowi często uprawniony, tzn. uznany w systemie prawnym UE, surrogat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE tam, gdzie nie wypełnia ono swojej funkcji lub nie może wypełniać takiej funkcji. W takiej konfiguracji wspomniany autor dzieli prawo miękkie na trzy postaci:

- postać przed-prawną (ang. *pre-law*),
- postać po-prawną (ang. *post-law*),
- postać paraprawną (ang. *para-law*).

W ujęciu przed-prawnym prawo miękkie stanowi formę zapowiedzi prawa wiążącego, a w drugiej są uzupełnieniem jakichś przyjętych wiążących aktów prawa. W postaci paraprawnej są natomiast zapisem normatywnym, który jest wykorzystywany zamiast prawa wiążącego.

Według tego samego Autora istnieje jeszcze inny podział funkcjonalny prawa miękkiego na następujące instrumenty:

- 1) przygotowawcze i informacyjne (ang. *preparatory and informative instruments*);
- 2) interpretacyjne i decyzyjne (ang. *interpretative and decisional instruments*);
- 3) formalne i nieformalne instrumenty sterowania (ang. *formal and informal steering instruments*).

Dokumenty przygotowawcze to takie, w których dominuje zapowiedź określonych rozwiązań regulacyjnych, czyli np. zielone i białe księgi Komisji Europejskiej oraz jej plany działania. Dla rozróżnienia akty informacyjne to na ogół komunikaty Komisji Europejskiej, przy czym mogą być one kierowane zarówno do ogółu, jak i do konkretnie określonych adresatów, mogą to być także komunikaty

<sup>25</sup> L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, s. 112 za: A. Nowak-Far, op. cit., s. 31–35.

międzyinstytucjonalne. Dokumenty interpretacyjne to te, które wspomagają wykładnię aktów prawa wiążącego, można do nich zaliczyć niektóre zalecenia, komunikaty Komisji, uwagi (ang. *notices*), wskazówki wykładnicze (ang. *guidelines*), ramy (ang. *frameworks*) oraz kodeksy (ang. *codes*), okólniki (ang. *circulars*) oraz vademeca. Zawartość normatywna tych instrumentów jest taka, że tworzą one formuły zachowań, poniekąd uzupełniające te, które są już ustanowione w aktach wiążących.

Do nazwanych aktów prawa miękkiego należą **opinie** i **zalecenia**, przy czym występuje między nimi spora różnica. **Opinia** jest to wyraz poglądu o rzeczy, podmiocie albo zjawisku, choćby nie był on w pełni uzasadniony albo wręcz był zupełnie nieuzasadniony. Opinia jest więc uzasadniona w jego kontekście, wypowiedzią o rzeczach, podmiotach albo zjawiskach, z którą instytucja albo organ ją wypowiadający ma zamiar zapoznać jej adresatów. W praktyce Unii Europejskiej opinie są zazwyczaj wyrazem stanowiska Komisji Europejskiej albo Rady dotyczącej określonej kwestii faktycznej albo prawnej. Przykładem opinii Komisji Europejskiej jest *Stanowisko Komisji Europejskiej dotyczące przejrzystości w negocjacjach ze Zjednoczonym Królestwem zgodnie z art. 50<sup>26</sup>*.

**Zalecenie** to przedstawienie czegoś jako wartościowej alternatywy działania, w tym wyboru. W odróżnieniu od opinii zalecenia nie są nigdy wydawane na wniosek, czyli brakuje tu dokumentu inicjującego wydanie zalecenia przez organ je wydający, lecz raczej w ramach własnej inicjatywy, w ramach której realizowane są kompetencje danego organu. Zalecenia powinny zawierać podstawę prawną, którą jest konkretny przepis traktatu albo przynajmniej przepis określający ogólne kompetencje organu wydającego (np. w przypadku Komisji Europejskiej jest to art. 17 ust. 1 TUE). Przykładem zalecenia jest wydane 8 kwietnia 2020 r. przez Komisję Europejską *Zalecenie 2020/518 w sprawie wspólnego, unijnego zestawu instrumentów ułatwiających wykorzystanie technologii*

<sup>26</sup> Źródło: [https://ec.europa.eu/info/brexit-negotiations/european-commissions-approach-transparency-article-50-negotiations-united-kingdom\\_pl](https://ec.europa.eu/info/brexit-negotiations/european-commissions-approach-transparency-article-50-negotiations-united-kingdom_pl) [dostęp: 28.10.2022].

*(min. aplikacji mobilnych) oraz danych (także zanonimizowanych), w celu zwalczania kryzysu wywołanego przez COVID-19<sup>27</sup>.*

## 7. Trybunał Sprawiedliwości UE jako organ prawotwórczy

Unia Europejska jest „wspólną prawą” albo – innymi słowy – „wspólną opartą na rządach prawą”. Historycznie koncepcja ta została m.in. zdefiniowana w wyroku TSUE z dnia 23.4.1986 r., w sprawie C-294/83, Parti écologiste „Les Verts” v. Parlament Europejski. W sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 12 października 1982 r. dotyczącej podziału środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich oraz decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 29 października 1983 r. Les Verts – Parti écologiste, stowarzyszenie w Paryżu podniosło siedem zarzutów na poparcie swojej skargi, w tym brak kompetencji Prezydium Parlamentu Europejskiego. W odpowiedzi na to Trybunał podkreślił, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólną prawą, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat. Jednocześnie Trybunał podniósł, że w art. 173 i 184 z jednej strony oraz w art. 177 z drugiej strony traktat ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji. Przykład wskazuje, że tak zdefiniowana „wspólnota prawa” jest w istotnym zakresie wydzielona z innych porządków prawnych:

- 1) jest autonomiczna wobec praw samych państw członkowskich;
- 2) jej zasadnicza treść i atrybuty nie mogą podlegać kontroli sądowej innych organów niż samego TSUE.

---

<sup>27</sup> Źródło: <https://www.gov.pl/web/krrit/zalecenie-komisji-europejskiej-w-sprawie-instrumentow-tool-box-ulatwiajacych-wykorzystanie-technologie-i-danych-w-walce-z-covid-19> [dostęp: 28.10.2022].

Powyższe orzeczenie ilustruje działalność prawotwórczą Trybunału Sprawiedliwości w najważniejszych systemowych koncepcjach teoretyczno-prawnych samej organizacji.



**ANNA DALKOWSKA**

## Niezawisłość i bezstronność sądów w orzecznictwie TSUE

**Tezy:** Niezawisłość sędziów państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii<sup>1</sup>. Państwa członkowskie przystępując do organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, zrzekły się na jej rzecz części swoich suwerennych uprawnień, wyposażając równocześnie UE w kompetencje w obszarze objętym powyższym transferem. Jakakolwiek zmiana w zakresie przekazanych kompetencji, w tym przede wszystkim rozszerzenie właściwości organów unijnych na dziedziny, których nie dotyczą kompetencje wyłączne i dzielone, nie jest dopuszczalna bez zmiany traktatów. Granice działania UE wyznaczają zasady ustrojowe, wynikające z prawa pierwotnego, w tym mające fundamentalne znaczenie zasada kompetencji przyznaných, pomocniczości, proporcjonalności i zasada lojalnej współpracy oraz konstytucyjne podstawy państw członkowskich<sup>2</sup>. Zakres kompetencji UE i relacja między prawem unijnym i krajowym były wielokrotnie poddawane analizie i stanowiły przedmiot rozstrzygnięć Trybunałów Konstytucyjnych państw członkowskich<sup>3</sup>, w tym polskiego Trybunału

---

<sup>1</sup> Wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 45).

<sup>2</sup> B. Banaszak, *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 48.

<sup>3</sup> Zob. wyrok z dnia 8 czerwca 2021 r. nr 390/2021(4). Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny, Rumunia), oddalił zarzut niekonstytucyjności przepisów prawa krajowego dotyczących utworzenia i funkcjonowania SIIJ. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) zauważył, że w poprzednich orzeczeniach uznał, iż przedmiotowe przepisy są zgodne z konstytucją i stwierdził, że nie widzi powodu, aby odstąpić od tych orzeczeń, niezależnie od wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) przyznał, że chociaż art. 148

Konstytucyjnego<sup>4</sup>. Dokonując oceny zgodności z polską Konstytucją traktatu akcesyjnego, a następnie Traktatu z Lizbony Trybunał Konstytucyjny wskazał m. in., że przekazanie kompetencji na rzecz UE jest podstawową konsekwencją procesu integracji europejskiej, która pozostaje jednak umocowana w postanowieniach ustawy zasadniczej. Niezawisłość sądów stanowiąca integralny element sądenia, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim ma fundamentalne znaczenie jako przesłanka gwarantująca realizację prawa do skutecznej ochrony sądowej. Niezawisłość ma dwa aspekty, tj. zewnętrzny (wobec podmiotów trzecich) określany także bezstronnością<sup>5</sup> oraz aspekt wewnętrzny. Pojęcia niezawisłości i bezstronności są ze sobą ściśle powiązane, co z reguły prowadzi do ich wspólnego badania<sup>6</sup>.

Prawo do oceny standardów niezawisłości i bezstronności sądów jako elementu ustroju każdego z państw członkowskich nie wchodzi w zakres dziedzin przekazanych na mocy traktatów UE. Na podstawie wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6

---

ust. 2 Konstytucji Rumunii przewiduje pierwszeństwo prawa Unii przed sprzecznymi z nim przepisami prawa krajowego, zasada ta nie może usunąć ani zanegować krajowej tożsamości konstytucyjnej. Przepis ten zapewnia jedynie pierwszeństwo prawa Unii przed „prawem pozakonstytucyjnym”. Nie przyznaje on prawu Unii pierwszeństwa przed Konstytucją Rumunii, w związku z czym sąd krajowy nie jest uprawniony do badania zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który został uznany za zgodny z Konstytucją przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny).

<sup>4</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005/5/A/49, w sprawie traktatu akcesyjnego; z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU 2010/9/A/108, w sprawie Traktatu z Lizbony; z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20; z 7 października 2021 r., K 3/21.

<sup>5</sup> Przesłanka „bezstronności” sformułowana została w art. 6 ust. 1 EKPC i w orzecznictwie ETPC jest oceniana przez podejście subiektywne, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego oraz obiektywne, tj., czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. Zob. orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>6</sup> Wyroki ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 i przytoczone tam orzecznictwo).

Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności TSUE w drodze ich wykładni wykreował na swoją rzecz pozatraktatową kompetencję do oceny rozwiązań ustrojowych w zakresie standardów niezawisłości i bezstronności w kontekście realizacji skierowanego do państw członkowskich obowiązku zabezpieczenia środków do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do rzetelnego procesu przed sądem.

**Orzecznictwo sądowe TSUE zawierające wykładnię prawa Unii w aspekcie niezależności i bezstronności sądów nie jest jednolite i konsekwentne. Istnieją istotne różnice w ocenie rozwiązań ustrojowych z punktu widzenia spełniania standardów niezależności i bezstronności, uzasadniane różnym kontekstem dotyczącym całości kształtu okoliczności w różnych państwach członkowskich.**

**Słowa kluczowe:** niezależność, bezstronność, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sąd krajowy

## 1. Pojęcie sądu w znaczeniu prawa unijnego i sądu krajowego

Unia Europejska, będąc osobą prawną, działa poprzez swoje organy na podstawie autonomicznego systemu prawnego. Wyodrębnienie unijnego porządku prawnego, odrębnego od systemów prawnych państw członkowskich i wiążącego nie tylko organy UE, ale także skutecznego dla państw członkowskich, ich instytucje i obywatele zrodziło konieczność stworzenia mechanizmów kontroli jego stosowania i wykładni oraz ochrony praw jednostki. W tym celu stworzono międzynarodową instytucję sądowniczą o stałym charakterze i obligatoryjnej jurysdykcji, która do czasu Traktatu z Lizbony miała nazwę Europejski Trybunał Sprawiedliwości, a następnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>7</sup>. TSUE podkreśla w swym orzecznictwie, że aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawa Unii, w traktatach ustanowiono system

---

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 13 TUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowi jedną z instytucji Unii Europejskich.



sądowniczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii<sup>8</sup>.

TSUE stanowi główny organ sądowy w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej, który zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowanie traktatów w granicach kompetencji przyznanych na płaszczyźnie narodowej i ponadnarodowej oraz w ochronie praw jednostki. Struktura organizacyjna sądu europejskiego zapewnia udział w jego pracach sędziemu z każdego państwa członkowskiego<sup>9</sup>. W skład TSUE wchodzi ponadto rzecznicy generalni, których zadaniem zgodnie z art. 252 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest publiczne przedstawianie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnionych opinii w sprawach, które zgodnie ze Statutem Trybunału Sprawiedliwości wymagają jego zaangażowania<sup>10</sup>. Wynikająca z art. 19 ust. TUE właściwość TSUE obejmuje orzekanie:

- 1) w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne, lub prawne;
- 2) w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich;
- 3) w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje;
- 4) w innych sprawach przewidzianych w traktatach.

---

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 44].

<sup>9</sup> Zgodnie z art 19 ust. 2 TUE w skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości jest wspomagany przez rzeczników generalnych. W skład Sądu wchodzi co najmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Sędziowie i rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości oraz sędziowie Sądu są wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności, spełniających warunki określone w artykułach 253 i 254 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Są oni mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na okres sześciu lat. Ustupujący sędziowie i rzecznicy generalni mogą być ponownie mianowani.

<sup>10</sup> Art. 252 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004, Nr 90, poz. 864/2) [dalej: TFUE].

Jurysdykcja TSUE obejmuje sprawy sporne (rozpoznawanie skarg legitymowanych do ich złożenia podmiotów)<sup>11</sup> oraz sprawy niesporne (procedura prejudycjalna)<sup>12</sup>. TSUE wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że

art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę praworządności wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z tego prawa<sup>13</sup>.

Orzecznictwo TSUE odgrywa istotną rolę w wykładni i stosowaniu prawa UE, jednak co warto zauważyć, wykracza niejednokrotnie poza określone w prawie pierwotnym ramy, stając się ze względu na swój prawotwórczy charakter pozatraktatowym źródłem prawa pochodnego.

Utworzenie autonomicznego porządku prawnego UE oraz odrębnego sądu europejskiego spowodowało powstanie dualizmu

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 258: „Jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy niniejszego traktatu, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości”. Art. 259 TFUE stanowi, że „Każde państwo członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli uznaje, że inne państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy niniejszego traktatu. Na podstawie art. 263 TFUE jest właściwy do rozpoznawania skarg o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego, na podstawie art. 265 TFUE skarg na bezczynność organów UE, na podstawie art. 268 TFUE skarg odszkodowawczych w przedmiocie odpowiedzialności deliktowej UE za szkody wyrządzone przez instytucje lub pracowników UE przy wykonywaniu ich funkcji. Zgodnie z art. 272 TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania na mocy klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie prawa publicznego lub prywatnego, zawartej przez Unię lub w jej imieniu.

<sup>12</sup> Zob. także A. Zalański, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – rola, struktura, kompetencje, ABC*. <https://sip.lex.pl/#/publication/469832692/zalasinski-adam-trybunal-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-rola-struktura-kompetencje?cm=URELATIONS> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>13</sup> Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

systemów prawnych (unijnego i krajowego) oraz dualizmu władzy sądowniczej (unijnej i krajowej) na terenie każdego z państw członkowskich. Powyższe zjawisko prowadzi do konieczności określenia relacji pomiędzy nimi na płaszczyźnie prawnej i instytucjonalnej. Niezależnie od różnic instytucjonalnych na linii sądy krajowe–TSUE zaznaczyć trzeba, że istnieją znaczne odmienności, dotyczące organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, ponieważ powyższa materia o znaczeniu ustrojowym nie należy do kompetencji przekazanych na rzecz UE, pozostając w wyłącznej właściwości każdego członka UE. Powyższe twierdzenie nie oznacza jednak, że zarówno sądy krajowe, jak i sąd europejski nie legitymują się pewnymi tożsamymi elementami, pozwalającymi na wyodrębnienie wspólnego mianownika identyfikującego sąd w znaczeniu instytucjonalnym i funkcjonalnym. Zarówno w orzecznictwie TSUE, jak i w orzecznictwie sądów krajowych utrwalony jest pogląd, że o uznaniu określonego organu za sąd przesądzają jego cechy, takie jak: ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>14</sup>. Ta ostatnia przesłanka stanowi zaś element zasady niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego ustawą i urzeczywistnia prawo do rzetelnego procesu sądowego i skutecznej ochrony sądowej. Jednym z zasadniczych elementów systemu sądowniczego określonego w traktatach jest, jak wskazuje TSUE,

przewidziana w art. 267 TFUE procedura odesłania prejudycjalnego, która poprzez ustanowienie dialogu na poziomie sędziego z sędzią, między Trybunałem a sądami państw członkowskich ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii i umożliwia tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Wyroki z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 42.

<sup>15</sup> Wyrok TSUE z dnia z dnia 29 marca 2022, sygn. C-132/20, teza 71, wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo.

Odwołując się do treści art. 267 TFUE, konieczne jest zatem ustalenie, czy organ występujący o wydanie orzeczenia w tym trybie spełnia wskazane wyżej przesłanki, wśród których fundamentalne znaczenie ma kryterium niezawisłości i bezstronności. Wyodrębnienie standardów identyfikujących sąd w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym czyni koniecznym ustalenie, czy każdy organ uznany za sąd w znaczeniu krajowym jest równocześnie sądem europejskim oraz, czy inny organ niebędący sądem w znaczeniu krajowym może być uznany za sąd w znaczeniu unijnym.

Analiza orzecznictwa TSUE prowadzi do wniosku, że pojęcie sądu europejskiego ma szerszy wymiar, jednak przesłanki niezawisłości i bezstronności pozostają wspólnym mianownikiem.

## 2. Normatywne podstawy przesłanki niezawisłości i bezstronności w przepisach unijnych

### 2.1. Obowiązek zapewnienia środków skutecznej ochrony sądowej

Punktem wyjścia do wykorzystania art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jako samodzielnej podstawy w przedmiocie oceny braku sprzeczności z nim przepisów krajowych jest po pierwsze zasada państwa prawa stanowiąca jedną z wartości UE określoną w art. 2 TUE. Po drugie z zasady państwa prawa wynika zasada skutecznej ochrony sądowej. Zgodnie z art. 19 ust 1 akapit drugi TUE ustanawiającym zasadę skutecznej ochrony sądowej, będącą nieodłączną cechą państwa prawnego<sup>16</sup>, państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa. Po trzecie realizację obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej determinuje wskazana podstawa normatywna zawierająca skierowany wobec

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo.

państw członkowskich nakaz, który zobowiązuje je do ustanowienia skutecznych środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem Unii. W żaden sposób nie zmienia jednak treści zasady przyznania kompetencji ani zakresu kompetencji Unii. Wręcz przeciwnie, jak wynika ze stanowiska prezentowanego przez państwo polskie w sprawie C-896/19,

postanowienie to opiera się na założeniu, że wobec braku kompetencji Unii w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, to państwa członkowskie winny wyznaczyć właściwe sądy oraz określić zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie poszanowania uprawnień przysługujących jednostkom w porządku prawnym Unii.

**W konsekwencji z treści art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie można wyprowadzić jakichkolwiek konkretnych norm dotyczących powoływania sędziów bądź ustroju sądów krajowych<sup>17</sup>.**

Zasada skutecznej ochrony sądowej, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii. Odnosząc się do zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, w swym orzecznictwie TSUE wielokrotnie wskazywał, że „postanowienie to dotyczy «dziedzin objętych prawem Unii», niezależnie od sytuacji, w jakiej państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych”<sup>18</sup>. Skoro państwa członkowskie UE zobowiązane są do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, to kwestią pozostającą do doprecyzowania pozostaje ustalenie warunków, których istnienie determinuje realizację powyższego obowiązku. Inaczej rzecz ujmując konieczność zidentyfikowania systemu środków prawnych i organów sądowych, które będą gwarantować. Realizując wynikający z art. 19 ust. 1 akapit 2 obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej

<sup>17</sup> M.in. (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo). Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, teza 32.

<sup>18</sup> Wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021, Republika, C-896/19 teza 36; z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo.

każde państwo członkowskie powinno zatem zaręczyć, że organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii będą odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. O wyniku oceny, czy dany organ ma status „sądu”, decyduje kilka czynników. Należą do nich: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>19</sup>.

## 2.2. Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu

Z obowiązkiem zapewnienia środków niezbędnych do skutecznej ochrony sądowej skorelowane jest prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez **niezawisły i bezstronny sąd** ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

### **Artykuł. 47 Karty Praw Podstawowych**

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez **niezawisły i bezstronny sąd** ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Z art. 47 Karty Praw Podstawowych wynikają dwie fundamentalne zasady, tj. prawo do skutecznego środka prawnego i prawo dostępu do bezstronnego sądu. Zgodnie z nimi każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy

<sup>19</sup> Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

w rozsądnym terminie przez **niezawisły i bezstronny** sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy<sup>20</sup>. Art. 47 KPP stanowi zatem potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej i zapewnia każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem<sup>21</sup>. Do zagwarantowania zatem tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości sądu, która stanowi z jednej strony zasadniczy warunek realizacji obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, a z drugiej gwarantuje prawo do sądu ustanowionego ustawą, które realizuje jedynie sąd niezawisły i bezstronny. Art. 47 Karty Praw Podstawowych, na mocy art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE i art. 52 ust. 7 tej karty, podlegają uwzględnieniu przy dokonywaniu jej wykładni i odpowiadają art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC<sup>22</sup>.

**Gwarancja niezawisłości sądu stanowi integralny element sądenia. Jest ona integralnym elementem prawa do rzetelnego procesu na kilku płaszczyznach, tj. na poziomie sądów krajowych, na poziomie Unii, ale także w odniesieniu do sędziów TSUE i rzeczników generalnych Trybunału.**

Dokonując wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych, TSUE sformułował konkluzję, w myśl której, każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze

<sup>20</sup> Wyroki: z dnia 27 czerwca 2013 r., Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 59; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>21</sup> Wyroki: z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 55; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 88.

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej<sup>23</sup>. Analiza art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP doprowadziła TSUE do wykładni, zgodnie z którą jedynie sąd ustanowiony ustawą i spełniający przesłankę niezawisłości i bezstronności gwarantuje realizację obowiązku skierowanego do państw członkowskich, polegającego na ustanowieniu środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem unii. Wskazana wykładnia w ocenie TSUE upoważnia do takiej interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, że

może mieć on zastosowanie w sprawie, w której sąd krajowy rozpatruje przewidzianą prawem krajowym skargę o wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem Unii przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów państwa członkowskiego, do którego należy wspomniany sąd. Przy dokonywaniu wykładni tego postanowienia powinien zostać należycie uwzględniony art. 47 Karty Praw Podstawowych<sup>24</sup>.

Skoro sędziowie mogą orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz ponieważ należą oni, jako „sądy” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej<sup>25</sup>. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa są zobowiązane dotrzymać zobowiązań wynikających z traktatów<sup>26</sup>. Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>24</sup> Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2021, Repubblica, C-896/19, teza 46.

<sup>25</sup> Zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo], wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 11–13, 46–52.

<sup>26</sup> M.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r., Krajowa Rada Sądownictwa, C-824/18, pkt 68.



dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

Podsumowując analizę dotyczącą normatywnych podstaw niezawisłości i bezstronności w przepisach unijnych, zauważyć trzeba, że TSUE dokonując wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP, wykreował sobie kompetencję do wykładni przepisów i stosowania prawa w dziedzinach, które nie zostały przekazane UE na mocy traktatów. Zakres kompetencji UE wynika z prawa pierwotnego i zgodnie z ustrojową zasadą kompetencji przyznanych określony jest w art. 5 TUE wyznaczającym granice kompetencji UE oraz w art. 4 TUE, będącej źródłem zasady lojalnej współpracy.

**W świetle zaprezentowanej wykładni TSUE korzystając z instrumentu wyrażającego się w obowiązku zapewnienia „niezależności i bezstronności sądów” w celu realizacji obowiązku skutecznej ochrony sądowej, wykreował kompetencję do oceny rozwiązań ustrojowych dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, która nie jest objęta zakresem kompetencji przyznanych i dzielonych.**

Uzasadnieniem dla właściwości TSUE do wykładni prawa w powyższych dziedzinach jest uprawnienie do oceny ustrojowej pozycji sądu z punktu widzenia spełnienia przez ten organ wymogu niezależności i bezstronności jako sądu gwarantującego realizację prawa do rzetelnego procesu i skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Takie rozumienie realizacji obowiązku określonego w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE pozwala na dowolne rozszerzenie właściwości UE bez zmiany traktatów i bez zgody państw członkowskich z naruszeniem fundamentalnej oraz ustrojowej zasady kompetencji wynikającej z prawa pierwotnego. TSUE odwołując się z jednej strony do swojej roli jako „strażnika traktatów”, a z drugiej do koniecznych gwarancji niezawisłości jako integralnego elementu sądenia, uzasadnił rozszerzenie swojej właściwości, poza kompetencje przyznane, koniecznością zapewnienia niezawisłości sędziowskiej nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych Trybunału,

ale również na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych.

### 3. Pojęcie, istota i rodzaje niezawisłości oraz bezstronności

Zasada niezawisłości sędziowskiej oraz zasada skutecznej ochrony sądowej stanowią fundamentalne zasady państwa prawa. Przepisy prawa unijnego nie zawierają definicji „niezawisłego i bezstronnego sądu”. Nie określają także standardów dotyczących sposobu ich ukształtowania i powołania, a organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Trybunał stwierdził jednak, że

choć organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii<sup>27</sup>.

Dokonując analizy znaczenia zasady niezawisłości sędziowskiej jako podstawowego instrumentu integralności europejskiej, TSUE odwołuje się w swym orzecznictwie do wartości UE. Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. Zasada państwa prawa obejmuje między innymi prawo do rzetelnego procesu oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej. Zasada niezawisłości sędziów wynika z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i z art. 47 Karty<sup>28</sup> oraz z orzecznictwa Trybunału, które stanowią kluczowe regulacje uzasadniające kompetencje TSUE do wykładni prawa w zakresie dotyczącym kwestii ustrojowych państw członkowskich poza

---

<sup>27</sup> Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r. C-585/18, C-624/18, C-625/18 A.K. teza 75.

<sup>28</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01), (Dz. U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 r.).

kompetencjami przyznanymi na mocy traktatów. W myśl art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>29</sup> każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Trybunał w Strasburgu potwierdził, że ani art. 6 EKPC, ani żadne inne postanowienie EKPC nie narzucają państwowemu określonego modelu ustrojowego regulującego dopuszczalny zakres interakcji pomiędzy poszczególnymi rodzajami władz<sup>30</sup>. ETPC ustanowił trzystopniowy test niezależności, wskazując, że po pierwsze należy badać, czy doszło do wyraźnego złamania prawa wewnętrznego, po drugie, czy naruszenia prawa krajowego odnoszą się do którejkolwiek fundamentalnej zasady w procedurze nominacji sędziowskich i po trzecie, czy stwierdzone naruszenia prawa do „sądu powołanego zgodnie z prawem” zostały stwierdzone i poddane naprawie przez sądy krajowe. Wskazana regulacja w ocenie TSUE wyznacza unijne standardy realizacji prawa do rzetelnego procesu i do skutecznej ochrony.

**W orzecznictwie TSUE wskazuje się, że wymóg niezawisłości i bezstronności jako integralny element procesu sądownia dotyczy także sądów europejskich i wchodzących w ich skład sędziów i rzeczników generalnych, co wprost wynika z traktatów.**

Zgodnie z artykułem 253 TFUE sędziowie i rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości są wybierani spośród osób o **niekwestionowanej niezależności** i mających kwalifikacje wymagane w ich państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych lub są prawnikami o uznanej kompetencji. Wymóg niezawisłości i bezstronności dotyczy także członków sądu, którzy zgodnie z artykułem 254 TFUE są wybierani spośród osób o **niekwestionowanej niezależności** i mogących zajmować wysokie stanowiska sądowe oraz członków sądów wyspecjalizowanych (art. 257 TFUE).

<sup>29</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rzym, 11.04.1950. Dz. U. 1993.61.284 z dnia 7.10.1993.

<sup>30</sup> Wyrok ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r. Guðmundur Andri Ástráðsson.

Na podstawie art. 286 TFUE członkowie Trybunału Obrachunkowego są wybierani spośród osób, które wchodzą lub wchodziły w swych państwach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mających szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. **Ich niezależność musi być niekwestionowana.** O wymogu niezawisłości sądów europejskich stanowi także protokół 469 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tj. w zakresie dotyczącym standardów niezawisłości sprawozdawców pomocniczych (art. 13), rzeczników generalnych (art. 49).

Problematyka dotycząca kwestii niezawisłości i bezstronności sądów nabrała w ostatnich latach istotnego znaczenia w obszarze unijnym, co odzwierciedla bogate orzecznictwo TSUE, zwłaszcza w sprawach dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości po 2017 r.

**Wykreowana z treści art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 47 KPP pozatraktatowa kompetencja do oceny rozwiązań ustrojowych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości pozwoliła TSUE na stopniowe kształtowanie unijnej wykładni w zakresie standardów niezawisłości i bezstronności sądów oraz sposobu ich organizacji i procedury nominacyjnej sędziów.**

W ocenie TSUE, co potwierdza utrwalone orzecznictwo,

nawet jeżeli brakuje uregulowań Unii w danej dziedzinie, prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego winno wskazywać właściwe organy sądowe oraz określać zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii, to jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw, zagwarantowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 19 listopada 2019. C-585/18, C-624/18, C-625/18 A.K. teza 115. Zob. także wyroki: z dnia 22 października 1998 r., IN. CO. GE.90 i in., od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44, 45; a także z dnia 19 marca 2015 r., E.ON Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

Zdaniem TSUE jego obowiązkiem jest dokonywanie takiej wykładni art. 19 ust 1 akapit 2 TUE oraz art. 47 KPP, aby zapewnić minimalny poziom ochrony, o którym mowa w art. 6 EKPC zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>32</sup>.

Za utrwalony w orzecznictwie TSUE należy uznać pogląd, że wymóg niezawisłości sędziowskiej stanowi integralny element sądenia oraz wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego. Prawa te natomiast mają fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego<sup>33</sup>. Wymóg niezawisłości ma dwa aspekty, tj. po pierwsze aspekt o charakterze zewnętrznym oraz po drugie aspekt o charakterze wewnętrznym. Pierwszy z nich wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia<sup>34</sup>. Niezawisłość w aspekcie wewnętrznym łączy się z pojęciem bezstronności. TSUE wskazuje, że oznacza on jednakowy dystans do stron sporu oraz nakaz przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Gambino i Hyka, C-38/18, EU:C:2019:628, pkt 39.

<sup>33</sup> Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>34</sup> Wyroki: z dnia 19 listopada 2019. C-585/18, C-624/18, C-625/18 A.K. teza 121, z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 73.

<sup>35</sup> Wyroki: z dnia 19 listopada 2019. C-585/18, C-624/18, C-625/18 A.K. teza 122, z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 73.

Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają w ocenie TSUE istnienia zasad, w szczególności co do składu organu powołowania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów<sup>36</sup>. W wyroku w sprawie C-64/16, oceniając rozwiązania dotyczące sędziów portugalskich w zakresie obniżenia ich wynagrodzenia, dokonał analizy zasady niezawisłości sędziowskiej i wskazał, że

artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym<sup>37</sup>. Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów<sup>38</sup>.

Państwa członkowskie na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit 1 TUE powinny zatem ustanowić środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>39</sup>. TSUE

<sup>36</sup> Wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 74.

<sup>37</sup> Opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66; wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90; a także z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45, wyrok z 27 lutego 2018 r., C-64/16 Opinia Rzecznika Generalnego Anthony'ego Michaela Collinsa przedstawiona w dniu 20 stycznia 2022 r.(1) Sprawa C-430/21.

<sup>38</sup> Opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 69; a także wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 99.

<sup>39</sup> Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101; a także przytoczone tam orzecznictwo.

wskazał, że pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej, ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia.

Podsumowując, w ocenie TSUE niezawisłość sędziowska ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania UE z kilku powodów. Po pierwsze w celu prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej, którego wyraz stanowi mechanizm odesłania prejudycjalnego przewidziany w art. 267 TFUE, który może zostać uruchomiony jedynie przez organ, mający za cel stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzezone kryterium niezawisłości<sup>40</sup> (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). Po drugie stanowiąc element procesu sądenia, niezawisłość wchodzi w zakres prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które stanowią fundamentalne prawa, jakie jednostki wywodzą z prawa UE<sup>41</sup>. Z punktu widzenia wynikających z art. 2 TUE wartości UE, w tym przede wszystkim zasady państwa prawa oraz zgodnie z zasadą podziału władz, które charakteryzuje działania państwa prawa, orzecznictwo TSUE określa, że konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>41</sup> Wyroki: z dnia 26 marca 2020 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 70, 71; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo; wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo].

<sup>42</sup> Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982,

**TSUE uznaje, że posiada kompetencję do wykładni prawa UE z punktu widzenia ustrojowych rozwiązań krajowych dotyczących organizacji wymiaru sądownictwa i sposobu powołania sędziów w kontekście przesłanki niezależności i bezstronności, równocześnie wyprowadza różne konkluzje i wnioski, co odzwierciedlają tezy poszczególnych orzeczeń.**

#### 4. Wybrane tezy dotyczące niezależności i bezstronności sądów w orzecznictwie TSUE

##### **Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K.**

Sam fakt, iż sędziowie są powoływani przez prezydenta państwa członkowskiego nie musi powodować zależności owych sędziów od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków.

##### **Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. C-64/16**

Gwarancja niezawisłości integralnego elementu sądenia jest niezbędną nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych Trybunału, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych.

##### **Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. C-64/16**

1. „Niezawisłość” stanowi bowiem jeden z elementów definicji „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.
2. Sąd, który jest uprawniony lub obowiązany na podstawie tego przepisu do skierowania pytania prejudycjalnego, musi być niezawisły.



3. W ocenie Trybunału nakaz zapewnienia przez państwa członkowskie niezawisłości sądów krajowych aktualizuje się już w razie stwierdzenia, że dany organ krajowy jest sądem w rozumieniu prawa Unii, zaś w jego kompetencjach mieści się wykładnia lub stosowanie prawa unijnego, w związku z czym sąd ten może – w ramach rozpatrywanej sprawy – być zmuszony do interpretacji i zastosowania prawa unijnego.
4. W konsekwencji już tylko z tego powodu Trybunał ma kompetencję, aby oceniać, czy przepisy krajowe dotyczące niezawisłości sądów są zgodne z prawem Unii Europejskiej, czy nie.
5. Nie oznacza to przy tym, że Unia przypisuje sobie w ten sposób kompetencje w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości.

### **Wyrok C-619/18**

#### **Komisja v. Polska**

Chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa UE.

### **Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r. C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K.**

Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska].

**Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 2020 r.****C 272/19 LADN HESSEN**

Sam fakt, iż władze ustawodawcze lub wykonawcze uczestniczą w procesie sędziego, nie może prowadzić do powstania zależności sędziego od tych władz ani do wzbudzenia wątpliwości co do jego bezstronności, jeśli po mianowaniu zainteresowany nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje instrukcji w ramach wykonywania swoich obowiązków.

**Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r. C 896/19.****Sprawa maltańska**

Dopuszczenie poglądu, iż systemowe lub ogólne nieprawidłowości prowadzą do braku gwarancji niezawisłości każdego sądu w państwie wydającym ENA, skutkowałoby automatyczną odmową wykonania każdego nakazu wydanego przez to państwo, a w rezultacie faktycznym zawieszeniem stosowania mechanizmu ENA wobec niego. Zawieszenie funkcjonowania ENA może natomiast nastąpić jedynie w wyniku stwierdzenia przez Radę Europejską poważnego, trwałego naruszenia przez państwo wartości Unii – w ramach mechanizmu ich ochrony na mocy art. 7 ust. 2 TUE. Wobec braku takiej decyzji Rady Europejskiej i następczej decyzji Rady o zastosowaniu sankcji wobec państwa na podstawie art. 7 ust. 3 TUE, sąd wykonujący ENA nie może tego mechanizmu zastąpić własną decyzją i ograniczyć się jedynie do przeprowadzenia oceny ogólnej.

**Wyrok TSUE z dnia 18 maja 2021 r. C-83. Sprawa rumuńska**

art. 19 ust. 1 TUE dotyczy niezawisłości sędziowskiej już po powołaniu sędziego. Rzecznik Generalny przytoczył jednocześnie przykład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, którego niemal wszyscy sędziowie są kojarzeni z konkretnymi partiami politycznymi oraz tradycjami politycznymi.

**Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 r. C 542/18 SIMSON**

Gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a w szczególności gwarancje określające pojęcie, jak również skład tego sądu, stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego.

**ANNA DALKOWSKA**

## Mechanizmy sądowe – procedura prejudycjalna (na przykładzie spraw polskich)

**Tezy:** Głównym organem sądowym Unii Europejskiej, uprawnionym do wykładni prawa UE w granicach kompetencji przyznanych w dziedzinach objętych prawem Unii, jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty Praw Podstawowych, przy czym to ostateczne postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Zapewnienie skutecznej ochrony sądowej w pewnych sytuacjach wymaga wykreowania środków prawnych służących ochronie nieprzewidywalnej wprost w prawie krajowym. Zasada skutecznej ochrony sądowej nie stanowi samoistnego prawa podmiotowego, ale służy ochronie uprawnienia o charakterze materialnoprawnym. Celem kierowania pytań prejudycjalnych jest umożliwienie Trybunałowi dokonywania interpretacji prawa Unii, użytecznej dla sądu krajowego, w konkretnej sprawie rozpoznawanej przez ten sąd.

Określona w art. 267 TFUE<sup>2</sup> procedura prejudycjalna stanowi podstawowy mechanizm funkcjonowania, zarówno w zakresie stosowania, jak i w zakresie przestrzegania prawa Unii Europejskiej. Jest to autonomiczny systemem prawa, zawierający normy określające obowiązki i uprawnienia wiążące na poziomie krajowym oraz unijnym, nie tylko UE i państwa członkowskie, ale także jednostki. W orzecznictwie TSUE widoczna jest wyraźna rola procedury prejudycjalnej jako

---

<sup>1</sup> Dalej: TSUE zgodnie z art. 13 ust. 1 Traktatu z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE 2016 C 202, dalej: TUE).

<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 1 maja 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: TFUE).

jednego z fundamentalnych instrumentów współpracy i dialogu między UE i państwami członkowskimi<sup>3</sup>.

Zapoczątkowane w 2017 r. reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce spowodowały, że waga i znaczenie procedury pytań prejudycjalnych nabrały znaczenia i mimo że żadne z państw członkowskich, w tym także Polska, nie przekazały na rzecz UE kompetencji do organizacji wymiaru sprawiedliwości, stały się okazją do oceny wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia zasady praworządności oraz niezawisłości i bezstronności sądów w Polsce. Liczne pytania prejudycjalne kierowane przez różne składy orzekające polskich sądów spowodowały konieczność ich rozpoznania przez TSUE w trybie mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE i w konsekwencji doprowadziły do oceny standardów niezależności sądów i niezawisłości sędziów, która ma zasadnicze znaczenie do prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej.

W niniejszej części analiza procedury prejudycjalnej zostanie przeprowadzona na przykładzie wybranych spraw dotyczących pytań prejudycjalnych, mających związek z kwestią reformy wymiaru sprawiedliwości, z tym zastrzeżeniem, że wnioski płynące z tez zawartych w wyrokach TSUE mają charakter wielopłaszczyznowy, a wykładnia zaprezentowana przez TSUE oddziałuje także na rozwiązania, które funkcjonują w innych państwach członkowskich, czego przykładem jest szereg spraw, w których pytania prejudycjalne zadają niemieckie sądy.

**Słowa kluczowe:** pytania prejudycjalne, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, niezależność sądów

## 1. Mechanizm pytań prejudycjalnych

### 1.1. Charakter instytucji pytań prejudycjalnych

Przewidziana w art. 267 TFUE procedura odesłania prejudycjalnego stanowi kluczowy element systemu sądowniczego określonego w traktatach, który został ukonstytuowany na zasadzie dialogu, na poziomie sędziów z sędzią, między Trybunałem a sądami państw

---

<sup>3</sup> Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., C-2/06 Willu Kempter KG/Hauptzollamt Hamburg-Jonas.

członkowskich. Właściwość rzeczowa TSUE do orzekania w trybie pytań prejudycjalnych wynika z art. 19 ust. 3 TUE.

### **Artykuł 19 ust. 3 TUE**

3. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami:

- a) w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne, lub prawne;
- b) w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje;
- c) w innych sprawach przewidzianych w traktatach.

TSUE w swym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na istotę mechanizmu pytań prejudycjalnych, podkreślając, że ma on na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii i umożliwia tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach<sup>4</sup>.

### **Artykuł 267 TFUE [Tryb prejudycjalny]**

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawieszłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

<sup>4</sup> Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. C 824/18, EU:C:2021:153, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo, pkt 71 C 132/20.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie.

**Pytania prejudycjalne stanowią szczególny rodzaj żądania pochodzącego od sądu krajowego skierowanego do TSUE, którego treścią jest wniosek o wykładnię prawa Unii lub o ważność aktów przyjętych przez instytucje, niebędący powództwem czy też skargą.** Ich rozpoznanie to element procedury o charakterze niespornym, która obok spraw tzw. spornych należy do właściwości rzeczowej TSUE.

Mechanizm prejudycjalny stanowi formę współpracy między sądem krajowym, przed którym toczy się główne postępowanie w sprawie a sądem europejskim. Z art. 267 TFUE wynika podwójna kompetencja, tj. z jednej strony uprawnienie sądów krajowych, przed którymi toczy się postępowanie do sformułowania pytań, a z drugiej strony kompetencje TSUE do udzielenia odpowiedzi. Art. 267 TFUE stanowi autonomiczną podstawę dla sądów krajowych do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, bez konieczności powoływania się na przepisy prawa krajowego, co oznacza, że ma charakter bezpośrednio skuteczny<sup>5</sup>. Zasadniczym celem instytucji odesłania prejudycjalnego jest zagwarantowanie jednolitości w stosowaniu prawa unijnego, co ma istotne znaczenie w kontekście funkcjonowania sądów krajowych w różnych porządkach prawnych wyznaczonych ramami konstytucyjnymi każdego z państw członkowskich. Ustanowiona w art. 267 TFUE procedura prejudycjalna jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> M. Szpunar [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III (art. 223–358), D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, art. 267.

<sup>6</sup> C 508/19 pkt 60, wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C 558/18 i C 563/18, EU:C:2020:234, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

## 2. Warunki dopuszczalności pytań prejudycjalnych

Art. 267 TFUE określa przesłanki dopuszczalności pytań prejudycjalnych, które determinują możliwość ich merytorycznej oceny i w konsekwencji rozstrzygnięcia sprawy wyrokiem, przy czym podzielić je można na dwie kategorie, tj.:

1. Przedmiotowe przesłanki dopuszczalności.
2. Podmiotowe przesłanki dopuszczalności.

Przedmiotowe przesłanki dopuszczalności pytań prejudycjalnych determinują równocześnie właściwość TSUE w zakresie procedury prejudycjalnej.

### 2.1. Przedmiotowa dopuszczalność pytań prejudycjalnych – właściwość TSUE

#### 2.1.1. Zasada kompetencji przyznanych

Zakres działania TSUE i granice przedmiotowej dopuszczalności pytań prejudycjalnych wyznacza po pierwsze ustrojowa zasada przyznania kompetencji, wynikająca z art. 5 ust. 1 i 2 TUE oraz po drugie zasada domniemania kompetencji państw członkowskich w zakresie kompetencji nieprzyznanych, określona w art. 4 ust. 1 TUE. Właściwość instytucji UE, w tym również TSUE jako sądu unijnego, obejmuje jedynie taki zakres działania, w którym państwa członkowskie przekazały na mocy traktatów swoje kompetencje na rzecz UE. Oznacza to, że poza obszarem kompetencji TSUE nie jest uprawniony do dokonywania wykładni prawa Unii, co jednoznacznie wynika zarówno z orzecznictwa TSUE, jak i krajowych sądów konstytucyjnych, zwłaszcza niemieckiego sądu europejskiego. W ramach odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE Trybunał może dokonywać wykładni prawa Unii jedynie w granicach przyznanej mu właściwości<sup>7</sup>.

Sądy konstytucyjne podkreślają, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, tak jak inne ogólne zasady wspólnotowego

<sup>7</sup> Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo.



porządku prawnego, nie mogą podważać w krajowym porządku prawnym najwyższej mocy Konstytucji<sup>8</sup>. Wskazują, że prymat Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i próba narzucenia wyższości jego postanowień jest sprzeczna z Konstytucją<sup>9</sup>, a granice powierzenia kompetencji Unii kończą się w miejscu, powyżej którego państwa traciłyby swoją tożsamość konstytucyjną<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 1 TUE państwa członkowskie ustanowiły Unię Europejską oraz przyznały jej kompetencje do osiągnięcia wspólnych celów. Unia nie posiada nieograniczonych kompetencji, lecz tylko te, które zostały jej przyznane w traktatach przez państwa członkowskie. Ten oczywisty wniosek, wynikający już z art. 1 TUE, został dodatkowo potwierdzony w art. 5 ust. 1 TUE, zgodnie z którym granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Zasada ta, jak stanowi art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 TUE, oznacza, że Unia podejmuje działania wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich.

W powyższym kontekście nie może budzić wątpliwości fakt, że Unia nie posiada żadnych kompetencji do określania ustroju państw członkowskich ani do kształtowania kompetencji poszczególnych organów tych państw, a także wpływania na wewnętrzną organizację tych organów. Działanie TSUE poza granicami wyznaczonymi zasadą kompetencji jest działaniem *ultra vires*. Wymienioną konkluzję potwierdza orzecznictwo niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>8</sup> Wyrok Rady Stanu z 3 grudnia 2001 r., sygn. 22651492. Zob. także Orzeczenie Rady Stanu z dnia 21 kwietnia 2021 r. (sygn. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718).

<sup>9</sup> Wyroki FTK z dnia 29 maja 1974 r. („Solange I” – 2 BvL 52/71) i z dnia 22 października 1986 r. „Solange II” – 2 BvR 197/83.

<sup>10</sup> Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 12 października 1993 r., sygn. 2 BvR 2134/92 i 2159/92. Podobnie w wyroku z 6 lipca 2010 r. w sprawie „Mangold” (2 BvR 2661/06), gdzie niemiecki sąd konstytucyjny stwierdził, że to w gestii FTK leży ostateczna kontrola badania granic kompetencji instytucji i organów UE.

**Wyrok z dnia 30 lipca 2019 r. (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14)**

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może kontrolować sąd krajowy, jeśli sąd ten albo państwo członkowskie, ustanawiając prawo o ustroju tego sądu, stosuje poza art. 19 TUE jakieś inne skonkretyzowane prawo Unii lub przynajmniej prawo krajowe wchodzące w zakres dziedzin objętych prawem Unii, a nie samoistne stosowanie art. 19 TUE.

Konieczna swoboda w przypisywaniu zadań zawartych w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE kończy się, gdy interpretacja traktatów nie jest już rozumiała, a zatem jest obiektywnie arbitralna. Jeśli TSUE przekroczyłby tak zakreśloną granicę, działanie Trybunału nie byłoby już objęte art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, a orzeczenie TSUE dotyczące Niemiec nie zawierałoby minimalnego poziomu legitymacji demokratycznej wymaganego na podstawie art. 23 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 20 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej.

We wszystkich sprawach polskich, dotyczących pytań prejudycjalnych związanych z organizacją wymiaru sprawiedliwości, które zostały zainicjowane przez sądy krajowe, Polska konsekwentnie prezentowała stanowisko, w myśl którego na mocy traktatów państwa członkowskie nie przekazały Unii kompetencji do wykładni prawa Unii w ustrojowej dziedzinie dotyczącej wymiaru sprawiedliwości i procedury nominacyjnej sędziów, a art. 19 ust. 1 akapit 2 nie może stanowić samodzielnej podstawy do kontroli sądu krajowego, jeśli sąd ten albo państwo członkowskie, ustanawiając prawo o ustroju tego sądu, nie stosuje prawa Unii lub prawa krajowego wchodzącego w zakres dziedzin objętych prawem Unii. Postanowienia prawa pierwotnego UE nie zawierają definicji sądu niezawisłego i bezstronnego, ani nie określają standardów dotyczących procedury nominacyjnej na urząd sędziego, krajowych rad sądownictwa i właściwości sądów krajowym, zatem wskazane dziedziny należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., C-585, C. 624/18, C-625/18, teza 73; z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż. teza 87, z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19, Repubblica, teza 35.

TSUE konsekwentnie jednak w swym orzecznictwie przyjmuje, że państwa członkowskie, w zakresie dziedzin objętych kompetencjami nieprzyznanymi UE, muszą dotrzymywać zobowiązań wynikających z traktatów i określonych w art. 2 TUE wartości UE. Z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE wynika skierowany do państw członkowskich obowiązek zapewnienia instytucjonalnych środków gwarancji skutecznej ochrony prawnej, której elementem są gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziowskiej jako rękojmi ochrony praw i wolności jednostki. TSUE przyznał na gruncie sprawy dotyczącej niezależności Sądu Najwyższego i konsekwentnie to powtórzył w kolejnych sprawach polskich, że „choć organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii”<sup>12</sup>. W ocenie TSUE standard państwa prawa obejmuje również prawo do sądu niezawisłego i bezstronnego, a także zatem status sędziego i procedurę nominacyjną. Powyższą konkluzję sądu europejskiego potwierdza stanowisko zawarte w jednym z ostatnich orzeczeń TSUE, tj. w wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r. sygn. C-240/21, w którym stwierdził on, że przy wyborze modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania wymogu niezależności sądów. Ponadto z zasady pierwszeństwa prawa Unii, zdaniem TSUE wynika, że fakt powołania się przez państwa członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii. [zob. wyrok C-204/21 teza 76-77].

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, nawet w przypadku dziedzin objętych wyłączną kompetencją państw członkowskich:

w przypadku braku uregulowań Unii w danej dziedzinie to prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego winno wskazywać właściwe organy sądowe oraz określać zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii. Jednak to państwa

<sup>12</sup> Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; wyroki: z dnia 19 listopada 2019, C-585, C. 624/18, C-625/18, teza 73; z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż. teza 75.

członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw, zagwarantowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych<sup>13</sup>.

Podkreślając rozdział zadań sądów krajowych i Trybunału w procedurze prejudycjalnej, TSUE wskazał, że mimo iż ocena stanu faktycznego sprawy oraz wykładnia i zastosowanie prawa krajowego należą wyłącznie do sądu krajowego, to jednak wskazówki dotyczące prawa krajowego zawarte w postanowieniu sądu odsyłającego dotyczące okoliczności faktycznych powinny być przez Trybunał uwzględniane<sup>14</sup>.

TSUE nie posiada kompetencji w procedurze prejudycjalnej do rozstrzygania w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii, która jest właściwa jedynie sądom krajowym. **Rozwijając prawotwórczą aktywność na gruncie spraw polskich, TSUE wykreował sobie nieznaną w traktatach kompetencję do udzielenia sądowi odsyłającemu wszelkich wskazówek nie tylko w zakresie prawa unijnego, ale także w zakresie wykładni prawa krajowego, które mogą umożliwić temu sądowi ocenę powyższej zgodności w celu wydania orzeczenia w zawisłej przed nim sprawie<sup>15</sup>.** Kompetencji powyższej TSUE odpowiada obowiązek sądu odsyłającego dokonania oceny w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał.

Na podstawie powyższej argumentacji w konsekwencji TSUE uznał dopuszczalność pytań prejudycjalnych w sprawach polskich dotyczących wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jako samoistnej podstawy traktatowej w kontekście krajowych przepisów ustrojowych dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości.

<sup>13</sup> Wyroki: z dnia 22 października 1998 r., IN. CO. GE.'90 i in., od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44, 45; a także z dnia 19 marca 2015 r., E.ON Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>14</sup> Wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>15</sup> Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

### 2.1.2. Przesłanka niezbędności pytań prejudycjalnych do wydania wyroku przez sąd odsyłający

Granice przedmiotowej dopuszczalności pytań prejudycjalnych determinuje przesłanka „niezbędności” rozpatrzenia pytań przez TSUE do wydania wyroku przez sąd krajowy. Art. 267 TFUE określa warunki *sine qua non* dopuszczalności wystąpienia przez sąd państwa członkowskiego z pytaniami prejudycjalnymi, do których należy związek pytania prejudycjalnego z postępowaniem zawisłym przed sądem odsyłającym. Procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi. Jej warunkiem jest istnienie rzeczywistej potrzeby interpretacji przepisów prawa unijnego, która jest niezbędna do rozstrzygnięcia konkretnego sporu zawisłego przed sądem krajowym w konkretnej sprawie. Odesłanie prejudycjalne nie może służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu<sup>16</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał jest właściwy do wskazania sądowi krajowemu elementów prawa Unii, które mogą przyczynić się do rozstrzygnięcia powstałej przed nim kwestii związanej z właściwością<sup>17</sup>, przy czym, jak sam Trybunał podkreśla, jego obowiązkiem jest, w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem, udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu<sup>18</sup>. Już w orzecznictwie w końcu ubiegłego wieku TSUE wskazywał, że w mechanizmie prejudycjalnym **konieczne jest „zaistnienie między owym sporem a przepisami prawa Unii,**

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 6 października 2021r, C-487/19, W.Ż. teza 68; wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>17</sup> Wyroki: z dnia 22 października 1998 r., IN. CO. GE.'90 i in., od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo, z dnia 12 grudnia 2002 r., Universale-Bau i in., C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 43, Wyrok z dnia 6 października 2021r, C-487/19, W.Ż. teza 68.

<sup>18</sup> Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

**o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający<sup>19</sup>.**

2.1.2.1. Domniemanie posiadania znaczenia pytań prejudycjalnych do rozstrzygnięcia sprawy

TSUE odnosząc się do przesłanki „niezbędności” pytań do rozstrzygnięcia sprawy, skonstruował tezę, zgodnie z którą pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemanie posiadania znaczenia dla sprawy. Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie<sup>20</sup>. Zatem warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywiste istnienie przed sądem krajowym sporu, w którym sąd ten ma wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego<sup>21</sup>, a rolą Trybunału w ramach procedury prejudycjalnej jest asystowanie sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego zawisłego przed tym sądem sporu<sup>22</sup>. W konsekwencji TSUE wskazał, że

odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Postanowienie z dnia 25 maja 1998 r., Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>20</sup> Wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 35.

<sup>21</sup> Wyroki: z dnia 21 kwietnia 1988 r., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, pkt 11; z dnia 4 października 1991 r., Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, pkt 12, 13; a także z dnia 27 lutego 2014 r., Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 49.

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo, wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C 558/18 i C 563/18, EU:C:2020:234, pkt 45.

W dotychczas rozpoznanych przez TSUE sprawach polskich, w przedmiocie pytań prejudycjalnych, TSUE dwukrotnie stwierdził niedopuszczalność przedmiotową pytań ze względu na brak łącznika pomiędzy nimi a prawem Unii. Uznając brak istnienia przesłanki „niezbędności” w sprawie polskiej dotyczącej pytań prejudycjalnych C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz v. Skarb Państwa*, TSUE wskazał, że „spory w postępowaniach głównych nie wykazywały pod względem materialnoprawnym żadnego łącznika z prawem Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, którego dotyczą pytania prejudycjalne” i w konsekwencji wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszych sprawach połączonych należy uznać za niedopuszczalne. W sprawie C-508/19 *TUSE* wskazał, że

funkcja powierzona Trybunałowi w art. 267 TFUE polega na dostarczeniu każdemu z sądów Unii elementów wykładni prawa Unii, które są mu niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim rzeczywistego sporu, ze szczególnym uwzględnieniem w tym kontekście systemu wszystkich środków zaskarżenia, jakimi dysponują jednostki.

W konsekwencji uznał, że pytania skierowane do Trybunału w odesłaniu prejudycjalnym wykraczają poza ramy funkcji sądowniczej powierzonej Trybunałowi na mocy art. 267 TFUE<sup>24</sup>.

## 2.2. Dopuszczalność podmiotowa pytań prejudycjalnych

Podmiotem wyłącznie legitymowanym do złożenia pytań prejudycjalnych w rozumieniu art. 267 TFUE jest sąd państwa członkowskiego. Warunkiem podmiotowej dopuszczalności skutecznego uruchomienia mechanizmu pytań prejudycjalnych jest spełnienie przez organ pytający przesłanki sądu jednego z państw członkowskich, o którym stanowi art. 267 TFUE. Pytania prejudycjalne są dopuszczalne podmiotowo, gdy sąd odsyłający spełni wymogi sądu ustanowionego ustawą, o których stanowi art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych i art. 6 Konwencji.

<sup>24</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 marca 2022 r., w C-508/19, pkt 82, wyrok TSUE z dnia 11 marca 1980 r., *Foglia*, 104/79, EU:C:1980:73, pkt 12.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przy ustalaniu, czy dany organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii, odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej<sup>26</sup>.

W kontekście spraw polskich przed TSUE aż do roku 2018 r. w orzecznictwie TSUE uprawnienie sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego do uruchomienia procedury prejudycjalnej nie budziło żadnych wątpliwości. Sytuację zmieniła zmiana stanu prawnego, dotycząca reformy wymiaru sprawiedliwości zapoczątkowanej w 2016 r. w Polsce, która spowodowała znaczny wzrost spraw polskich w procedurze prejudycjalnej przed TSUE, dotyczących standardów procedury nominacyjnej i niezawisłości sędziów oraz zmian dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego. Zaznaczyć trzeba, że pomimo wzrostu liczby spraw polskich dotyczących wprowadzonych zmian i standardów niezawisłości sądów, w ich następstwie legitymacja sądów odsyłających, a w ślad za tym podmiotowa dopuszczalność pytań prejudycjalnych nie była kontestowana przez żadnego z uczestników postępowania, jak również przez Trybunał.

---

<sup>25</sup> Wyrok TUSE z dnia z dnia 29 marca 2022 r. CURIA – Dokumenty 11/18/22, 11:10 AM, Teza 66 C 132; wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C 274/14, EU:C:2020:17, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C 748/19 do C 754/19, EU:C:2021:931, pkt 42.

<sup>26</sup> Wyrok A.B. i in., pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo, wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa, teza 32.



Zasadnicza zmiana nastąpiła z chwilą, gdy procedurę prejudycjalną zainicjował sąd odsyłający, w skład którego wchodził sędziowie powołani w procedurze nominacyjnej po 2018 r.

### 2.3. Domniemanie spełnienia przez sąd odsyłający wymogu sądu określonego w art. 267 TFUE

Przełomowe znaczenie w ocenie podmiotowej dopuszczalności pytań prejudycjalnych ma sprawa C-132/20, gdy w składzie sądu odsyłającego zasiadał sędzia powołany na urząd przez wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.<sup>27</sup> Będący uczestnikiem postępowania Rzecznik Praw Obywatelskich zaprezentował stanowisko, zgodnie z którym

wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z powodu nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu sędziego orzekającego jako sąd odsyłający do pełnienia urzędu i wątpliwości, jakie można zasadnie powziąć co do jego niezawisłości i bezstronności<sup>28</sup>.

Wskazał, że sędzia, wchodzący w skład sądu odsyłającego nie może być traktowany jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii, ponieważ charakter i waga nieprawidłowości zaistniałych przy jego powołaniu zniweczyły skutek procesu powołania. Nieprawidłowości te nie pozwalają uznać, że skład orzekający z udziałem takiego sędziego stanowi skutecznie ukształtowany sąd spełniający kryterium „ustanowienia na mocy ustawy”. Ponadto podkreślił, że ocena całości okoliczności prawnych i faktycznych procesu, w którym został powołany sędzia orzekający jako sąd odsyłający, nie pozwala wykluczyć uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego. W konsekwencji w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich:

sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie odpowiada zatem dwóm zasadniczym kryteriom „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, a mianowicie kryterium ustanowienia na mocy ustawy oraz

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

<sup>28</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 marca 2022 r. C-132/2 – pkt 61.

Kryterium niezawisłości i bezstronności. Niespełnienie tych wymogów, łącznie lub samodzielnie, wystarczy do uznania, że sąd odsyłający nie jest uprawniony do wystąpienia do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w ramach procedury współpracy przewidzianej w art. 267 TFUE<sup>29</sup>.

Dokonując oceny dopuszczalności pytań prejudycjalnych z punktu widzenia podmiotu uprawnionego do ich sformułowania, TSUE korzystając ze swojego wcześniejszego dorobku orzeczniczego, podkreślił, że

przy ustalaniu, czy dany organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, co stanowi wyłącznie kwestię prawa Unii, a w rezultacie przy dokonywaniu oceny, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>30</sup>.

TSUE ustanowił w powyższej sprawie C-132/20 domniemanie spełnienia przez sąd odsyłający wymogu sądu określonego w art. 267 TFUE. Wskazał, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on wymogi sądu w rozumieniu art. 267 TFUE, niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka, wskazując równocześnie, że domniemanie może zostać obalone, jeżeli

prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w świetle art. 47 akapit 2 Karty Praw Podstawowych<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Ibidem, pkt 63–64.

<sup>30</sup> Wyroki z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 42.

<sup>31</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 marca 2022r. C-132/2 – pkt 69 i 72.

Analiza orzecznictwa TSUE w zakresie pytań prejudycjalnych z punktu widzenia ich podmiotowej dopuszczalności w kontekście rodzaju procedury nominacyjnej prowadzi do wniosku, że TSUE kierując się powyższym domniemaniem, odpowiadał wielokrotnie na pytania prejudycjalne zadawane przez składy orzekające, w skład których wchodzi sędziowie powołani w różnych procedurach nominacyjnych, w okresie od czasów państwa komunistycznego, w różnych sprawach: cywilnych (np. w sprawie kredytów frankowych), dotyczących ENA, a także podatkowych. Oznacza to, że TSUE nie kwestionuje dopuszczalności pytań prejudycjalnych, czego dobitnym przykładem jest sprawa C 132/20, kiedy pytania pochodziły od sądu, w którego jednoosobowym składzie zasiadał sędzia powołany przez Prezydenta RP na urząd sędziego Sądu Najwyższego, na podstawie uchwały KRS, w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Udzielenie odpowiedzi na pytanie zadane w procedurze prejudycjalnej na podstawie art. 267 TFUE świadczy o przyjęciu przez TSUE, że sąd zadający pytanie był sądem ustanowionym ustawą zgodnie z art. 19 TUE ust. 1 akapit 2 i art. 6 Konwencji. W przeciwnym razie, uznając, że pytania nie pochodziły od sądu ustanowionego ustawą, TSUE miał instrument procesowy w postaci stwierdzenia niedopuszczalności ww. pytań. Podobnie w wielu innych sprawach TSUE udzielał odpowiedzi na pytania prawne w procedurze prejudycjalnej zadane przez składy sędziowskie powołane przez Prezydenta RP na podstawie uchwał KRS, w składach ukształtowanych ustawą z 8 grudnia 2017 r. i kwestie prawidłowości składów sędziowskich nie budziły w powyższych sprawach żadnych wątpliwości.

Ustanowienie domniemania w sprawie C-132/20 wywołuje zasadnicze skutki dla orzecznictwa TSUE w procedurze prejudycjalnej, co widoczne jest na przykładzie będącej w toku sprawy C-718/20, która dotyczy kwestii ustrojowej, dotyczącej obowiązującej w prawie krajowym regulacji zawartej w art. 69 § 1 b u.s.p. uzależniającej skuteczność oświadczenia przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku od zgody innego organu. Wobec sformułowanej przez Komisję Europejską wątpliwości dotyczącej spełnienia przez sąd odsyłający koniecznej do zachowania procedury prejudycjalnej przesłanki „sądu”, o której stanowi art. 267 TFUE, zagadnienie dopuszczalności pytań

prejudycjalnych ma w sprawie istotne znaczenie. Wskazane zagadnienie wiąże się z kwestią dotyczącą roli i sposobu ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa jako elementu ustrojowego polskiego porządku prawnego w zakresie organizacji wymiaru sądownictwa, wyznaczonymi ramami polskiej Konstytucji oraz ustaw.

### 3. Rola Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze prejudycjalnej w sprawach polskich

Mechanizm pytań prejudycjalnych oparty jest na wyłącznej kompetencji sądu państwa pytającego, spełniającego standardy wynikające z art. 267 TFUE. W powyższym kontekście w procedurze prejudycjalnej w sprawach polskich, w zakresie kwestionowania standardów niezależności przez sędziów powołanych na urząd wskutek wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym po 2018 r.<sup>32</sup>, kwestia oceny nowych rozwiązań dotyczących powołania części sędziowskiej składu Krajowej Rady Sądownictwa nabiera istotnego znaczenia. Powołanie sędziego krajowego należy do materii konstytucyjnych państw członkowskich, ponieważ dotyczy kluczowego dla każdego państwa zagadnienia kreacji i obsady jego konstytucyjnych organów. W państwach członkowskich nie istnieje jednolity model konstytucyjny i legislacyjny określający procedurę nominacyjną powołania sędziego, a Rady sądownictwa nie są warunkiem koniecznym istnienia europejskich demokracji.

Analiza funkcjonujących rozwiązań w państwach członkowskich prowadzi do wniosku, że nie stworzono w nich jednego wspólnego modelu funkcjonowania rad sądownictwa, a nawet są kraje, gdzie ich w ogóle nie ma. Uregulowania konstytucyjne różnią się w wielu aspektach, w tym także w kluczowych dla niniejszej sprawy aspektach dopuszczalności i zakresu kontroli sądowej procesu

---

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018, poz. 3) [zwana dalej: ustawa zmieniająca KRS z 8 grudnia 2017 r.].

nominacyjnego. Powołanie sędziego w warunkach polskich, zgodnie z Konstytucją RP jest prerogatywą Prezydenta RP, która w obecnie obowiązującym stanie konstytucyjnym nie podlega kontroli<sup>33</sup>.

Obecny spór, co do ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa, sprowadza się do konkurencji dwóch modeli wyboru. Pierwszy z nich to model demokratyczny, opierający się na prawie obywateli do ukształtowania bezpośrednio lub pośrednio składu wszystkich władz (art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji), w tym Krajowej Rady Sądownictwa i władzy sądowniczej, które to prawo obywateli realizowane jest przez funkcję kreacyjną sejmu (art. 104 ust. 1 Konstytucji). Drugi model to model korporacyjno-kurialny, który zapewniał w Krajowej Radzie Sądownictwa gwarantowaną przewagę przedstawicieli wyższych władz sądownictwa, wybieranych w wyborach kurialnych przez ograniczoną grupę sędziów i dyskredytował i deprecjonował sędziów sądów rejonowych. Zmiana sposobu wyboru sędziów wprowadzona w 2018 r. zapewnia pełną demokratyzację Krajowej Rady Sądownictwa, realizowaną poprzez taki sposób ukształtowania wyboru członków, by społeczeństwo miało (za pośrednictwem Sejmu) pośredni wpływ na powoływanie sędziów, pełną transparentność działania poprzez całkowitą jawność obrad, podlegających obowiązkowej transmisji za pośrednictwem Internetu. Zgodnie z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. TK5/17 i TK 12/18 model KRS ukształtowany w Polsce po 2018 r. jest dopuszczalny w świetle Konstytucji. Standardy jej działania są najwyższe w całej jej trzydziestoletniej historii.

Dokonując wykładni prawa UE na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zakresie oceny niezawisłości sądów TSUE w jednym w pierwszych wyroków w sprawach polskich, tj. w sprawie C-585, C. 624/18, C-625/1<sup>34</sup>, określił standard niezależności, który umożliwia sądom krajowym przeprowadzenie tzw. tekstu niezależności wg obiektywnych i wskazanych w uzasadnieniu kryteriów w konkretnej sprawie

<sup>33</sup> Wyroki TK z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, OTK ZU 2012 nr 6, poz. 63; z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17, OTK ZU 2019, poz. 34; z dnia 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19, OTK ZU 2020, poz. 31; z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19, OTK ZU 2020, poz. 45 oraz postanowienie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 16/08, OTK ZU 2010 nr 9, poz. 123.

<sup>34</sup> Wyroki: z dnia 19 listopada 2019, C-585, C. 624/18, C-625/18, A.K.

na podstawie konkretnych faktów. W wyroku tym nie zakwestionowano statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP, nie zakwestionowano także Krajowej Rady Sądownictwa jako konstytucyjnego organu państwa. TSUE wskazał, że nie chodzi o kwestionowanie statusu sędziego *in abstracto*, lecz o ocenę niezależności sądu w okolicznościach faktycznych i prawnych konkretnej sprawy. Skutki wyroku TSUE z dnia 19.11.2019 r. w ten sposób rozciągają się na wszystkie sądy, co oznacza, że test może być przeprowadzony przez każdy sąd w stosunku do każdego sędziego. Test zaproponowany przez TSUE ma charakter uniwersalny – nie odnosi się tylko do KRS w składzie ukształtowanym po 2017 r. Daje możliwość przeprowadzenia takiego testu w odniesieniu do poszczególnych grup sędziów, tj. sędziów powołanych przez Radę Państwa, która w całości kształcie swojej działalności wprowadziła stan wojenny (zgodnie z dyrektywą, że liczy się całość kształtu działalności), sędziów powołanych przez KRS, którego niekonstytucyjność w zakresie indywidualnych kadencji została stwierdzona przez TK (2017) i w zakresie procedury wyboru przez KRS na podstawie pełnej dowolności również została uznana za niekonstytucyjną TK (2007).

TSUE określił standard oceny determinującej tekst niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, który polega na badaniu łącznie okoliczności, do których TSUE odsyła w punktach 143–151 uzasadnienia wyroku. TSUE w punkcie 143 wskazał, że

o ile pojedynczo każdy z wyróżnionych w ten sposób przez ten sąd czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie.

Tylko kumulacja wszystkich elementów zawartych w punktach 143–151 w konkretnej sprawie mogłaby stanowić przesłankę braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa i powodować potrzebę testu niezależności sądu w konkretnej sprawie. Należą do nich: sposób powołania oraz sposób działania KRS. Ocena ta powinna być

dokonana w świetle prawa krajowego, a zatem zgodnie z polskimi standardami konstytucyjnymi, które co do wyboru członków KRS i sędziów są jednoznaczne i potwierdzone przez wskazane wyroki TK.

W kolejnych orzeczeniach TSUE dokonują wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE odwoływał się do zaprezentowanego w sprawie A.K. stanowiska, wskazując, że

konieczne jest upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani<sup>35</sup>.

Odnosząc się do polskiego modelu nominacyjnego kandydatów na urząd sędziego, TSUE odwołał się do art. 179 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie Sądu Najwyższego są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ocenie Trybunału udział takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu w szczególności pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 134; A.B. i in., pkt 123; a także z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>36</sup> Wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 136–138; A.B. i in., pkt 124, 125; a także z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 99, 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

#### 4. Przebieg postępowania w sprawie pytań prejudycjalnych

Postępowanie w sprawie pytań prejudycjalnych składa się z dwóch etapów. Pierwszy z nich to etap postępowania przed sądem krajowym, w którym sąd krajowy występuje z pytaniami do TSUE w formie i treści określonej przepisami krajowymi, jednocześnie zawieszając postępowanie główne do czasu zakończenia sprawy przed TSUE. Drugi etap obejmuje postępowanie przed TSUE i składa się z części pisemnej i ustnej. Wydanie wyroku poprzedza opinia Rzecznika. Po zakończeniu postępowania przed TSUE następuje ostatni etap przed sądem krajowym.



#### 6. Wykaz wybranych i zakończonych spraw polskich w procedurze prejudycjalnej dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości

##### **Sprawy połączone C-558/18 i C-563/18**

(Miasto Łowicz v. Skarbowi Państwa) i (Prokurator Generalny v. Vx, Ww, Xv)

##### **Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 I C-625/18**

(A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa) i (C.P. I D.O. przeciwko SN)



**Sprawa C-824/18**

A.B. i in. Przeciwno Krajowej Radzie Sądownictwa

**Sprawa C-487/19**

W.Ż.

**Sprawa C-508/19**

M.F.

Wyrok 22.03.2022

**Sprawy C-748/19 C-754/19**

Prokuratura Rejonowa Mińsk Mazowiecki i in.

**C-55/20**

Sąd Dyscyplinarny Adwokatów

Wyrok 13.01.2021

**C-132/20**

Getin Noble Bank

**ANNA DALKOWSKA**

## Mechanizmy sądowe – procedura naruszeniowa na przykładzie spraw polskich

**Tezy:** Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>1</sup> stanowi główny organ sądowy Unii Europejskiej, realizujący unijny system sprawiedliwości, uprawniony do wykładni prawa UE w granicach kompetencji przyznanych w dziedzinach objętych prawem Unii. Jest właściwy zgodnie z art. 19 ust 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie wszystkich spraw określonych w traktatach, zarówno o charakterze niespornym (mechanizm prejudycjalny) oraz spraw o charakterze spornym (w sprawach skarg). Zgodnie z art. 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup> TSUE posiada wyłączność jurysdykcyjną w zakresie sporów dotyczących wykładni lub stosowania prawa UE<sup>3</sup> i jednocześnie zapewnia jednolitość unijnego porządku prawnego, natomiast państwa członkowskie zobowiązane są do niepoddawania sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów innej procedurze rozstrzygnięcia.

Sądowa ochrona unijnego systemu prawnego realizowana jest przez TSUE przede wszystkim poprzez orzekanie m.in. w zakresie skarg przeciwko państwom członkowskim z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym, skarg o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE, skarg na bezczynność, skarg odszkodowawczych, a także w postępowaniu prejudycjalnym na wniosek sądów państw członkowskich. Zakres kontroli sądowej obejmuje wykładnię prawa Unii lub ważność aktów przyjętych przez instytucje, a także inne sprawy przewidziane w traktatach.

---

<sup>1</sup> Dalej: TSUE – zgodnie z art. 13 ust. 1 Traktatu z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE 2016 C 202, dalej: TUE).

<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 1 maja 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: TFUE).

<sup>3</sup> B. Krzan, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III (art. 223–358), D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, art. 344.

Wynikająca z treści art. 258 TFUE skarga Komisji Europejskiej o stwierdzenie uchybienia prawu unijnemu przez państwo członkowskie stanowi jeden z instrumentów ochrony autonomicznego systemu prawnego UE. Wraz ze skargą państwa członkowskiego przeciw innemu państwu unormowaną w art. 259 TFUE tworzy system środków ochrony przed naruszeniem traktatów określany „procedurą naruszeniową”.

Zapoczątkowana w ostatnich latach reforma sądowego wymiaru sprawiedliwości w Polsce spowodowała, że Komisja Europejska na podstawie art. 258 TFUE wywiodła wobec Polski skargę o naruszenie traktatów i uchybienie zobowiązaniom UE w czterech sprawach, tj.: C-619/18 (obniżenie wieku stanu spoczynku sędziów); C-791/199 (system dyscyplinarny); C-192/18 (stan spoczynku sędziów); C-204/21 (ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw)<sup>4</sup>, z których trzy pierwsze zakończone zostały wyrokiem TSUE, a ostatnia jest jeszcze w toku.

**Słowa kluczowe:** Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skarga o stwierdzenie uchybienia prawu UE, procedura naruszeniowa.

## 1. Pojęcie i istota procedury naruszeniowej na podstawie art. 258 TFUE

Skarga o stwierdzenie uchybienia prawu unijnemu, określana również jako skarga o naruszenie traktatów lub skarga naruszeniowa, uregulowana w art. 258 TFUE, stanowi jeden ze środków kontroli stosowania prawa unijnego realizowanej przez TSUE. Zasada autonomii prawa UE będąca pochodną prawotwórczej działalności TSUE zdeterminowała konieczność stworzenia systemu środków ochrony prawa UE. Dlatego też, w celu zagwarantowania autonomii porządku prawa w traktatach, ustanowiono system sądowniczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 190 (zwana dalej: ustawa zmieniająca z dnia 20 grudnia 2020 r.).

charakteru wykładni prawa Unii<sup>5</sup>. W orzecznictwie, uzasadniając konieczność funkcjonowania systemu środków ochrony, podkreśla się, że skoro UE jest także unią prawa, to jej podmioty są uprawnione do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii<sup>6</sup>.

Wynikająca z art. 258 TFUE skarga Komisji Europejskiej dotycząca naruszenia traktatów przez państwo członkowskie wpisuje się w system skarg przysługujących różnym podmiotom. Jest środkiem ich reakcji na uchybienie przez państwo członkowskie jednemu ze zobowiązań, które ciążyą na nim na mocy traktatów, na bezczynność instytucji UE, a także na nieważność aktu prawa unijnego oraz bezprawność powodującą odpowiedzialność odszkodowawczą. Stanowi środek kontroli następczej (*ex post*), ponieważ warunkiem uruchomienia procedury naruszeniowej jest uprzednie uchybienie przez państwo członkowskie zobowiązaniom UE. W literaturze podkreśla się, że skarga o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE stanowi „fundamentalny element systemu kontroli sądowej w ramach art. 19 TUE, na podstawie którego Trybunał zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”<sup>7</sup>.

Model skargi naruszeniowej oparty jest na wyłącznej legitymacji Komisji Europejskiej, z której wynika jej kompetencja do uruchomienia procedury naruszeniowej oraz na obiektywnych przesłankach, dotyczących uchybienia przez państwo członkowskie ciężących na nim zobowiązań. Oznacza to, że fakt stwierdzenia przez TSUE naruszenia (przez działanie lub zaniechanie) jest podstawą do uruchomienia procedury w celu uzyskania skutku w postaci zaniechania naruszeń, niezależnie od winy państwa członkowskiego, która w ogóle nie ma znaczenia i nie podlega

<sup>5</sup> Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo, wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, pkt 44.

<sup>6</sup> Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 49.

<sup>7</sup> A. Sikora, [w:] A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 245.

badaniu w postępowaniu naruszeniowym. **Takie ukształtowanie modelu skargi naruszeniowej czyni z niej skuteczne i efektywne narzędzie kontroli stosowania przez państwa członkowskie prawa UE.** Zasadniczym celem procedury naruszeniowej jest doprowadzenie do stanu zgodnego z traktatami, tj. do sytuacji, w której państwo członkowskie, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa pierwotnego, pochodnego oraz aktów stosowania prawa, wykona je.

Podstawa normatywna skargi naruszeniowej wynika z prawa pierwotnego i określona jest w treści art. 258 TFUE.

### **Artykuł 258**

Jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag.

Jeśli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

## **2. Podmiot legitymowany do złożenia skargi naruszeniowej**

Zadaniem Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 17 ust 1 TUE, jest „czuwanie nad stosowaniem traktatów” oraz „nadzorowanie stosowania prawa Unii pod kontrolą TSUE”<sup>8</sup>. Oznacza to, że do zapewnienia skuteczności prawa unijnego KE sprawuje tzw. kontrolę

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. Podejmuje inicjatywy

scentralizowaną i dlatego określana jest „strażniczką traktatów”<sup>9</sup>. W doktrynie podkreśla się, że określone art. 258 TFUE skarga naruszeniowa stanowi

najbardziej radykalny sformalizowany instrument Komisji Europejskiej, za pomocą którego unijna władza wykonawcza, a ostatecznie Trybunał Sprawiedliwości, może skłonić państwa członkowskie do podjęcia adekwatnych działań, tak aby uchybienie zobowiązaniom traktatowym zostało zakończone<sup>10</sup>.

Analiza treści art. 258 TFUE prowadzi do wniosku, że wyłączną kompetencję do uruchomienia procedury naruszeniowej w nim określonej posiada Komisja Europejska. W konsekwencji żaden inny organ ani instytucja UE, a także inne państwo członkowskie, osoba fizyczna czy osoba prawna nie posiadają kompetencji złożenia skargi w trybie art. 258 TFUE. Natomiast środkiem pozwalającym na uruchomienie kontroli stosowania prawa przez TSUE, którym dysponuje inne państwo członkowskie w przypadku stwierdzenia naruszenia zobowiązań, jest skarga określona w art. 259 TFUE. Złożenie skargi naruszeniowej w trybie art. 258 TFUE przez inny niż Komisja Europejska podmiot, który nie ma legitymacji skargowej, prowadzi do stwierdzenia przez TSUE niedopuszczalności skargi naruszeniowej w całości.

### 3. Warunki uruchomienia procedury naruszeniowej

#### 3.1. Uchybienie zobowiązaniom ciążącym na państwie członkowskim na mocy traktatów

Procedura naruszeniowa ma charakter ściśle sformalizowany, a punktem wyjścia do jej uruchomienia jest stwierdzenie, że państwo

---

w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych.

<sup>9</sup> J. Maśnicki, [w:] A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 213.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 214.

członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy traktatów. Pojęcie „uchybień zobowiązaniom traktatowym” nie zostało zdefiniowane w prawie pierwotnym, jednak jest interpretowane w orzecznictwie TSUE w szerokim kontekście<sup>11</sup>. Oznacza ono wszelkie zachowanie, tj. aktywność, ale także bierność państw członkowskich, która prowadzi do naruszenia obowiązków wynikających z prawa unijnego, w ramach postępowania w sprawie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

Ciężar udowodnienia faktu naruszenia zobowiązań traktatowych spoczywa na Komisji Europejskiej, co wielokrotnie podkreślał TSUE w swym orzecznictwie, wskazując, że

Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu<sup>12</sup>.

Podobnie na etapie formułowania opinii na Komisji Europejskiej ciąży obowiązek przedstawienia w uzasadnionej opinii jej ocen odnoszących się do uwag sformułowanych przez państwo członkowskie w odpowiedzi na wezwanie<sup>13</sup>. W wyroku z dnia

---

<sup>11</sup> Wyroki TSUE: z dnia 4 maja 2017r., C-274/14, Komisja Europejska przeciwko Luksemburgowi, EU:C:2017:333; z dnia 5 października 2016 r., Komisja Europejska przeciwko Polsce, EU:C:2016:742, z dnia 13 listopada 2008r., C-227/07, Komisja Europejska przeciwko Polsce, EU:C:2008:620, z dnia 14 czerwca 2007r., C-342/05, Komisja Europejska przeciwko Finlandii, EU:C:341.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2022 r. C-166/21, pkt 67, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości), C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 221 i przytoczone tam orzecznictwo; C-22/20, Ciężar dowiedzenia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia, Komisja Europejska Przeciwko Królestwu Szwecji. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości, pkt 143, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) – wyrok z dnia 2 września 2021 r.

<sup>13</sup> Wyroki TSUE: z dnia 16 września 2015 r., C-433/13, Komisja Europejska v. Republika Słowacka ZOTSiS 2015/9/I-602; z dnia 16 września 2015 r., C-87/14, Komisja Europejska v. Irlandia, ZOTSiS 2015/7/I-449, pkt 20, 21; z dnia 16 września 2015 r., C-361/13, Komisja Europejska v. Republika Słowacka, ZOTSiS 2015/9/I-601, pkt 21.

9 lipca 2015 r. w sprawie C-87/14 TSUE doprecyzował ciężar dowodu spoczywający na Komisji Europejskiej w procedurze naruszeniowej, wskazując, że

w odniesieniu do skargi, dotyczącej wdrożenia przepisu krajowego do wykazania uchybienia państwa członkowskiego, wymagane jest przedstawienie dowodów mających szczególny charakter w porównaniu z dowodami zwykle uwzględnianymi w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, dotyczącej jedynie treści przepisu krajowego, i w tych warunkach uchybienie można wykazać jedynie poprzez wystarczająco udokumentowany i szczegółowy dowód praktyki zarzucanej administracji lub sądom krajowym i przypisywanej danemu państwu członkowskiemu<sup>14</sup>.

### 3.2. Postępowania w sprawie skargi naruszeniowej Komisji Europejskiej

Postępowanie naruszeniowe w sprawie skargi uregulowanej w art. 258 TSUE może zostać uruchomione wyłącznie na wniosek Komisji Europejskiej. Innymi słowy, żaden inny organ czy instytucja UE nie posiadają kompetencji do skorzystania z wymienionego środka ochrony. Postępowanie nie może zostać również wszczęte przed TSUE z urzędu. Powstaje pytanie, w jaki sposób TSUE powinien realizować wynikający z art. 19 obowiązek kontroli w zakresie wykładni i stosowania prawa UE w przypadku braku aktywności ze strony Komisji Europejskiej. W przepisach prawa pierwotnego brakuje regulacji uprawniających TSUE do uruchomienia procedury naruszeniowej z urzędu. Na podstawie art. 259 TFUE natomiast takie uprawnienie do wszczęcia procedury naruszeniowej posiadają także inne państwa członkowskie, w tym z zastrzeżeniem, że wspomniana instytucja jest odrębnym środkiem ochrony od skargi wynikającej z art. 258 TFUE.

Warunkiem koniecznym uruchomienia procedury naruszeniowej przez Komisję Europejską jest stwierdzenie przez nią, że do doszło do uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów, przy czym ocena powyższego faktu została poddana

---

<sup>14</sup> Wyrok TSUE z dnia 9 lipca 2015r., C-87/14, Komisja Europejska v. Irlandia, pkt 20, 21.



uznaniu Komisji Europejskiej. Stwierdzenie zatem przez KE, że doszło do uchybienia, stanowi wystarczający argument do skutecznego złożenia skargi do TSUE. Nie zmienia to jednak faktu, że o zasadności skargi KE rozstrzyga po przeprowadzeniu postępowania TSUE. Dyskrecjonalna zatem ocena KE w zakresie zaistnienia uchybienia, o którym mowa w art. 258 TFUE, przesądza jedynie o jej kompetencji do uruchomienia procedury oraz, czy powinno być kontynuowane na dalszych etapach przed sądem.

Procedura naruszeniowa składa się z dwóch etapów, tj. etapu nieformalnego oraz etapu formalnego, w którym wyodrębnia się etap administracyjny i etap postępowania przed TSUE. W części nieformalnej Komisja Europejska po uzyskaniu informacji o naruszeniu przez państwo członkowskie traktatów przeprowadza z urzędu jej weryfikację<sup>15</sup>.

### 3.2.1. Etap przedsądowy procedury naruszeniowej

Etap postępowania administracyjnego rozpoczyna wezwanie Komisji Europejskiej skierowane do państwa członkowskiego do usunięcia uchybienia, zawierające zarzuty formalne, w którym wyznacza się termin do usunięcia uchybienia<sup>16</sup>. Wskazane w wezwaniu zarzuty wyznaczają przedmiot sporu w postępowaniu przed TSUE oraz zakres skargi, którymi Komisja Europejska jest związana na późniejszych etapach postępowania. Nie może zatem ani KE, ani żaden inny uczestnik postępowania, a także TSUE rozszerzyć przedmiotu rozpoznania skargi poza jej zakres wyznaczony w wezwaniu do usunięcia uchybienia.

Wskazany w wezwaniu termin do usunięcia uchybienia wyznacza jednocześnie najwcześniejszy moment uruchomienia postępowania przed TSUE, ponieważ złożenie skargi jest dopuszczalne dopiero po jego upływie, niezależnie o tego, czy uchybienie zostało usunięte, czy też wezwanie pozostało bezskuteczne. Wskazane rozwiązanie zapewnia państwu członkowskiemu prawo

---

<sup>15</sup> Wyroki TSUE: z dnia 24 marca 2009 r., C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 43; z dnia 16 lipca 2015 r., C- 612/13, EU:C:2015:486, pkt 63.

<sup>16</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 lutego 2014 r., C-530/11, EU:C:2014:65, pkt 40.

do obrony<sup>17</sup>. Zakończenie etapu administracyjnego procedury naruszeniowej wieńczy uzasadniona opinia Komisji Europejskiej, w której powinny się znajdować zarzuty wraz z ich uzasadnieniem.

Podjęcie czynności administracyjnych i przedsądowych jest warunkiem koniecznym do prawidłowości procedury naruszeniowej, a jej zaniechanie prowadzi do stwierdzenia niedopuszczalności skargi z uwagi na niewyczerpanie wymaganego treścią art. 258 TFUE administracyjnego trybu przedsądowego. Ich celem jest umożliwienie wyjaśnienia ewentualnych rozbieżności w ocenie prawa oraz doprowadzenie do zaniechania naruszeń.

### 3.2.2. Sądowy etap postępowania w procedurze naruszeniowej

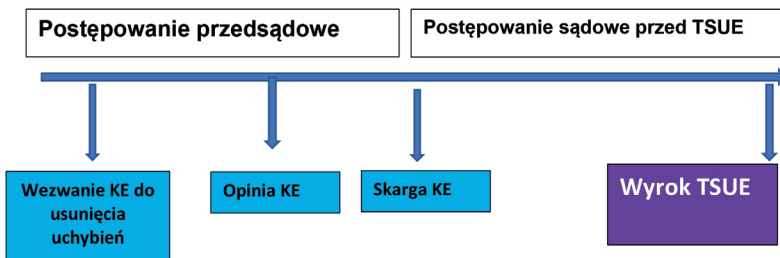
Rozpoznanie skargi o uchybienie zobowiązań traktatowych następuje w postępowaniu przed TSUE, który jest wyłącznie właściwy do jej rozpoznania, przy czym podstawą orzekania są zawarte w skardze zarzuty Komisji Europejskiej, którymi jest on związany. Ciężar udowodnienia istnienia uchybienia w postępowaniu przez TSUE spoczywa na Komisji Europejskiej<sup>18</sup>. Tok postępowania przed TSUE regulują przepisy określone w Statucie TSUE oraz w Regulaminie TSUE i obejmuje on etap ustny oraz etap pisemny. Wyrok TSUE wydany wskutek skargi Komisji Europejskiej w trybie procedury naruszeniowej ma charakter deklaratoryjny, który stwierdza, czy doszło do naruszenia zobowiązań wynikających z traktatów, przy czym podstawą oceny są okoliczności istniejące w dniu upływu określonego w wezwaniu KE do usunięcia uchybień. Oznacza to, że późniejsze usunięcie uchybień, np. w toku postępowania, pozostaje bez wpływu na ocenę naruszenia dokonywaną przez sąd<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Wyroki TSUE: z dnia 14 października 2014 r. C-535/07, Komisja przeciwko Austrii, U:C:2010:602, pkt 50, z dnia 2 czerwca 2005 r., C-394-02, EU:C:2005:336, pkt 21.

<sup>18</sup> Wyroki TSUE: z dnia 19 grudnia 2012 r., C-297/08, Komisja przeciwko Włochom, EU:C:2010:115, pkt 81.; z dnia 4 października 2007 r., C-179/06, Komisja przeciwko Włochom, EU:C:2007:578, pkt 38; z dnia 13 lutego 2001 r., C-530/11 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, EU:C:2014<sup>67</sup>, pkt 60.

<sup>19</sup> Wyrok TSUE z dnia 28 lutego 2013 r., C-473/10, Komisja przeciwko Węgrom, EU:C:2013:113, pkt 96, wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 2008 r., C-442/06, Komisja przeciwko Węgrom, EU:C:2008:216, pkt 42.

## 3.2.3. Wykres postępowania naruszeniowego w trybie art. 258 TFUE



#### 4. Sprawy polskie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów związane z reformą sądowego wymiaru sprawiedliwości

Organizacja wymiaru sprawiedliwości nie należy do materii objętych prawem Unii, co jednolicie podkreśla się w orzecznictwie TSUE. Modele organizacji wymiaru sprawiedliwości w krajach członkowskich Unii Europejskiej są różne i nie istnieje jednolity wzorzec takiego ukształtowania ustroju sądowego, który dla wszystkich państwa członkowskich miałby charakter wiążący. Zgodnie z art. 1 TUE państwa członkowskie ustanowiły Unię Europejską oraz przyznały jej kompetencje do osiągnięcia wspólnych celów. Unia nie posiada nieograniczonych kompetencji, lecz tylko te, które zostały jej przyznane w traktatach przez państwa członkowskie. Ten oczywisty wniosek wynika z art. 5 ust. 1 TUE, zgodnie z którym granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Zasada ta, jak stanowi art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 TUE, oznacza, że Unia podejmuje działania wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Katalog kompetencji przyznanych Unii określają art. 3 i art. 4 TFUE. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia wykonując

swoje kompetencje, szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, a także szanuje podstawowe funkcje państwa. Zasada kompetencji przyznanych ma fundamentalne znaczenie w przypadku organów konstytucyjnych państwa członkowskiego, a zatem tych organów, które czerpią swoje ustrojowe umocowanie wprost z ustawy zasadniczej. Instytucje organizacji międzynarodowych, takich jak Unia, których kompetencje zostały im powierzone przez państwa członkowskie i mają charakter pochodny względem kompetencji państw członkowskich, nie mogą podważać istnienia instytucji tych państw, które czerpią swoją władzę z mandatu udzielonego im przez naród. Państwa członkowskie jako państwa suwerenne same określają swoje ramy instytucjonalne i ingerencja Unii w tym zakresie nie jest dopuszczalna.

W granicach swoich wyłącznych kompetencji Polska zapoczątkowała w 2017 r. reformę wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzone zmiany spowodowały jednak uruchomienie przez Komisję Europejską czterech postępowań naruszeniowych ze skargi wywiedzionej na podstawie art. 258 TFUE, tj.: C-619/18 (obniżenie wieku stanu spoczynku sędziów), C-791/19 (system dyscyplinarny), C-192/18 (stan spoczynku sędziów), C-204/21 (ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup>), z których trzy pierwsze zakończone zostały wyrokiem TSUE, a ostatnia jest jeszcze w toku. Wszystkie one wraz ze sprawami w przedmiocie pytań prejudycjalnych wpisują się w szerszy kontekst zmian ustrojowych w polskim wymiarze sprawiedliwości zapoczątkowanych w 2017 r.

Przedmiotem skarg Komisji Europejskiej w wymienionych sprawach, mimo różnic w zakresie stanów faktycznych dotyczących różnych regulacji prawnych, były zarzuty dotyczące uchybienia przez Polskę zobowiązaniom wynikającym z traktatów na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 190; (zwana dalej: ustawa zmieniająca z dnia 20 grudnia 2020 r.).

Europejskiej (zwana dalej: Karta Praw Podstawowych) wskutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>21</sup>, ustawą o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup> oraz ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup>.

W toku postępowań przed TSUE Polska reprezentowała stanowisko, że materia ustrojowa wymiaru sprawiedliwości nie należy do dziedzin przekazanych na rzecz Unii Europejskiej, zatem to państwa członkowskie pozostają wyłącznymi decydentami w powyższym zakresie. W sprawie C-791/19 Polska wskazywała, że

art. 47 i 48 karty praw podstawowych nie znajdują zastosowania w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów krajowych także z uwagi na to, że nie ma tu miejsca stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty (...) art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nie stanowi źródła prawa podstawowego do obrony ani też prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (...) sprawy dyscyplinarne, prowadzone na podstawie kwestionowanych przez Komisję przepisów proceduralnych, mają charakter czysto wewnętrzny, zaś określając te procedury, władze polskie nie regulowały materii należącej do dziedzin objętych prawem Unii w rozumieniu tego postanowienia w związku z art. 5 TUE oraz art. 3 i 4 TFUE<sup>24</sup>.

Dokonując oceny zarzutów Komisji Europejskiej, TSUE wskazał, że mimo iż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, z późn. zm., zwana dalej: nowa ustawa o Sądzie Najwyższym), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018, poz. 3) – [zwana dalej: ustawa zmieniająca KRS z 8 grudnia 2017 r.].

<sup>23</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 190 [zwana dalej: ustawa zmieniająca z dnia 20 grudnia 2020 r.].

<sup>24</sup> Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., system dyscyplinarny, C-791/19; <https://curia.europa.eu/juris/document>.

<sup>25</sup> Wyroki: z dnia 13 listopada 2018 r., Raugėvicius, C-247/17, EU:C:2018:898, pkt 45; a także z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Łotwa, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 57), a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit 2

Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty Praw Podstawowych, w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>26</sup>. Oznacza to, że państwo członkowskie ma obowiązek na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej<sup>27</sup>. Do spełnienia powyższego wymogu konieczne jest spełnienie przez organ sądowy standardów niezależności, co wynika wprost z art. 47 akapit 2 Karty Praw Podstawowych stanowiący integralny element sądenia i prawa do skutecznej ochrony sądowej<sup>28</sup>.

Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają, jak podkreśla TSUE, istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów<sup>29</sup>.

Ponadto niezawisłość sędziowska obejmuje wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz, co wymaga

---

TUE; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40, wyrok z 15 lipca 2021, system dyscyplinarny, C-791/19 pkt 54, wyrok TSUE 24 czerwca 2019r., stan spoczynku, C-619/18, pkt 48–49.

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.*, C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>27</sup> Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37; z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 52.

<sup>28</sup> Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 41; a także z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 53.

<sup>29</sup> Wyroki: z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo.

stworzenia systemu określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia<sup>30</sup>. TSUE podkreślił również, że wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa<sup>31</sup>. Dokonując identyfikacji standardów niezawisłości w stosunku do konkretnego organu, TSUE określił jego negatywne elementy, wskazując, że

organ nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu (...), jeżeli obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony, jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Tego rodzaju wątpliwości mogą bowiem prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym<sup>32</sup>.

W dniu 5 czerwca 2023 TSUE wydał wyrok w sprawie C-204/21. Stwierdził w nim, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jak również na mocy art. 267 TFUE:

- a) powierzając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu;

<sup>30</sup> Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo].

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48, 63.

<sup>32</sup> Wyrok z 15 lipca 2021 r., system dyscyplinarny, C-791/19 pkt 86.

- b) przyjmując i utrzymując w mocy rozwiązania pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badania spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy;
- c) przyjmując i utrzymując w mocy rozwiązania uznające za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wynikających z prawa Unii wymogów dotyczących zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy;
- d) przyjmując i utrzymując przekazujące do wyłącznej właściwości Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego;
- e) przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. i art. 8 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym tą samą ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).

W trzech zakończonych wyrokami sprawach TSUE uznał zarzuty Komisji Europejskiej za uzasadnione.



#### 4. Zabezpieczenie w sprawach naruszeniowych

Podstawę prawną wydania postanowień w przedmiocie środków tymczasowych stanowią art. 279 TFUE i art. 160 § 3 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>33</sup>

##### **Artykuł 279 TFUE**

W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe.

##### **Artykuł 160**

##### **REGULAMIN POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI**

##### **Wniosek o zawieszenie wykonania aktu lub o zastosowanie innych środków tymczasowych**

§ 1. Wniosek o zawieszenie wykonania aktu wydanego przez instytucję na podstawie art. 278 TFUE lub art. 157 TEWEA jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy wnioskodawca zaskarżył ten akt przed Trybunałem.

§ 2. Wniosek dotyczący innego środka tymczasowego, o którym mowa w art. 279 TFUE, jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy wnioskodawca jest stroną w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem i gdy wniosek odnosi się do tego postępowania.

§ 3. We wnioskach, o których mowa w §§ 1 i 2, należy określić przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka.

Zgodnie z art. 160, którym we wnioskach w przedmiocie środków tymczasowych należy określić „przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka”.

Środki tymczasowe mogą zostać zarządzone przez Trybunał Sprawiedliwości jedynie wówczas, gdy zostanie wykazane, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 265/1.

(*fumus boni iuris*), oraz że mają one pilny charakter w tym znaczeniu, że ich zarządzenie i wykonanie przed rozstrzygnięciem sprawy głównej jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Sędzia rozpatrujący wniosek o zastosowanie środków tymczasowych dokonuje także, w danym wypadku, wyważenia występujących interesów. Ustanowione w ten sposób przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że wnioski o zastosowanie środka tymczasowego podlegają oddaleniu, gdy którakolwiek z nich nie jest spełniona. Ciężar dowodu w zakresie wykazania spełnienia wszystkich tych przesłanek spoczywa na wnioskodawcy<sup>34</sup>.

W ramach skarg w przedmiocie uchybienia przez Polskę zobowiązaniom wynikającym z traktatów TSUE ustanowił zabezpieczenia w postaci środków tymczasowych na wniosek Komisji Europejskiej w sprawach C-619/18<sup>35</sup>, C-791/19<sup>36</sup> oraz C-204/21 zabezpieczenie do czasu zakończenia postępowania przed TSUE<sup>37</sup> zostało ustanowione.

## 5. Wykaz spraw zakończonych w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów związane z reformą sądowego wymiaru sprawiedliwości

### **Sprawa C-618/18**

**Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r.**

**ECLI:EU:C:2019:531**

Wymóg niezależności sądów (...) obejmuje dwa aspekty.

<sup>34</sup> Postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 29 i orzecznictwo tam przywołane. Postanowienie z dnia 15 czerwca 1987 r., Belgia/Komisja, 142/87 R, EU:C:1987:281, pkt 23.

<sup>35</sup> Postanowienie Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18, ECLI:EU:C:2018:1021.

<sup>36</sup> Postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r., C-791/19, ECLI:EU:C:2020:27.

<sup>37</sup> Postanowienia Wiceprezesa Trybunału: z dnia 14 lipca 2021 r., ECLI:EU:C:2021:593; z dnia 27 października 2021 r., C-204/21, ECLI:EU:C:2021:878.

Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia.

**Sprawa C-192/18****Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r.****ECLI:EU:C:2019:924**

Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego.

**Sprawa C-791/18****Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r.****ECLI:EU:C:2021:596**

Organ nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony, jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Tego rodzaju wątpliwości mogą bowiem prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owego organu, co mogłoby podważyć

zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

### **Sprawa C-204/21**

#### **Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r.**

Art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania.

(...)

Nie można zasadnie twierdzić, że wymogi wynikające (...) z poszanowania wartości i zasad takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona sądowa i niezależność sądownictwa, ustanowionych w art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, mogą naruszać tożsamość narodową państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.

(...)

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne, w tym również rangi konstytucyjnej



**KAMIL ZARADKIEWICZ**

## Dualizm porządków prawnych – wpływ prawa unijnego na krajowe porządki prawne

**Tezy:** Zgodnie z zasadą skuteczności państwo członkowskie UE ma obowiązek zapewnienia przez wszystkie organy władz publicznych pełnej skuteczności norm prawa Unii. Z zasadą skuteczności wiąże się zasada pierwszeństwa, która dotyczy stosowania prawa Unii z nakazem ewentualnego pominięcia sprzecznych z nim aktów prawa wewnętrznego państwa członkowskiego w procesie stosowania prawa. Organy prawodawcze powinny powstrzymać się od przyjmowania takich aktów, zaś sądy odmówić ich stosowania.

Prawodawstwo wewnętrzne powinno być interpretowane w taki sposób, aby było możliwe jego pogodzenie z normami prawa Unii w jak najpełniejszym zakresie (tzw. zasada wykładni zgodnej). Organy władzy publicznej wiąże tzw. zasada wykładni zgodnej, skutkująca zakazem wykładni prawa wewnętrznego prowadząca do rezultatu sprzecznego z wymaganiami prawa Unii.

Przekazaniu organom i instytucjom UE nie podlegają kompetencje organów władzy państwowej stanowiące o tożsamości konstytucyjnej państwa. Przekazane mogą być natomiast jedynie ściśle określone kompetencje, bez możliwości ich domniemania czy poszerzania. W tym zakresie wykonywanie kompetencji przez organy i instytucje UE podlega ocenie przez właściwe konstytucyjne organy państwa członkowskiego (w tym przede wszystkim sądy konstytucyjne) w ramach tzw. kontroli *ultra vires*.

Zasada pierwszeństwa jakkolwiek z perspektywy prawa Unii obejmuje także nakaz pomijania niezgodnych z tym prawem aktów rangi konstytucyjnej, to jednak na gruncie wewnętrznych porządków prawnych nie wyklucza dopuszczalności kontroli hierarchicznej norm (przez właściwy sąd konstytucyjny, w tym TK), w szczególności zgodności postanowień traktatowych z normami konstytucyjnymi.

**Słowa kluczowe:** pierwszeństwo, hierarchia aktów prawnych, wykładnia zgodna („proeuropejska”), zasada przekazania/przyznania, kontrola *ultra vires*.

## 1. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunału Konstytucyjnego

### 1.1. Istota zasady pierwszeństwa – prymat prawa Unii Europejskiej

#### 1.1.1. Definicja – zasada pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii

Prawo Unii Europejskiej powinno być stosowane w sposób jednolity na całym jej obszarze. Wyklucza to w szczególności rozbieżności w ochronie praw podmiotowych jednostek w poszczególnych państwach członkowskich. Na tym założeniu opiera się uznanie pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, które jest uznawane za podstawową i niedoznąjącą wyjątków zasadę działania Unii. Zasada jednolitego stosowania stanowi konsekwencję zasady autonomii prawa Unii i oznacza realizację celu w postaci spójności interpretacyjnej tego prawa<sup>1</sup>. Jej urzeczywistnieniu sprzyja mechanizm współpracy między sądami państw członkowskich a Trybunałem Sprawiedliwości (występowanie z pytaniami prejudycjalnymi)<sup>2</sup>.

Z założenia jednolitości stosowania prawa Unii wynika wniosek, iż zasada pierwszeństwa jest **elementem zasady skuteczności** (ang. *the principle of effectiveness*, niem. *Grundsatz der praktischen Wirksamkeit*) i związanego z nią założenia **wykładni celowości** (teleologicznej, franc. *effet utile*)<sup>3</sup>, wraz z uwzględnieniem wykładni rozszerzającej (w orzecznictwie TSUE).

<sup>1</sup> D. Miąsik, [w:] A. Wróbel (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, t. 2. *Zasady i prawa podstawowe*, Warszawa 2022, s. 36.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>3</sup> Zob. wyroki ETS: z 29 listopada 1956 r. w sprawie *Fédération Charbonnière de Belgique (Fédéchar)* przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, 8/55, ECLI:EU:C:1956:11; z 15 lipca 1960 r. w sprawie *Republika Włosa* przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, 20/59, ECLI:EU:C:1960:33.

Zgodnie z zasadą skuteczności państwo członkowskie UE ma obowiązek zapewnienia przez wszystkie organy władz publicznych państw członkowskich pełnej skuteczności norm prawa Unii<sup>4</sup>, w tym skutecznej ochrony praw podmiotowych przyznanych przez prawo Unii. Skuteczna ochrona oznacza w szczególności nakaz zagwarantowania poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej)<sup>5</sup>.

Zakres zasady pierwszeństwa prawa UE jest precyzowany i uszczegóławiany przez Trybunał Sprawiedliwości w związku z jego wyłączną kompetencją do ostatecznej wykładni tego prawa<sup>6</sup>. Trybunał wypracował w swoim orzecznictwie tzw. metody sędziowskiego uszczegółowienia prawa, które mają być oparte na wspólnych (konstytucyjnych) tradycjach prawnych państw członkowskich (zob. art. 267 TFUE<sup>7</sup>, art. 6 ust. 3 TUE, art. 340 ust. 2 TFUE) oraz są odzwierciedlone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Po raz pierwszy zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego została wyrażona w motywach orzeczenia Europejskiego

---

<sup>4</sup> Zob. np. wyroki TSUE: z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 55; z 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 246; z 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 157; z 23 listopada 2021 r., IS (Nie zgodność z prawem postanowienia odsyłającego), C-564/19, EU:C:2021:949, pkt 79; z 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 250; z 22 lutego 2022 r., RS, ECLI:EU:C:2022:99, pkt 50.

<sup>5</sup> Zob. wyroki TSUE: z 15 września 2016 r., Star Storage i in., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 46; z 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 65; z 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 44; z 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 59.

<sup>6</sup> Zob. wyroki TSUE: z 2 września 2021 r., Republika Mołdawii, C-741/19, EU:C:2021:655, pkt 45; z 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 254.

<sup>7</sup> Zob. np. wyroki TSUE: z 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8; z 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 30; z 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 44.



Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w sprawie *Costa v. ENEL* z 15 lipca 1964 r., C-6/64<sup>8</sup> z odwołaniem do konieczności zapewnienia **pełnej skuteczności tego prawa jako ponadpaństwowego porządku prawnego** przyjmowanego przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich na zasadach wzajemności.

Jak wynika z orzecznictwa ETS, a następnie TSUE, prawo wewnętrzne państwa członkowskiego w jakimkolwiek wymiarze i bez względu na jego charakter (naturę), nie może ograniczać bądź wyłączać skuteczności prawodawstwa UE<sup>9</sup>. Zasada pierwszeństwa ma zatem przede wszystkim wymiar negatywny.

Zasada ta dotyczy sfery stosowania prawa i rozstrzygania ewentualnych kolizji na tej płaszczyźnie. Pierwszeństwo nie oznacza bowiem uchylenia sprzecznych z prawem unijnym aktów prawnych prawa wewnętrznego, lecz ich „ubezskutecznienie” w zakresie, w jakim w procesie stosowania prawa przez właściwy organ władzy publicznej państwa członkowskiego pozostawałyby nie do pogodzenia z treścią aktów prawa Unii Europejskiej.

W pewnym uproszczeniu uznać należy, że chodzić może teoretycznie o trzy sytuacje ze sfery, w której możliwe jest stosowanie prawa Unii Europejskiej przez organ krajowy (organ władzy publicznej, w tym sąd).

Po pierwsze, może być konieczne stosowanie bezpośrednio źródła prawa Unii (np. rozporządzenia).

Po drugie, w ramach tzw. pośredniego stosowanie, może dojść do konieczności zastosowania przepisu (normy) prawa wewnętrznego, która transponuje bądź wprowadza w życie środek lub

<sup>8</sup> EU:C:1964:66, s. 1158–1160.

<sup>9</sup> Wyroki ETS/TSUE: z 15 lipca 1964 r., *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1159, 1160; z 4 czerwca 2019 r., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 53, 54; z 26 lutego 2013 r., *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 59; z 4 grudnia 2018 r., *Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 39; z 19 listopada 2019 r., *A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej sądu najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 157, 158; z 6 października 2020 r., *La Quadrature du Net i in.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt 214; wyrok z 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 244; z 23 listopada 2021 r., *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

zobowiązanie prawa Unii. W tym przypadku przepis unijny ma istotne znaczenie dla właściwej wykładni normy prawa krajowego.

Po trzecie, norma krajowa może wykorzystywać odstępstwa lub uzasadnienie ograniczenia dopuszczalnego zgodnie z prawem Unii<sup>10</sup>.

W wyroku w sprawie Åkerberg Fransson<sup>11</sup> TSUE orzekł, że prawa podstawowe ustanowione w Karcie Praw Podstawowych UE powinny być poszanowane wówczas, gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. To ostatnie pojęcie („zakres zastosowania”) nie wyczerpuje się w aspektach opisanych powyżej („trzech scenariuszach”).

### 1.1.2. Zakres zasady pierwszeństwa

Zasada pierwszeństwa odnosi się do prymatu stosowania wszelkich unijnych aktów prawnych, o ile mogą być one stosowane na terytorium państwa członkowskiego oraz w zakresie, w jakim takiemu stosowaniu podlegają. W konsekwencji prowadzi do nałożenia na organy wewnętrzne państwa członkowskiego obowiązku **odmowy stosowania jakiegokolwiek aktu prawnego** wydanego zgodnie z prawem wewnętrznym, który pozostawałby w sprzeczności z prawem Unii, a którego stosowanie co najmniej ograniczałoby skuteczność tego ostatniego (tzw. **reguła Simmenthal**). Na przeszkodzie jego stosowania w pełnym zakresie nie mogą zatem stać w pierwszym rzędzie żadne przepisy prawa wewnętrznego, nawet te mające rangę konstytucyjną<sup>12</sup>. Tego wymaga bowiem zapewnienie

<sup>10</sup> Opinia Rzecznika Generalnego w sprawie C-298/16, Teodor Ispas Anduța Ispas przeciwko Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj, ECLI:EU:C:2017:650.

<sup>11</sup> Wyrok TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 21.

<sup>12</sup> Wyroki ETS/TSUE: z 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3; z 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, ECLI:EU:C:2010:503, pkt 61; z 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 70; z 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 49; z 2 marca 2021 r., A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; z 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołania), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 150; wyrok z 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. przeciwko Inspekția Judiciară i in.; z 23 listopada 2021 r., IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949).

jednolitości i skuteczności prawa Unii<sup>13</sup>, którym to zasadom instrumentalnie zasada pierwszeństwa ma służyć.

W świetle orzecznictwa TSUE zasada pierwszeństwa prawa Unii czyni zatem nieskutecznym jakiekolwiek uregulowanie państwa członkowskiego nawet rangi konstytucyjnej, zgodnie z którym sąd niższej instancji nie ma kompetencji do niestosowania przepisu prawa wewnętrznego, który uznany byłby w świetle orzecznictwa TSUE za sprzeczny z traktatem<sup>14</sup>. Niedopuszczalne jest podważenie działań instytucji unijnych bądź skutki takich działań z uwagi na sprzeczność z prawami podstawowymi wynikającymi z konstytucji (ustawy zasadniczej) państwa członkowskiego<sup>15</sup>.

Zasada pierwszeństwa odnosi się jednak nie tylko do ograniczeń skuteczności prawa wewnętrznego w sferze stosowania („wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa”), lecz również jego stanowienia, oznaczając zakaz stanowienia norm, które pozostawałyby sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

### 1.1.3. Adresaci zasady pierwszeństwa

Nakaz stosowania tak rozumianej zasady pierwszeństwa spoczywa na wszystkich organach władzy publicznej państwa członkowskiego, w tym na sądach oraz na organach administracyjnych<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Wyroki ETS/TSUE: z 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3; z 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, ECLI:EU:C:2010:503, pkt 61; z 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 70; z 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 49; z 2 marca 2021 r., A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; z 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołania), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 150; z 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. przeciwko Inspekția Judiciară i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19; z 23 listopada 2021 r., IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>14</sup> Wyrok TSUE z 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. przeciwko Inspekția Judiciară i in.

<sup>15</sup> Tak np. wyroki ETS z 17 grudnia 1970 r. Internationale Handelsgesellschaft mbH, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114; z 2 lipca 1996 r., Komisja przeciwko Luksemburgowi, C-473/93, ECLI:EU:C:1996:263; z 11 stycznia 2000 r., Tanja Kreil przeciwko Bundesrepublik Deutschland, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2.

<sup>16</sup> Zob. w odniesieniu do dyrektyw wyrok ETS z 22 czerwca 1989 r., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 31, 49; zob. też np. wyrok z 9 września

Instytucje te zatem mają być związane mocą orzecznictwa ETS/TSUE tą zasadą w sposób bezwzględny, mając zapewnić skuteczność pierwszeństwa w takich ramach, w jakich danemu organowi władzy publicznej przysługują określone prawem wewnętrznym kompetencje (właściwość) w zakresie stanowienia bądź stosowania prawa<sup>17</sup>.

Zasada obowiązywać ma w świetle orzecznictwa TSUE w stosunkach między trybunałem konstytucyjnym i wszystkimi innymi sądami krajowymi<sup>18</sup>. Zasada pierwszeństwa w powyższym rozumieniu dotyczy zatem również rozstrzygnięć sądów konstytucyjnych państw członkowskich<sup>19</sup> niezależnie od ich kwalifikacji – w zależności od oceny na gruncie określonego wewnętrznego porządku prawnego – jako aktów stosowania prawa czy też jako aktów quasi-normatywnych. W świetle orzecznictwa TSUE żaden sąd nie jest związany orzeczeniem sądu (trybunału) konstytucyjnego, które neguje zasadę pierwszeństwa prawa Unii, poprzez odmawianie wykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości wydanych w trybie prejudycjalnym<sup>20</sup>. Takie podejście prowadzi niejednokrotnie do powstania nieusuwalnej kolizji między porządkiem konstytucyjnym państwa członkowskiego a prawem Unii. Gdy przepisy traktatu lub rozporządzenia przyznają państwom członkowskim uprawnienia lub nakładają na nie zobowiązania w celu stosowania prawa Unii, kwestia tego, **w jaki sposób wykonywanie tych uprawnień lub zobowiązań** może być powierzone

---

2003 r., CIF, C-198/01, EU:C:2003:430, pkt 49; z 12 stycznia 2010 r., Petersen, C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 80; z 14 września 2017 r., The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 54; z 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 41.

<sup>17</sup> Wyroki ETS: z 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 21; z 19 czerwca 1990 r., Factortame i in., C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 20; z 29 kwietnia 1999 r., Ciola, C-224/97, EU:C:1999:212; zob. także wyrok ETS z 10 kwietnia 1984 r., von Colson i Kamann, 14/83, EU:C:1984:153, pkt 26.

<sup>18</sup> Wyroki TSUE: z 22 czerwca 2010 r. w sprawie C-188/10 Melki i Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363, pkt 41–45; z 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 71.

<sup>19</sup> Zob. wyrok ETS z 27 czerwca 1991 r., Mecanarte, C-348/89, EU:C:1991:278.

<sup>20</sup> Wyroki TSUE: z 22 lutego 2022 r., RS, C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, pkt 89; z 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 259.

przez państwa danym organom wewnętrznym, wynika wyłącznie z poszczególnych systemów konstytucyjnych każdego państwa<sup>21</sup>.

W świetle orzecznictwa TSUE obowiązek odmowy stosowania przepisów prawa wewnętrznego sprzecznych z prawem Unii nie uniemożliwia stosowania przez sąd wybranej procedury prawa wewnętrznego właściwej do ochrony praw podmiotowych jednostek przyznanych przez prawo Unii<sup>22</sup>.

#### 1.1.4. Pierwszeństwo w tzw. relacjach horyzontalnych („poziomych”)

Pierwszeństwo aktu unijnego może być uzależnione od jego bezpośredniej skuteczności (ang. *direct effect*, niem. *unmittelbare Wirkung*) między podmiotami prawa (uczestnikami obrotu prawnego) w sporze zawisłym przed sądem. Sąd krajowy jest zobowiązany odstąpić na podstawie prawa Unii od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z tym prawem, jeżeli wywiera ono bezpośredni skutek w wewnętrznym porządku prawnym<sup>23</sup>. Unia Europejska ma kompetencje do nakładania w sposób ogólny, abstrakcyjny i bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki (osoby prywatne) wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej kompetencje do wydawania rozporządzeń<sup>24</sup>.

Wewnętrzny skutek ma w związku z tym ograniczone zastosowanie w tzw. relacjach horyzontalnych, tj. w sprawach między podmiotami prywatnymi, gdy rozstrzygnięcie sądowe ma dotyczyć ich wzajemnych praw lub obowiązków.

<sup>21</sup> Wyroki ETS/TSUE: z 15 grudnia 1971 r. w sprawach połączonych od 51/71 do 54/71 *International Fruit Company i in.*, ECLI:EU:C:1971:128, pkt 4; z 16 lipca 2009 r., *Horvath*, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 49.

<sup>22</sup> Zob. wyroki TSUE: z 22 października 1998 r. *IN. CO. GE.'90 i in.*, od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 21; z 19 lipca 2012 r., *Littlewoods Retail i in.*, C-591/10, EU:C:2012:478, pkt 33; z 14 września 2017 r., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 55.

<sup>23</sup> Zob. wyroki TSUE: z 15 stycznia 2014 r., *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 46–48; z 24 czerwca 2019 r., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 63.

<sup>24</sup> Zob. wyroki TSUE: z 12 grudnia 2013 r., *Portgás*, C-425/12, EU:C:2013:829, pkt 22; z 22 stycznia 2019 r., *Cresco Investigation*, C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 72; z 24 czerwca 2019 r., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 66.

Co do zasady, aby przepis miał bezpośrednią skuteczność, musi być wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy<sup>25</sup>. W przeciwnym razie nie można wyłączyć stosowania przepisu prawa wewnętrznego<sup>26</sup>. Przykładowo, dyrektywa ma charakter prawnie wiążący jedynie wobec państwa członkowskiego (zob. art. 288 akapit 3 TFUE) i w związku z tym nie może nakładać na jednostkę obowiązków ani przyznawać jej praw podmiotowych. To oznacza, że w postępowaniu przed sądem państwa członkowskiego UE nie można powoływać się na postanowienia dyrektywy wobec osoby prywatnej<sup>27</sup> (brak tzw. **skuteczności horyzontalnej**, ang. *the direct horizontal effect*, niem. *der unmittelbare horizontale Wirkung*)<sup>28</sup>. Oznacza to, że przepis dyrektywy mający na celu przyznanie praw lub nałożenie obowiązków na podmiot prywatny, nawet wówczas, gdy pozostaje jasny,

<sup>25</sup> Wyroki ETS/ETSUE: z 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 11, 12); z 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 33); z 16 lipca 2015 r., Larentia + Minerva i Marenave Schiffahrt (C-108/14 i C-109/14, EU:C:2015:496, pkt 48–49); z 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność) (C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 17–19).

<sup>26</sup> Zob. wyroki TSUE: z 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 41; z 6 marca 2014 r., Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, pkt 50; z 25 czerwca 2015 r., Indėlių ir investicijų draudimas i Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418, pkt 60; z 16 lipca 2015 r., Larentia + Minerva i Marenave Schiffahrt, C-108/14 i C-109/14, EU:C:2015:496, pkt 51, 52; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 64.

<sup>27</sup> Dyrektywa nie może być powoływana w sporze między jednostkami w celu wyłączenia stosowania uregulowania państwa członkowskiego sprzecznego z tą dyrektywą (zob. wyroki TSUE: z 27 lutego 2014 r., OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, pkt 48; z 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 44).

<sup>28</sup> Zob. wyroki ETS/TSUE: z 26 lutego 1986 r., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, pkt 48; z 8 października 1987 r., Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, pkt 9; z 14 lipca 1994 r., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 20, 22; z 26 września 1996 r., Arcaro, C-168/95, EU:C:1996:363, pkt 36; z 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 108); z 17 lipca 2008 r., Arcor i in., od C-152/07 do C-154/07, EU:C:2008:426, pkt 35; z 10 grudnia 2015 r., El Corte Inglés/OHIM, C-603/14 P, EU:C:2015:807; z 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 42, 43; z 6 listopada 2018 r., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, pkt 76); z 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 72; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 65.

precyzyjny i bezwarunkowy, nie może być stosowany w ramach sporu wyłącznie między podmiotami prywatnymi<sup>29</sup>. Sąd rozpoznający sprawę nie może zatem w tym przypadku odstąpić od stosowania sprzecznego z dyrektywą przepisu prawa wewnętrznego, co prowadziłoby do nałożenia na osobę będącą stroną postępowania sądowego dodatkowego obowiązku<sup>30</sup>.

Wspomnieć jednak trzeba, iż nie wyklucza się powołania na dyrektywę w **sytuacji tzw. triangularnej** (ang. *a triangular situation*, niem. *Dreiecksituation*), tj. wówczas, gdy skutki sporu prowadzonego na płaszczyźnie wertykalnej (czyli w relacji między osobą prywatną a państwem członkowskim) i dotyczącego dyrektywy mogą wpływać na sytuację prawną podmiotu trzeciego<sup>31</sup>. Ponadto sąd rozpoznający sprawę między podmiotami prywatnymi obowiązany jest odstąpić od stosowania przepisu prawa wewnętrznego sprzecznego z dyrektywą, jeżeli wymaga tego konieczność poszanowania ogólnej zasady prawa Unii, w tym skonkretyzowanej w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Wynika to z nakazu respektowania ogólnej zasady prawa Unii, którą konkretyzuje przepis dyrektywy<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Zob. np. wyroki TSUE: z 5 października 2004 r., Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 109; z 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 42; z 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 36; z 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 43).

<sup>30</sup> Zob. wyroki TSUE: z 3 maja 2005 r., Berlusconi i in., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, pkt 72, 73; z 17 lipca 2008 r., Arcor i in., od C-152/07 do C-154/07, EU:C:2008:426, pkt 35–44; z 27 lutego 2014 r., OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, pkt 46, 47; z 7 sierpnia 2018 r., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 49; z 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 73; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 67.

<sup>31</sup> Zob. np. wyroki TSUE: z 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in. (C-72/95, EU:C:1996:404); z 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12).

<sup>32</sup> Wyroki TSUE: z 22 listopada 2005 r., Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, pkt 76); z 19 stycznia 2010 r., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, pkt 46); z 19 kwietnia 2016 r., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, pkt 35–37); z 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 76, 77, 79); z 11 września 2018 r., IR (C-68/17, EU:C:2018:696, pkt 69–71); z 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 76, 80).

## 1.2. Zasada lojalnej współpracy i przyjaznej wykładni

### 1.2.1. Założenie

Kompetencja stanowienia norm prawnych obowiązujących na zasadzie pierwszeństwa bezpośrednio w państwach członkowskich Unii Europejskiej prowadzi do tzw. permanentnej sytuacji kolizyjnej. Jej rozstrzygnięcie jest możliwe jedynie przy uwzględnieniu „szczególnie przyjaznego wzajemnego dialogu i respektu”<sup>33</sup>.

W prawie polskim zasadzie nadrzędności Konstytucji RP, o której stanowi jej art. 8 ust. 1, towarzyszy wynikający z kolei z jej art. 9 i art. 90 nakaz respektowania i **przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisów prawa międzynarodowego**.

### 1.2.2. Tzw. „wykładnia zgodna” („prounijna”, przyjazna prawu Unii)

Elementem przyjaznego wzajemnego dialogu i respektu jest założenie stosowania wykładni prawa wewnętrznego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w taki sposób, iż będzie ona możliwa do pogodzenia z normami prawa Unii w jak najpełniejszym zakresie. Ta tzw. wykładnia w zgodzie z prawem Unii („wykładnia zgodna”, ang. *consistent interpretation*)<sup>34</sup> ma służyć urzeczywistnieniu celów i funkcji prawodawstwa unijnego. Dotyczy stosowania przepisów prawa wewnętrznego, które urzeczywistniają zasady i wartości oraz prawa podstawowe chronione w prawodawstwie Unii, w zakresie, w jakim ich treść została ustalona („dekodowana”) przez TSUE.

Nakaz wykładni zgodnej wynika z ogólnych zasad prawa unijnego (w tym skuteczności i pierwszeństwa). Wymaga uwzględnienia wszystkich przepisów prawa wewnętrznego i stosowania uznanych w porządku krajowym metod wykładni, by zapewnić pełną skuteczność przepisu prawa Unii<sup>35</sup>. Z kolei zasada przyjaznej

<sup>33</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2021 r. P 7/20.

<sup>34</sup> Także jako zasada „wykładni zgodnej” prawa wewnętrznego państwa członkowskiego (ang. *the principle of conforming interpretation*, niem. *Grundsatz der rahmenbeschlusskonformen Auslegung*).

<sup>35</sup> Zob. wyroki TSUE: z 5 września 2012 r., Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, pkt 56; z dnia 29 czerwca 2017 r., Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 34; z dnia 12 lutego 2019 r., TC, C-492/18



wykładni konstytucji jest traktowana jako element zasady lojalnej współpracy<sup>36</sup>.

Wykładnia „prounijna” prawa wewnętrznego („krajowego”) powinna być w miarę możliwości dokonywana z uwzględnieniem brzmienia i celu odpowiedniego aktu prawa Unii, tak aby osiągnąć przewidziany w nim skutek<sup>37</sup>. Nakaz wykładni zgodnej jest powiązany z wiążącym charakterem takich aktów dla państw członkowskich<sup>38</sup>.

Stosowanie tej wykładni nie jest uzależnione od tego, czy akt prawa UE wywiera bezpośredni skutek w systemie prawnym państwa członkowskiego. Wykładnia zgodna powinna sięgać tak daleko, jak to tylko możliwe, aby osiągnąć rezultat założony zarówno w aktach prawa pierwotnego, jak i pochodnego, w tym w dyrektywie<sup>39</sup>. Sformułowanie „tak daleko jak to tylko możliwe” (*as far as possibile*) Trybunał rozumie<sup>40</sup> w ten sposób, że wykładnia może iść „tak daleko, jak pozwalają sądowi **uprawnienia nadane mu** w prawie wewnętrznym”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, obowiązkiem sądu krajowego jest nadanie prawu krajowemu, które sąd ten ma zastosować, na tyle, na ile jest to możliwe, wykładni zgodnej z wymaganiami prawa Unii w ogólności (zatem nie ogranicza się do implementacji dyrektyw)<sup>41</sup>.

---

PPU, EU:C:2019:108, pkt 68; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 77.

<sup>36</sup> W orzecznictwie niemieckiego FSK (*Grundsatz der Europafreundlichkeit des Grundgesetzes*) wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 [354].

<sup>37</sup> Wyroki TSUE: z 16 czerwca 2005 r., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, pkt 43; z 5 września 2012 r., Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, pkt 54; z 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 59; z 29 czerwca 2017 r., Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 31; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 73.

<sup>38</sup> Wyroki TSUE: z 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 58, 61; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 72.

<sup>39</sup> Zob. wyroki TSUE: z 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89, *Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECLI:EU:C:1990:395, pkt 8.

<sup>40</sup> W wyroku z 10 kwietnia 1984 r., *Dorit Harz przeciwko Deutsche Tradax GmbH*, 79/83, ECLI:EU:C:1984:155.

<sup>41</sup> Wyroki TSUE z: 26 września 2000 r. w sprawie C-262/97, *Engelbrecht*, ECLI:EU:C:2000:492, pkt 39; 27 października 2009 r. w sprawie C-115/08

W prawie polskim skierowany do wszystkich organów władzy publicznej, w tym w szczególności do sądów, nakaz wykładni zgodnej (prounijnej) można wywieść z art. 9 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP (jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami).

W konsekwencji do sądu należy dokonanie wykładni prawa wewnętrznego w sposób, w możliwie największym zakresie, zgodny z prawem Unii<sup>42</sup>. Zasada ta jest uznawana za nierozłącznie związaną z systemem traktatów, gdyż pozwala sądom na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów<sup>43</sup>.

Zasada wykładni zgodnej może w szczególności prowadzić do konieczności zmiany nawet utrwalonego orzecznictwa, jeżeli uwzględniało ono wcześniej wykładnię prawa wewnętrznego, której nie da się pogodzić z celami aktu prawa Unii. Sąd wówczas powinien odstąpić od stosowania takiej sprzecznej wykładni prawa krajowego, nawet gdyby była ona przyjęta przez sąd wyższej instancji<sup>44</sup>. Oznacza to, że żaden sąd nie jest związany wykładnią „niezgodną”, choćby związanie miało wynikać z przepisów prawa wewnętrznego (w szczególności z uwagi na zasady ustrojowe obejmujące związanie orzeczeniami sądu konstytucyjnego czy reguły prawa procesowego). Nie stoi zatem na przeszkodzie zastosowaniu powyższej zasady wykładni wcześniejszy utrwalony i pozostający niezgodny z prawem Unii kierunek

---

ČEZ, ECLI:EU:C:2009:660, pkt 138; 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-91/08 Wall, ECLI:EU:C:2010:182, pkt 70.

<sup>42</sup> Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 101.

<sup>43</sup> Wyroki TSUE: z 19 grudnia 2013 r., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, pkt 75, 76; z 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 59; z 29 czerwca 2017 r., Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 31; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 57.

<sup>44</sup> Wyroki TSUE: z 19 kwietnia 2016 r., DI, C-441/14, EU:C:2016:278, pkt 33; z 29 czerwca 2017 r., Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 35, 36; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 78.

interpretacji przepisu prawa wewnętrznego lub jego takie stosowanie przez organy krajowe<sup>45</sup>.

Analizowana zasada obejmuje przede wszystkim prawo pierwotne (traktatowe). TSUE uznaje, że

do sądu państwa członkowskiego należy, w granicach uznania przysługującego mu na mocy prawa krajowego, przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu prawa krajowego, o ile to możliwe, dokonywanie wykładni zgodnej z wymogami obowiązującego prawa wspólnotowego oraz w zakresie, w jakim nie jest to możliwe, aby takie prawo krajowe nie miało zastosowania<sup>46</sup>.

Nakaz wykładni zgodnej dotyczy *imprimis* sytuacji, w której konieczne jest uwzględnienie celów dyrektywy<sup>47</sup>.

### 1.2.3. Przyjazna wykładnia norm konstytucyjnych

Zasada wykładni w zgodzie z prawem europejskim obejmuje przepisy konstytucyjne – w orzecznictwie określana jest jako „zasada wykładni Konstytucji w sposób przyjazny dla integracji europejskiej” i wspólnotowego porządku prawnego<sup>48</sup>. Powinny one być interpretowane w sposób przychylny procesowi integracji, tj. w taki, który pozwala unikać powstania sytuacji, kiedy przepisy prawa pierwotnego lub pochodnego Unii Europejskiej pozostawałyby w sprzeczności z prawem polskim.

Z zasady tej wynika przede wszystkim obowiązek poszukiwania przez organy krajowe rozwiązań prawnych, które **umożliwiają bezkonfliktowe funkcjonowanie regulacji ukształtowanych przez różne ośrodki prawodawcze** w ramach charakterystycznego dla Unii Europejskiej **multicentrycznego**<sup>49</sup> systemu prawnego.

<sup>45</sup> Wyroki TSUE: z 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 69; z 6 listopada 2018 r., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, pkt 60; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 79.

<sup>46</sup> Tak w wyroku z 4 lutego 1988 r. Mary Murphy i inni przeciwko An Bord Telecom Eireann, 157/86, ECLI:EU:C:1988:62.

<sup>47</sup> Zob. np. wyrok z 14 lipca 2000 r., Centrosteeel, C-456/98, EU:C:2000:402, pkt 17.

<sup>48</sup> Zob. wyroki TK: z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3; z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 112.

<sup>49</sup> Co do terminu zob. w szczególności E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.

Konstytucja RP wyznacza dopuszczalne granice treści zarówno norm unijnych, jak i odpowiednich przepisów ustawowych, a tym samym granice wykładni prounijnej.

#### 1.2.4. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać tę konstytucyjną zasadę wywodzoną z preambuły oraz z art. 9 Konstytucji. Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji tej zasady<sup>50</sup>.

W wyroku dotyczącym traktatu akcesyjnego (K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych, powinny współistnieć (koegzystować) na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Wszelkie sprzeczności winny być eliminowane przy zastosowaniu **wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego**. Wykładnia ta powinna uwzględniać założenie wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Oznacza to, iż Trybunał Sprawiedliwości powinien uwzględniać przychyłność dla krajowych systemów prawnych, natomiast państwa członkowskie najwyższy standard respektowania norm unijnych.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20<sup>51</sup>, dodano, iż na wszystkich organach państwa spoczywa obowiązek poszukiwania możliwości bezkonfliktowej kooperacji Konstytucji i prawa Unii Europejskiej. Trybunał zaznaczył, że z tak postrzeganym aspektem zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji zbieżna jest istotna treść art. 4 ust. 3 TUE („Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”).

<sup>50</sup> Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03.

<sup>51</sup> OTK ZU poz. 61/A/2020.

### 1.3. Granice pierwszeństwa

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada wykładni zgodnej ma nieprzekraczalne granice<sup>52</sup>.

Wykładnia przyjazna nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z brzmieniem norm konstytucyjnych. Stwierdzenie niezgodności prawa unijnego z Konstytucją stanowi jednak rozwiązanie ostateczne (ma charakter *ultima ratio*), tj. z braku innych sposobów rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego (wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09<sup>53</sup>). Wzruszenie tzw. domniemania konstytucyjności traktatu może nastąpić tylko w razie ustalenia, że „nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z ustawą zasadniczą”<sup>54</sup>.

W wyroku z 7 października 2021 r., K 3/21<sup>55</sup>, Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że wykładnia prawa UE dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości nie może być oczywiście arbitralna. Wraz z nakazem traktatowym poszanowania tożsamości konstytucyjnej i podstawowych funkcji państw członkowskich oraz zasad subsydiarności i proporcjonalności wyznacza ona nieprzekraczalne granice wykładni Konstytucji przyjaznej dla prawa europejskiego.

Wykładnia przyjazna prawu europejskiemu nie może prowadzić do niemożliwych do uzgodnienia z realizowanymi przez Konstytucję minimum funkcji gwarancyjnych<sup>56</sup>.

Za przekroczenie granicy integracji europejskiej uznaje się ewentualne przekazanie UE kompetencji organów władzy państwowej w zakresie, który skutkowałby tym, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne<sup>57</sup>. Nieprzekazywalne kompetencje organów władzy państwowej, stanowiąc o tożsamości konstytucyjnej państwa, jednocześnie

<sup>52</sup> Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 74.

<sup>53</sup> OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97.

<sup>54</sup> Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108.

<sup>55</sup> OTK ZU poz. 65/A/2022.

<sup>56</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49.

<sup>57</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04.

stanowią o jego suwerenności<sup>58</sup>. W tych granicach powinna mieścić się kompetencja TSUE (wcześniej ETS), pozostając w zgodzie z zasadą subsydiarności oraz założeniem wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi<sup>59</sup>. W konsekwencji rodzi to nakaz przychylności dla systemów prawnych państw członkowskich po stronie Trybunału Sprawiedliwości z jednej oraz powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych z drugiej strony. Jednak państwo członkowskie zachowuje prawo do oceny, czy prawodawczy organ wspólnotowy (unijne) wydając określony akt, działa w ramach przekazanych mu kompetencji i czy wykonuje te kompetencje zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności<sup>60</sup>.

Obowiązek wykładni zgodnej spoczywa na sądach państwa członkowskiego tak długo, jak długo prawo wewnętrzne można zastosować w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez przepis prawa Unii<sup>61</sup>. Skutki niemożności dokonania wykładni zgodnej oceniane są dwojako – z perspektywy prawa Unii z jednej z strony oraz na gruncie zasady hierarchicznej zgodności aktów prawnych prawodawstwa państwa członkowskiego z drugiej strony.

Również z perspektywy prawa Unii obowiązek wykładni zgodnej jest ograniczony przez ogólne zasady prawa (np. pewności prawa, niedziałania prawa wstecz) i nie może służyć jako podstawa **wykładni prawa wewnętrznego państwa członkowskiego *contra legem***<sup>62</sup>. Przy uwzględnieniu zasady pierwszeństwa uznaje się, że w razie niemożności dokonania wykładni zgodnej sąd obowiązany jest zapewnić **pełną skuteczność norm prawa Unii**, o ile

<sup>58</sup> Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09.

<sup>59</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Zob. wyroki TSUE z 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 66; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 102.

<sup>62</sup> Zob. wyroki TSUE z: 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 100; 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 25; 15 stycznia 2015 r., Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 39; z 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 66; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 102.

normy te mają charakter bezpośrednio skutecznych, także z urzędu (*ex officio*), a zatem nie stosując przepisów prawa wewnętrznego sprzecznych z prawem Unii (w tym późniejszych, bez żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylenie ich przez prawodawcę, lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym, a zatem także w postępowaniu przed sądem/trybunałem konstytucyjnym)<sup>63</sup>.

Powyższe różnice wynikające z jednej strony z hierarchiczności prawa polskiego, z drugiej z zasady pierwszeństwa i skuteczności (efektywności) prawa europejskiego tworzą potencjalne pola kolizji i wyznaczają ramy sporne między zakresem dopuszczalnego stosowania, a zatem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz jego zgodności z normami konstytucyjnymi prawodawstwa państwa członkowskiego.

#### 1.4. Zasada przekazania/przyznania

Zasada pierwszeństwa pozostaje ściśle związana z oceną ram kompetencyjnych organów i instytucji Unii, w tym przede wszystkim TSUE. Za jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej uznaje się **zasadę przyznania** (skonkretyzowanego ograniczonego przyznania/przekazania kompetencji<sup>64</sup>, ang. *the principle of conferral*, niem. *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*, franc. *le principe d'attribution*, zob. art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 zd. 1 TUE) oraz

<sup>63</sup> Zob. wyroki ETS/TSUE: z 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 16, 17, 21, 24; z 22 czerwca 1989 r., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 31; z 29 kwietnia 1999 r., Ciola, C-224/97, EU:C:1999:212, pkt 26, 30; z 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 34; z 14 września 2017 r., The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 54; z 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 46; z 19 czerwca 1990 r., Factortame i in., C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 19; z 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 55; z 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 41; z 6 listopada 2018 r., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, pkt 75; z 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 35; z 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61.

<sup>64</sup> Zob. Deklaracja nr 42 do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej w sprawie art. 352 TFUE; TWE, Opinia 2/94 z 28 marca 1996 r., przystąpienie do ETPC, Rec. 1996, I-1759, Nb. 30.

wynika z zasad konstytucyjnych państw członkowskich<sup>65</sup>. W art. 5 ust. 2 zd. 1 TUE doprecyzowano, że zgodnie z tą zasadą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich.

Zgodnie z tą zasadą organy Unii działać mogą wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych Unii w traktatach, ale także **do osiągnięcia celów określonych w traktatach**<sup>66</sup>.

Zasada przyznania wynikająca z TUE (art. 4 ust. 1) oraz zasada przekazania wynikająca z Konstytucji RP (art. 90 ust. 1) nie są tożsame, choć w założeniu pozostają komplementarne.

W świetle art. 90 ust. 1 i 3 Konstytucji:

1. przekazaniu nie podlega określony katalog kompetencji suwerennych – należą do nich kompetencje wynikające z naczelnych zasad konstytucyjnych oraz postanowień o prawach i wolnościach jednostki, które wyznaczają tożsamość państwa, w tym w szczególności wymaganie zapewnienia ochrony godności człowieka, zasadę państwowości, demokracji, państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, pomocniczości, a także nakaz zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych oraz **zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej**<sup>67</sup>;
2. domniemywa się przypisanie kompetencji państwom członkowskim, a w konsekwencji to do właściwości organów tych państw, nie zaś Unii, należą określone sfery regulacji<sup>68</sup>;
3. przekazanie kompetencji zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP nie może mieć charakteru blankietowego ani dorozumianego;
4. przekazanie kompetencji w niektórych sprawach wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji (niem. *Kompetenz-Kompetenz*, ang. *implied powers*)<sup>69</sup>, w tym niedo-

<sup>65</sup> Zob. wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 (350); 142, 123 (219 par. 185).

<sup>66</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2021 r. P 7/20.

<sup>67</sup> Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, zob. też K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 284 i n.

<sup>68</sup> Zob. wyrok TK z 14 lipca 2021 r. P 7/20

<sup>69</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2021 r. P 7/20.



- puszczalne jest wywodzenie nowych kompetencji z kompetencji przekazanych;
- 5) przekazane kompetencje powinny być wykonywane w sposób „łagodny” wobec kompetencji państw członkowskich<sup>70</sup>;
  - 6) interpretacja ram i treści kompetencji przekazanych nie może być rozszerzająca;
  - 7) rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga podstawy w umowie międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP<sup>71</sup>.

W szczególności przyznane Trybunałowi Sprawiedliwości kompetencje w zakresie interpretacji i stosowania prawa Unii nie są nieograniczone, zaś dokonywana wykładnia nie może być arbitralna. Sądy konstytucyjne państw członkowskich nie mogą zastępować TSUE w wykładni traktatów czy w ogólności prawa unijnego (zob. art. 19 ust. 1 i 3 TUE). Natomiast sądom państw członkowskich jako „panów (gospodarzy) traktatów” (ang. *masters of treaties*, niem. *Herren der Verträge*)<sup>72</sup> przysługuje w zakresie oceny dopuszczalnych ram przekazania/przyznania „prawo do ostatniego słowa”<sup>73</sup> co do tego, czy i w jakim zakresie państwo członkowskie wyraziło zgodę na przekazanie określonych kompetencji na rzecz Unii Europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny w nowszym orzecznictwie zaznacza, że przepisy TUE są częścią porządku prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej i każdy akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji musi pozostawać z nimi w zgodzie, zaś kontrola hierarchicznej zgodności aktów prawnych tworzących konstytucyjny system źródeł prawa stanowi wyłączną kompetencję Trybunału. W razie odwołania w treści aktu prawa wewnętrznego (w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji) do aktu prawa Unii Europejskiej, także w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny pozostaje **sądem „ostatniego słowa” w sprawie zachowania hierarchicznej spójności konstytucyjnego systemu źródeł prawa**, stojąc nie tylko

<sup>70</sup> Zob. wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 (392 i n.)

<sup>71</sup> Zob. wyrok TK w sprawie K 32/09; wyrok TK z 14 lipca 2021 r. P 7/20.

<sup>72</sup> Zob. w szczególności wyrok FSK z 15 grudnia 2015 r., 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317.

<sup>73</sup> Wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21.

na straży Konstytucji, ale również traktatów konstytuujących Unię Europejską, do czego podstawę daje wyraźna dyspozycja konstytucyjna w art. 188 Konstytucji RP<sup>74</sup>.

### 1.5. Kontrola *ultra vires*

Kontrola *ultra vires* służyć ma weryfikacji kierunków działania Unii, uniemożliwiając poszerzanie zakresu procesu integracyjnego. Dotyczy ona oceny zakresu i ewentualnego przekroczenia kompetencji instytucji i organów – w związku z relacją prawo wewnętrzne (krajowe)–prawo Unii Europejskiej. Kompetencje organów unijnych, w tym tzw. kompetencji powierzonych, są określone przede wszystkim w art. 3, 4 i 6 TUE.

Unia Europejska działa *ultra vires*, jeżeli narusza granice kompetencji przekazanych w traktatach. Przekroczenie ram kompetencyjnych organów i instytucji UE powoduje, że wydane poza nimi akty nie są objęte zasadą pierwszeństwa<sup>75</sup>. Zasada pierwszeństwa nie ma zatem charakteru bezwarunkowego i nie została przyznana żadnemu z organów UE niejako „blankietowo”.

Ogólnie kompetencje dzieli się na:

1. wyłączne państw członkowskich;
2. traktatowe wyłączne Unii Europejskiej;
3. traktatowe dzielone (konkurencyjne) Unii i państw członkowskich (realizowane po stronie Unii w ramach praktyki tzw. „zajętego pola” w procedurze harmonizacji lub unifikacji prawa w pewnych obszarach);
4. traktatowe wspierające działania państw członkowskich<sup>76</sup>.

Zasada pierwszeństwa wraz z zasadą skuteczności stanowią podstawę zarówno do przyznania istotnej roli wykładni rozszerzającej, jak i uzasadnienie poszerzania zakresu kompetencji przekazanych w świetle postanowień traktatowych, w szczególności w szeroko rozumianej sferze prawodawczej – dotyczących harmonizacji prawa oraz kompetencji wykładniczych TSUE<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20.

<sup>75</sup> Wyroki TK z 11 maja 2005 r., K 18/04; z 14 lipca 2021 r., P 7/20.

<sup>76</sup> W. Czapliński, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie rozwoju prawa europejskiego*, Warszawa 2021, s. 38–40.

<sup>77</sup> Zob. np. ibidem, s. 43.

Prowadzi to do przypisania Trybunałowi swoistych kompetencji dorozumianych (ang. *implied powers*), w tym dotyczących ustalenia ram jego własnych kompetencji oraz ich braku po stronie organów władzy publicznej państw członkowskich (w tym w szczególności sądów/trybunałów konstytucyjnych).

Wywodzona z traktatów w drodze wykładni zasada pierwszeństwa nie pozostaje *a limine* niezgodna z Konstytucją RP, ponieważ można ją wyprowadzić z art. 91 ustawy zasadniczej, o ile zasada ta jest stosowana w obszarze kompetencji przekazanych na rzecz UE (art. 4 ust. 1 TUE) oraz w granicach zasad proporcjonalności i subsydiarności (art. 5 ust. 1 TUE), z poszanowaniem polskiej tożsamości narodowej i podstawowych funkcji państwa (art. 4 ust. 2 TUE). Odrzucenie zasady pierwszeństwa w ogólności oznaczałoby negację elementu istoty prawa Unii w jej kształcie utrwalonym w orzecznictwie TSUE<sup>78</sup>.

O naruszeniu zasady przekazania w świetle Konstytucji RP można mówić w sytuacji, gdy instytucje i organy Unii Europejskiej w sposób naruszający zasadę przyznania wykraczają poza ustalone traktatowo kompetencje w sposób oczywisty i kwalifikowany („strukturalnie istotny”). Z oczywistością przekroczenia mamy do czynienia w przypadku **istotnej zmiany struktury kompetencji kosztem kompetencji państw członkowskich**, gdy przekroczenie granic kompetencji narusza zasadę przekazania i praworządności<sup>79</sup>, tj. przede wszystkim w sytuacji, gdy wykonywanie odpowiednich kompetencji przez określony organ Unii Europejskiej wymagałoby zmiany traktatu (art. 48 TUE). Tak rozumiane naruszenie norm kompetencyjnych może mieć różną formę (np. dyrektyw, decyzji, ale także orzeczeń TSUE). W razie przekroczenia kompetencji przez TSUE może dojść do nadania przepisom unijnym treści niezgodnej z traktatami<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Zob. opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166.

<sup>79</sup> Zob. postanowienie FSK z 6 lipca 2010 r., 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286 (304).

<sup>80</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2021 r. P 7/20.

Stosowanie tzw. kontroli *ultra vires*<sup>81</sup> wobec aktów organów i instytucji Unii Europejskiej dopuszczają sądy konstytucyjne państw członkowskich, w tym polski Trybunał Konstytucyjny<sup>82</sup> oraz niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny (FSK)<sup>83</sup>. W istotnej mierze wnioski obu sądów konstytucyjnych pozostają w analizowanym zakresie zbieżne, choć sam zakres dopuszczalnej weryfikacji hierarchicznej zgodności w świetle ustaw zasadniczych pozostaje odmienny. W szczególności, w przeciwieństwie do FSK, polski Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji w zakresie kontroli zgodności z normami konstytucyjnymi aktów stosowania prawa (zob. w szczególności art. 188 Konstytucji RP). Kognicji polskiego Trybunału Konstytucyjnego podlegają zarówno akty unijnego prawa pochodnego (rozporządzenia<sup>84</sup> w przypadku tzw. kontroli konkretnej, tj. w drodze skargi konstytucyjnej w świetle art. 79 Konstytucji RP), jak i niektóre akty prawa wewnętrznego niewymienione wprost w art. 188 Konstytucji RP<sup>85</sup> (np. abstrak-

<sup>81</sup> Obok naruszenia kompetencji treściowej wyróżnia się naruszenie kompetencji polegające na wykroczeniu poza zakres żądania strony lub uczestnika postępowania (*ultra petita*).

<sup>82</sup> Przykładowo, w wyroku z 14 lipca 2021 r. wydany w sprawie P 7/20 Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności, że art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE w związku z art. 279 TFUE jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że Trybunał Sprawiedliwości przekroczył przyznane mu kompetencje, tj. orzekł *ultra vires*, zarządzając wobec Rzeczypospolitej Polskiej środki tymczasowe, odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami (zob. postanowienie TSUE z 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, pkt 10, 11).

<sup>83</sup> Postanowienie FSK z 6 lipca 2010 r., 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286 (302 ff.), sprawa Honeywell; postanowienie FSK z 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 134, 366 (382 i nast. nb. 22 i nast.); wyrok FSK z 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 142, 123 (198 ff. Nb. 143 i nast.); BVerfG, wyrok FSK z 30 lipca 2019 r., 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Nb. 140 i nast..

<sup>84</sup> Wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97; zob. też M. Zubik, „Akt normatywny” jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31, s. 735–736.

<sup>85</sup> Trybunał uznaje, iż o jego kognicji nie decyduje wydanie aktu podstawowego w oparciu o podstawę prawną lub bez jej istnienia (aktu nielegalnego), lecz treść aktu (zob. orzeczenie TK z 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10; także orzeczenia z: 19 czerwca 1992 r., U 6/92,

cyjne uchwały Sejmu RP oraz mające taki charakter uchwały Sądu Najwyższego, które mają moc zasad prawnych<sup>86</sup>). Nie jest zatem wykluczone, iż podobny skutek można odnieść do orzeczeń TSUE wydanych w trybie pytań prejudycjalnych (art. 267 TUE).

Wykroczenie poza ramy kompetencji przyznanych zwykle wskazywane jest w związku z przypisaniem organom Unii kompetencji dorozumianych (tzw. klauzuli elastyczności)<sup>87</sup>. W ramach konstytucyjnych kompetencji i w celu ochrony polskiej tożsamości konstytucyjnej TK uznaje, iż ma obowiązek badać zgodność z Konstytucją w trybie kontroli *ultra vires* normy unijnego prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego i prawa pomocniczego<sup>88</sup>. Trybunał **może kontrolować zatem zarówno akt przekazania konkretnej kompetencji, jak i sposób jej wykonywania**. Wskazuje przy tym, że analizę trybu oraz właściwości i kompetencji podczas tworzenia aktów normatywnych poddanych kontroli w trybie art. 193 Konstytucji Trybunał dokonuje z urzędu<sup>89</sup>. Test *ultra vires*, polegający na sprawdzeniu zakresu kompetencji organu władzy publicznej oraz sposobu ich użycia, jest – jak wskazano w wyroku TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20 – *ipso facto* zwykle stosowany przy kontroli zgodności norm z zasadą legalizmu. Prowadząc

---

OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 28 czerwca 1994 r., K 6/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 14; 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31; 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 17; postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 41; wyroki TK z: 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127; 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45; 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 160; 27 października 2010 r., K 10/08; 4 grudnia 2012 r., U 3/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 131, 1 czerwca 2017 r., U 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 46, 24 października 2017 r., K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68; postanowienia TK z: 14 grudnia 1999 r., U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170; 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1; 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4; 17 października 2018 r., U 2/17, OTK ZU A/2018, poz. 62; 12 czerwca 2019 r., U 1/19, OTK ZU A/2019, poz. 32; 12 marca 2020 r., U 1/17, OTK ZU A/2020, poz. 11.

<sup>86</sup> Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20.

<sup>87</sup> Zob. wyrok ETS z 12 lipca 1973 r. w sprawie Massey-Ferguson, 8/73, EU:C:1973:90.

<sup>88</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20.

<sup>89</sup> Zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 14 listopada 2018 r., Kp 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 4.

kontrolę *ultra vires*, z uwagi na ograniczone ramy przedmiotowe kontroli konstytucyjności prawa, **Trybunał Konstytucyjny ocenia w zakresie odnoszącym się do wyroków TSUE nie samą treść orzeczenia, lecz zgodność skutku orzeczenia z Konstytucją RP**<sup>90</sup>.

W razie stwierdzenia naruszenia zasady przekazania odpowiednio władze państwa członkowskiego w zakresie własnych kompetencji w świetle norm konstytucyjnych powinny podjąć działania w celu **przywrócenia tzw. porządku kompetencji**<sup>91</sup>. Organy konstytucyjne w zależności od wewnętrznych aktów rangi konstytucyjnej dysponują przy tym różnymi rozwiązaniami, w tym, w koniecznym zakresie, w celu **zniesienia aktów nieobjętych programem integracji**<sup>92</sup>.

## 2. Hierarchia aktów prawnych państwa członkowskiego

### 2.1. Zasady ogólne hierarchiczności źródeł prawa

W kontynentalnych porządkach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej przyjmowana jest zazwyczaj hierarchia obowiązujących w tych systemach aktów prawnych, w tym przede wszystkim aktów o charakterze normatywnym. Jedynie w nielicznych z nich normowana jest relacja tych aktów, w tym o randze konstytucyjnej względem przepisów prawa Unii Europejskiej<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20.

<sup>91</sup> Zob. postanowienie FSK z 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 134, 366 (397 ref. 53); BVerfGE 142, 123 (209f. ref. 167; wyrok Senatu II 30 lipca 2019 r. – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Nb. 147.

<sup>92</sup> Zob. postanowienie FSK z 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 134, 366 (395f. Nb. 49); BVerfGE 142, 123 (211 i nast. nb. 170 i nast.); BVerfG, orzeczenie II Senatu z 30 lipca 2019 r. 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 Nb. 149; wyrok FSK z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, nb. 109.

<sup>93</sup> Np. we Francji art. 55 oraz art. 88-1–88-7 Konstytucji, w Austrii federalna ustawa konstytucyjna o przystąpieniu do Unii Europejskiej – *Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union* (BGBl. z 9 września 1994 r., nr 232, poz. 744/1994), w Hiszpanii art. 96

W niektórych bywa ona precyzowana w orzecznictwie sądów (trybunałów) konstytucyjnych.

Zasadniczo w hierarchii źródeł prawa akty pierwotnego prawa Unii Europejskiej uznawane są za należące do kategorii umów międzynarodowych. W prawodawstwie polskim kwestie te reguluje Konstytucja RP w art. 8 ust. 1, art. 9 oraz art. 90 ust. 1.

Pierwszy z tych przepisów nakazuje traktować Konstytucję jako akt normatywny najwyższej rangi w hierarchii obowiązujących w Polsce źródeł prawa. Z kolei zgodnie z art. 9 Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Natomiast art. 91 ust. 1 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Dodać należy, że wynikająca z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską bezpośrednia stosowalność prawa stanowionego przez organizację międzynarodową oznacza, iż akty tego prawa mają pierwszeństwo w razie ich kolizji z ustawami. Pierwszeństwo jednak nie oznacza i nie może być utożsamiane z ich hierarchicznym umiejscowieniem na równi z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP wynika nadrzędność, a w związku z tym także pierwszeństwo Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej<sup>94</sup>. Pierwszeństwo obowiązywania jednych norm prawych nie wyklucza pierwszeństwa stosowania innych norm (w tym wynikających z przepisów prawa Unii). Nie stoi temu na przeszkodzie zasada nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji<sup>95</sup>.

## 2.2. Hierarchiczność a pierwszeństwo obowiązywania oraz stosowania

Przewidziane w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP pierwszeństwo aktów prawa międzynarodowego ani obowiązek respektowania przez Rzeczpospolitą Polską wiążących ją norm prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) nie są równoznaczne z uznaniem ich

---

ust. 1 Konstytucji z 27 grudnia 1978 r., w Republice Federalnej Niemiec art. 23 Ustawy Zasadniczej.

<sup>94</sup> Wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61.

<sup>95</sup> Odmienne TK w wyroku w sprawie K 3/21.

pierwszeństwa przed postanowieniami Konstytucji. Ta bowiem pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, a w konsekwencji również względem aktów wydanych na podstawie tych umów. Konstytucja korzysta zatem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania (art. 8)<sup>96</sup>.

### 3. Kontrola konstytucyjności prawa a prawo Unii Europejskiej

#### 3.1. Konstytucyjność ram kompetencyjnych organów i instytucji UE

Mimo szczególnego charakteru tej organizacji oraz stanowionego przez nią prawa Unia Europejska jest traktatową unią suwerennych państw<sup>97</sup>. Ustrojodawca nie przyznał władzy państwowej kompetencji do dowolnego dysponowania suwerennością państwa<sup>98</sup>. Zasady konstytucyjne nie mogą być relatywizowane i jako takie obowiązują wszystkie organy konstytucyjne (władzy publicznej) państwa członkowskiego. Konstytucyjne zastrzeżenie kontroli prawa europejskiego (niem. *europaverfassungrechtliche Kontrollvorbehalte*) wyklucza nieograniczony prymat stosowania prawa unijnego<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Zob. wyroki TK: z 11 maja 2005 r.; z 24 listopada 2010 r., K 32/09; z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97; z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20 z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20; z 14 lipca 2021 r., P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49; z 7 października 2021 r., K 3/21.

<sup>97</sup> Wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., sygn. 2 BvE 2/08, 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08 i 182/09, BVerfGE 123, 267 (wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony)

<sup>98</sup> Postanowienie FSK z 15 grudnia 2015 r., 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317; BVerfGE 140 coll. 317 (337, 338); zob. także powołane tam wyroki TSUE z: 2 lipca 1996 r., Komisja/Luksemburg, C-473/93, ECLI:EU:C:1996:263, pkt 35; 14 października 2004, Omega, C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614, pkt 31 i nast.; 12 czerwca 2014, Digibet i Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 34.

<sup>99</sup> Zob. wyrok FSK z 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 142, 123 (203 nb. 153); postanowienie FSK z 13 lutego 2020 r., 2 BvR



Kompetencje odpowiednich organów kontroli prawa państw członkowskich Unii, w tym przede wszystkim sądów konstytucyjnych, dotyczyć mogą zarówno oceny aktów stanowienia prawa i stosowania prawa w zakresie kompetencji organów oraz instytucji UE, jak i kontroli treści odpowiednich aktów prawnych (prawa pierwotnego oraz pochodnego). Obok polskiego Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego dopuszczalność hierarchicznej kontroli konstytucyjności aktów Unii Europejskiej potwierdzają także inne sądy konstytucyjne państw członkowskich (np. deklaracja hiszpańskiego *Tribunal Constitucional* z 13 grudnia 2004 r., DTC 1/2004, czeski Sąd Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2009 r. o sygn. Pl. ÚS 29/09, łotewski Sąd Konstytucyjny *Satversmes tiesa* w wyroku z 7 kwietnia 2009 r., 2008-35-01, ust. nr 17), włoski Sąd Konstytucyjny w decyzji z 23 stycznia 2019 r., nr 20/2019, francuska Rada Konstytucyjna w orzeczeniu nr 2017-749 DC z 31 lipca 2017 r., francuska Rada Stanu (*Conseil d'État*) w orzeczeniu nr 393099 z 21 kwietnia 2021 r., rumuński sąd konstytucyjny (*Curtea Constituțională*) w orzeczeniu z 22 czerwca 2021 r. nr 390/2021<sup>100</sup>).

W wyroku z 11 maja 2005 r., K 18/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że:

Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne) wydając określone przepisy prawa, działały w ramach kompetencji przekazanych i wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności.

Trybunał stwierdził, że „Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego”.

Kompetencje instytucji Unii Europejskiej w istocie pochodzą od samych państw członkowskich i w tym znaczeniu nie mają charakteru autonomicznego. W wyroku TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20, przypomniano, że Unia Europejska dysponuje wyłącznie

---

739/17, BVerfGE 153, 74 (163 nb. 166); wyrok FSK z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17 (151 nb. 234).

<sup>100</sup> Monitorul Oficial, Partea I nr. 612 din 22 iunie 2021.

kompetencjami przyznanymi przez państwa członkowskie działającymi na podstawie swoich konstytucji (ustaw zasadniczych). W związku z tym to państwa członkowskie ostatecznie decydują poprzez właściwe organy konstytucyjne i z wykorzystaniem kryteriów ważności według zasad ustrojowych prawa wewnętrznego, czy i w jakim zakresie prawo unijne może rościć sobie prawo do ważności i pierwszeństwa w danym państwie członkowskim<sup>101</sup>.

Uznanie, iż właściwe organy władzy sądowniczej, w tym sądy konstytucyjne państw członkowskich, nie mają kompetencji w zakresie kontroli *ultra vires*, prowadziłyby do przeniesienia wyłącznej oceny ram kompetencji, a w konsekwencji dopuszczalnych regulacji w każdej sferze prawa (ustrojowego, materialnego, procesowego) na odpowiednie instytucje unijne, niezależnie od tego, czy wykładnia tych norm skutkowałaby w istocie zmianą traktatów bądź poszerzeniem kompetencji organów UE. Wykluczałoby to bowiem przede wszystkim możliwość oceny zakresu kompetencji organów Unii, w tym Trybunału Sprawiedliwości, co do których ram on sam mógłby w sposób wiążący się wypowiedzieć (tzw. teoria kompetencji do kompetencji, niem. *Kompetenz-Kompetenz*).

### 3.2. Zasada pierwszeństwa a nadrzędność Konstytucji RP

Usunięcie kolizji pomiędzy zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa UE oraz zasadą nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji jest możliwe pod warunkiem ścisłego i uczciwego przestrzegania, w myśl zasady szczerzej współpracy, zasady przyznania ustanowionej w art. 4 ust. 1 TUE, co oznacza również powstrzymanie się przez organy UE od działania poza granicami ustanowionymi w art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 TUE<sup>102</sup>.

W razie kolizji zasad – unijnej bezpośredniego stosowania oraz pierwszeństwa prawa UE z zasadami nadrzędności oraz bezpośredniego obowiązywania i stosowania Konstytucji RP – może powstać stan, w którym kolizja taka nie może zostać usunięta

<sup>101</sup> Zob. postanowienie FSK z 8 kwietnia 1987 r., 2 BvR 687/85, BVerfGE 75, 223 [242]; BVerfGE 89, 155 [190]; wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 [348 n., 381 n.]; BVerfGE 126, 286 [302 n.]; BVerfGE 134, 366 [384 pkt 26].

<sup>102</sup> Tak w wyrokach w sprawach P 7/20 oraz K 3/21.

z uwzględnieniem tzw. prounijnej wykładni Konstytucji z jednej oraz prokonstytucyjnej wykładni traktatów z drugiej strony (tzw. nieusuwalna kolizja). Chodzi zatem o sytuacje, gdy w istocie oba porządki prawne – unijny i konstytucyjny – wzajemnie się wykluczają. Wówczas konieczne jest dokonanie oceny na gruncie zasad ograniczonego przekazania (kontroli *ultra vires*) oraz hierarchii norm w wewnętrznym porządku prawnym, nie zaś z perspektywy zasady pierwszeństwa. Zgoda państwa członkowskiego na poddanie tzw. wieloskładnikowemu systemowi prawa nie oznacza wyłączenia organów UE spod kontroli w zakresie kompetencji nieprzekazanych oraz tożsamości konstytucyjnej<sup>103</sup>. Uznanie obu zasad odnoszących się do prawa Unii (pierwszeństwa i bezpośredniego skutku), nie eliminuje bowiem reguły hierarchicznej nadrzędności Konstytucji RP (art. 8)<sup>104</sup>.

W procesie sądowego stosowania prawa priorytet w takich przypadkach przyznać należy zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Jest tak w szczególności z uwagi na konstytucyjną zasadę państwa demokratycznego (art. 2) oraz nadrzędności Konstytucji w polskim porządku ustrojowym w ogólności (art. 8 ust. 1), z którym związana jest **niedozna-  
jąca wyjątków reguła (nie zasada!) związania sądu** (art. 178 Konstytucji RP).

Przekazanie kompetencji skutkuje wykonywaniem kompetencji władz publicznych przez organy i instytucje UE niemające legitymacji demokratycznej<sup>105</sup>. To zaś oznacza, iż każdorazowo ocena dopuszczalnych ram i zakresu wykonywania kompetencji przez organy i instytucje Unii Europejskiej powinna być dokonywana z uwzględnieniem minimalnego poziomu legitymacji demokratycznej, którą dysponują odpowiednie instytucje państw członkowskich (niem. *Mindestmaß an demokratischer Legitimation und Kontrolle*<sup>106</sup>, zob. art. 2 oraz art. 4 Konstytucji

<sup>103</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20.

<sup>104</sup> Wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21.

<sup>105</sup> Zob. wyrok FSK z 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 142, 123 (219 Nb. 185).

<sup>106</sup> Zob. wyrok FSK z 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728-2731/13, 2 BvE 13/13, BVerfGE 142, 123 (201 nb. 149); BVerfG, orzeczenie II Senatu z dnia 30 lipca

RP, które to przepisy składają się na tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej i wyznaczają ramy tzw. kompetencji nieprzekazywalnych, które mogą być wykonywane jedynie przez organy wewnętrzne państwa<sup>107</sup>).

Stwierdzenie naruszenia tożsamości konstytucyjnej jest zastrzeżone dla właściwego sądu konstytucyjnego<sup>108</sup>. W wyroku z 7 października 2021 r., K 3/21, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że Unia jako powiernik kompetencji musi je wykonywać z poszanowaniem tożsamości narodowej i tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich oraz w ramach zasad proporcjonalności i subsydiarności. Wypada zauważyć, że TK konsekwentnie do tej wartości się odwołuje, podobnie zresztą jak Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do tożsamości narodowej poszczególnych państw członkowskich<sup>109</sup>. W szczególności organizacja ani ustrój organów państwa, w tym sądów, nie należą w ocenie TK do „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, o których stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego prawo UE nie wykazuje pierwszeństwa stosowania w przypadku kolizji z Konstytucją (*a contrario* z art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji). Sposób rozumienia i stosowania zasady pierwszeństwa prawa UE musi respektować wskazane konstytucyjne reguły kolizyjne i nie może prowadzić do przełamania pierwszeństwa stosowania ustawy zasadniczej jako konsekwencji obowiązku jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>110</sup>.

---

2019 r., 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, BVerfGE 151, 202; wyrok FSK z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17, nb. 112.

<sup>107</sup> Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09; zob. też: L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1997, s. 148.

<sup>108</sup> Zob. wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 [354]), w tym w ramach skargi konstytucyjnej (art. 93 (1) nr 4a GG) (zob. wyrok FSK z 2 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 (Traktat z Lizbony), BVerfGE 123, 267 [354 i n.]); postanowienie FSK z 15 grudnia 2015 r., 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317.

<sup>109</sup> Zob. wyroki TSUE: z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09 Sayn-Wittgenstein, ECLI:EU:C:2010:806, pkt 92; z 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 Runevič-Vardyn, ECLI:EU:C:2011:291.

<sup>110</sup> Wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21.



**KAROLINA TETŁAK**

## Mechanizm ekonomiczny ochrony państwa prawnego w Unii Europejskiej

**Tezy: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu** wprowadza przepisy ustanawiające środki ochrony budżetu Unii w przypadku naruszenia wspólnych wartości UE, w tym zasady państwa prawnego w państwach członkowskich. **Mechanizm warunkowości** odnoszący się do ochrony praworządności **narusza elementy zasady państwa prawnego**, takie jak: zakaz arbitralności, zasada pewności prawa i zakaz obchodzenia prawa.

Po pierwsze, Rozporządzenie nie wprowadza jasnych kryteriów co do praworządności, lecz przyznaje instytucjom Unii Europejskiej dyskrecjonalne uprawnienia w odniesieniu do procesowych i materialnoprawnych przesłanek stosowania środków ochrony budżetu UE. Pod ogólnymi sformułowaniami dotyczącymi wartości wprowadzono uznaniowość, a wręcz arbitralność decyzji podejmowanych przez organy Unii. Wyrażenia zawarte w Rozporządzeniu mogą być różnie interpretowane i służyć do ingerowania w samodzielność państw, ich politykę oraz strukturę organów poprzez swoisty szantaż finansowy.

Po drugie, nie wymaga się, aby praworządność była powiązana – na zasadzie wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego – z określonymi (konkretnymi) naruszeniami zagrażającymi budżetowi UE, mimo że deklarowanym celem jest ochrona interesów finansowych Unii.

Po trzecie, Rozporządzenie powiela i w pewnym stopniu modyfikuje procedurę przewidzianą w art. 7 TUE służącą ochronie praworządności, co stanowi naruszenie prawa pierwotnego UE. Mechanizm warunkowości jest wyraźnie obliczony na ominięcie wymogów wynikających z art. 7 TUE, takich jak konieczność uzyskania jednomyślności co do naruszenia wartości wskazanych w art. 2 TUE.

**Słowa kluczowe:** mechanizm warunkowości, mechanizm ekonomiczny, zasada państwa prawnego, państwo prawne, praworządność, budżet UE, środki ochrony budżetu UE

## 1. Mechanizmy ochrony państwa prawnego w Unii Europejskiej

**Zasada państwa prawnego** stanowi jedną z podstawowych wartości, na jakich opiera się Unia Europejska. W świetle art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) do wartości wspólnych państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn należą wartości: poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

W prawie unijnym przewidziano dwa mechanizmy ochrony wspólnych wartości, w tym zasady państwa prawnego: mechanizm polityczny oraz mechanizm ekonomiczny. Mechanizm polityczny, zawarty w art. 7 TUE, przewiduje dwie procedury na wypadek naruszenia unijnych wartości przez państwa członkowskie UE. Stwierdzenie stałego i poważnego naruszenia wartości UE wymaga **jednomyślności** wśród szefów państw i rządów UE.

Mechanizm ekonomiczny ochrony praworządności obowiązuje od dnia 1 stycznia 2021 r. na mocy **Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii**. Rozporządzenie wprowadza przepisy ustanawiające środki ochrony budżetu Unii w przypadku naruszenia zasady państwa prawnego w państwach członkowskich.

## 2. Pojęcie państwa prawnego

Koncepcja państwa prawnego (praworządność) polega na założeniu, iż obowiązujące prawo ma pozycję nadrzędną w systemie politycznym, wiążąc rządzących i wyznaczając zakres ich kompetencji, a obywatelom gwarantując szereg praw i wolności. Praworządność oznacza zatem obowiązek władz publicznych do działania zgodnie z prawem i w granicach prawa oraz zakaz podejmowania arbitralnych decyzji i umożliwienie obywatelom zaskarżenia działań organów władzy przed niezależnymi sądami. Gwarantuje również walkę z korupcją, która niesprawiedliwie faworyzuje jednych ze szkodą dla innych, oraz ochronę wolności mediów, zapewniając tym samym, że opinia publiczna jest właściwie informowana o działaniach rządu.

Definicję legalną państwa prawnego, niezbędną do określenia, czy dane państwo członkowskie kieruje się wspólnymi wartościami UE, sformułowano w art. 2 pkt a) Rozporządzenia.

Państwo prawne odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezależne i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE.

Zgodnie z pkt 3 preambuły Rozporządzenia, zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga w szczególności przestrzegania zasady legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia



prawa, zasady pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy oraz zasady podziału władz.

W pkt 6 preambuły wskazano, że chociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak: wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych.

W pkt 7 preambuły Rozporządzenia podkreślono, że w każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii<sup>1</sup>, poszanowanie państwa prawnego jest jednym z zasadniczych warunków zgodności z **zasadą należytego zarządzania finansami** wyrażoną w art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem oraz gdy przypadki nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, korupcji, konfliktu interesów oraz innych naruszeń prawa są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze i prokuraturę. Arbitralne lub bezprawne decyzje organów publicznych, w tym organów ścigania, mogą być poddane skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezawisłe sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (pkt 8 preambuły).

W Rozporządzeniu wskazano, że istnieje zatem wyraźne **powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii** zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami (pkt 13 preambuły).

---

<sup>1</sup> W tym zasoby przydzielone z Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz odbudowy ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 oraz w ramach pożyczek i innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii oraz niezależnie od metody wykonania, którą stosują.

### 3. Naruszenie zasady państwa prawnego

Naruszenie zasad państwa prawnego, w szczególności oddziałujące na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej, może poważnie szkodzić interesom finansowym Unii. Dochodzi do tego w przypadku indywidualnych naruszeń zasady państwa prawnego, a w szczególności, w przypadku naruszeń, które są powszechne lub wynikają z powtarzających się praktyk lub zaniechań ze strony organów publicznych, lub z przyjętych przez takie organy środków o charakterze ogólnym (pkt 15 preambuły Rozporządzenia).

W świetle Rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać:

- a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa;
- b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji, lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na prawidłowe funkcjonowanie tych organów, lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
- c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar.

Szczególne miejsce w preambule rozporządzenia poświęcono **niezawisłości i bezstronności sądownictwa**<sup>2</sup>, wskazując, że powinny one być zawsze zagwarantowane, a służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Sądownictwo, służby dochodzeniowo-śledcze i prokuratura powinny dysponować wystarczającymi zasobami finansowymi i ludzkimi oraz

<sup>2</sup> Skupienie na niezawisłości sądownictwa wydaje się ewidentnie wymierzone w polskie regulacje w zakresie sądownictwa, w tym dotyczące Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

odpowiednimi procedurami, by działać skutecznie i w sposób zapewniający pełne poszanowanie prawa do bezstronnego sądu, w tym poszanowanie prawa do obrony. Prawomocne wyroki powinny być skutecznie wykonywane. Warunki te są niezbędne jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami organów publicznych mogącymi szkodzić interesom finansowym Unii (pkt 9 preambuły).

Niezawisłość sądownictwa zakłada w szczególności, że dany organ wymiaru sprawiedliwości jest w stanie wypełniać – zarówno na mocy stosownych przepisów, jak i w praktyce – swe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów (pkt 10 preambuły).

Zgodnie z Rozporządzeniem naruszenia zasad państwa prawnego muszą dotyczyć co najmniej jednego z następujących elementów:

- a) prawidłowego funkcjonowania organów wykonujących budżet Unii, w tym pożyczki i inne instrumenty gwarantowane przez budżet Unii, w szczególności w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub procedur przyznawania dotacji;
- b) prawidłowego funkcjonowania organów przeprowadzających kontrolę finansową, monitorowanie oraz audyty, a także prawidłowego funkcjonowania skutecznych i przejrzystych systemów zarządzania finansami i rozliczalności;
- c) prawidłowego funkcjonowania służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur w związku z prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi,

- korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii;
- d) skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a), b) i c), dokonywanej przez niezawisłe sądy;
  - e) zapobiegania i karania nadużyć finansowych, w tym oszustw podatkowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii oraz nakładania na odbiorców skutecznych i odstraszających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;
  - f) odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
  - g) skuteczności i terminowości współpracy z OLAF oraz – z zastrzeżeniem uczestnictwa danego państwa członkowskiego – EPPO w ramach prowadzonych przez te organy postępowań przygotowawczych lub wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń na podstawie mających zastosowanie aktów Unii zgodnie z zasadą lojalnej współpracy;
  - h) innych sytuacji lub działań organów, mających znaczenie dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii.

#### 4. Środki ochrony budżetu Unii Europejskiej w przypadku naruszenia praworządności

W myśl art. 4 ust. 1 Rozporządzenia odpowiednie środki są przyjmowane w przypadku stwierdzenia, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim **wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.**

Pojęcie **interesów finansowych Unii** nie zostało zdefiniowane w Rozporządzeniu, natomiast przepis art. 2 pkt 1 Rozporządzenia

nr 883/2013 definiuje je jako „dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem Unii Europejskiej i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji, a także budżetami, którymi one zarządzają, lub które monitorują”<sup>3</sup>.

W razie stwierdzenia naruszenia zasad państwa prawnego do ochrony budżetu UE może zostać przyjęty co najmniej jeden z wymienionych w Rozporządzeniu środków.

W przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach **zarządzania bezpośredniego lub pośredniego** i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:

- (i) zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego, lub zakończenie jego obowiązywania na podstawie art. 131 ust. 3 rozporządzenia finansowego;
- (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
- (iii) zawieszenie wypłaty rat w całości lub w części, lub przedterminowa spłata pożyczek gwarantowanych przez budżet Unii;
- (iv) zawieszenie lub zmniejszenie korzyści gospodarczej na mocy instrumentu gwarantowanego przez budżet Unii;
- (v) zakaz zawierania nowych umów w sprawie pożyczek lub innych instrumentów gwarantowanych przez budżet Unii.

W przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach **zarządzania dzielonego**<sup>4</sup> z państwami członkowskimi, może skorzystać z następujących środków w stosunku do państw członkowskich:

- (i) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów, lub zmiana takiego zawieszenia;
- (ii) zawieszenie zobowiązań;
- (iii) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przesunięcia środków do innych programów wydatkowania;
- (iv) zmniejszenie płatności zaliczkowych;

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i Rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz. U. 2013, L 248, s. 1).

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. b) rozporządzenia finansowego.

- (v) wstrzymanie biegu terminów płatności;
- (vi) zawieszenie płatności.

Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie **zasada proporcjonalności**, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od rozpoczęcia odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy danego państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszeń zasad państwa prawnego, jak również skutków tych naruszeń dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub dla interesów finansowych Unii (pkt 18 preambuły Rozporządzenia).

Przepis art. 4 ust. 3 Rozporządzenia stanowi, że podejmowane środki są proporcjonalne. Określa się je w świetle faktycznego lub potencjalnego wpływu naruszeń zasad państwa prawnego na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na interesy finansowe Unii. Przy wymierzaniu środków wobec państwa członkowskiego odpowiednio uwzględnia się charakter, czas trwania, wagę i zakres naruszeń zasad państwa prawnego.

## 5. Procedura przyjmowania środków ochrony budżetu Unii Europejskiej

Na mocy art. 6 ust. 1 Rozporządzenia procedura wdrażania środków ochrony budżetu jest uruchamiana, jeżeli Komisja stwierdzi, że istnieją **uzasadnione powody, by uznać, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii**. Jeżeli Komisja nie uzna, że inne procedury umożliwiłyby jej skuteczniejszą ochronę budżetu Unii, przesyła danemu państwu członkowskiemu pisemne **powiadomienie o zastosowaniu odpowiedniego środka ochrony zasady państwa prawnego**, podając elementy faktyczne i konkretne przyczyny, na których oparła swoje ustalenia. Komisja

niezwłocznie informuje Parlament Europejski i Radę o każdym takim powiadomieniu i jego treści, a Parlament może wezwać Komisję do udziału w dialogu na temat jej ustaleń.

Komisja może zwrócić się o dodatkowe informacje niezbędne do przeprowadzenia oceny naruszenia. Państwo członkowskie przekazuje wymagane informacje i może przedstawić uwagi dotyczące ustaleń zawartych w powiadomieniu, w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej miesiąc i nie więcej niż trzy miesiące od daty powiadomienia o ustaleniach. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie **środków zaradczych** w odniesieniu do ustaleń przedstawionych w powiadomieniu Komisji. Państwo członkowskie ma także możliwość przedłożenia uwag na temat proporcjonalności przewidywanych środków.

Jeżeli Komisja uzna, że środki zaradcze zaproponowane przez państwo członkowskie nie są adekwatne do dokonanego naruszenia, przedkłada Radzie **wniosek dotyczący decyzji wykonawczej** w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania uwag od państwa członkowskiego lub, w przypadku braku uwag, bez zbędnej zwłoki.

**Rada przyjmuje decyzję wykonawczą** w sprawie odpowiednich środków w terminie miesiąca od otrzymania wniosku Komisji. W przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności termin ten może zostać przedłużony o maksymalnie dwa miesiące.

Rada może zmienić wniosek Komisji i przyjąć zmieniony tekst w drodze decyzji wykonawczej, stanowiąc **większością kwalifikowaną**, co oznacza, że środki wynikające z naruszenia praworządności muszą być zatwierdzone przez Radę większością 55 proc. krajów reprezentujących co najmniej 65 proc. ludności UE.

## 6. Uchylenie środków ochrony budżetu Unii Europejskiej

Najpóźniej po roku od przyjęcia środków ochrony budżetu UE przez Radę na mocy Rozporządzenia Komisja dokonuje ponownej oceny sytuacji w danym państwie członkowskim na

wniosek tego państwa lub z własnej inicjatywy, biorąc pod uwagę ewentualne dowody przedłożone przez państwo członkowskie, a także adekwatność nowych środków zaradczych przyjętych przez to państwo.

Państwo członkowskie może w dowolnym momencie przyjąć **nowe środki zaradcze** i przedłożyć Komisji pisemne powiadomienie zawierające dowody wskazujące, że warunki nałożenia środków przestały być spełniane, tzn. naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim przestały wpływać lub stwarzać poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii.

Jeżeli Komisja uzna, że naruszenie praworządności przestało zagrażać finansom Unii, przedkłada Radzie wniosek dotyczący **decyzji wykonawczej w sprawie uchylenia przyjętych środków**. Jeżeli Komisja uzna, że tylko częściowo zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków, przedkłada Radzie wniosek dotyczący **decyzji wykonawczej dostosowującej przyjęte środki**. Jeżeli Komisja uzna, że nie zaradzono sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków i nie ma podstaw do ich uchylenia, kieruje do danego państwa członkowskiego decyzję wraz z uzasadnieniem i informuje o tym Radę.

Procedura przyjmowania i uchylania środków powinna zapewniać poszanowanie zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich oraz być prowadzona bezstronnie i na podstawie dowodów (pkt 26 preambuły Rozporządzenia). Jeżeli dane państwo członkowskie uzna, że te zasady zostały w poważnym stopniu naruszone, może zwrócić się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przekazanie sprawy następnej Radzie Europejskiej. W takich wyjątkowych okolicznościach nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie odnośnych środków, do momentu, gdy Rada Europejska nie omówi tej sprawy. Proces ten, co do zasady, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące od przedłożenia Radzie wniosku przez Komisję.



## 7. Ochrona beneficjentów końcowych

Zgodnie z art. 5 ust. 2 Rozporządzenia, o ile decyzja w sprawie przyjęcia środków nie stanowi inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązki jednostek rządowych lub państw członkowskich w zakresie wdrażania programu lub funduszu objętego środkiem, a w szczególności na obowiązki, jakie te jednostki lub państwa mają wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów. W preambule do Rozporządzenia podkreślono (pkt 19), że niezwykle istotne jest, by przy przyjmowaniu środków, w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego, odpowiednio chronione były uzasadnione interesy odbiorców końcowych i beneficjentów (np. organizacje pozarządowe, rolnicy czy studenci). Rozpatrując przyjęcie środków, Komisja powinna uwzględnić ich możliwy wpływ na te podmioty.

Państwa członkowskie, których dotyczą środki, powinny regularnie, co trzy miesiące od przyjęcia tych środków, składać Komisji **sprawozdania** na temat wywiązywania się ze swoich zobowiązań płatniczych wobec odbiorców końcowych lub beneficjentów.

W celu wzmocnienia ochrony odbiorców końcowych lub beneficjentów Komisja udostępnia odbiorcom końcowym lub beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej lub portalu internetowego informacje i wskazówki na temat obowiązków państw członkowskich, wraz z odpowiednimi narzędziami, które umożliwiają informowanie Komisji o naruszeniach tych obowiązków.

## 8. Ocena zgodności Rozporządzenia z prawem unijnym i Konstytucją RP

Zarzuty dotyczące naruszenia zasad państwa prawnego postawiono dotychczas Polsce i Węgrom. W przypadku Polski to brak niezależności sądownictwa<sup>5</sup> i kwestionowanie prymatu prawa unijnego,

<sup>5</sup> Komisja Europejska postawiła Polsce żądania w zakresie likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, przeprowadzenia zmian w systemie

w przypadku Węgier – korupcja, nieprawidłowości w zakresie wydawania funduszy unijnych i wątpliwości co do niezależności prokuratury. Oba państwa zaskarżyły Rozporządzenie i jego mechanizm, określane jako „pieniądze za praworządność”, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazując na jego niezgodność z prawem unijnym. Polska zarzuciła organom UE jedenaście naruszeń, w tym m.in.: brak kompetencji do przyjęcia Rozporządzenia, brak precyzji i jasności przepisów Rozporządzenia wynikających z zasady pewności prawa oraz naruszenie zasady proporcjonalności. W skardze do TSUE Polska argumentowała, że uruchomienie procedury powinno wymagać jedności Rady. Podnoszono, iż autonomiczność tego mechanizmu względem procedury z art. 7 TUE, czyli brak uzależnienia wszczęcia procedury „pieniądze za praworządność” od wszczęcia procedury traktatowej i wprowadzenie tego mechanizmu drogą rozporządzenia, jest próbą ominięcia prawa Unii Europejskiej.

W dniu 16 lutego 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oddalił skargę złożoną przez Polskę (wspieraną przez Węgry) w sprawie uznania nieważności Rozporządzenia (C-157/21 Polska vs. Parlament i Rada). Trybunał stwierdził, że mechanizm został przyjęty na odpowiedniej postawie prawnej, zachowuje spójność z procedurą z art. 7 TUE, szanuje zasadę pewności prawa oraz nie wykracza poza kompetencje przyznane Unii Europejskiej.

Trybunał podkreślił, że omawianą procedurę można zainicjować tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, iż w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Ponadto środki, jakie można przyjąć na podstawie Rozporządzenia, odnoszą się wyłącznie do wykonywania budżetu Unii i mogą prowadzić do ograniczenia finansowania z tego budżetu. **W rezultacie celem rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim**

---

dyscyplinarnym dla sędziów oraz rozpoczęcia procesu przywracania sędziów odsuniętych od orzekania.

**wpływem naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia.**

Tymczasem należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii i jej interesy finansowe mogą zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim. Takie naruszenia mogą skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki.

W rezultacie mechanizm warunkowości horyzontalnej, taki jak ustanowiony w Rozporządzeniu, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, może wchodzić w zakres przyznanej Unii przez traktaty kompetencji do określania „zasad finansowych” dotyczących wykonywania budżetu Unii.

W dniu wydania wyroku przez TSUE polski Trybunał Konstytucyjny bezterminowo odroczył rozprawę w sprawie K 1/22 dotyczącej wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności Rozporządzenia z Konstytucją RP w zakresie, w jakim jest podstawą do: (i) przyjmowania przez organy unijne zasad finansowych określających kryteria naruszenia zasad państwa prawnego oraz warunki przyznawania środków budżetowych państwu członkowskiemu uzależnione od oceny spełniania ww. kryteriów oraz (ii) możliwości oceny przez Komisję spełniania przez państwo członkowskie wymogów państwa prawnego oraz, ewentualnie, wskazywania środków ochrony budżetu UE i (iii) możliwości przyjmowania przez Radę decyzji wykonawczych dotyczących zastosowania środków ochrony tego budżetu wskazanych przez Komisję.

## 9. Ocena i wnioski

Wprowadzony Rozporządzeniem 2020/2092 system warunkowości odnoszący się do ochrony praworządności narusza elementy zasady

państwa prawnego, takie jak: zakaz arbitralności, zasadę pewności prawa i zakaz obchodzenia prawa.

Po pierwsze, Rozporządzenie nie wprowadza jasnych kryteriów co do praworządności. Akt ten przyznaje instytucjom Unii Europejskiej dyskrecjonalne uprawnienia w odniesieniu do procesowych i materialnoprawnych przesłanek stosowania środków ochrony budżetu UE. Pod ogólnymi sformułowaniami dotyczącymi wartości, z którymi trudno się nie zgodzić, wprowadzono uznaniowość, a wręcz arbitralność decyzji podejmowanych przez organy Unii. Wyrażenia zawarte w Rozporządzeniu w praktyce mogą być różnie interpretowane i służyć do ingerowania w samodzielność państw, ich politykę oraz strukturę organów poprzez swoisty szantaż finansowy.

Po drugie, nie wymaga się, aby praworządność była powiązana – na zasadzie wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego – z określonymi (konkretnymi) naruszeniami zagrażającymi budżetowi UE, mimo że deklarowanym celem jest ochrona interesów finansowych Unii. W preambule Rozporządzenia zawarto tylko stwierdzenie, że istnieje wyraźne powiązanie między poszanowaniem państwa prawnego a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami (pkt 13), co miało uzasadnić mechanizm „pieniądze za praworządność”.

Po trzecie, Rozporządzenie powieliła i w pewnym stopniu modyfikuje procedurę traktatową służącą ochronie praworządności, co stanowi naruszenie prawa pierwotnego UE poprzez obejście przepisów art. 7 TUE. Procedura przewidziana w tym przepisie jest trudniejsza do wszczęcia niż procedura w ramach systemu warunkowości ze względu na wymaganą większość w Radzie i jednomyślność w Radzie Europejskiej.

Prawo pochodne nie może zmieniać, uzupełniać ani wywoływać skutku obchodzenia procedury traktatowej. Tymczasem Rozporządzenie pozwala zastosować takie sankcje finansowe (środki prawne o charakterze finansowym), jak te przewidziane w art. 7 ust. 3 TUE, ale bez spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 2 TUE (w szczególności bez odpowiedniego stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia zasady państwa prawnego)<sup>6</sup>. Co więcej, w art. 2 lit. a) Rozporzą-

---

<sup>6</sup> Warto podkreślić, że ze sporządzonej na potrzeby Rady Unii Europejskiej opinii prawnej wynika jednoznacznie, że omawiany mechanizm stanowi uzupełnienie istniejących procedur z art. 258 TFUE oraz z art. 7 TUE i jako

dzenia została przyjęta definicja legalna pojęcia „państwo prawne”, zawartego w art. 2 TUE, co prowadzi do sytuacji, w której normatywna treść przepisu aktu hierarchicznie wyższego, czyli TUE, jest definiowana przez akt niższego rzędu, czyli rozporządzenie, tworząc pozatraktatowe kryteria oceny ewentualnych naruszeń wartości wymienionych w art. 2 TUE.

Podsumowując, mechanizm warunkowości jest wyraźnie obliczony na ominięcie wymogów wynikających z art. 7 TUE, takich jak konieczność uzyskania jednomyślności co do naruszenia wartości wskazanych w art. 2 TUE. Zamiast deklarowanej w Rozporządzeniu ochrony praworządności, akt ten stanowi naruszenie tej zasady i polityczny instrument w rękach organów Unii, które niezgodnie z traktatem rozszerzyły swoje kompetencje.

---

taki nie jest zgodny z zasadą przyznania. Wskazywano, że art. 7 TUE, jako jedyny przepis prawa pierwotnego UE, przewiduje kompetencję Unii do oceny praworządności, celowo ustanawiając wysokie progi umożliwiające wszczęcie procedur, ale nie przewidując jednocześnie podstaw do zmiany lub uzupełniania tej procedury. Jak wskazano w opinii, traktaty nie zapewniają żadnej podstawy prawnej, która uprawniałaby instytucje do stworzenia nowego mechanizmu nadzoru nad poszanowaniem praworządności przez państwa członkowskie, dodatkowo do zapisów w art. 7 TUE, ani też do zmiany, modyfikacji czy uzupełnienia procedury określonej w tym artykule (opinia Służby Prawnej z dnia 17 maja 2014 r. dotycząca Komunikatu Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – zgodność z traktatami, pkt 24, s. 7, Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/pl/pdf>) [dostęp: 11.07.2022].

**MARTA RĘKAWEK-PACHWICEWICZ**

## Jurysdykcja w sprawach cywilnych i handlowych z elementem transgranicznym

**Tezy:** W okresie ostatnich 18 lat intensywnie rozwija się obszar europejskiego prawa cywilnego jako niezależnej dziedziny prawa UE. Jednym z kluczowych aktów prawa UE jest Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1215/2012 z dn. 12.12.2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, który można uznać za wzorcowy w Europejskiej Przestrzeni Sądowej (EPS).

Podstawową zasadą jest jurysdykcja ogólna która obejmuje miejsce zamieszkania osoby fizycznej lub siedzibę osoby prawnej. Wyjątkiem od zasady jurysdykcji ogólnej są jurysdykcje innego rodzaju, do których należy zaliczyć jurysdykcję szczególną i jej rodzaje, jurysdykcję przemianą, jurysdykcję rodzajową czy jurysdykcję wyłączną. Rozporządzenie 1215/2012 dopuszcza również konstrukcję umowy jurysdykcyjnej, która w jego świetle powinna zawierać określone *essentialia negotii*. Badanie jurysdykcji przez sąd jest obligatoryjne z urzędu.

Praktycznym instrumentem europejskiego prawa cywilnego wdrożonym w życie z powodzeniem przez Unię Europejską jest Europejska Sieć Sądowa (EJN).

**Słowa kluczowe:** europejskie prawo cywilne, europejska przestrzeń sądowa, jurysdykcja ogólna, jurysdykcja szczególna, jurysdykcja przemianą, jurysdykcja rodzajowa, jurysdykcja wyłączna, umowa jurysdykcyjna, Europejska Sieć Sądowa.

## 1. Zagadnienia wstępne – rozwój europejskiego prawa cywilnego

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i handlowych w praktyce funkcjonowania Europejskiej Przestrzeni Sprawiedliwości jest niezwykle ważna. Nazywana jest przez Komisję Europejską „budowaniem mostów między różnymi systemami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich”<sup>1</sup>. W literaturze podkreśla się, że jest to niezależna i odrębna dziedzina prawa europejskiego, rozwijająca się intensywnie od 17 lat, w skład której wchodzi m.in. europejskie prawo procesowe cywilne. Rozwój stara się nadążać za potrzebami wynikającymi ze skali mobilności społecznej w obszarze transgranicznym, a obecnie zjawisko to dotyczy przede wszystkim proceduralnych aspektów prawa rodzinnego<sup>2</sup>. Fundamentem jest zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich, wprost wyrażona jako zasada wzajemnego uznawania orzeczeń, ujęta w traktatach<sup>3</sup>. Niewątpliwie budowie mostów służy zjawisko zbliżania prawa, wszechobecnego posługiwania się językiem angielskim (współczesnego esperanto) oraz ułatwień na poziomie komunikacji dzięki portalom internetowym służącym komunikacji ponad granicami<sup>4</sup>.

Historycznie współpraca państw członkowskich UE w obszarze prawa cywilnego, gospodarczego i rodzinnego z elementem transgranicznym wyrasta z koncepcji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie działalności europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych*, COM(2016) 129 final, Bruksela, 2016 r.

<sup>2</sup> B. Trocha, *Problematyka zawisłości sprawy w rozporządzeniu 2019/1111 (Bruksela II ter)*, „Europejski Przegląd Sądowy” Nr 7(202), lipiec 2022, s. 10–15.

<sup>3</sup> W odniesieniu do spraw cywilnych w art. 67 ust. 4 oraz art. 81 ust. 1 i ust. 2 lit. a TFUE.

<sup>4</sup> Szerzej patrz: K. Babiarcz-Mikulska, *O wspólnym języku aktów prawnych i problematyce pewności prawa Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia na tle zasady autonomiczności systemu prawa unijnego wobec regulacji krajowych i równej autentyczności wszystkich wersji językowych aktu prawnego Unii Europejskiej*, P. Dzieńis, *Esperanto jako język czynności prawnych czy M. Ręka-  
wek-Pachwicz, Wspólny język – jedno prawo: proces ujednolicania prawa w ujęciu perspektywnym na przykładzie praktycznego wykorzystania portalu e-Justice*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, Nr 1, s. 59–124.

i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych określonej w art. 3 ust. 2 TUE. Wiąże się bezpośrednio ze swobodnym przepływem osób, wykorzystując zagwarantowane środki kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji czy zapobiegania przestępczości<sup>5</sup>. To prowadzi Unię Europejską do ustanawiania środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w sprawach cywilnych poprzez stosowanie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych (np. ugód). Niewątpliwie w historii integracji europejskiej to duży krok naprzód, przekraczający granice zwykłej integracji gospodarczej, a wkraczający intensywnie w obszar integracji prawnej.

Przestrzeń tę tworzy kilkanaście aktów prawa, w zdecydowanej większości rozporządzeń. Podstawowym rozporządzeniem jest *Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1215/2012 z dn. 12.12.2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych jest jurysdykcja i uznawanie orzeczeń sądowych oraz ich wykonywanie w sprawach cywilnych i handlowych (tzw. Bruksela I przekształcona)* – dalej: Rozporządzenie 1215/2012. Historycznie zastąpiło ono *Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (tzw. Bruksela I)*. Rozporządzenie dotyczy zasadniczo dwóch obszarów międzynarodowego postępowania cywilnego: jurysdykcji sądów oraz uznania i wykonalności orzeczeń sądowych. Ma ono zastosowanie wyłącznie do spraw z tzw. **elementem zagranicznym**, czyli sytuacji, gdy sprawa pozostaje w związku z prawem dwóch lub więcej państw, a jego główny cel to całkowite zniesienie procedury wymaganej do stwierdzenia wykonalności orzeczeń zagranicznych (procedury *exequatur*) w sprawach cywilnych i handlowych (ustalenia szczytu RE w Tampere, 1999)<sup>6</sup>. Do innych aktów prawa UE należy zaliczyć rozporządzenia regulujące

<sup>5</sup> Szerzej patrz: A. Sołtys, *Cele Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2020, s. 189–191.

<sup>6</sup> Wykładni pojęcia „sprawy cywilne i handlowe” dokonał TSUE w wyroku z dnia 14 października 1976 r. w sprawie LTU v. Eurocontrol, C-29/76 (Zb. Orz. 1976, s. I–1541), zgodnie z jej myślą nie są nim objęte orzeczenia wydane w sporze prawnym między organem władzy a osobą prywatną, prowadzonym przez ten organ w związku z wykonywaniem uprawnień władczych, jest to definicja negatywna pojęcia.



Europejski Tytuł Egzekucyjny dla roszczeń bezspornych<sup>7</sup>, europejski nakaz zapłaty<sup>8</sup>, europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń<sup>9</sup>, europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych<sup>10</sup>, postępowanie upadłościowe<sup>11</sup>, zobowiązania umowne i pozaumowne<sup>12</sup>, jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej<sup>13</sup>, współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej<sup>14</sup>, jurys-

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych.

<sup>8</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1896-20170714> [dostęp: 29.10.2022].

<sup>9</sup> Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02007R0861-20170714>, [dostęp: 29.10.2022].

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 655/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0655-20140717> [dostęp: 29.10.2022].

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015R0848-20220109> [dostęp: 29.10.2022].

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.URz L 177/6 oraz Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II).

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Bruksela IIa), źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003R2201-20050301> [dostęp: 29.10.2022].

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej (Rzym III)

dykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych<sup>15</sup>, jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego<sup>16</sup>, doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych<sup>17</sup>, współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych<sup>18</sup> oraz mediacji<sup>19</sup>. Prawie wszystkie te regulacje mają postać rozporządzeń, poza tą dotyczącą mediacji, która ma postać dyrektywy.

Ramy niniejszego opracowania są mocno ograniczone, zatem umieszczono w nim najważniejsze informacje dotyczące poruszanej tematyki, przyjmując, że odbiorca posiada ugruntowaną wiedzę na temat prawa Unii Europejskiej. Przyjęto, że kluczowym aktem prawa jest Rozporządzenie 1215/2012, które jako wzorcowe będzie tutaj omówione, przy czym należy podkreślić, że zastosowane

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009R0004-20181231> [dostęp: 29.10.2022].

<sup>16</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego, źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0650-20120705> [dostęp: 29.10.2022].

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1784 z dnia 25 listopada 2020 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych („doręczanie dokumentów”), źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1784>; [dostęp: 29.10.2022].

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1783 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych (przeprowadzanie dowodów), źródło: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020R1783#ntc-3-L\\_2020405PL.01000101-E00030](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020R1783#ntc-3-L_2020405PL.01000101-E00030); [dostęp: 22.10.2022].

<sup>19</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych.

w nim konstrukcje prawne są charakterystyczne dla pozostałych rozporządzeń. Ponadto, w poniższych rozdziałach skupiono się na najważniejszych elementach i przykładach, takich jak: zakres stosowania, jurysdykcja ogólna i jurysdykcje innego rodzaju jako wyjątki od niej (szczególna, przemienne, rodzajowa i wyłączna), umowa jurysdykcyjna i jej elementy konieczne oraz przykładach decyzji procesowych. Kwestie dotyczące uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych i innych dokumentów o tym charakterze zostały ujęte w innym rozdziale niniejszego opracowania. Rozważania kończy przykład funkcjonowania Europejskiej Sieci Sądowej.

## 2. Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych jako wzorcowe w Europejskiej Przestrzeni Sądowej (EPS)

Zakres zastosowania Rozporządzenia 1215/2012 został określony w art. 1 ust. 1, w którym wskazano, że ma ono zastosowanie w sprawach cywilnych i handlowych, niezależnie od rodzaju sądu. Jednocześnie w tej jednostce redakcyjnej określono, że poza zakresem stosowania znajdują się sprawy podatkowe, celne, administracyjne oraz sprawy dotyczące odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej (*acta iure imperii*). Z uwagi na systemową regulację różnych sytuacji i zdarzeń prawnych innymi aktami prawa, prawodawca unijny wyłączył też spod jego zakresu enumeratywnie określone zdarzenia, tj.:

- a) ze stanu cywilnego, zdolności prawnej lub zdolności do czynności prawnych osób fizycznych, stosunków majątkowych wynikających z małżeństwa lub związku uznawanego<sup>20</sup>;
- b) upadłości, układow i innych podobnych postępowań;
- c) ubezpieczeń społecznych;

---

<sup>20</sup> Związek uznawany to związek mający skutki porównywalne do skutków małżeństwa.

- d) sądownictwa polubownego;
- e) obowiązków alimentacyjnych wynikających ze stosunku rodzinnego, pokrewieństwa, małżeństwa lub powinowactwa;
- f) testamentów i dziedziczenia, w tym obowiązków alimentacyjnych powstających w związku ze śmiercią.

Zatem jedynie zdarzenia, które nie mieszczą się w powyższych wyłączeniach, są objęte zakresem omawianego rozporządzenia, mającego w związku z tym najszerszy zakres przedmiotowy spośród wszystkich regulacji tworzących europejskie prawo cywilne.

Rozporządzenie 1215/2012 zawiera **indeks pojęć**, który obejmuje definicje najważniejszych terminów, takich jak np. „**orzeczenie**”, które oznacza każde orzeczenie wydane przez sąd państwa członkowskiego – niezależnie od tego, jak zostanie określone, w tym wyrok, postanowienie, nakaz, nakaz egzekucyjny oraz postanowienie w przedmiocie ustalenia kosztów postępowania wydane przez urzędnika sądowego, a także środki tymczasowe lub/i wyłączenie określonych środków tymczasowych, w tym środków zabezpieczających, zarządzonych przez sąd bez wzywania pozwanego do stawiennictwa, chyba że orzeczenie zawierające dany środek zostało doręczone pozwanemu przed wykonaniem. Kolejny zdefiniowany termin to „**ugoda sądowa**” oznaczająca ugodę zatwierdzoną przez sąd państwa członkowskiego lub zawartą przed sądem państwa członkowskiego w trakcie postępowania czy „**dokument urzędowy**” oznaczający dokument, który został oficjalnie sporządzony lub zarejestrowany jako dokument urzędowy w państwie członkowskim pochodzenia, i którego urzędowy charakter wynika z podpisu i treści dokumentu oraz został stwierdzony przez organ publiczny lub inny organ uprawniony do tego celu.

Można stwierdzić, że są to **definicje o charakterze przedmiotowym**, w odróżnieniu od **definicji o charakterze podmiotowym**, które zawarto w art. 2 Rozporządzenia 1215/2012, a które określają znaczenie terminów typu: „**państwo członkowskie pochodzenia**”, tj. państwo członkowskie, w którym wydano orzeczenie, zatwierdzono lub zawarto ugodę sądową lub formalnie sporządzono, lub zarejestrowano dokument urzędowy czy „**wezwane państwo członkowskie**” oznaczające państwo członkowskie, w którym orzeczenie podlega uznaniu, lub w którym wnosi się o wykonanie orzeczenia, ugody sądowej lub dokumentu urzędowego. To tylko przykłady

najważniejszych ustawowych definicji, poszczególne normy rozporządzenia muszą być wykładane w powiązaniu z nimi.

Elementy definicyjne są niezbędne do prawidłowego stosowania Rozporządzenia w 27 porządkach prawnych państw członkowskich, które mogą zawierać dość rozbieżne rozwiązania instytucjonalne.

### 3. Jurysdykcja ogólna w świetle Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1215/2012

Kwestie dotyczące jurysdykcji ogólnej reguluje art. 4 Rozporządzenia 1215/2012, określając jako podstawowy łącznik dla **osób fizycznych** miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego. Osoby fizyczne mogą być pozywane, niezależnie od ich obywatelstwa, przed sądy tego państwa członkowskiego, zaś do osób, które nie są obywatelami państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, stosuje się przepisy jurysdykcyjne właściwe dla obywateli tego państwa członkowskiego. Zatem podstawowym łącznikiem jest **domicyl pozwanego w państwie członkowskim** według reguły *actor sequitur forum rei*. Podstawę jurysdykcji krajowej stanowi więc łącznik miejsca zamieszkania pozwanego, a nie jego miejsca pobytu, czy też obywatelstwa.

W zakresie ustalenia, czy strona ma miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, którego sądy rozpoznają sprawę rozporządzenie przesądza, że sąd stosuje **swoje prawo** (art. 62). Jeżeli strona nie ma miejsca zamieszkania w państwie członkowskim, którego sądy rozpoznają sprawę, sąd w celu ustalenia, czy strona ma miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim, stosuje prawo tego państwa członkowskiego. Zatem w celu ustalenia, czy pozwany ma miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, sąd powinien zbadać miejsce zamieszkania pozwanego na podstawie własnego prawa materialnego. Oznacza to, że jeżeli sąd polski będzie badać, czy pozwany ma miejsce zamieszkania w Polsce, wówczas miejsce zamieszkania pozwanego podlegać będzie prawu polskiemu (art. 25 k.c.)<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Art. 25 k.c. Miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Jeżeli chodzi o jurysdykcję ogólną w odniesieniu do osoby prawnej, to wyznacza ją **siedziba** tejże. Na podstawie art. 63 Rozporządzenia 1215/2012 przyjmuje się, że do celów stosowania Rozporządzenia przez „miejsce zamieszkania” w przypadku spółek i osób prawnych rozumie się miejsce, w którym znajduje się:

- a) ich statutowa siedziba,
- b) ich główny organ zarządzający, lub
- c) ich główne przedsiębiorstwo.

Wyjątkiem jest Irlandia i Cypr, gdzie pod pojęciem „siedziby statutowej” należy rozumieć *registered office* lub, jeżeli takie nigdzie nie istnieje, *place of incorporation*, tj. miejsce uzyskania zdolności prawnej lub, jeżeli takie nigdzie nie istnieje – miejsce, zgodnie z którego prawem nastąpiło założenie osoby. Wcześniej wyłączenie to dotyczyło również Wielkiej Brytanii.

#### 4. Jurysdykcje innego rodzaju jako wyjątki od jurysdykcji ogólnej w świetle Rozporządzenia 1215/2012

Rozporządzenie przewiduje wprost w swej treści tzw. **jurysdykcje innego rodzaju**, przyjmując następujące typy: jurysdykcja szczególna (art. 7), jurysdykcja przemiana (art. 8), jurysdykcje rodzajowe, a wśród nich: sprawy dotyczące ubezpieczenia (art. 10–16), sprawy dotyczące umów konsumenckich (art. 17–19), sprawy dotyczące indywidualnych umów o pracę (art. 20–21).

Zagadnienia dotyczące jurysdykcji innego rodzaju są szeroko omawiane w orzecznictwie TSUE jako ciągle żywy materiał kazuistyczny, zasługując na odrębne opracowanie ze względu na jego ilość i intensywność. Zatem w tym miejscu wskazano jedynie na najważniejsze kwestie jej dotyczące, aby dosłownie zasygnalizować czytelnikowi ich istotę.

**Jurysdykcja szczególna**, oparta na miejscu wykonania zobowiązania, została uregulowana w art. 7 Rozporządzenia 1215/2012, zgodnie z którym osoba, która ma miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, może być pozwana w innym państwie

członkowskim w sprawach dotyczących umowy przez sądy miejsca wykonania zobowiązania. Jednocześnie przepis ten rozwija pojęcie „**miejsca wykonania danego zobowiązania**”, którym w przypadku **sprzedaży rzeczy ruchomych** jest miejsce w państwie członkowskim, w którym rzeczy te zgodnie z umową zostały albo miały zostać dostarczone, a w przypadku **świadczenia usług** – miejsce w państwie członkowskim, w którym usługi zgodnie z umową były świadczone, albo miały być świadczone. Samo pojęcie „**umowy**” wykorzystane w komentowanym przepisie jest pojęciem autonomicznym Rozporządzenia 1215/2012, któremu TSUE nadaje szerokie znaczenie<sup>22</sup>. W tym przypadku elementem konstytutywnym umowy w rozumieniu tego przepisu jest zobowiązanie zaciągnięte dobrowolnie przez jedną ze stron względem drugiej strony<sup>23</sup>. Tytułem przykładu zwrócić można na najnowsze orzecznictwo Trybunału dotyczące umów przewozu lotniczego<sup>24</sup>, np. wyrok TSUE z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie C-20/21 JW., CD, XS v. LOT Polish Airlines (sprawa polska), zgodnie z którym art. 7 pkt 1 lit. b) tiret drugi Rozporządzenia 1215/2012 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku lotu, który charakteryzuje istnienie jednej potwierdzonej rezerwacji dla całej trasy obejmującej co najmniej dwa odcinki lotu obsługiwane przez różnych przewoźników lotniczych, w sytuacji gdy powództwo odszkodowawcze wniesione na podstawie prawa unijnego<sup>25</sup> jest związane jedynie z opóźnieniem pierwszego lotu,

<sup>22</sup> Por. np. wyrok TS z 22 marca 1983 r. w sprawie Martin Peters Bauunternehmung GmbH v. Zuid Nederlandse Aannemers Vereniging, 34/82, ECLI:EU:C:1983:87) zgodnie z którym stosunkami o charakterze umownym są stosunki wewnętrzne między osobami prawnymi (Martin) a stowarzyszeniem (Zuid), wydany jeszcze w celu interpretacji Convention z 27 września 1968 r. on *Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters*.

<sup>23</sup> Por. wyrok TSUE z 27 października 1998 r., w sprawie Reunion Europeenne SA, C-51/97, Legalis i z 17.06.1992 r. w sprawie Handte v. Soc. Traitements mécano-chimiques des Surfaces, C-26/91, Legalis czy wyrok z 4 marca 1982 r. w sprawie Effer SpA v. Hans-Joachim Kantner, C-38/81, ECLI:EU:C:1982:79. Szerokie omówienie pojęcia umowy zawiera opinia Rzecznika Generalnego Henrika Saugmandsgaarda ØE przedstawiona w dniu 10 września 2020 r. w sprawie C-59/19 Wikingerhof GmbH & Co. KG v. Booking.com BV.

<sup>24</sup> Por. wyrok TS z 9 lipca 2009 r. w sprawie C-204/08(Legalis).

<sup>25</sup> Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład

częściowego wynikającego z opóźnionego odlotu i jest skierowane przeciwko przewoźnikowi lotniczemu obsługującemu ów pierwszy lot częściowy. Miejsce przylotu lotu częściowego nie może być uznawane za „miejsce wykonania” w rozumieniu przywołanego przepisu.

Kolejnym często zaistniałym w praktyce przykładem jurysdykcji szczególnej jest ta wynikająca z **deliktu** lub **quasi-deliktu**, gdzie sądem właściwym w sprawach z nich wynikających jest sąd miejsca, w którym nastąpiło lub może nastąpić **zdarzenie wywołujące szkodę**. I znów w tym obszarze bardzo aktywny jest Trybunał Sprawiedliwości, który wydał szereg wskazówek, jak należy interpretować te normy Rozporządzenia 1215/12. Co do zasad ogólnych jedną z nich jest orzeczenie z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie C-387/12, w której m.in. zauważono, że pojęcia wykorzystane w cytowanym przepisie należy analizować w odniesieniu do reguły wykładni autonomicznej, zgodnie z celami i systematyką Rozporządzenia<sup>26</sup>. Warto również zapoznać się z orzeczeniem ETS z 27 września 1988 r. w sprawie Kalfelis v. Schroder, C-189/87, zgodnie z którym pojęcie czynu niedozwolonego obejmuje wszystkie postępowania sądowe, które zmierzają do ustalenia odpowiedzialności cywilnej pozwanego i które nie dotyczą umów<sup>27</sup>. Najnowsze orzecznictwo odnosi się do spraw o ochronę dóbr osobistych naruszonych w Internecie, w świetle którego uważa się, że

sąd, w którego obszarze właściwości znajduje się centrum interesów życiowych osoby podnoszącej naruszenie jej dóbr osobistych przez treści opublikowane na stronie internetowej, ma jurysdykcję do rozpoznania – w odniesieniu do całości

albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91.

<sup>26</sup> Szerzej: D. Niedzielska-Jakubczyk, *Liczy się miejsce zdarzenia i zmaterializowania się szkody*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/793593,t-sue-liczy-sie-miejsce-zdarzenia-i-zmaterializowania-sie-szkody.html> [dostęp: 31.10.2022].

<sup>27</sup> Wyrok TS z 27 września 1988 r. w sprawie *Athanasios Kalfelis przeciwko Bankhaus Schröder, Münchmeyer, Hengst and Co. i innym*, C-189/87, ECR 1988, s. 5565, ECLI:EU:C:1988:459, gdzie Trybunał w w pkt 2 a napisał: „*The term, matters relating to tort, delict or quasi-delict’ used in Article 5 (3) of the Convention must be regarded as **an independent concept** covering all actions which seek to establish the liability of a defendant and which are not related to a ,contract’ within the meaning of Article 5 (1)*”.



doznanych krzywd i poniesionych szkód – powództwa odszkodowawczego wniesionego przez tę osobę tylko wtedy, gdy treści te zawierają obiektywne i możliwe do zweryfikowania elementy, pozwalające na bezpośrednie lub pośrednie indywidualne zidentyfikowanie tej osoby

– jest to fragment orzeczenia TSUE w tzw. sprawie polskiej z dnia 17 czerwca 2021 r. *Mittelbayerischer Verlag KG v. SM* (sprawa C-800/19)<sup>28</sup>.

**Jurysdykcja szczególna** obejmuje również sytuacje, gdy osoba, która ma miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, może być pozwana w innym państwie członkowskim: w sprawach dotyczących roszczeń cywilnoprawnych o odszkodowanie lub przywrócenie stanu poprzedniego, które wynikają z czynu zagrożonego karą przed sąd, do którego wniesiono akt oskarżenia, o ile sąd ten może według swojego prawa rozpoznawać roszczenia cywilnoprawne. W tym przypadku chodzi o sprawy rozpoznawalne w postępowaniu adhezyjnym. Miejsce siedziby sądu nie musi być wówczas tożsame z miejscem wystąpienia zdarzenia, które spowodowało szkodę.

**Jurysdykcja przemienna** określona w art. 8 Rozporządzenia 1215/2012 obejmuje sytuacje procesowe związane z:

- współuczestnictwem procesowym (pkt 1);
- powództwem z tytułu rękojmi i gwarancji (pkt 2);
- powództwem wzajemnym (pkt 3);
- postępowaniem, którego przedmiotem jest umowa lub roszczenie wynikające z umowy, gdy powództwo może być połączone z powództwem przeciwko temu samemu pozwanego o prawa rzeczowe na nieruchomości (pkt 4).

**Jurysdykcja rodzajowa** obejmuje właściwość sądów grup społecznych, które potrzebują szczególnej ochrony, tj. ubezpieczonych (art. 11–16), konsumentów (art. 17–19) czy pracowników

<sup>28</sup> Patrz: wyrok TSUE z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie C-800/19 *Mittelbayerischer Verlag KG v. SM*, ECLI:EU:C:2021:489, wraz z ciekawym stanowiskiem doktryny wyrażonym przez Ł. Dyrda, *Dotychczasowa praktyka i orzecznictwo dotyczące jurysdykcji krajowej w sprawach o ochronę dóbr osobistych a wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.06.2021 r., C-800/19, Mittelbayerischer Verlag KG przeciwko SM*, „Europejski Przegląd Sądowy” Nr 7(202), lipiec 2022.

z indywidualnych umów o pracę (art. 20–22). Z reguły będzie to miejsce ich zamieszkania.

**Jurysdykcja wyłączna** (art. 24 Rozporządzenia 1215/2012) polega na tym, że w zakresie określonej kategorii spraw **wyłącznie właściwe** są sądy jednego państwa z jednoczesnym wykluczeniem właściwości sądów innych państw i nie jest możliwe jej modyfikowanie w drodze umowy jurysdykcyjnej. Zatem niezależnie od miejsca zamieszkania stron jurysdykcję wyłączną mają następujące sądy państwa członkowskiego:

1. W sprawach, których przedmiotem są prawa rzeczowe na nieruchomościach oraz najem lub dzierżawa nieruchomości właściwe są sądy państwa członkowskiego, w którym **nieruchomość jest położona**. Jednakże w sprawach dotyczących najmu lub dzierżawy nieruchomości zawartych na czasowy użytek prywatny nieprzekraczający sześciu miesięcy jurysdykcję mają również sądy państwa członkowskiego, w którym pozwany ma miejsce zamieszkania, jeżeli najemca lub dzierżawca jest osobą fizyczną, a właściciel oraz najemca lub dzierżawca mają miejsce zamieszkania w tym samym państwie członkowskim.
2. W sprawach, których przedmiotem jest ważność, nieważność lub rozwiązanie spółki, lub osoby prawnej albo ważność decyzji ich organów właściwe są sądy państwa członkowskiego, na którego **terytorium spółka lub osoba prawna ma swoją siedzibę**, przy czym przy ustalaniu, gdzie znajduje się siedziba, sąd stosuje przepisy swojego prawa prywatnego międzynarodowego.
3. W sprawach, których przedmiotem jest ważność wpisów do rejestrów publicznych właściwe są sądy państwa członkowskiego, na którego terytorium **rejestry są prowadzone**.
4. W sprawach, których przedmiotem jest rejestracja lub ważność patentów, znaków towarowych, wzorów i modeli, jak również podobnych praw wymagających zgłoszenia lub zarejestrowania niezależnie od tego, czy dana kwestia została podniesiona w pozwie, czy też w drodze zarzutu procesowego, właściwe są sądy państwa członkowskiego, na którego terytorium **wystąpiono ze zgłoszeniem lub o rejestrację**, lub zgłoszono/zarejestrowano, lub też na podstawie prawa unijnego, lub umowy międzynarodowej uznano, że zgłoszenie, lub rejestracja nastąpiły.

5. W postępowaniach, których przedmiotem jest wykonanie orzeczeń, właściwe są sądy państwa członkowskiego, na którego terytorium **wykonanie powinno było nastąpić lub nastąpiło**.

## 5. Umowa jurysdykcyjna i jej *essentialia negotii*

Artykuł 25 ust. 1 Rozporządzenia 1215/12 reguluje możliwość zawarcia **umowy jurysdykcyjnej**. Chodzi o sytuacje, gdy strony niezależnie od ich miejsca zamieszkania, uzgodniły, że sąd lub sądy państwa członkowskiego powinny rozstrzygać spór już wynikły albo spór przyszły mogący wyniknąć z określonego stosunku prawnego. W tej sytuacji sąd lub sądy tego państwa mają jurysdykcję wynikającą z umowy między stronami. Oczywiście jurysdykcja umowna nie wchodzi w grę, jeśli umowa ta jest nieważna pod względem materialnym ze względu na sprzeczność z prawem danego państwa członkowskiego. Tak określona jurysdykcja ma charakter **jurysdykcji wyłącznej**, chociaż strony mogą inaczej postanowić.

Umowa jurysdykcyjna ma określone cechy. Przede wszystkim, co do formy, powinna ona być zawarta:

- a) w formie pisemnej lub ustnej potwierdzonej na piśmie;
- b) w formie, która odpowiada praktyce przyjętej między stronami;  
lub
- c) w handlu międzynarodowym – w formie odpowiadającej zwyczajowi handlowemu, który strony znały lub musiały znać, i który strony umów tego rodzaju w określonej dziedzinie handlu powszechnie znają, i którego stale przestrzegają.

Współcześnie istotna jest możliwość wykorzystania **formy elektronicznej**, ponieważ wszelkie przekazy elektroniczne umożliwiające trwałą zapis umowy są traktowane na równi z formą pisemną. W praktyce przyznanie jurysdykcji na podstawie art. 25 Rozporządzenia 1215/2012 może ograniczyć się do wskazania samego kraju bądź też łączyć się ze wskazaniem konkretnego sądu właściwego miejscowo. Możliwe też jest wskazanie

jednego bądź też kilku państw członkowskich, przy czym w tym ostatnim wypadku, przy braku odmiennych zastrzeżeń w treści umowy, należy przyjąć, że stronie przysługuje możliwość wyboru spośród opcji wskazanych w umowie. W praktyce duże znaczenie ma problematyka tzw. **jednostronnych umów jurysdykcyjnych**, których istotą jest stworzenie uprzywilejowanej pozycji jednej ze stron poprzez stworzenie jej szerszego wyboru podstaw jurysdykcji<sup>29</sup>.

Minimalna treść umowy jurysdykcyjnej, czyli *essentia negotii*, musi być wypełniona, aby umowa była ważna. Należą do nich:

1. Oznaczenie sporu, którego umowa ma dotyczyć lub określenie stosunku prawnego, z którego ten spór ma wynikać. Ma to zapobiec zawieraniu tzw. generalnych umów jurysdykcyjnych. Ponadto umowa jurysdykcyjna musi być zindywidualizowana, musi odnosić się do konkretnych spraw lub stosunku prawnego, z którego one wynikają.
2. Wskazanie sądów konkretnego państwa, które będą władne rozstrzygnąć sprawę.
3. Przykładowym rozwiązaniem jest przyjęcie kilku wariantów, np. w pierwszym wariantcie można określić, że z mocy umowy jurysdykcja będzie przysługiwać np. sądom polskim, co oznacza, że strony przyznają jurysdykcję sądom polskim w całości, natomiast o tym, który konkretnie sąd sprawę rozpozna, decydują przepisy o właściwości miejscowej obowiązujące w Polsce. Innym wariantem jest wskazanie konkretnego sądu, który ma rozstrzygać sprawę, np. sąd w Lizbonie. Tego typu sformułowanie spełnia dwie funkcje:
  - (1) przyznaje jurysdykcję krajową sądom portugalskim;
  - (2) przyznaje jurysdykcję sądowi wymienionemu w umowie.

Tym samym wskazanie w drodze umowy konkretnego sądu oznacza, że ten sąd będzie władny sprawę rozstrzygnąć, choćby przepisy obowiązujące w danym państwie nie znały instytucji umownego

<sup>29</sup> O tych i innych problemach związanych ze stosowaniem umów jurysdykcyjnych por. artykuł A. Ołaś, *Wykładnia i zakres umowy jurysdykcyjnej zawartej na podstawie art. 25 rozporządzenie nr 1215/2012 – glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 24.06.2021, VCSKP 37/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” Nr 7(202), lipiec 2022, s. 44–51.

zastrzeżenia właściwości miejscowej sądu. Ponadto sąd można też w umowie określić z nazwy, ale i w sposób pośredni (np. że, jurysdykcja przysługuje sądom miejsca zamieszkania pozwanego)<sup>30</sup>.

## 6. Badanie jurysdykcji przez sąd

Jeżeli chodzi o **badanie jurysdykcji**, to sąd państwa członkowskiego stwierdza z urzędu brak swej jurysdykcji, jeżeli wystąpiono do niego o rozpoznanie sprawy należącej na mocy art. 24 Rozporządzenia do wyłącznej jurysdykcji sądów innego państwa członkowskiego. Sąd na gruncie prawa UE zobligowany jest do badania jurysdykcji krajowej z urzędu, tylko jeśli zawisła sprawa należy do spraw, dla których została przewidziana jurysdykcja wyłączna.

Należy zwrócić uwagę na obligatoryjne **zawieszenie przez sąd postępowania** z urzędu do czasu ustalenia, że pozwany miał możliwość uzyskania dokumentu wszczynającego postępowanie albo dokumentu równorzędnego w czasie umożliwiającym przygotowanie obrony, albo że podjęte zostały wszelkie niezbędne do tego czynności. Jest to element ochrony prawnej przysługującej pozwanemu z mocy prawa. Nie posiada on jednak tej ochrony w sytuacji, gdy pozwany wda się w spór przed sądem państwa członkowskiego, który nie ma jurysdykcji na podstawie innych przepisów rozporządzenia, bowiem sąd ten wówczas uzyskuje jurysdykcję i prowadzi postępowanie. **Szczególną ochronę prawną** w takich sytuacjach przyznano słabszym stronom procesów sądowych o charakterze pozwanego, takich jak ubezpieczony, konsument etc., którzy przed przyjęciem jurysdykcji muszą być poinformowani przez sąd o prawie do zakwestionowania

---

<sup>30</sup> Szerzej por.: J. Gołaczyński (red.), *Jurysdykcja, uznawanie orzeczeń sądowych oraz ich wykonywanie w sprawach cywilnych i handlowych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1215/2012. Komentarz*, Legalis 2015 czy J. Zatorska, *Komentarz do rozporządzenia nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych*, Lex/el. 2015.

jurysdykcji sądu oraz o skutkach stawiennictwa lub jego braku. Umieszczenie komentowanego przepisu w sekcji 7 Rozporządzenia 1215/2012 poświęconej umowom dotyczącym jurysdykcji, wskazuje, że nabycie przez sąd jurysdykcji przez wdanie się w spór stanowi **milczące zawarcie umowy jurysdykcyjnej**<sup>31</sup>.

## 7. Europejska sieć sądowa w sprawach cywilnych i handlowych

Europejska sieć sądowa (ang. *European Judicial Network*, EJN) w sprawach cywilnych i handlowych została utworzona przez Radę na mocy decyzji z dnia 28 maja 2001 r. (220), która jest wiążąca dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Danii i jest stosowana od dnia 1 grudnia 2002 r.<sup>32</sup>

Europejska sieć sądowa w sprawach cywilnych i handlowych stanowi konkretne i praktyczne rozwiązanie mające na celu uproszczenie współpracy sądowej na korzyść obywateli, które skutkuje lepszym transgranicznym dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Członkami sieci są punkty kontaktowe wyznaczone przez każde zaangażowane państwo członkowskie, przy czym każde państwo musi wyznaczyć co najmniej jeden taki punkt, oraz różne instytucje i organy centralne określone w innych instrumentach UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i w międzynarodowych konwencjach oraz w innych instrumentach, których stronami są państwa członkowskie, a także w przepisach

---

<sup>31</sup> Taka też konkluzja wynika z treści wyroku TSUE z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *Česká podnikatelská pojišťovna as, Vienna Insurance Group v. Michalowi Bilasowi*(C-111/09, Legalis). W orzeczeniu tym Trybunał wskazał, że: „wykładni art. 24 rozporządzenia Rady(WE) Nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych należy dokonywać w ten sposób, że sąd, do którego wniesiono skargę niezgodnie z zasadami zawartymi w rozdziale II sekcja 3 tego rozporządzenia, musi stwierdzić swoją właściwość, w przypadku gdy pozwany wda się w spór i nie podniesie zarzutu braku jurysdykcji, ponieważ takie wdanie się w spór stanowi milczące zawarcie umowy dotyczącej jurysdykcji”.

<sup>32</sup> Samo Rozporządzenie 1215/2012 mówi o EJN w art. 74.

prawa odnoszących się do współpracy sądowej w sprawach cywilnych i sądowych.

Do najważniejszych zadań europejskiej sieci sądowej należało stworzenie stron internetowych zawierających informacje na temat europejskich i międzynarodowych instrumentów prawnych oraz na temat prawa krajowego i procedur państw członkowskich<sup>33</sup>.

Innym praktycznym przykładem sieci kontaktów zbudowanej na bazie Punktów kontaktowych jest obszar ksiąg wieczystych, prawa rzeczowego i prawa cywilnego połączony dzięki European Land Registry Network (ELRN) działającego w ramach European Land Registry Association (ELRA) z siedzibą w Brukseli<sup>34</sup>. Organizacja ta jest bardzo aktywna w obszarze prawa cywilnego, przygotowując seminaria, udostępniając publikacje czy prowadząc projekty transgraniczne mające na celu wirtualne połączenie dostępow do krajowych systemów ksiąg wieczystych w krajach członkowskich (m.in. projekty IMOLA I, IMOLA II, IMOLA III czy CROBECO).

---

<sup>33</sup> Należy do nich e-Justice Portal z adresem internetowym <https://e-justice.europa.eu/home?action=home&init=true>, Europejski atlas sądowy w sprawach cywilnych, dostępny na witrynie [https://e-justice.europa.eu/321/PL/european\\_judicial\\_atlas\\_in\\_civil\\_matters](https://e-justice.europa.eu/321/PL/european_judicial_atlas_in_civil_matters), witryna Współpraca międzynarodowa w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, dostępna pod adresem: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamentalrights/civil-justice/international-cooperation-civil-justice\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamentalrights/civil-justice/international-cooperation-civil-justice_en). Warto również wspomnieć o projekcie e-codex (<https://www.e-codex.eu/>), gdzie można np. znaleźć komornika w dowolnym kraju EU (ikona „znajdź komornika” na stronie <https://eubailiff.eu/fab-2-project/>, np. odnalezienie komornika w Belgii na potrzeby transgranicznego postępowania).

<sup>34</sup> Więcej informacji na stronach <https://www.elra.eu/> oraz <https://www.elra.eu/european-land-registry-network/> [dostęp: 29.10.2022].

**AGATA SROKOWSKA**

# Europejskie prawo spadkowe – nowa perspektywa w sprawach transgranicznych dotyczących dziedziczenia

**Tezy:** W dniu 4 lipca 2015 r. przyjęte zostało w Unii Europejskiej Rozporządzenie w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (zwane dalej rozporządzeniem, lub rozporządzeniem 650/2012), które stosuje się do spadków otwartych w dniu i po dniu 17 sierpnia 2015 r.<sup>1</sup> Tak określona data wejścia w życie rozporządzenia<sup>2</sup> jest datą, od której stosuje się zawarte w rozporządzeniu zarówno przepisy prawa materialnego, jak i przepisy proceduralne.

Rozporządzenie było krokiem milowym w regulacji spraw spadkowych na gruncie międzynarodowym. Poza licznie ratyfikowaną konwencją haską<sup>3</sup> z 1961 r. dotyczącą formy testamentów (kolejne konwencje haskie z zakresu prawa spadkowego<sup>4</sup> nie cieszyły się już taką popular-

---

<sup>1</sup> Art. 84 rozporządzenie przewiduje jeszcze dwa inne terminy odnoszące się do wejścia w życie przepisów: termin 5.07.2012, który dotyczy art. 79, 80 i 81, stanowiących o przekazaniu i publikowaniu przez Komisję Europejską informacji o organach i zawodach prawniczych, o których mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia, a które w Polsce nie występują, oraz procedury przyjmowania przez KE aktów wykonawczych do rozporządzenia; oraz termin 16.01.2014 r., który odnosi się do art. 77 i 78, dotyczących przekazania KE stosowanych informacji o obowiązującym prawie krajowym.

<sup>2</sup> Specyficzne w tym wypadku jest odwołanie się do daty zdarzenia prawnego (otwarcia spadku) również w przypadku przepisów procesowych.

<sup>3</sup> Konwencja dotycząca kolizji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 34, poz. 284).

<sup>4</sup> Konwencja o prawie właściwym dla dziedziczenia zawarta w dniu 1 sierpnia 1989 r., HCCH Hague Conference on private international law, Collection of Conventions (1951–2009), Konwencja o międzynarodowym zarządzaniu



nością) nie istniał inny akt prawny obowiązujący tak szerokie grono państw, a tym bardziej taki, który regulowałby oprócz kwestii jurysdykcji, również reguły kolizyjne dla dziedziczenia, jak to czyni rozporządzenie 650/2012. I na tym nie kończy się zakres omawianego instrumentu. Ustawodawca europejski poszedł jeszcze dalej – rozporządzenie wprowadziło do porządków prawnych państw członkowskich UE jednolity dokument w sprawach spadkowych, tj. europejskie poświadczenie spadkowe.

Można zastanawiać się nad tym, co było powodem, że kwestia dziedziczenia nie była wcześniej uregulowana szerzej niż w prawie krajowym. Wydaje się, że brak międzynarodowych przepisów dotyczących tej materii prawa cywilnego wynikał z istotnych różnic w podejściu do regulacji sprawy spadkowej uwarunkowanych tradycją prawną i aksjologiczną<sup>5</sup>. Dokonując analizy przyjętych w rozporządzeniu rozwiązań powinno się mieć na uwadze, że z jednej strony regulacja prawna spraw dotyczących dziedziczenia zawsze w sposób szczególnie skłaniała legislatorów do refleksji nad koniecznością wyborów takich wartości, jak ochrona rodziny, prawa własności czy związanej z tym prawem swobody dysponowania swoim majątkiem, a z drugiej strony potrzebą ochrony wierzycieli i pewności obrotu prawnego. Zbalansowanie tych wartości w porządku prawnym, który miałyby obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich, okazało się niemożliwe<sup>6</sup> – państwa o systemie anglosaskim (*common law*), jeszcze przed brexitem, nie przystąpiły do tego aktu prawnego.

Z uwagi na obszerność rozporządzenia i ograniczone ramy tej publikacji przedstawione zostaną dwie najistotniejsze kwestie. Po pierwsze, regulację dotyczącą jurysdykcji, czyli w jaki sposób w nowej rzeczywistości prawnej ustalić państwo członkowskie, którego sąd, lub inny kompetentny do rozstrzygania spraw spadkowych organ<sup>7</sup>, jest uprawniony zająć się dziedziczeniem. Po drugie, reguły kolizyjne dotyczące prawa

---

spadkami zawarta dnia 2 października 1973 r., HCCH Hague Conference on private international law, Collection of Conventions (1951–2009).

<sup>5</sup> Zob. J. Pazdan, *Ku jednolitemu międzynarodowemu prawu spadkowemu*, Rejent 2005, nr 3, s. 9 i nast., *Zielona księga – Prawo spadkowe i testamenty* {SEC(2005) 270} /\* COM/2005/0065.

<sup>6</sup> Rozporządzenie nie będzie obowiązywało w Danii na podstawie art. 1 i 2 Protokołu nr 22, zgodnie z którym Dania z założenia nie uczestniczyła w przyjęciu rozporządzenia.

<sup>7</sup> Por. art. 3 ust. 2 rozporządzenia, w którym definicja sądu wyraźnie wychodzi poza sąd *sensu stricto*. Organy krajowe, które są sądem w tym rozumieniu, co wynika z notyfikacji państw członkowskich do tego przepisu. W wyroku w sprawie C-387/20 OKR TSUE potwierdził prawidłowość polskiej notyfikacji, z której wynika, że polski notariusz nie jest sądem w rozumieniu rozporządzenia.

właściwego (*lex hereditatis*), czyli jak ustalić system prawny, który powinien mieć zastosowanie do dziedziczenia na podstawie rozporządzenia<sup>8</sup>. Przy tej ostatniej kwestii należy pamiętać, że prawem właściwym w sprawie spadkowej, do której stosuje się rozporządzenie, może być także prawo państwa trzeciego (*Universal application*)<sup>9</sup>.

**Słowa kluczowe:** jurysdykcja, prawo właściwe, ostatni zwykły pobyt spadkodawcy (ang. *last habitual residence*), wybór prawa.

Do czasu wejścia w życie rozporządzenia uregulowanie sprawy spadkowej z elementem transgranicznym było długim, skomplikowanym i nieprzejrzystym procesem, który mógł okazać się dla spadkobierców (znajdujących się w/i tak już trudnej życiowo sytuacji) kosztownym i biurokratycznym przedsięwzięciem<sup>10</sup>. Wynikało to z faktu, że w systemach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej uregulowania w sprawach spadkowych były zróżnicowane. Często mieliśmy do czynienia z konfliktem zarówno negatywnym, jak i pozytywnym już na etapie łączników jurysdykcyjnych, czyli ustalenia, w którym państwie członkowskim sprawa spadkowa powinna być rozpoznana. Poza tym utrudnieniem szereg porządków prawnych nie przewidywało jednolitości statutu spadkowego<sup>11</sup>. W sytuacji, gdy w skład spadku wchodziły składniki położone w różnych państwach członkowskich (ruchomości, nieruchomości, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych), uprawnionym do orzekania o dziedziczeniu konkretnego

<sup>8</sup> Zastosowanie rozporządzenia odbywa się tylko w sprawach, w których występuje kwestia transgraniczności. Por. motyw 7 zdanie 1 preambuły rozporządzenia, zgodnie z którym „Należy ułatwić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego poprzez usuwanie przeszkód w swobodnym przepływie osób, które napotykały obecnie trudności w wykonywaniu przysługujących im praw w zakresie spraw spadkowych mających skutki transgraniczne”.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 20 (Powszechne stosowanie) Rozporządzenia – Prawo wskazane przez niniejsze rozporządzenie stosuje się niezależnie od tego, czy jest ono prawem państwa członkowskiego.

<sup>10</sup> Szerzej o negatywnych konsekwencjach konfliktów norm kolizyjnych w dokumencie KE nr SEC (2009) 411 final, *Summary of the Impact Assessment*.

<sup>11</sup> Szerzej o statucie spadkowym M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2009, s. 286 i n.

składnika spadku był sąd państwa członkowskiego, w którym dany składnik się znajdował. Skutkowało to koniecznością wszczynania przez spadkobierców kilku spraw spadkowych w różnych państwach członkowskich w tej samej *de facto* sprawie spadkowej.

Mając na uwadze te wszystkie utrudnienia, rozporządzenie miało odejść od konceptu rozczłonkowania statutu spadkowego, realizując cel – jeden sąd, jeden spadek i jedno prawo. Innymi słowy – rozporządzenie miało umożliwić testatorowi zaplanowanie dziedziczenia, a potencjalnym stronom, aby sprawa spadkowa była rozpoznana w jednym państwie członkowskim, na podstawie jednego systemu prawnego, który powinien mieć zastosowanie do wszystkich aspektów dziedziczenia i wszystkich składników spadku (ang. *the succession as a whole*)<sup>12</sup>.

W tym celu rozporządzenie wprowadziło jednolite kryterium do określania jurysdykcji. Kryterium tym zostało wybrane **ostatnie miejsce zwykłego pobytu osoby zmarłej**. Zgodnie z artykułem 4 rozporządzenia „sądy państwa członkowskiego, w którym zmarły miał swoje **miejsce zwykłego pobytu w chwili śmierci**, mają jurysdykcję do orzekania co do ogółu spraw dotyczących spadku”.

Artykuł 4 rozporządzenia rozumieć należy w ten sposób, że przyznaje on państwu członkowskiemu ostatniego miejsca zwykłego pobytu spadkodawcy jurysdykcję do przeprowadzenia całego postępowania spadkowego. Jurysdykcja ta ma charakter wyłączny i jest częścią kompleksowego systemu wprowadzonego przez prawodawcę unijnego. Jej modyfikowanie przez prawa krajowe państw członkowskich jest niedopuszczalne i nieskuteczne<sup>13</sup>.

Rozporządzenie odeszło zatem od powiązania sądu z terytorium państwa, w którym, w szczególności, wchodząca w skład spadku nieruchomości była położona (reguła *res rei sitae*)<sup>14</sup>. Kierunek przyjętych zmian był również konsekwencją realizacji jednej ze swobód przyznanych obywatelom w UE, swobody przemieszczania się i kolejnym krokiem w kierunku dalszej integracji europejskiej.

<sup>12</sup> Por. m.in. art. 4, 10 ust. 1, 21, 22 rozporządzenia w angielskiej wersji językowej.

<sup>13</sup> Por. M. Margoniński, *Wyłączny charakter jurysdykcji wynikającej z art. 4 unijnego rozporządzenia spadkowego (analiza na kanwie pytania prejudycjalnego w sprawie C-20/17, Oberle)*, PPC 2017/3/427–441.

<sup>14</sup> Por. art. 1108 kpc.

Należy zauważyć, że ten ostatni cel dotyczył nie tylko integracji obywateli państw członkowskich, ale również obywateli państw trzecich, dla których terytorium UE stało się faktycznym centrum życiowych interesów.

Koncepcja miejsca zwykłego pobytu przewija się przez wiele rozporządzeń z obszaru prawa prywatnego międzynarodowego. Większość z tych regulacji nie uzależnia uznania danego państwa za miejsce zwykłego pobytu osoby od spełnienia określonego warunku, np. minimalnego czasu zamieszkiwania w tym państwie. W związku z powyższym w pewnych okolicznościach dane miejsce można uznać za miejsce zwykłego pobytu osoby, nawet jeśli osoba ta zamieszkiwała w nim przez krótki czas. Takiego warunku nie stawia również rozporządzenie, które w samej części normatywnej nie ustanawia warunków czy przesłanek decydujących o kwalifikacji zwykłego pobytu.

Przejdź zatem należy do przybliżenia istniejących w rozporządzeniu mechanizmów, według których można ustalić **miejsce zwykłego pobytu spadkodawcy**. Mechanizmy takie zostały przewidziane przez ustawodawcę europejskiego i ich celem jest zarówno przewidywalność jurysdykcji, jak i ochrona przed dowolnym wyznaczaniem takiego miejsca, co mogłoby zagrażać pewności prawa i być zachętą do manipulacji okolicznościami faktycznymi (np. fikcyjna czy wymuszona przeprowadzka do innego państwa członkowskiego), co umożliwiłoby wybór korzystniejszego systemu sądowego i korzystniejszych regulacji prawnych (np. w celu wykluczenia ustawowej ochrony spadkobierców ustawowych).

Rozporządzenie naprowadza na to, jak w kontekście sprawy spadkowej zidentyfikować zwykły pobyt. Nie reguluje tego w części normatywnej, ale w motywach 23 i 24 preambuły rozporządzenia, w których znalazły się wskazówki interpretacyjne pomocne w tym, jak należy ustalić zwykły pobyt spadkodawcy. Wskazówki te mają służyć zarówno organom orzekającym w sprawach spadkowych<sup>15</sup>, jak i beneficjentom spadku, którzy potrzebują tego po to, aby

---

<sup>15</sup> Por. art. 64 rozporządzenia, który odwołuje się do pojęcia organów właściwych do zajęcia się sprawą spadkową i który uprawnia państwa członkowskie UE do wyznaczenia w prawie krajowym innych organów niż sąd w rozumieniu art. 3 (2) rozporządzenia do wydania EPS. Sąd i organy,

wiedzieć, do którego państwa członkowskiego mają się udać, aby otrzymać dokument urzędowy, który pozwoli im wykazać swoje prawa do spadku, zarówno w tym, jak i w innym państwie członkowskim UE.

Wskazane w motywach rozporządzenia wskazówki to szereg elementów faktycznych, których nie można jednak abstrakcyjnie wartościować. Dopiero całokształt okoliczności, w konkretnej sprawie dotyczącej dziedziczenia, powinien być rozwiązaniem dla konkretnej sytuacji, konkretnego przypadku.

Motyw 23 preambuły rozporządzenia wskazuje przykłady elementów stanu faktycznego, które powinny być szczególnie przydatne do ustalenia zwykłego pobytu osoby już nieżyjącej w chwili ich weryfikacji przez sąd lub inny uprawniony do zajęcia się sprawą spadkową organ. Są to: czas trwania i regularność obecności spadkodawcy w danym państwie, warunki i powody, charakter więzi spadkodawcy z danym państwem.

W sprawach trudnych pomocny może być motyw 24 preambuły, który uszczegóławia okoliczności z motywu 23. Motyw 24 jest szczególnie istotny dla tzw. migracji zarobkowej, czyli wyjazdu obywatela bez zamiaru związania się z krajem, w którym ma świadczyć pracę. Proponowany kierunek wykładni dla takich sytuacji wydaje się ważny z punktu widzenia wyjazdów za lepiej opłacalną pracą obywateli polskich. I tak na przykład w sytuacji, gdy polski obywatel wyjedzie na dwa lata do Niemiec, pozostawiając w kraju rodzinę i ośrodek życia – w przypadku jego śmierci, zwykły pobyt bez korzystania ze szczególnych wskazówek interpretacyjnych z rozporządzenia należałoby umiejscowić w Niemczech. Motyw 24 pozwala wykluczyć w opisanym przypadku państwo członkowskie zarobkowania i ustalić zwykły pobyt w państwie pochodzenia spadkodawcy. Należy podkreślić, że tak będzie tylko w tych przypadkach, w których spadkodawca zachował ścisły i stabilny związek ze swoim państwem pochodzenia.

Dzięki wskazówkom interpretacyjnym, sprowadzającym się do oceny charakteru pobytu w danym państwie członkowskim,

---

o których mowa w tym przepisie, obowiązane są ustalić jurysdykcję zgodnie z rozdziałem II rozporządzenia.

możliwa jest zatem autonomiczna wykładnia pojęcia „zwykły pobyt” i w opisanej sytuacji przyjęcie, że sąd polski ma jurysdykcję dla sprawy spadkowej polskiego obywatela przebywającego w celach zarobkowych w Niemczech.

Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bo, po pierwsze, migracja czysto zarobkowa polskich obywateli w UE nadal jest znaczna, a po drugie świadomość prawna większości społeczeństwa jest nadal stosunkowo niska, aby oczekiwać, że przewidziana w rozporządzeniu możliwość wyboru prawa państwa obywatelstwa rozwiąże ewentualne trudności i uchroni takie osoby przed niechcianymi, a co najmniej nieplanowanymi, konsekwencjami dłuższego wyjazdu zagranicę. W szczególności, że decyzje o wyjeździe zazwyczaj podejmują osoby młode, dla których planowanie swojego dziedziczenia jest tematem z natury rzeczy odległym.

Drugi przypadek z motywu 24 dotyczy osób przemieszczających się po Europie, innymi słowy – nieosiadających na dłużej w żadnym państwie członkowskim. W tej sytuacji czynnikiem decydującym o kwalifikacji zwykłego pobytu będzie obywatelstwo lub/i miejsce położenia majątku. Tu wyjątkowo rozporządzenie przywraca znaczenie łączników, które wcześniej (tj. przed jego wejściem w życie) były decydujące do ustalenia jurysdykcji i prawa właściwego w sprawach spadkowych.

Na marginesie należy wskazać, że przyjęte w rozporządzeniu rozwiązanie dotyczące podstaw jurysdykcji skutkowało zmianą łącznika do ustalenia sądu spadku w polskiej procedurze cywilnej. Po to, aby ujednoczyć podstawowy łącznik właściwości miejscowej z łącznikiem jurysdykcyjnym z rozporządzenia, dotychczasową właściwość miejscową sądu spadku, opartą na miejscu zamieszkania spadkodawcy, zastąpiło ostatnie miejsce pobytu spadkodawcy (artykuły 39 i 628<sup>16</sup> kpc). W ramach wdrożenia rozporządzenia spadkowego w Polsce nie doszło jednak do uchylecia artykułu

---

<sup>16</sup> Wniosek o stwierdzenie nabycia spadku składa się do sądu właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy, a jeżeli miejsca zamieszkania w Polsce nie da się ustalić, do sądu miejsca, w którym znajduje się majątek spadkowy lub jego część (sąd spadku). Z braku powyższych podstaw wniosek składa się do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy – art. 628 k.p.c.

1108 kpc, odnoszącego się do jurysdykcji krajowej w sprawach spadkowych. Przepisy te zachowują bowiem znaczenie normatywne w sprawach dotyczących spadków otwartych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia.

W przepisach jurysdykcyjnych według rozporządzenia przewidziano kilka dodatkowych reguł jurysdykcyjnych, które mają zastosowanie, co należy podkreślić, tylko w wyjątkowych okolicznościach. Do takich należy, po pierwsze, sytuacja, w której spadkodawca dokonał wyboru prawa (*professio juris*) – którą to czynność dopuszcza artykuł 22 rozporządzenia. Wówczas sądem mającym jurysdykcję może być sąd państwa członkowskiego obywatelstwa spadkodawcy (artykuł 7 rozporządzenia). Przewidziane w takiej sytuacji mechanizmy (artykuły 6–9 rozporządzenia), mają umożliwić rozpoznanie sprawy przez sąd inny niż sąd ostatniego zwykłego pobytu po to, aby sąd uprawniony do dziedziczenia mógł zastosować swoje prawo, które z zasady zna najlepiej<sup>17</sup>. Motyw 27 rozporządzenia podkreśla, że normy tego rozporządzenia są skonstruowane tak, aby zapewnić stosowanie przez organ zajmujący się sprawami spadkowymi w większości przypadków własnego prawa krajowego. Jak zatem widać rozporządzenie przewidując wyjątek od reguły podstawowej jurysdykcji, czyni kompromis, w sytuacji gdy można zagwarantować zbieżność jurysdykcji z normą kolizyjną.

Po drugie, rozporządzenie „stojąc na straży” jurysdykcji państw członkowskich, w szczególności w sprawach dotyczących dziedziczenia nieruchomości położonych w UE<sup>18</sup>, przewidziało tzw. jurysdykcję dodatkową<sup>19</sup>. Określone w tym przypadku reguły mają ograniczone zastosowanie do sytuacji, gdy miejsce zwykłego pobytu zmarłego w chwili jego śmierci nie znajdowało się w państwie członkowskim. W ten sposób państwa członkowskie zachowały swoje uprawnienia do orzekania w sprawach dotyczących swoich obywateli<sup>20</sup>, lub/i majątku położonego na ich terenie<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Por. art. 6 lit. a Rozporządzenia /.../ sądy państwa członkowskiego, którego prawo wybrano, mają lepsze możliwości orzekania w danej sprawie spadkowej /.../.

<sup>18</sup> Por. art. 7 ust. 2 rozporządzenia.

<sup>19</sup> Por. art. 10 rozporządzenia.

<sup>20</sup> Por. art. 7 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>21</sup> Por. art. 7 ust. 2 rozporządzenia.

Rozporządzenie tworzy zupełny i wyłączny system podstaw jurysdykcji. Wykluczone jest odwoływanie się do krajowych norm jurysdykcyjnych państw członkowskich także wtedy, gdy w świetle rozporządzenia sąd żadnego z tych państw nie miałby jurysdykcji krajowej w sprawie. O niemożliwości wszczęcia lub przeprowadzenia w państwie trzecim postępowania w sprawie spadkowej po danym spadkodawcy można mówić wówczas, gdy nie przewiduje ono jurysdykcji własnych sądów w tej sprawie, albo gdy wymiar sprawiedliwości zaprzestał w ogóle działania (np. w następstwie wojny domowej, okupacji przez państwo obce)<sup>22</sup>. Jako środek zaradczy w tego typu wyjątkowych sytuacjach, w artykule 11 rozporządzenie przewiduje jurysdykcję konieczną (*forum necessitatis*).

Jak zatem można zauważyć, normy jurysdykcyjne mają charakter kompletny i wyłączny, tworząc spójną całość regulacji tej materii we wszystkich porządkach prawnych państw członkowskich związanych rozporządzeniem.

W celu uproszczenia i przyspieszenia rozwiązywania spraw spadkowych rozporządzenie ujednotacza łącznik jurysdykcji z podstawową normą kolizyjną. Cytowanemu przepisowi art. 4 rozporządzenia odpowiada istotny dla określenia prawa właściwego art. 21, zgodnie z którym: „...prawem właściwym dla ogółu spraw dotyczących spadku jest prawo państwa, w którym **zmarły miał miejsce zwykłego pobytu w chwili śmierci**”. Dzięki takiemu rozwiązaniu sądy państw członkowskich dostały narzędzie, aby stosować w sprawach spadkowych – co do zasady – swoje prawo.

W przypadku prawa właściwego rozporządzenie, poza ww. regułą ogólną, przewidziało dodatkową podstawę umożliwiającą korygowanie wyników normy kolizyjnej. Jest to klauzula korekcyjna, tzw. *escape clause*, z art. 21 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którą w sytuacji, gdy okoliczności sprawy wskazują na związek z innym państwem niż to ustalone na podstawie reguły ogólnej z art. 21 ust. 1, właściwym prawem jest prawo tego państwa.

<sup>22</sup> Por. M. Pazdan, J. Górecki (red.), *Nowe europejskie prawo spadkowe. Jurysdykcja krajowa w sprawach spadkowych w świetle rozporządzenia spadkowego*, Lex 2015.



Rozporządzenie, jako łącznik normy kolizyjnej, pełni szereg różnorodnych funkcji. Został ujęty jako wskazanie korekcyjne, dzięki któremu organy orzekające mają możliwość niezastosowania arbitralnie narzuconych przez prawodawcę łączników i rozstrzygnięcia sprawy na podstawie okoliczności, które okażą się znaczące w konkretnym przypadku. Dzięki temu zapadające wyroki nie prowadzą do wypaczenia idei sprawiedliwości. Poprzez odpowiednie stosowanie klauzuli korekcyjnej można osiągnąć trafność rozstrzygnięć w sprawach, których prawodawca na etapie tworzenia tekstu normatywnego nie mógł przewidzieć, że wystąpią, lub byłoby to niezwykle trudne. Łącznik ściślejszego związku pozwala ponadto na zachowanie możliwie najszerszego zakresu hipotezy normy, unikając przy tym nadmiernej kazuistyki<sup>23</sup>.

Bardzo istotne w prawie właściwym jest przyjęte w rozporządzeniu rozwiązanie odwołujące się do tzw. *putative law* w celu oceny dopuszczalności i ważności materialnej czynności prawnych na wypadek śmierci – zarówno umów, jak i testamentów. Dokonując tej oceny, przyjmuje się fikcję prawną, że osoba wydająca dyspozycję zmarła w dniu sporządzania czynności. Norma kolizyjna temporalna jest zatem inna od reguły ogólnej przy stosowaniu tego samego łącznika miejsca zwykłego pobytu. Trudności nie można wykluczyć w razie sporu przy ustalaniu miejsca zwykłego pobytu dla np. testamentu sporządzonego 20 lat przed zgonem (gdy spadkodawca wiódł „transgraniczne” życie). Mimo to takie rozwiązanie należy przyjąć za sprzyjające pewności prawa – zarówno spadkodawca, jak i osoba trzecia – np. strona umowy o dziedziczenie – powinny znać reguły prawa mające zastosowanie do dokonywanej czynności prawnej. W przeciwnym razie główne założenie tej regulacji – umożliwienie obywatelom planowania losów majątku na wypadek śmierci – byłoby fikcją. Zaufanie zaś do funkcjonariuszy publicznych – notariuszy sporządzających m.in. zapis windykacyjny w formie aktu notarialnego, który w przyszłości z powodu zmiany miejsca stałego pobytu spadkodawcy skutkowałby nieważnością – zostałoby niepotrzebnie podważone.

---

<sup>23</sup> M. Pakosz. *Zasada najściślejszego związku w prawie prywatnym międzynarodowym*, Uniwersytet Jagielloński, praca dostępna na – <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/199118> [dostęp: 3.03.2023].

Bardzo istotnym rozwiązaniem do stosowania reguł dotyczących prawa właściwego jest przewidziana w rozporządzeniu możliwość wyboru prawa (*professio juris*)<sup>24</sup>. Wybór prawa jest ograniczony do możliwości wyboru prawa obywatelstwa testatora. Przyjęte ograniczenie wyboru prawa miało służyć ochronie spadkobierców ustawowych, którym w prawie pochodzenia spadkodawcy przewidziane są szczególne uprawnienia w razie dziedziczenia testamentowego. Mowa tu np. o znanej w prawie polskim instytucji zachowku<sup>25</sup> lub znanej w innych systemach rezerwie, czyli nierozporządzalnej części spadku (np. w systemie francuskim). Z drugiej strony testator, jeśli posiada obywatelstwo państwa trzeciego, nie jest ograniczony w wyborze prawa do prawa państwa członkowskiego UE. Takie rozwiązanie **dla emigrantów stanowi sposób zagwarantowania w sprawach spadkowych właściwości prawa ojczystego, jest więc instrumentem identyfikacji kulturowej**<sup>26</sup>.

Na tle wątpliwości dotyczących stosowania prawa państwa trzeciego w kontekście rozporządzenia polski sąd<sup>27</sup> zwrócił się do

<sup>24</sup> Por. art. 22 rozporządzenia: „Każdy może dokonać wyboru prawa państwa, którego obywatelstwo posiada w chwili dokonywania wyboru lub w chwili śmierci, jako prawa, któremu podlega ogół spraw dotyczących jego spadku. Każdy, kto posiada więcej niż jedno obywatelstwo, może wybrać prawo każdego państwa, którego obywatelstwo posiada w chwili dokonywania wyboru lub w chwili śmierci”.

<sup>25</sup> Por. art. 991 Kodeksu cywilnego.

<sup>26</sup> Zob. F. Rigaux, *Union internationale*, s. 168 i n., 276 i n.; T. Scheuermann, *Statutenwechsel*, s. 137 i n.; G. Kühne, *Die Parteiautonomie*, s. 52 i n.; A. von Overbeck, *La professio juris*, s. 1085 i n.; G. Droz, *Regards*, s. 242 i n.; F. Schwind, *Die Rechtswahl*, s. 101 i n.; E. Vassilakakis, *La professio juris*, s. 809 i n.; A. Bonomi, *Successions internationales*, s. 210 i n.; idem, [w:] Bonomi, Wautelet, *Le droit européen*, 2016, s. 326 i n., Nb 8 i n.; A. Wysocka-Bar, *Wybór prawa*, s. 168 i n.; G. Khairallah, *La determination*, s. 53; A. Dutta, [w:] *MünchKomm BGB*, 2015, t. 10, s. 1527, Nb 1; J. Pazdan, *Wybór prawa w rozporządzeniu spadkowym*, s. 116 i n.; M. Schauer, [w:] *Kommentar zur EU-Erbrechtsverordnung*, s. 184 i n., Nb 3; F. Bauer, [w:] *Internationales Erbrecht*, 2016, s. 167, Nb 1 i 2.

<sup>27</sup> Sprawa C-21/22 OP, pytanie prejudycjalne: „1. Czy art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego należy interpretować w ten sposób, że osoba niebędąca obywatelem Unii Europejskiej uprawniona jest do dokonania

TSUE z pytaniem prejudycjalnym w kwestii możliwości wyboru prawa ukraińskiego, w sytuacji, w której obywatel Ukrainy ma na terytorium Polski zwykły pobyt. Pytanie polskiego sądu dotyczy wykładni rozporządzenia w kontekście zarówno możliwości wyboru prawa państwa trzeciego, jak i stosunku rozporządzenia do umowy dwustronnej (w tym wypadku polsko ukraińskiej), która nie przewiduje wyboru prawa. Na dzień sporządzania przedmiotowej analizy nie ma jeszcze rozstrzygnięcia TSUE w tej sprawie. Należy się spodziewać, że mając na względzie wzrost liczby obywateli Ukrainy na terytorium Polski, wyrok w tej sprawie będzie miał duży walor praktyczny.

Innym istotnym do stosowania przepisów rozporządzenia orzeczeniem TSUE, również zainicjowanym przez polski sąd, jest wyrok w sprawie C-218/16 Kubicka<sup>28</sup>. Orzeczenie rozstrzyga wątpliwości na tle wykładni instytucji wyboru prawa przewidzianej przez rozporządzenie. W tym wypadku prawem, którego wybór miał dotyczyć, było prawo polskie. Testator równolegle z wyborem prawa chciał sporządzić zapis windykacyjny nieruchomości położonej w Niemczech. Notariusz odmówił sporządzenia czynności z uwagi na możliwą sprzeczność z niemieckim porządkiem prawnym, który nie przewiduje zapisu windykacyjnego. Zapytany w tej sprawie przez polski sąd TSUE orzekł, że artykuł 1 ust. 2 lit. k) i l) oraz art. 31 rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie

---

wyboru swojego prawa ojczyznego jako prawa, któremu podlega ogół spraw dotyczących spadku? 2. Czy art. 75 w zw. z art. 22 powołanego rozporządzenia nr 650/2012 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, w której umowa bilateralna łącząca państwo członkowskie z państwem trzecim nie reguluje wyboru prawa w sprawie spadkowej, ale wskazuje prawo właściwe w sprawie spadkowej, obywatel takiego państwa trzeciego zamieszkujący państwo członkowskie związane ową umową bilateralną może dokonać wyboru prawa?”

<sup>28</sup> Sprawa C-218/16 Kubicka, pytanie prejudycjalne: „Czy art. 1 ust. 2 lit. k) i l) lub art. 31 rozporządzenia [nr 650/2012] należy interpretować w ten sposób, że dopuszczają one odmowę uznania skutków rzeczowych przewidzianego przez statut spadkowy zapisu windykacyjnego (*legatum per vindicationem*), jeśli zapis ten dotyczy prawa własności nieruchomości położonej w państwie członkowskim, którego prawo nie zna instytucji zapisu wywierającego bezpośredni skutek rzeczowy?”

odmowie uznania przez organ państwa członkowskiego skutków rzeczowych zapisu windykacyjnego znanego prawu właściwemu do dziedziczenia wybranemu przez spadkodawcę zgodnie z art. 22 ust. 1 owego rozporządzenia, gdy odmowa ta następuje na podstawie uzasadnienia, w myśl którego zapis ten dotyczy prawa własności nieruchomości położonej w tym państwie członkowskim, którego ustawodawstwo nie zna instytucji zapisu wywierającego bezpośredni skutek rzeczowy z chwilą otwarcia spadku.

Kwestia zastosowania przepisów jurysdykcyjnych i norm kolizyjnych z rozporządzenia była już przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>29</sup>.

Jak wynika z dużej liczby, jak na tak krótki okres obowiązywania nowych rozwiązań, pytań prejudycjalnych, przedmiotowe rozporządzenie ma istotny walor praktyczny. Rozstrzygane przed Trybunałem Unii Europejskiej wątpliwości organów krajowych stosujących rozporządzenie służą przede wszystkim ujednoczeniu stosowania tego aktu przez sądy i organy uprawnione do zajmowania się sprawą spadkową we wszystkich państwach członkowskich. Podkreślają też złożoność problemów w sprawach spadkowych, które rozciągają się na kwestie nie tylko dotyczące dziedziczenia *sensu stricto*, ale także instytucji prawa rzeczowego. Aktywną rolę w procesie wykładni tego rozporządzenia zajęły też polskie sądy, które były i są autorami pytań prejudycjalnych mających precedensowy charakter. Dzięki takiej aktywności można spodziewać się, że przewidziany w przyszłości raport Komisji Europejskiej analizujący stosowanie rozporządzenia<sup>30</sup> będzie na tyle owocny, aby

---

<sup>29</sup> Patrz wyroki TSUE w następujących sprawach: C-218/16 Kubicka, C-558/16 Mahnkopf, C-20/17 Oberle, C-102/18 Brisch, C-658/17 WB, C-80/19 E.E., C-301/20UE, HC v Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG, C-277/20 UM, C-422/20 RK v CR, C-387/20 OKR, C645/20 VA and ZA v TP, oraz nie rozstrzygnięte jeszcze sprawy: C-354/21 R.J. R.v Valstybes imone Registru centras, C-651/21 M.Ya.M.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 82 rozporządzenia: „Do dnia 18 sierpnia 2025 r. Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie dotyczące stosowania niniejszego rozporządzenia, w tym ocenę wszelkich problemów praktycznych

skorygować ewentualne nieścisłości lub rozwiązania, które praktyka wykaże i oceni za warte rewizji.

---

napotkanych w związku z równoległymi pozasądowymi rozstrzygnięciami spraw spadkowych w różnych państwach członkowskich lub w związku z rozstrzygnięciem pozasądowym w jednym państwie członkowskim dokonywanym równoległe do rozstrzygnięcia przez sąd w innym państwie członkowskim. Do sprawozdania dołącza się w stosownych przypadkach wnioski dotyczące zmian”.

**ARTUR GRAJEWSKI**

Uznawanie i wykonywanie orzeczeń  
w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej.  
Europejski Tytuł Egzekucyjny.  
Początek i rozwój zniesienia procedury  
*exequatur* w Unii Europejskiej w sprawach  
cywilnych i handlowych

**Tezy:** Unia Europejska jako obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdzie zapewniona jest swoboda przepływu osób, usług, towarów i kapitału, musiała wypracować i wdrożyć środki w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, konieczne do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Służyć temu miało zniesienie procedury *exequatur*, tj. konieczności uznawania orzeczeń w innym państwie członkowskim niż to, w którym zostały wydane, co miało wywrzeć skutki prawne. Unia Europejska czyniła to, poczynając od Konwencji brukselskiej o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych z 1968 r. poprzez dalej idące Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych oraz kompatybilne z nim Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych. Jednak najdalej idąca integracja w tym zakresie nastąpiła wraz z wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, które zastąpiło Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 i zniósło niemal całkowicie konieczność odrębnego występowania o uznanie lub wykonanie orzeczenia w innym państwie

członkowskim, pogłębiając niewątpliwie współpracę europejską na tym polu. Orzeczenia wydane przez sądy państwa członkowskiego miały być traktowane tak, jak gdyby zostały wydane w wezwanym państwie członkowskim. Jak jednak pokazują niektóre przykłady państw ościennych, integracja europejska w tym zakresie jest przez nie akceptowana tylko do momentu, gdy nie zagraża ich szeroko pojętym interesom, wykorzystując do tego klauzulę porządku publicznego wbrew duchowi przepisów unijnych i orzecznictwu TSUE.

**Słowa kluczowe:** uznawanie orzeczeń, wykonywanie orzeczeń, zniesienie *exequatur*, klauzula porządku publicznego, europejski tytuł egzekucyjny.

## 1. Uwagi ogólne

Monopol na wydawanie orzeczeń, które wywierałyby skutki prawne na terenie danego państwa, od wieków należał do organów krajowych<sup>1</sup>. W miarę jak zaczęła intensyfikować się międzynarodowa wymiana handlowa, a za nią przepływ osób, towarów i usług między różnymi państwami, zaczęła powstawać, a potem być coraz pilniejsza, potrzeba uregulowania na szczeblu międzypaństwowym (w ramach traktatów lub umów bilateralnych) możliwości uznawania i wykonywania na terytorium jednego państwa, orzeczeń wydanych na terytorium innego umawiającego się państwa. Tendencje te na naszym kontynencie nasiliły się na skutek postępującej integracji europejskiej. Służyła temu tzw. procedura *exequatur*<sup>2</sup>, w ramach której organy jednego państwa uznawały moc sprawczą orzeczenia wydanego przez organ drugiego państwa na swoim terytorium.

Przez uznanie orzeczenia rozumie się, najogólniej rzecz ujmując, przyjęcie przez dane państwo, że na jego terenie w pełni skuteczne będzie orzeczenie wydane w innym kraju.

Natomiast na podstawie stwierdzenia wykonalności orzeczenie pochodzące z innego kraju może być egzekwowane na równi

<sup>1</sup> Pierwotnie do władcy, a następnie sądów.

<sup>2</sup> Z łac. *exequatur* oznacza „niech będzie wykonane”.

z orzeczeniami pochodzącymi z tego państwa, w którym ma zostać wykonane.

Uznanie obejmuje zatem wszelkie skutki prawne, jakie wywołuje dane orzeczenie oprócz skutku w postaci wykonalności, czyli możliwości przymusowego wyegzekwowania obowiązku wskazanego w orzeczeniu za pomocą organu egzekucyjnego<sup>3</sup>.

## 2. Konwencja brukselska

Jednym z głównych celów Wspólnoty było i jest utrzymanie i rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdzie zapewniona jest swoboda przepływu osób, usług, towarów i kapitału. W tym celu Wspólnota musiała przyjąć m.in. środki w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, konieczne do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Dnia 27 września 1968 r. państwa członkowskie zawarły Konwencję brukselską o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych<sup>4</sup>, której tekst został zmieniony przez kolejne konwencje o przystąpieniu nowych państw członkowskich do tej konwencji.

Następnie państwa członkowskie i państwa EFTA zawarły dnia 16 września 1988 r. konwencję z Lugano o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych<sup>5</sup>, która stanowiła konwencję równoległą do Konwencji brukselskiej z 1968 r.

<sup>3</sup> Najprościej rzecz ujmując, jeśli danym orzeczeniem zasądzono na rzecz strony jakąś kwotę lub nakazano wydanie jej jakiejś rzeczy etc., strona ta musiała zwrócić się o stwierdzenie wykonalności takiego orzeczenia. Natomiast w przypadku, gdy na podstawie danego orzeczenia nabywała jakieś prawo lub stwierdzało ono posiadanie przez nią jakiegoś prawa etc., musiała zwrócić się o jego uznanie.

<sup>4</sup> Official Journal of the European Communities [dalej: O.J.E.C.], 1972, nr L 299, s. 32. Weszła w życie 1 lutego 1973 r.

<sup>5</sup> O.J.E.C., 1988, nr L 319, s. 9; tekst tej konwencji w języku polskim: „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 4, s. 703–815. Weszła w życie 1 stycznia 1992 r.



Rada Europejska zebrana w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. uznała zasadę wzajemnego uznawania decyzji sądowych za kamień węgielny pod utworzenie prawdziwego obszaru sądowiczego. Nadal bowiem różnice pomiędzy przepisami poszczególnych państw o jurysdykcji oraz uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń utrudniały należyte funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Dlatego konieczne było wydanie rozporządzenia mającego na celu ujednoczenie przepisów o jurysdykcji w sprawach cywilnych i handlowych oraz uproszczenie formalności ze względu na szybkie i nieskomplikowane uznawanie i wykonywanie orzeczeń z państw członkowskich związanych tym rozporządzeniem. Organy unijne zauważyły bowiem, że wzajemne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w ramach Wspólnoty usprawiedliwia uznawanie orzeczeń wydanych w jednym państwie członkowskim z mocy prawa w innym państwie członkowskim, bez jakiegokolwiek szczególnego postępowania, z wyjątkiem przypadku sporu co do uznania. Stwierdzenie natomiast wykonalności orzeczenia powinno następować niemal automatycznie, po dokonaniu zwykłego formalnego sprawdzenia przedłożonych dokumentów, bez możliwości uwzględniania przez sąd z urzędu którejkolwiek z przeszkód wykonania orzeczenia przewidzianych w rozporządzeniu.

### 3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001

Dostrzeżona konieczność dalszego pogłębiania współpracy doprowadziła do wydania rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>6</sup>.

Rozporządzenie zastąpiło w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi Konwencję brukselską, z wyjątkiem dotyczącym tych państw członkowskich, które objęte były terytorialnym

---

<sup>6</sup> O.J.E.C. 2001, nr L 12, s. 1–23 . Weszło w życie 1 marca 2002 r., zaś na terenie Rzeczypospolitej Polskiej 1 maja 2004 r.

zakresem zastosowania tejże Konwencji i które na podstawie art. 299 traktatu wyłączone zostały z zakresu rozporządzenia<sup>7</sup>. Ponadto zastąpiło wiele konwencji i umów dwu- i wielostronnych zawartych między państwami członkowskimi.

Na jego mocy orzeczenie wydane w jednym z państw członkowskich miało podlegać automatycznemu uznaniu w innych państwach członkowskich (bez konieczności prowadzenia odrębnego postępowania o uznanie), skutkiem czego strona uprawniona z danego orzeczenia mogła się na nie powoływać przed każdym organem lub osobą, wobec których orzeczenie to wywołuje skutki prawne.

Skuteczność orzeczenia mogła zostać jednak podważona. W takiej sytuacji strona powołująca się na to orzeczenie mogła nadal wystąpić z wnioskiem o uznanie tego orzeczenia. Jednocześnie sąd, przed którym sprawa się toczyła, a który swoje orzeczenie musiał oprzeć na orzeczeniu sądu zagranicznego, miał prawo sam rozstrzygnąć kwestię uznania tego orzeczenia w tym konkretnym postępowaniu<sup>8</sup>.

Procedura dotycząca stwierdzenia wykonalności orzeczenia zagranicznego została przez Rozporządzenie (WE) 44/2001 w pewnym zakresie uproszczona w porównaniu z procedurą dotyczącą stwierdzenia wykonalności obowiązującą na gruncie konwencji brukselskiej i lugańskiej, aczkolwiek, w odróżnieniu od uznania orzeczenia wymagała przeprowadzenia w tym przedmiocie postępowania sądowego.

Do stwierdzenia wykonalności konieczne było wydanie przez sąd pochodzenia orzeczenia bądź odpowiedni organ, specjalnego zaświadczenia wg wzoru określonego w załączniku nr V do Rozporządzenia (WE) 44/2001, potwierdzającego wykonalność w miejscu jego wydania. W sytuacji gdy wnioskodawca złożył wraz z wnioskiem o wykonanie odpis orzeczenia (to samo dotyczy ugody i dokumentu urzędowego) zawierający powyższe zaświadczenie,

---

<sup>7</sup> Państwem tym jest Dania, aczkolwiek w 2006 r. Wspólnota zawarła porozumienie z Danią zapewniające stosowanie przepisów rozporządzenia (WE) nr 44/2001 w odniesieniu do Danii.

<sup>8</sup> Nie było konieczności wszczynania w tym przypadku nowego postępowania o uznanie.

sąd I instancji miał obowiązek automatycznie wydać orzeczenie o stwierdzeniu wykonalności.

#### 4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012

W dniach 10–11 grudnia 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy wieloletni program zatytułowany *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, w którym stwierdziła, że w okresie objętym tym programem należy kontynuować proces znoszenia wszelkich środków pośrednich (*exequatur*), aby ułatwić w większym stopniu swobodny przepływ orzeczeń między państwami członkowskimi.

Skutkiem tego było wydanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, które zastąpiło Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001<sup>9</sup>.

Utrzymano nim zasadę, zgodnie z którą orzeczenia wydane w państwie członkowskim, powinny być uznawane we wszystkich państwach członkowskich bez potrzeby przeprowadzania specjalnego postępowania.

Jednocześnie zniesiono wymaganie stwierdzenia wykonalności przed wykonaniem orzeczenia w wezwanym państwie członkowskim. W związku z tym orzeczenie wydane przez sądy państwa członkowskiego powinno być traktowane tak, jak gdyby zostało wydane w wezwanym państwie członkowskim. Wykonalne orzeczenie upoważnia również z mocy prawa do zastosowania wszelkich

---

<sup>9</sup> O.J.E.C. 2012, nr L 351, s. 1–32. Obowiązuje od 10 stycznia 2015 r. do chwili obecnej. Jego dopełnieniem w Rzeczypospolitej Polskiej są przepisy Części Czwartej, Księgi Czwartej ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1805, tj.; dalej: „k.p.c.”) – Uznanie i wykonanie niektórych orzeczeń sądów państw członkowskich Unii Europejskiej oraz pochodzących z tych państw ugód i dokumentów urzędowych.

środków zabezpieczających przewidzianych w prawie wezwanego państwa członkowskiego<sup>10</sup>.

Egzekucja orzeczenia podlega co do zasady przepisom prawa państwa wykonania<sup>11</sup>, chyba że rozporządzenie reguluje daną kwestię w sposób autonomiczny lub unormowanie krajowe jest sprzeczne z celami rozporządzenia. Ponadto orzeczenie wydane w którymkolwiek państwie członkowskim i wykonalne w wezwanym państwie członkowskim jest tam wykonywane na tych samych warunkach, co orzeczenie wydane w tym wezwanym państwie członkowskim, a strona wnosząca o wykonanie orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim nie musi mieć ani adresu dla doręczeń, ani pełnomocnika w wezwanym państwie członkowskim, chyba że posiadanie pełnomocnika jest obowiązkowe bez względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania stron.

Regulacjom państwa członkowskiego wykonaniu podlegają kwestie:

- wskazania organów egzekucyjnych;
- sposobów prowadzenia egzekucji;
- środków obrony przed egzekucją, w tym powództwa przeciw-egzekucyjnego;
- dopuszczalności prowadzenia egzekucji z określonych składników majątku dłużnika – warunki zawieszenia i umorzenia postępowania egzekucyjnego<sup>12</sup>.

W celu wykonania orzeczenia wierzyciel powinien przedłożyć organowi egzekucyjnemu dwa dokumenty:

1. odpis orzeczenia spełniający warunki niezbędne do stwierdzenia jego autentyczności oraz
2. zaświadczenie wydane na formularzu określonym w załączniku I, przez sąd, który wydał orzeczenie zawierające wyciąg z orzeczenia oraz potwierdzające jego wykonalność, a w stosownych przypadkach również odpowiednie informacje o kosztach postępowania podlegających zwrotowi i naliczonych odsetkach.

W celu wykonania orzeczenia zarządzającego środki tymczasowe, w tym środki zabezpieczające, wnioskodawca przedstawia właściwemu organowi egzekucyjnemu:

<sup>10</sup> Por. np. art. 730–757 k.p.c.

<sup>11</sup> W Rzeczypospolitej Polskiej będą to art. 758 i nast. k.p.c.

<sup>12</sup> Ibidem.

1. odpis orzeczenia spełniający warunki niezbędne do stwierdzenia jego autentyczności oraz
2. zaświadczenie wydane na formularzu określonym w załączniku I, przez sąd, który wydał orzeczenie, zawierające opis środka oraz potwierdzające, że sąd, który je wydał, posiada jurysdykcję w sprawie głównej, a orzeczenie jest wykonalne w państwie członkowskim pochodzenia.

Jeżeli środek tymczasowy lub zabezpieczający zarządzono bez wezwania pozwanego do stawiennictwa, wierzyciel jest ponadto zobowiązany przedłożyć organowi egzekucyjnemu dowód doręczenia orzeczenia pozwanemu dłużnikowi w toku postępowania zabezpieczającego.

W przypadku złożenia wniosku o wykonanie orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim, zaświadczenie wydane na formularzu określonym w załączniku i zostaje doręczone osobie, wobec której występuje się o wykonanie orzeczenia przed pierwszym środkiem wykonawczym<sup>13</sup>. Zaświadczenie doręczane jest wraz z orzeczeniem, jeżeli przedmiotowe orzeczenie nie zostało uprzednio doręczone tej osobie.

Organ egzekucyjny może zażądać od wnioskodawcy przedstawienia tłumaczenia orzeczenia wyłącznie wtedy, gdy bez tego tłumaczenia nie jest w stanie prowadzić postępowania<sup>14</sup>. Ponadto organ egzekucyjny może żądać transliteracji treści zaświadczenia<sup>15</sup>, gdy jest to konieczne.

Natomiast dłużnik może zażądać od wnioskodawcy przedstawienia tłumaczenia orzeczenia, jeżeli nie zostało mu doręczone w języku, który rozumie lub języku urzędowym państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, lub jeżeli w tym państwie obowiązuje kilka języków urzędowych, język urzędowy,

---

<sup>13</sup> W Rzeczypospolitej Polskiej wraz z zawiadomieniem o wszczęciu egzekucji – por. art. 805 k.p.c.

<sup>14</sup> Co do zasady zatem będą to orzeczenia w języku obcym.

<sup>15</sup> Transliteracja to metoda przepisywania tekstu zapisanego oryginalnie znakami jednego pisma fonetycznego, z użyciem znaków innego pisma fonetycznego, oparta na zasadzie ścisłej odpowiedniości liter: jednemu grafemowi danego systemu pisma (litera, litera ze znakiem diakrytycznym lub grupa liter) odpowiada zawsze jeden i ten sam grafem drugiego systemu.

lub jeden z języków urzędowych obowiązujących w miejscu, w którym ma miejsce zamieszkania.

Jeżeli dłużnik zażąda doręczenia tłumaczenia tytułu wykonawczego, organ egzekucyjny ogranicza egzekucję do środków zabezpieczających, stosując w tym zakresie odpowiednio przepisy o sposobach zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu zabezpieczającym.

W razie złożenia przez dłużnika wniosku o odmowę wykonania orzeczenia, sąd w wezwanym państwie członkowskim może:

- ograniczyć postępowanie wykonawcze do środków zabezpieczających,
- uzależnić wykonanie od złożenia określonego przez siebie zabezpieczenia, lub
- zawiesić postępowanie wykonawcze w całości lub w części.

Jednocześnie na wniosek osoby, przeciwko której wystąpiono o wykonanie orzeczenia, właściwy organ w wezwanym państwie członkowskim zawiesza postępowanie wykonawcze, jeżeli w państwie członkowskim pochodzenia zawieszono wykonalność tego orzeczenia.

Każda zainteresowana strona może wystąpić o odmowę uznania orzeczenia lub wydanie orzeczenia stwierdzającego, że nie zachodzą podstawy do odmowy uznania (te same powody skutkują odmową wykonania orzeczenia), którymi są np.:

- a) oczywista sprzeczność uznania z porządkiem publicznym (*ordre public*) wezwanego państwa członkowskiego;
- b) brak doręczenia pozwanemu, który nie wdał się w spór, dokumentu wszczynającego postępowanie lub dokumentu mu równorzędnego pozwanemu, w czasie i w sposób umożliwiający mu przygotowanie obrony, chyba że pozwany nie złożył przeciwko orzeczeniu środka zaskarżenia, chociaż miał taką możliwość;
- c) brak możliwości pogodzenia orzeczenia z orzeczeniem wydanym między tymi samymi stronami w wezwanym państwie członkowskim;
- d) brak możliwości pogodzenia orzeczenia z wcześniejszym orzeczeniem wydanym w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim w sporze o to samo roszczenie między tymi samymi stronami, o ile to wcześniejsze orzeczenie spełnia

warunki konieczne do jego uznania w wezwanym państwie członkowskim;

- e) wydanie orzeczenia przy naruszeniu art. 24 rozporządzenia regulującego jurysdykcję wyłączną albo przepisów przewidujących jurysdykcję szczególną w sprawach dotyczących umów ubezpieczeniowych, konsumenckich i pracowniczych<sup>16</sup>.

Możliwość odmowy uznania lub wykonania nie zmienia faktu, że orzeczenie wydane w państwie członkowskim nie może być w żadnym wypadku przedmiotem kontroli merytorycznej w wezwanym państwie członkowskim.

Wniosek o odmowę uznania lub wykonania składa się do sądu, zgłoszonego przez państwo członkowskie Komisji zgodnie z art. 75 lit. a).

Wnioskodawca przedstawia odpis orzeczenia oraz w razie konieczności, jego tłumaczenie lub transliterację.

Sąd może zwolnić z obowiązku przedstawienia dokumentów, jeżeli już je posiada lub jeżeli wezwanie wnioskodawcy do ich przedstawienia uzna za nieuzasadnione. W tym drugim przypadku sąd może wezwać drugą stronę do przedstawienia tych dokumentów.

Strona występująca o odmowę uznania lub wykonania orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim nie musi posiadać adresu dla doręczeń w wezwanym państwie członkowskim. Strona ta nie musi także posiadać pełnomocnika w wezwanym państwie członkowskim, chyba że posiadanie takiego pełnomocnika jest obowiązkowe bez względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania stron.

Sąd, do którego złożono wniosek o odmowę uznania lub wykonania orzeczenia, lub sąd, który rozpoznaje środek zaskarżenia wniesiony w tym postępowaniu, może zawiesić swoje postępowanie, jeżeli w państwie członkowskim pochodzenia został wniesiony od orzeczenia zwykły środek zaskarżenia, lub jeżeli termin do wniesienia takiego środka jeszcze nie upłynął. W tym drugim przypadku sąd może wyznaczyć termin, w którym środek zaskarżenia powinien zostać wniesiony.

---

<sup>16</sup> Sekcje 3, 4 lub 5 rozdz. II.

Utrzymano zasadę, zgodnie z którą, jeżeli wynik postępowania w sądzie danego państwa członkowskiego zależy od rozstrzygnięcia ubocznej kwestii odmowy uznania, sąd ten jest sądem właściwym do rozpatrywania tej kwestii.

Strona, która chce powołać się w państwie członkowskim na orzeczenie wydane w innym państwie członkowskim, przedstawia:

- a) odpis orzeczenia spełniający warunki niezbędne do stwierdzenia jego autentyczności; oraz
- b) zaświadczenie wydane na formularzu określonym w załączniku I.

Sąd lub organ, przed którym powołano się na orzeczenie wydane w innym państwie członkowskim, może w razie konieczności wezwać stronę powołującą się na to orzeczenie do przedstawienia tłumaczenia lub transliteracji treści zaświadczenia (określonego w załączniku I). Jeżeli sąd lub organ nie jest w stanie prowadzić postępowania bez tłumaczenia samego orzeczenia, może wezwać stronę do przedstawienia takiego tłumaczenia zamiast tłumaczenia treści zaświadczenia.

Sąd lub organ, przed którym powołano się na orzeczenie wydane w innym państwie członkowskim, może zawiesić postępowanie, w całości lub części, jeżeli:

- a) orzeczenie zostało zaskarżone w państwie członkowskim pochodzenia; lub
- b) wystąpiono o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że nie zachodzą podstawy do odmowy uznania, lub orzeczenia stwierdzającego, że na podstawie jednej z tych podstaw należy odmówić uznania.

Jeżeli orzeczenie zawiera środek lub zarządzenie nieznanne w prawie wezwanego państwa członkowskiego, to środek ten lub to zarządzenie powinny zostać dostosowane tak dalece, jak to możliwe do środka lub zarządzenia znanego prawu tego państwa członkowskiego, które ma równorzędne skutki i służy podobnym celom i interesom.

Takie dostosowanie nie może powodować skutków wykraczających poza skutki przewidziane w prawie państwa członkowskiego pochodzenia.

Każda strona może zaskarżyć przed sądem dostosowanie danego środka lub zarządzenia.



Jeżeli jest to konieczne, strona powołująca się na orzeczenie lub wnosząca o jego wykonanie może zostać wezwana do przedłożenia tłumaczenia lub transliteracji orzeczenia na język urzędowy danego państwa członkowskiego, lub jeżeli w tym państwie członkowskim obowiązuje więcej języków urzędowych, na język urzędowy lub jeden z języków urzędowych, w jakich zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego prowadzi się postępowanie sądowe w miejscu, w którym powołano się na orzeczenie wydane w innym państwie członkowskim lub złożono wniosek.

Na stronę, która w jednym państwie członkowskim wnosi o wykonanie orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim, nie można z tego powodu, że jest cudzoziemcem, lub że nie ma w wezwanym państwie członkowskim miejsca zamieszkania lub pobytu, nałożyć obowiązku złożenia kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu lub depozytu niezależnie od ich nazwy.

## 5. Europejski tytuł egzekucyjny

Znoszeniu procedury *exequatur* na terenie Wspólnoty służyło również utworzenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych.

Uczyniono to rozporządzeniem (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych<sup>17</sup>.

Utworzenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych miało bowiem na celu umożliwienie, przez ustanowienie minimalnych standardów, swobodnego przepływu orzeczeń na obszarze wszystkich państw członkowskich, bez potrzeby wszczynania jakichkolwiek postępowań pośrednich w państwie członkowskim wykonania przed uznaniem i wykonaniem.

---

<sup>17</sup> O.J.E.C. 2004, nr L 143, str. 15; Dz. Urz. UE. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, str. 38. Por. również art. 795<sup>1</sup>–795<sup>5</sup> k.p.c.

W państwie wykonania nie można w zakresie orzeczeń dotyczących roszczeń bezspornych przeprowadzać żadnego postępowania o jego uznanie czy stwierdzenie wykonalności, o ile zostało zaopatrzone w zaświadczenie o ETE, a więc przeszło procedurę nadania tego tytułu w państwie wydania orzeczenia.

Ubieganie się o nadanie zaświadczenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych jest jednak fakultatywne dla wierzyciela, który może zamiast tego wybrać system uznawania i wykonywania lub inne instrumenty wspólnotowe<sup>18</sup>.

Roszczenie uznaje się za bezsporne, jeżeli:

- a) dłużnik wyraźnie zgodził się co do niego poprzez uznanie lub w drodze ugody zatwierdzonej przez sąd, lub zawartej przed sądem w toku postępowania; lub
- b) dłużnik nigdy nie wniósł przeciwko niemu sprzeciwu, zgodnie ze stosownymi wymogami proceduralnymi wynikającymi z prawa państwa członkowskiego wydania, w toku postępowania sądowego; lub
- c) dłużnik nie stawił się ani nie był reprezentowany na rozprawie sądowej dotyczącej tego roszczenia, po początkowym zakwestionowaniu roszczenia w toku postępowania sądowego, pod warunkiem, że takie zachowanie traktuje się jako milczące uznanie roszczenia lub uznanie faktów przedstawianych przez wierzyciela na mocy prawa państwa członkowskiego wydania; lub
- d) dłużnik wyraźnie zgodził się co do niego w dokumencie urzędowym.

Zaświadczenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego wydawane jest przy zastosowaniu standardowego formularza przedstawionego w załączniku I.

Zaświadczenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego wydawane jest w tym samym języku, co orzeczenie i może dotyczyć tylko części orzeczenia.

Na wniosek złożony do sądu wydania zaświadczenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego podlega:

---

<sup>18</sup> Przede wszystkim system wynikający z Rozporządzenia 1215/2012.

- a) sprostowaniu, gdy na skutek istotnego błędu istnieje rozbieżność pomiędzy orzeczeniem a zaświadczeniem;
- b) uchyleniu, gdy zostało nadane oczywiście bezzasadnie, biorąc pod uwagę wymogi ustanowione w niniejszym rozporządzeniu.

Od wydania zaświadczenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego nie przysługuje żadne odwołanie. W przypadku roszczeń bezspornych, o których mowa w lit. a i b, zaświadczenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego może być nadane orzeczeniu jedynie wówczas, gdy postępowanie sądowe w państwie członkowskim wydania spełniało minimalne wymagania proceduralne<sup>19</sup>.

Jeżeli postępowanie w państwie członkowskim wydania nie spełniło minimalnych wymagań proceduralnych, brak takiej zgodności może być konwalidowany, a orzeczeniu może być nadane zaświadczenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego, jeżeli orzeczenie zostało doręczone dłużnikowi, który został należycie poinformowany o wymaganiach proceduralnych dotyczących zaskarżenia, i nie zaskarżył orzeczenia, albo jeżeli zachowanie dłużnika w postępowaniu sądowym potwierdza, że osobiście otrzymał on dokument podlegający doręczeniu w czasie umożliwiającym mu przygotowanie obrony.

Co do zasady procedury egzekucyjne podlegają prawu państwa członkowskiego wykonania, w zakresie, w jakim nie pozostają w sprzeczności z przepisami rozporządzenia.

Orzeczenie, któremu nadano zaświadczenie ETE, jest wykonywane na takich samych warunkach, jak orzeczenie wydane w państwie członkowskim wykonania.

Wierzyciel zobowiązany jest przedstawić właściwym organom egzekucyjnym państwa członkowskiego wykonania następujące dokumenty:

- a) odpis orzeczenia, który spełnia warunki niezbędne do stwierdzenia jego autentyczności; i
- b) odpis zaświadczenia ETE, który spełnia warunki niezbędne do stwierdzenia jego autentyczności; i

<sup>19</sup> Katalog dopuszczalnych sposobów doręczeń został szczegółowo opisany w art. 13–15 (osobiste lub zastępcze). Art. 16–17 zawierają minimalne wymagania informacyjne pism kierowanych do dłużników.

- c) w razie potrzeby, transkrypcję zaświadczenia ETE lub jego tłumaczenie na język urzędowy państwa członkowskiego wykonania.

Wierzyciel nie jest zobowiązany do składania żadnego zabezpieczenia lub kaucji z tego tytułu, że jest on cudzoziemcem lub nie posiada miejsca zamieszkania bądź pobytu w państwie członkowskim wykonania.

Jedyną sytuacją skutkującą – na wniosek dłużnika – odmową wykonania orzeczenia, któremu nadane zostało zaświadczenie o ETE, jest brak możliwości pogodzenia orzeczenia zaopatrzonego w zaświadczenie o ETE, z wcześniej wydanym orzeczeniem, w jakimkolwiek państwie członkowskim lub państwie trzecim.

Jednocześnie warunkiem tego jest, że:

- a) wcześniejsze orzeczenie zostało wydane w odniesieniu do tego samego przedmiotu sporu i dotyczyło tych samych stron; i
- b) wcześniejsze orzeczenie zostało wydane w państwie członkowskim wykonania lub spełnia warunki konieczne do jego uznania w państwie członkowskim wykonania; i
- c) niemożność pogodzenia orzeczeń nie była i nie mogła być podniesiona w formie zarzutu w postępowaniu sądowym w państwie członkowskim wydania.

## 6. Klauzula porządku publicznego jako podstawa odmowy stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądowego – w kontekście postanowienia niemieckiego Trybunału Federalnego z 19.07.2018 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 22.12.2016 r.<sup>20</sup> zobowiązał niemiecką stację telewizyjną do opublikowania na swojej stronie internetowej oświadczenia zawierającego wyrazy ubolewania i przeprosiny obywatela polskiego (ur. w 1921 r.), byłego więźnia obozów koncentracyjnych Auschwitz i Flossenbürg, za naruszenie jego dóbr osobistych przez użycie na stronie internetowej tej stacji

<sup>20</sup> Sygnatura akt I ACa 1080/16.

określenia *polnische Vernichtungslager Majdanek und Auschwitz* (polskie obozy zagłady Majdanek i Auschwitz).

Zgodnie z rozporządzeniem 44/2001<sup>21</sup> powód złożył w Republice Federalnej Niemiec wniosek o stwierdzenie wykonalności tego wyroku. Wniosek został uwzględniony przez Sąd Krajowy w Moguncji postanowieniem z 27.01.2017 r., a wniesiony przez dłużniczkę środek zaskarżenia został oddalony przez Wyższy Sąd Krajowy w Koblencji postanowieniem z 11.01.2018 r.

Na skutek zaskarżenia także tego postanowienia sprawa trafiła na wokandę Trybunału Federalnego w Karlsruhe, który postanowieniem z 19.07.2018 r. uchylił postanowienia sądów obu instancji i wniosek o stwierdzenie wykonalności oddalił, uznając, że wykonanie wyroku krakowskiego Sądu Apelacyjnego w oczywisty sposób naruszałoby niemiecki porządek publiczny (*ordre public*)<sup>22</sup>.

W art. 38 ust. 1 ustanowiono zasadę, że orzeczenia wydane w jednym państwie członkowskim i w tym państwie wykonalne będą wykonywane w innym państwie członkowskim, jeżeli ich wykonalność w nim zostanie stwierdzona na wniosek uprawnionego. Przepis ten ustanawiał wymóg przeprowadzenia procedury *exequatur*.

Zgodnie z art. 41 Rozporządzenia nr 44/2001, po spełnieniu formalności przewidzianych w art. 53 następuje niezwłoczne stwierdzenie wykonalności orzeczenia bez badania podstaw odmowy wykonania. Dłużnik w tym stadium postępowania nie miał możliwości złożenia jakiegokolwiek oświadczenia. Było to zatem postępowanie *ex parte*, bez udziału dłużnika.

W toku rozpoznania środka zaskarżenia wysłuchane zostają obydwie strony. Podstawą odmowy stwierdzenia wykonalności albo jego uchylenia (w toku rozpoznawania środków zaskarżenia)

<sup>21</sup> Sprawa wszczęta była przed wejściem w życie Rozporządzenia 1215/2012, stąd zastosowanie miały przepisy poprzedniego rozporządzenia.

<sup>22</sup> Jest to jedna z podstaw odmowy wykonania orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim, również obecnie. W Rozporządzeniu nr 44/2001 została ona wyrażona w przepisie stanowiącym, że orzeczenia nie uznaje się, jeżeli „uznanie byłoby oczywiście sprzeczne z porządkiem publicznym państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie” (art. 34 pkt 1). Z mocy art. 45 ust. 1 przepis ten miał zastosowanie także do odmowy stwierdzenia wykonalności.

może być m.in. stwierdzenie, że wykonanie byłoby oczywiście sprzeczne z porządkiem publicznym państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o wykonanie.

Trybunał Sprawiedliwości UE wychodzi z założenia, że art. 34 Rozporządzenia nr 44/2001 powinien być interpretowany w sposób ścisły, jako że stanowi on przeszkodę w realizacji jednego z podstawowych celów rozporządzenia. Co się tyczy konkretnie klauzuli porządku publicznego, powoływanie się na nią, powinno odbywać się jedynie w wyjątkowych przypadkach. I chociaż do Trybunału nie należy ustalanie, jakie elementy obejmuje porządek publiczny państwa członkowskiego, należy do niego jednak kontrolowanie, w jakich granicach sąd państwa członkowskiego może powoływać się na to pojęcie, gdy odmawia uznania orzeczenia wydanego przez sąd innego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości przypomina, że poprzez wprowadzenie zakazu kontroli merytorycznej orzeczenia zagranicznego, art. 36 i art. 45 ust. 2 Rozporządzenia nr 44/2001 stoją na przeszkodzie temu, by sąd państwa wezwanego odmówił uznania lub wykonania tego orzeczenia jedynie z powodu istnienia różnicy między normą prawną zastosowaną przez sąd państwa pochodzenia a normą, jaką zastosowałby sąd państwa wezwanego, gdyby to on orzekał w sprawie. Sądowi państwa wezwanego nie wolno także badać prawidłowości oceny prawnej ani oceny stanu faktycznego dokonanej przez sąd państwa pochodzenia orzeczenia<sup>23</sup>.

Powoływanie się na klauzulę porządku publicznego jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy uznanie lub wykonanie orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim naruszałoby w sposób niedopuszczalny porządek prawny państwa wezwanego, ponieważ naruszałoby jedną z zasad podstawowych. Zakaz kontroli merytorycznej orzeczenia zagranicznego będzie zatem przestrzegany, jeżeli naruszenie będzie stanowić oczywiste naruszenie normy prawnej uważanej za zasadniczą dla porządku

---

<sup>23</sup> Por. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 października 2014 r., C-302/13, flyLAL-Lithuanian Airlines AS w likwidacji przeciwko Starptautiskā lidosta Rīga VAS, Air Baltic Corporation AS.

prawnego państwa wezwanego lub prawa uznanego za podstawowe w tym porządku prawnym<sup>24</sup>.

W postanowieniu z 19.07.2018 r. Trybunał Federalny, powołując jako podstawy rozstrzygnięcia art. 34 pkt 1 Rozporządzenia nr 44/2001 i art. 5 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN, sformułował tezę, że wykonanie wyroku nakazującego pozwanej stacji telewizyjnej wyrażenie ubolewania z powodu – zdaniem sądu państwa pochodzenia wyroku – fałszowania historii zawartego w jednej z wypowiedzi oraz przeproszenie za wynikające z tego – zdaniem sądu państwa pochodzenia wyroku – naruszenie dóbr osobistych, w oczywisty sposób narusza podstawowe prawo do negatywnej wolności opinii oraz niemiecki *ordre public*.

Trybunał Federalny podzielił argumentację stacji telewizyjnej, która wywodziła, że wykonanie wyroku krakowskiego Sądu Apelacyjnego naruszałoby jej prawa podstawowe wynikające z art. 5 ust. 1 Konstytucji RFN.

Zdaniem Trybunału Federalnego wykonanie wyroku, na mocy którego pozwana została zobowiązana do zamieszczenia na swojej stronie internetowej przytoczonego oświadczenia, w niedopuszczalny sposób ingerowałoby w podstawowe prawo pozwanej do swobodnego wyrażania opinii wynikające z art. 5 ust. 1 Konstytucji RFN.

Trybunał Federalny zastrzegł, że przedmiotem jego analizy nie jest wypowiedź będąca przedmiotem sporu przed sądem pochodzenia wyroku i wskazał, że wypowiedź jakoby Majdanek i Auschwitz były prowadzone przez Polaków, stanowi nieprawdziwe twierdzenie o faktach, a wyrażanie i rozpowszechnianie takich twierdzeń nie korzysta z ochrony przewidzianej w art. 5 ust. 1 Konstytucji RFN.

Jednak jak Trybunał Federalny stwierdził dalej, pozwana została zobowiązana do przyjęcia i opublikowania oświadczenia sformułowanego przez polski sąd jako swojej własnej opinii, co w sposób oczywisty narusza podstawowe prawo pozwanej wynikające z art. 5

---

<sup>24</sup> Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2017 r., V CSK 349/16, gdzie wskazano, że art. 34 pkt 1 Rozporządzenia nr 44/2001 powinien być rozumiany ściśle, a odwołanie się do niego jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy wykonanie orzeczenia oczywiście naruszałoby zasadę lub prawo o podstawowym charakterze.

ust. 1 Konstytucji RFN. Wolność wyrażania opinii obejmuje także negatywną wolność opinii, a więc wolność nieposiadania i niewyrażania opinii oraz nierozpowszechniania cudzej opinii jako własnej.

W rozważaniach na temat prawa podstawowego wynikającego z art. 5 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RFN, Trybunał Federalny pominął aspekt dotyczący ograniczeń tego prawa. Jedynie przy okazji przytoczenia tego przepisu Trybunał powołał także art. 5 ust. 2 Konstytucji RFN, zgodnie z którym prawo to znajduje ograniczenia w przepisach ustaw ogólnych, ustawowych przepisach dotyczących ochrony młodzieży oraz w prawie czci osobistej.

Tymczasem okoliczności sprawy, przedstawione w uzasadnieniu wyroku, którego wykonania Trybunał Federalny odmówił, wręcz wymuszały rozważenie tego ograniczenia, które w art. 5 ust. 2 Konstytucji RFN jest określone jako „prawo czci osobistej”.

Trybunał Federalny nie podjął analizy tego prawa, przysługującego także powodowi, a ponadto – inaczej niż Wyższy Sąd Krajowy w Koblencji – pominął kwestię „wyważenia” kolidujących ze sobą praw i wartości.

Trybunał Federalny przeprowadził dalej rozważania na temat przewidzianych w prawie niemieckim rozmaitych form roszczenia o sprostowanie, następnie wymienił czynności podjęte przez pozwaną stację telewizyjną przed wydaniem wyroku przez sąd państwa pochodzenia, by wreszcie stwierdzić, że zamieszczenie na stronie internetowej oświadczenia objętego sentencją tego wyroku „przekraczałyby wszelką miarę” i nie jest ani potrzebne do usunięcia trwającego naruszenia dóbr osobistych powoda, ani nie może być wymagane od pozwanej.

Ta zwłaszcza część uzasadnienia orzeczenia Trybunału Federalnego, odmawiającego stwierdzenia wykonalności wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie, dobitnie świadczy o naruszeniu zakazu merytorycznej kontroli tego wyroku, ustanowionego w art. 45 ust. 2 Rozporządzenia nr 44/2001. Jak bowiem stanowi ten przepis, „orzeczenie zagraniczne nie może być w żadnym wypadku przedmiotem kontroli merytorycznej”. Według przytaczanego stanowiska Trybunału Sprawiedliwości sądowi państwa wezwanego „nie wolno także badać prawidłowości oceny prawnej ani oceny stanu faktycznego dokonanej przez sąd państwa pochodzenia



orzeczenia”. Ocena, czy wcześniejsze czynności pozwanej stacji telewizyjnej doprowadziły do usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych powoda, należała do Sądu Apelacyjnego w Krakowie, który – rozstrzygając sprawę wyrokiem z 22.12.2016 r. – stwierdził, że tak się nie stało, wobec czego nakazał pozwanej zamieszczenie oświadczenia objętego sentencją wyroku. Badanie tej kwestii przez Trybunał Federalny było zatem niedopuszczalne i stanowiło naruszenie zobowiązań traktatowych.

## ANNA SPORCZYK-POPIELARCZYK

# Unijne prawo konkurencji

**Tezy:** Przepisy prawa konkurencji mają kluczowe znaczenie do osiągnięcia celów Unii Europejskiej, związanych z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Swobodna konkurencja stanowi podstawowy warunek istnienia unijnego rynku wspólnego.

Częścią prawa konkurencji jest prawo antymonopolowe, które odnosi się do takich zagadnień, jak zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję, zakaz nadużywania pozycji dominującej, kontrola koncentracji przedsiębiorstw.

Prawo antymonopolowe Unii Europejskiej stosuje się do tych zachowań przedsiębiorstw, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi. Wystarczające jest ustalenie, że dana praktyka wpływa bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie na warunki handlu między państwami członkowskimi.

Pojęcie „przedsiębiorstwa” nie zostało zdefiniowane w traktatach, jednakże sądy unijne i Komisja Europejska, formułując pojęcie przedsiębiorstwa, pomijają takie elementy, jak osobowość prawna, wpis do rejestru działalności gospodarczej, sposób finansowania czy forma prawna, zaś kryteria formalnoprawne zastępowane są analizą ekonomiczną. Pojęcie „rynku właściwego” odnosi się natomiast do obszaru, na którym działa przedsiębiorca i gdzie spotyka się on z konkurencją.

Unijne prawo konkurencji zakazuje wszelkich porozumień między przedsiębiorstwami, wszelkich decyzji związków przedsiębiorstw i wszelkich praktyk uzgodnionych, a także nadużywania pozycji dominującej, jeżeli działania te mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i ich celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego.

**Słowa kluczowe:** konkurencja, wspólny rynek, przedsiębiorstwo, rynek właściwy, zakaz zмовы kartelowej, porozumienia, decyzje związków przedsiębiorstw, praktyki uzgodnione, zakaz nadużywania pozycji dominującej.

## 1. Zagadnienia wprowadzające

Z punktu widzenia osiągnięcia celów Unii Europejskiej, związanych z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, kluczowe znaczenie mają przepisy prawa konkurencji. Celem tej gałęzi prawa jest ochrona przedsiębiorców przed zachowaniami innych przedsiębiorców, którzy stosują nieuprawnione praktyki i tym samym ograniczają możliwość swobodnego realizowania interesów gospodarczych na wolnym rynku.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup> Unia ma wyłączne kompetencje w zakresie ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego. To właśnie swobodna konkurencja stanowi podstawowy warunek prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego<sup>2</sup>.

Niniejsze opracowanie przedstawia zarys problematyki unijnego prawa konkurencji. Z uwagi na ograniczone ramy publikacji, jej zakres przedmiotowy obejmuje przede wszystkim ogólną analizę dwóch kluczowych zagadnień prawa antymonopolowego, tj. zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję oraz zakazu nadużywania pozycji dominującej. Poza zakresem wyodrębnionych badań pozostawiono natomiast kwestie związane z unijną kontrolą koncentracji przedsiębiorstw, pomocą publiczną czy czynami nieuczciwej konkurencji.

## 2. Prawo konkurencji a prawo antymonopolowe

Podstawowym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest kwestia nomenklatury stosowanej do określenia nieuczciwych zachowań

---

<sup>1</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326, 26 października 2012 r., s. 47–390 [dalej: TFUE].

<sup>2</sup> Por. A. Jurkowska-Gomułka, G. Materna, D. Miąsik, *Komentarz do art. 101 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II (art. 90–222) [online], Lex [dostęp: 25.10.2022].

przedsiębiorców. Czytelnicy mogą w tym zakresie spotkać się z terminem „prawo konkurencji” oraz „prawo antymonopolowe”<sup>3</sup>.

W ujęciu ogólnym pojęcie prawa konkurencji jest szersze niż prawa antymonopolowego. Na prawo konkurencji składa się:

- prawo antymonopolowe;
- prawo subwencyjne, odnoszące się do pomocy publicznej;
- prawo nieuczciwej konkurencji.

Prawo antymonopolowe jest zatem częścią prawa konkurencji. Z kolei w ramach prawa antymonopolowego wyróżnia się:

- zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję (tzw. zakaz zмовы kartelowej);
- zakaz nadużywania pozycji dominującej;
- kontrolę koncentracji przedsiębiorstw.

### 3. Zakres stosowania unijnego prawa konkurencji

Brzmienie przepisów art. 101 i 102 TFUE (dawnych art. 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>4</sup>) wskazuje, że unijne prawo antymonopolowe stosuje się do zachowań przedsiębiorstw, które to zachowania **mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi**. Zakres rzeczowego „wpływu” został zdefiniowany w opracowanych przez Komisję Europejską wytycznych w sprawie pojęcia wpływu na handel zawartego w art. 81 i 82 TWE<sup>5</sup>.

Wskazane w wytycznych Komisji objaśnienie przesłanki wpływu opiera się na orzecznictwie sądów unijnych<sup>6</sup>, w którym uznano, iż przesłanka ta jest spełniona, jeżeli na podstawie obiektywnych

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat zob. M. K. Kolasiński, *Zarys prawa antymonopolowego Unii Europejskiej na tle prawa Stanów Zjednoczonych i Polski*, Toruń 2012, s. 17–18.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE CE 321 z 29.12.2006 r., s. 1 [dalej: TWE].

<sup>5</sup> *Commission Notice — Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty*; Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 101, 27 kwietnia 2004 r., s. 81–96 [dalej: wytyczne Komisji].

<sup>6</sup> Tak. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 30 czerwca 1966 r., 56/65 *Société Technique Minière v. Maschinenbau Ulm*, ECLI:EU:C:1966:38;

czynników prawnych lub faktycznych można z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa przewidzieć, że dana praktyka może mieć **wpływ bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie** na warunki handlu między państwami członkowskimi, co może zaszkodzić realizacji integracyjnego celu Unii. Pojęcie „wpływu” może niekiedy odnosić się do sformułowania „wystarczającego oddziaływania”<sup>7</sup>.

W literaturze podkreśla się, że nawet działania podejmowane tylko w jednym kraju unijnym mogą wywierać wpływ na handel między państwami członkowskimi, o ile działania te mają odczuwalny wpływ na funkcjonowanie gospodarek w innych państwach-członkach Unii. Jednocześnie wskazuje się, że unijne prawo antymonopolowe nie znajduje zastosowania do organizacji działających na terytorium Unii Europejskiej, które zajmują się wyłącznie działaniami eksportowymi do państw do niej nienależących<sup>8</sup>.

#### 4. Pojęcia „przedsiębiorstwa” i „rynku właściwego”

W celu prawidłowego zrozumienia zagadnień związanych z zakazem zawierania porozumień ograniczających konkurencję oraz zakazem nadużywania pozycji dominującej, konieczne jest wyjaśnienie kluczowych dla prawa konkurencji pojęć, tj. „przedsiębiorstwa” i „rynku właściwego”.

Przepisy prawa pierwotnego ani prawa pochodnego nie zawierają legalnej definicji pojęcia „**przedsiębiorstwo**”, choć sformułowanie to wielokrotnie pojawia się w treści unijnych aktów prawnych.

Na podstawie orzecznictwa sądów unijnych oraz aktów Komisji Europejskiej można wskazać na następujące cechy przedsiębiorstw:

pkt 7; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 28 kwietnia 1998 r., C-306/96 *Javico v. Yves Saint-Laurent*, ECLI:EU:C:1998:173, pkt 16.

<sup>7</sup> Por. wyrok Sądu (siódma izba) z dnia 30 września 2016 r., T-70/15 *Trajektna luka Split przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2016:592, z glosą K. Kohutka [online], Lex [dostęp: 30.10.2022].

<sup>8</sup> M. K. Kolasiński, op. cit., s. 56–57.

- jest to podmiot zaangażowany w jakąkolwiek działalność rynkową, bez względu na sposób finansowania czy formę organizacyjno-prawną<sup>9</sup>;
- jest to jednostka stanowiąca zespół składników materialnych i ludzkich, zdolny do działań naruszających unijne reguły konkurencji<sup>10</sup>;
- jego działalność handlowa nie musi być nastawiona na osiągnięcie zysków<sup>11</sup>;
- przedmiotem jego działalności jest oferowanie produktów lub usług na rynku<sup>12</sup>;
- jest to podmiot ponoszący ryzyko gospodarcze w celu osiągnięcia zysków<sup>13</sup>.

W piśmiennictwie podkreśla się, że unijne prawo antymonopolowe, formułując pojęcie przedsiębiorstwa, pomija takie elementy, jak: osobowość prawna, wpis do rejestru działalności gospodarczej, sposób finansowania czy forma prawna, zaś kryteria formalno-prawne zastępowane są analizą ekonomiczną<sup>14</sup>.

Z kolei pojęcie „**rynku właściwego**” odnosi się do obszaru, na którym działa przedsiębiorca i gdzie spotyka się on z konkurencją. W każdej sprawie rynek ten musi być definiowany indywidualnie, a Komisja Europejska nie jest związana ustaleniami dotyczącymi rynku właściwego poczynionymi w innych sprawach.

Pojęcie rynku właściwego obejmuje:

- rynek asortymentowy (produktowy),
- rynek geograficzny,
- niekiedy również rynek czasowy.

<sup>9</sup> Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 23 kwietnia 1991 r., C-41/90 Klaus Höfner, ECLI:EU:C:1991:161, pkt 21.

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (pierwsza izba) z dnia 17 grudnia 1990 r., T-6/89 Enichem Anic, ECLI:EU:T:1991:74, pkt 240.

<sup>11</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 15 września 1989 r., IV/31.734 Re Film Purchases by German Television Stations, Dz. Urz. UE L 284, 3 października 1989, s. 36–44.

<sup>12</sup> Wyrok Sądu (druga izba) z dnia 10 stycznia 2006 r., C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 108 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>13</sup> Wyrok Sądu z dnia 12 września 2000 r., C-184/98 Pavel Pavlov i in., ECLI:EU:C:2000:428, pkt 76.

<sup>14</sup> Tak. M. K. Kolasiński, op. cit., s.122.

Komisja Europejska, w dokumencie *Obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji*<sup>15</sup>, określiła **właściwy rynek asortymentowy** jako składający się z wszystkich tych produktów i/lub usług, które uważane są za zamiennie lub za substytuty przez konsumenta, ze względu na właściwości produktów, ich ceny i ich zamierzone stosowanie (pkt 7 obwieszczenia). W sprawie *ABB/Daimler-Benz* Komisja dodała, że praktyką przy definiowaniu właściwego rynku asortymentowego jest ustalenie, że określony produkt lub usługa jest funkcjonalnie substytucyjna w odniesieniu do zastosowania z punktu widzenia klientów. Dokonując takiej oceny, należy się kierować właściwościami, ceną oraz zamierzonym wykorzystaniem produktów<sup>16</sup>.

**Właściwy rynek geograficzny** został zdefiniowany przez Komisję jako obszar, na którym dane przedsiębiorstwa uczestniczą w podaży i popycie na produkty lub usługi, na którym warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne, oraz który może zostać odróżniony od sąsiadujących obszarów ze względu na to, że warunki konkurencji na tym obszarze znacznie się różnią (pkt 8 obwieszczenia).

W orzecznictwie unijnym wyjaśniono, że właściwym rynkiem geograficznym jest terytorium, na którym wszystkie podmioty gospodarcze działają na tych samych lub wystarczająco podobnych warunkach konkurencji w zakresie, w jakim dotyczy to określonych produktów, bez konieczności występowania jednorodnych warunków konkurencji między tymi podmiotami<sup>17</sup>.

Właściwy rynek geograficzny może obejmować rozmaite obszary w zależności o stanu faktycznego konkretnej sprawy<sup>18</sup>. Rynkiem

<sup>15</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (97/C 372/03), Dz. Urz. UE C 372, 9 grudnia 1997 r., s. 5–13 [dalej: obwieszczenie].

<sup>16</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 18 października 1995 r., IV/M.580 *ABB/Daimler-Benz*, Dz. Urz. UE L 11, 14 stycznia 1997 r., s. 1–2, pkt 13.

<sup>17</sup> Wyrok Sądu pierwszej instancji (piąta izba) z dnia 22 listopada 2001 r., T-139/98 *AAMS przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2001:272, pkt 39.

<sup>18</sup> Szerzej zob. K. Korn, *Określanie rynku właściwego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w latach 1997–2010*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej 2012” [online], nr 2, Lex [dostęp: 30.10.2022].

takim może być np.: rynek globalny<sup>19</sup>, terytorium całej Unii Europejskiej<sup>20</sup>, terytorium kilku państw członkowskich<sup>21</sup> czy chociażby terytorium lotnisk międzynarodowych określonego państwa<sup>22</sup>.

Obok właściwego rynku produktowego oraz geograficznego niekiedy wyróżnia się również **właściwy rynek czasowy**<sup>23</sup>. Jest on określany w sytuacji, w której świadczona przez przedsiębiorstwo działalność gospodarcza jest zintensyfikowana w danych okresach.

Bardzo często rynek czasowy występuje tam, gdzie istotne znaczenie do prowadzenia działalności gospodarczej ma pora roku, wydarzenie sportowe lub inne zdarzenie powodujące, że w określonym czasie warunki konkurencji różnią się od tych występujących na co dzień. Interesującymi przykładami tak określonego rynku są: okres, w którym doszło do światowego kryzysu paliwowego<sup>24</sup> czy okres, w którym prowadzona była sprzedaż biletów na mistrzostwa świata<sup>25</sup>.

## 5. Zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję

Porozumienia ograniczające konkurencję zwane są znową kartelową. Przepis art. 101 TFUE ustanawia zakaz ich zawierania. W świetle ust. 1 tego przepisu niezgodne z rynkiem wewnętrznym

<sup>19</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30 lipca 1997 r., IV/M.877 Boeing/McDonnell Douglas, Dz. Urz. UE L 336, 8.12.1997, s. 16–47.

<sup>20</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba) z dnia 6 października 1994 r., T-83/91 Tetra Pak, ECLI:EU:T:1994:246, pkt 98.

<sup>21</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2014 r., COMP/M.7155 SSAB/RAUTARUUKKI, Dz. Urz. UE L 427, 28 listopada 2014, s. 2–2.

<sup>22</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba) z dnia 12 grudnia 2000 r., T-128/98 Aeroports de Paris, ECLI:EU:T:2000:290, pkt 151.

<sup>23</sup> Zob. M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, T. Skoczny, *Zakaz nadużywania pozycji dominującej*, [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji. System prawa prywatnego*, t. 15, Warszawa 2013, s. 977.

<sup>24</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 19 kwietnia 1977 r., IV/28.841 ABG/Oil, Dz. Urz. UE L 117, 9 maja 1977, s. 1–16.

<sup>25</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 27 października 1992 r., IV/33.384 i IV/33.378 Distribution of package tours during the 1990 World Cup, Dz. Urz. UE L 326, 12 listopada 1992, s. 31–42.



i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie, lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego. W dalszej kolejności wskazany przepis zawiera otwarty katalog zachowań naruszających konkurencję.

Analiza powyższego przepisu wskazuje na trzy cechy zmowy kartelowej.

Po pierwsze, zachowanie przedsiębiorstw dotyczy **porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw oraz praktyk uzgodnionych**.

Zgodnie z motywem 8 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu<sup>26</sup> (obecnie art. 101 i 102 TFUE) pojęcia „porozumień”, „decyzji” i „praktyk uzgodnionych” są autonomicznymi pojęciami z dziedziny wspólnotowego prawa konkurencji, których interpretacji dokonały sądy wspólnotowe, i obejmują uzgadnianie zachowań przedsiębiorstw na rynku. Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował, że pojęcia „porozumienie”, „decyzja związków przedsiębiorstw” lub „praktyka uzgodniona” stanowią, z subiektywnego punktu widzenia, formy zmowy mające taki sam charakter i różniące się od siebie jedynie intensywnością i formami, w których się ujawniają<sup>27</sup>.

Z **porozumieniami między przedsiębiorstwami** mamy do czynienia wówczas, gdy istnieje zgodny zamiar stron. W literaturze wskazuje się, że porozumienia kartelowe obejmują zarówno umowy rozumiane na gruncie prawa cywilnego, jak i umowy dżentelmeńskie<sup>28</sup>.

**Decyzje związków przedsiębiorstw** mają charakter jednostronny. Są w prawie unijnym ujmowane szeroko. W piśmiennictwie przyjmuje się, że obejmują one wszelkie akty wydawane przez

<sup>26</sup> Dz. Urz. UE L 1, 4.1.2003, s. 1–25 [dalej: rozporządzenie 1/2003].

<sup>27</sup> Tak m.in. wyrok Sądu (szósta izba w składzie powiększonym) z dnia 16 czerwca 2011 r., T-186/06 Solvay przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2011:276, pkt 90; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2009 r., C-8/08 T-Mobile, ECLI:EU:C:2009:343, pkt 23.

<sup>28</sup> Zob. M. K. Kolasiński, op. cit., s. 126.

organizacje zrzeszające przedsiębiorstwa, które prowadzą do koordynacji ich zachowań<sup>29</sup>.

Za **praktyki uzgodnione** uznaje się działania faktyczne, a nie prawne<sup>30</sup>. Praktyki te od porozumień odróżnia mniejszy stopień koordynacji zachowań przedsiębiorstw<sup>31</sup>. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości, praktyka uzgodniona oznacza rodzaj koordynacji pomiędzy przedsiębiorstwami, która wprawdzie nie prowadzi jeszcze do zawarcia umowy we właściwym tego słowa znaczeniu, lecz pozwala świadomie na zastąpienie praktycznej współpracy przedsiębiorstw, zagrażając konkurencji<sup>32</sup>. Ponadto Trybunał przyjmuje, że z samego brzmienia art. 101 ust. 1 TFUE wynika, iż pojęcie uzgodnionej praktyki obejmuje – poza uzgodnieniem przedsiębiorstw – zachowanie na rynku będące wynikiem tego uzgodnienia i związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy nimi<sup>33</sup>.

W treści przepisu art. 101 ust. 1 TFUE wyszczególniono kategorie porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw i praktyk uzgodnionych, które mogą ograniczać konkurencję. W literaturze wskazuje się, że katalog ten ma charakter otwarty i obejmuje najbardziej typowe przejawy ograniczeń konkurencji<sup>34</sup>. Zachowania te polegają na:

- a) ustalaniu w sposób bezpośredni lub pośredni cen zakupu, lub sprzedaży albo innych warunków transakcji (porozumienia cenowe);
- b) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji, rynków, rozwoju technicznego, lub inwestycji (porozumienia kontyngentowe);
- c) podziale rynków lub źródeł zaopatrzenia (porozumienia podziałowe);
- d) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez

<sup>29</sup> Ibidem, s. 128.

<sup>30</sup> Zob. A. Jurkowska-Gomułka, G. Materna, D. Miąsik, op. cit.

<sup>31</sup> Szerzej M. K. Kolasiński, op. cit., s. 126.

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2009 r., C-8/08 T-Mobile, ECLI:EU:C:2009:343, pkt 26 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału z dnia 19 marca 2015 r., C-286/13 P Dole Food i Dole Fresh Fruit Europe przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2015:184, pkt 126.

<sup>34</sup> Por. A. Jurkowska-Gomułka, G. Materna, D. Miąsik, op. cit.

- to niekorzystnych warunków konkurencji (porozumienia dyskryminacyjne);
- e) uzależnieniu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów (umowy związane).

Po drugie, na gruncie prawa unijnego zмова kartelowa jest zakazana, jeżeli zachowania przedsiębiorstw **mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi**. Sformułowanie to zostało już wyjaśnione wyżej.

Po trzecie, celem lub skutkiem zakazanych zachowań przedsiębiorstw musi być **zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji** wewnątrz rynku wewnętrznego.

W literaturze definiuje się te trzy formy negatywnego wpływu na konkurencję w sposób następujący. **Zapobieżenie konkurencji** oznacza jej całkowite wyeliminowanie lub uniemożliwienie powstania na rynku właściwym. **Ograniczenie konkurencji** ma miejsce w sytuacji, w której oddziaływanie na stan konkurencji nie eliminuje jej całkowicie (np. dotyczy jedynie części przedsiębiorstw działających na rynku właściwym). **Zakłócenie konkurencji** odnosi się natomiast do pozostałych form oddziaływania na konkurencję<sup>35</sup>.

W odniesieniu do zakazu zмowy kartelowej, przepis art. 101 ust. 1 TFUE posługuje się alternatywą „cel lub skutek”, co oznacza, że do naruszenia unijnego prawa konkurencji dochodzi zarówno w sytuacji, w której określone zachowanie przedsiębiorstw ma jedynie antykonkurencyjny cel i nie wywiera antykonkurencyjnych skutków, jak również wówczas, gdy zachowanie to, mimo że nie ma antykonkurencyjnego celu, wywiera antykonkurencyjny skutek<sup>36</sup>.

Przepis art. 101 ust. 2 TFUE przewiduje sankcję nieważności z mocy prawa porozumień lub decyzji zakazanych na mocy art. 101 ust. 1 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości wskazuje na bezwzględny charakter teje sankcji<sup>37</sup>. Nieważność oddziałuje ponadto wzglę-

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Zob. szerzej M. K. Kolasiński, op. cit., s. 129.

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2008 r., C-279/06 CEPESA, ECLI:EU:C:2008:485, pkt 74 i powołane tam orzecznictwo.

dem wszystkich uczestników rynku, co oznacza, że porozumienie lub decyzja nie wywołuje skutków w stosunkach między stronami i nie można się na nie powoływać wobec osób trzecich<sup>38</sup>. Należy jednakże pamiętać, że sankcją nieważności z mocy prawa nie są dotknięte praktyki uzgodnione, jako czynności faktyczne<sup>39</sup>.

## 6. Wyjątki od zakazu zmowy kartelowej

Zakaz zmowy kartelowej nie ma charakteru bezwzględny. Przepis art. 101 ust. 3 TFUE zawiera bowiem regulację przewidującą, w jakich sytuacjach zakaz ten nie znajduje zastosowania wobec porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw i praktyk uzgodnionych, które potencjalnie lub rzeczywiście wpływają na konkurencję na rynku właściwym.

W świetle art. 101 ust. 3 postanowienia ustępu 1 mogą zostać uznane za niemające zastosowania do tych zachowań przedsiębiorstw, które przede wszystkim przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów bądź do popierania postępu technicznego, lub gospodarczego, przy zastrzeżeniu dla użytkowników słusznej części zysku, który z tego wynika. Ponadto, do uznania danego zachowania za nienaruszającego zakazu zmowy kartelowej konieczne jest, by działanie odbywało się bez nakładania na zainteresowane przedsiębiorstwa ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów oraz bez dawania przedsiębiorstwom możliwości eliminowania konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów.

W uproszczeniu należy wskazać, że przesłankami zastosowania art. 101 ust. 3 TFUE są:

- wzrost wydajności produkcji lub dystrybucji,
- zapewnienie konsumentom słusznej części zysku,
- niezbędność ograniczeń konkurencji,

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2001 r., C-453/99 *Courage i Crehan*, ECLI:EU:C:2001:465, pkt 22 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>39</sup> Por. A. Jurkowska-Gomułka, G. Materna, D. Miąsik, op. cit.

- brak eliminacji konkurencji.

Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie.

Od dnia 1 maja 2004 r., tj. od wejścia w życie rozporządzenia 1/2003, przepis art. 101 ustęp 3 TFUE jest bezpośrednio skuteczny, a zatem wszelkie porozumienia, praktyki uzgodnione i decyzje związków przedsiębiorstw, które spełniają powyższe przesłanki, są zgodne z prawem unijnym bez konieczności uprzedniego uzyskania jakichkolwiek decyzji.

## 7. Zakaz nadużywania pozycji dominującej

Przepis art. 102 TFUE uznaje za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, a tym samym zakazane, zachowania polegające na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części. Podobnie jak w przypadku zmowy kartelowej, zakaz nadużywania pozycji dominującej odnosi się do działań przedsiębiorstw w zakresie, w jakim mogą one wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Analizowany przepis zawiera otwarty katalog zachowań, świadczących o nadużywaniu pozycji dominującej. Polegają one na:

- a) narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznym cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznym warunków transakcji;
- b) ograniczaniu produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów;
- c) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji;
- d) uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów.

Pojęcie „**pozycji dominującej**” zostało zdefiniowane w art. 14 ust. 2 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej<sup>40</sup>. W świetle tego przepisu pozycja dominująca jest to tak silna pozycja ekonomiczna, że uprawnia ona przedsiębiorstwo do postępowania według swojego uznania, nie uważając na innych konkurentów, klientów i ostatecznych konsumentów.

Przepis art. 102 TFUE stanowi, że pozycję dominującą może także zajmować kilka przedsiębiorstw łącznie – mamy wówczas do czynienia z tzw. **wspólną pozycją dominującą**. Pierwotnie Komisja Europejska przyjmowała, że łącznie pozycji dominującej mogą nadużywać przedsiębiorstwa działające w ramach pojedynczej grupy kapitałowej. Jednakże obecnie odchodzi się od tej postawy na rzecz koncepcji tzw. **kolektywnej pozycji dominującej**, w której przedsiębiorstwa w swym działaniu tworzą na rynku sytuację zbliżoną do oligopolu<sup>41</sup>.

Traktatowy zakaz nadużywania pozycji dominującej znajduje zastosowanie wobec tych działań, które występują *verba legis* „na wspólnym rynku lub znacznej jego części”. W piśmiennictwie wskazuje się, że skutki naruszenia zakazu ocenia się w odniesieniu do rynku właściwego (relewantnego)<sup>42</sup>, przy czym pojęcie istotnej części rynku wewnętrznego ujmowane jest bardzo szeroko. Przykładowo, istotną częścią rynku wewnętrznego może zostać uznana nawet część państwa członkowskiego<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz. Urz. UE L 108, 24 kwietnia 2002 r., s. 33–50.

<sup>41</sup> Szerzej zob. M. Proczek, R. Michałkiewicz, *Pozycja dominująca w UE a jej nadużywanie ze szczególnym uwzględnieniem spółek prawa brytyjskiego*, „Studia Europejskie–Studies in European Affairs” 2018, nr 1, s. 144.

<sup>42</sup> Tak A. Jurkowska-Gomułka, *Komentarz do art. 102 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II (art. 90–222) [online], Lex [dostęp: 25.10.2022].

<sup>43</sup> Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 1975 r., C-40/73 Suiker Unie i in. przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1975:174, pkt 441–451.

Zakaz nadużywania pozycji dominującej ma charakter bezwzględny, a przepis art. 102 TFUE nie zawiera odpowiednika regulacji art. 101 ust. 3 TFUE.

## 8. Stosunek pomiędzy art. 101 i art. 102 TFUE

Przepisy art. 101 i 102 TFUE należą do wspólnych reguł konkurencji Unii Europejskiej adresowanych do przedsiębiorstw. Istotą obu regulacji jest eliminacja zapobiegania, ograniczania lub zakłócania konkurencji na rynku unijnym wskutek zakazanych zachowań przedsiębiorstw. Może się zatem zdarzyć sytuacja, w której określone zachowanie przedsiębiorstw stanowi jednocześnie naruszenie art. 101 oraz art. 102 TFUE. W piśmiennictwie jako typową ilustrację takiego stanu podaje się przykład zmuszenia przez dominujące przedsiębiorstwo słabszego rywała do zawarcia antykonkurencyjnego porozumienia<sup>44</sup>.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że wyłączenie określonej praktyki spod zakazu przewidzianego w art. 101 ust. 1 TFUE nie wyklucza zastosowania wobec niej zakazu nadużywania pozycji dominującej<sup>45</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się w tym zakresie, że wyłączenie oznacza jedynie, iż reguły konkurencji zostały naruszone, a ze względu na szczególne okoliczności naruszenie to nie jest penalizowane<sup>46</sup>. Samo wyłączenie nie oznacza zatem braku naruszenia.

<sup>44</sup> Tak M. K. Kolasiński, op. cit., s. 147.

<sup>45</sup> Zob. np. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 10 lipca 1990 r., T-51/89 Tetra Pak Rausing SA przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1990:41, pkt. 25.

<sup>46</sup> A. Jurkowska-Gomułka, G. Materna, D. Miąsik, op. cit.

**KAROLINA TETŁAK**

## Polityka energetyczna Unii Europejskiej

**Tezy:** Polityka energetyczna należy do sfery kompetencji dzielonych pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Tytuł XXI Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>1</sup> określa główne cele wspólnej polityki energetycznej UE: funkcjonowanie rynku energii, bezpieczeństwo dostaw, rozwój alternatywnych źródeł energii, rozwój wzajemnych połączeń sieci energetycznych. Realizacja celów polityki energetycznej Unii Europejskiej odbywa się za pomocą środków przyjmowanych na podstawie TFUE, który w tym zakresie zasadniczo przewiduje zwykłą procedurę ustawodawczą. Kompetencje w zakresie wyboru między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą zaopatrzenia w energię przypadają zasadniczo państwom członkowskim<sup>2</sup>.

Do najistotniejszych uwarunkowań polityki energetycznej należą: baza surowcowa, zapotrzebowanie na surowce energetyczne, stopień uzależnienia od ich importu, jak również zobowiązania w zakresie ochrony środowiska. Polityka energetyczna Unii Europejskiej determinowana jest niewielką dostępnością własnych zasobów surowców energetycznych, przy jednoczesnym stale rosnącym zapotrzebowaniu na te surowce. W rezultacie doprowadziło to do znacznego uzależnienia od zewnętrznych dostaw ropy i gazu, a wyzwaniem stało się zapewnienie ich ciągłości.

Początkowo kierunkiem rozwoju przepisów mających zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne Wspólnoty stał się rozwój wewnętrznego rynku energii, którego budowa koncentrowała się na tworzeniu transgranicznych sieci energetycznych i gazowych oraz rozbiciu krajowych monopolii przedsiębiorstw energetycznych. Równolegle wprowadzono jednolite standardy techniczne, organizacyjne i prawne w celu otwarcia wewnętrznych granic UE dla handlu energią. Z czasem coraz

---

<sup>1</sup> Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., 2007/C 306/01. TFUE wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

<sup>2</sup> Przykładowo, kwestię decyzji o rozwoju energii nuklearnej UE pozostawiła państwom członkowskim.



większy wpływ na politykę energetyczną UE wywierały cele w zakresie ochrony środowiska, które stały się nieodłącznym elementem tej polityki, co dało impuls do rozwoju prawodawstwa w obszarach dekarbonizacji, efektywności energetycznej czy odnawialnych źródeł energii. Realizacja celów polityki energetyczno-klimatycznej UE znalazła wyraz w pięciu pakietach legislacyjnych przyjętych w latach 1996–1998, 2003, 2009 i 2021.

W 2019 r. Komisja zdecydowała, że kierunkiem strategicznym będzie Zielony Ład Europejski. Poprzez ten projekt Unia Europejska dąży do osiągnięcia pozycji światowego lidera w dziedzinie ochrony środowiska, wyznaczając ambitniejsze cele redukcji emisji CO<sub>2</sub> niż wynikające z Porozumienia paryskiego z 2016 r.<sup>3</sup>, ustanawiającego zobowiązania redukcyjne mające ograniczyć globalne ocieplenie. Restrykcyjne wymogi stawiane państwom członkowskim mają na celu wzrost efektywności energetycznej oraz wykorzystania technologii OZE, a także ograniczenie paliw kopalnych w miksie energetycznym. Polityka dekarbonizacji dotyczy nie tylko energetyki, ale także innych sektorów przemysłu i ma prowadzić do transformacji Unii Europejskiej w gospodarkę neutralną dla klimatu.

**Słowa kluczowe:** polityka energetyczna, energetyka, polityka energetyczno-klimatyczna, Unia Europejska, dekarbonizacja, emisje CO<sub>2</sub>, odnawialne źródła energii, OZE.

## 1. Pojęcie i determinanty polityki UE w dziedzinie energetyki

**Polityka energetyczna** to część polityki publicznej, która określa takie strategiczne kwestie, jak struktura zaopatrzenia w energię, sposób jej dystrybucji i zużycia.

---

<sup>3</sup> Porozumienie paryskie wieńczące 21 Konferencję ONZ w sprawie zmian klimatu zobowiązuje wszystkie kraje do przedstawienia do 2020 r. długoterminowych scenariuszy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Długoterminowym celem Porozumienia jest ograniczenie globalnego ocieplenia znacznie poniżej 2° C, a docelowo do 1,5° C względem epoki przedprzemysłowej w celu ograniczenia ryzyka i szkód wywołanych przez zmianę klimatu. Na konferencji paryskiej kraje Unii Europejskiej były reprezentowane podwójnie – przez krajowe delegacje oraz przez przedstawicielstwo UE.

Struktura zaopatrzenia w energię, określana terminem „**miks energetyczny**” (*energy-mix*), to procentowy udział wykorzystania na terytorium państwa poszczególnych źródeł energii: **konwencjonalnych** (nieodnawialnych) – gazu ziemnego, węgla, ropy naftowej i uranu pozyskiwanego z kopalni oraz odnawialnych, których zasób odnawia się w relatywnie krótkim czasie. Do **odnawialnych źródeł energii (OZE)** należą: słońce (energia słoneczna), wiatr (lądowa i morska energia wiatrowa), woda (rzeki, pływy i fale morskie), a także energia jądrowa w zamkniętym cyklu paliwowym, biomasa, biogaz, biopłyny oraz biopaliwa. Do energii odnawialnej zalicza się również ciepło pozyskane z ziemi (energia geotermalna), powietrza (energia aerotermalna), wody (energia hydrotermalna).

Kraje UE to trzeci co do wielkości rynek konsumpcji energii na świecie, ustępujący jedynie Stanom Zjednoczonym i Azji. Dominującymi nośnikami energii w UE są ropa naftowa i gaz ziemny, na które przypada ponad 60% zużytej energii, a których zasoby w niewielkim stopniu znajdują się na obszarze Unii<sup>4</sup>. Powoduje to konieczność importu spoza UE ok. 55–60% surowców naturalnych<sup>5</sup>. Zależność od importu jest największa w przypadku ropy naftowej (prawie 90%), gazu ziemnego (prawie 70%), a w mniejszym stopniu paliw stałych (około 40%) oraz paliwa jądrowego (40%).

Jednym z najważniejszych dostawców nośników energii dla UE jest Rosja, która dostarcza prawie 45% łącznego importu paliw stałych (w tym 47% importu węgla), 30% importu ropy i ponad 40% importu gazu ziemnego.<sup>6</sup> Państwo to traktuje surowce w kategoriach

---

<sup>4</sup> Wśród 27 członków UE zasobami ropy naftowej o znaczeniu gospodarczym (lecz stanowiącymi łącznie mniej niż 0,1% zasobów ropy na świecie) dysponują zaledwie 3 kraje (Dania, Włochy, Rumunia), a gazu ziemnego 7 (Dania, Niemcy, Włochy, Holandia, Polska, Rumunia). Największe zasoby węgla w UE posiadają Niemcy i Polska – odpowiednio 3,3% i 2,6% światowych zasobów tego surowca. Pozostałe kraje UE dysponujące zasobami węgla to Bułgaria, Czechy, Grecja, Węgry, Rumunia, Hiszpania (BP Statistical Review of World Energy 2021, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf> [dostęp: 31.08.2022]).

<sup>5</sup> Szacuje się, że w 2030 r. stopień uzależnienia Unii od zewnętrznych dostaw energii osiągnie 70%.

<sup>6</sup> Portalstatystyczny.pl, Skąd UE importuje energię i jak bardzo poszczególne kraje są uzależnione od tego importu, 14.11.2019, <https://portalstatystyczny.pl>

narzędzi politycznego nacisku lub wykorzystywania ich do rozgrywania swoich interesów na forum UE. Oprócz Norwegii, z którą współpraca energetyczna układa się bez zastrzeżeń, Unia Europejska pozyskuje surowce z rejonów niestabilnych politycznie (państwa Afryki, Bliskiego Wschodu).

Uwarunkowania unijnej polityki energetycznej wynikają również z konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych, m.in. Protokołu z Kioto, dotyczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, do którego Unia Europejska przystąpiła w 1997 r., oraz Porozumienia paryskiego. Propozycje redukcji emisji dwutlenku węgla są oparte na wylansowanej przez ONZ **teorii antropogenicznego oddziaływania na system klimatyczny**, która głosi, że globalne ocieplenie ma bezpośredni związek z emisją gazów cieplarnianych w wyniku działalności gospodarczej prowadzonej przez człowieka. Mimo iż teoria ta spotkała się z krytyką znaczących środowisk naukowych<sup>7</sup>, zdeterminowała kierunek polityki klimatyczno-energetycznej w Europie<sup>8</sup>. Do istotnych czynników warunkujących aktualną politykę energetyczną Unii

---

pl/skad-ue-importuje-energie-i-jak-bardzo-poszczegolne-kraje-sa-uzalez-nione-od-tego-importu/ [dostęp: 31.08.2022].

<sup>7</sup> Tzw. Apel Heidelberski, kwestionujący naukowe podstawy tej teorii, został podpisany przez grupę ponad 4 tys. naukowców, w tym 73 laureatów Nagrody Nobla. W 1998 r. w tzw. Petycji Oregońskiej naukowcy nazwali Protokół z Kioto szkodliwym zarówno dla środowiska, jak i nauki oraz ludzkości, stwierdzając m.in., że „błędne mogą być też decyzje polityków podejmowane w oparciu o niekompletny zespół danych” (zob. szerzej P. Turowski, *Ochrona klimatu czy gra interesów? Drugi pakiet klimatyczno-energetyczny UE*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014/III, s. 73).

<sup>8</sup> Unia Europejska wytwarza obecnie mniej niż 10% dwutlenku węgla, produkowanego w wyniku działalności gospodarczej człowieka, co oznacza, że udział UE w globalnej emisji sięga zaledwie ok. 0,1%. Zatem powstaje pytanie, czy taki poziom emisji uzasadnia utrzymywanie polityki klimatycznej mającej zredukować poziom produkcji CO<sub>2</sub> i budowanej na podstawie teorii, która nie tylko, że nie została udowodniona, to nadal jest kwestionowana przez wiele środowisk naukowych na świecie. Wątpliwości budzi również przedstawianie wybiórczych i niepełnych danych na temat skutków społecznych i gospodarczych wprowadzenia 40% redukcji emisji CO<sub>2</sub> (zob. Stanowisko Rządu z 6 marca 2014 r. do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, s. 5).

Europejskiej należą także: przeświadczenie o korzyściach płynących z **dekarbonizacji**, malejące złoża surowców energetycznych oraz postęp technologiczny, umożliwiający postępujące zwiększanie wykorzystania OZE, energetyki jądrowej oraz coraz większą energooszczędność.

## 2. Polityka energetyczna w traktatach UE (prawo pierwotne w dziedzinie energetyki)

Główne cele wspólnej polityki energetycznej UE oraz traktatową podstawę do przyjmowania przepisów prawa pochodnego (tj. dyrektyw, rozporządzeń, decyzji) w dziedzinie energetyki ustanowiły postanowienia TFUE. Zgodnie z art. 194 ust. 1 TFUE, w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi:

- a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
- c) wspieranie efektywności<sup>9</sup> energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz
- d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

Przepis art. 194 ust. 2 TFUE przewiduje **głosowanie większością głosów** w sprawach z zakresu energetyki. W myśl tego przepisu, bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze **zwykłą procedurą ustawodawczą**, ustanawiają **środki niezbędne do osiągnięcia celów**, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji i po uprzedniej

<sup>9</sup> Efektywność można rozpatrywać w dwóch ujęciach: jako minimalizację nakładów dla określonego efektu albo maksymalizację efektu dla określonych nakładów. Efektywność energetyczna jest zasadniczo rozumiana jako oszczędność energii, czyli minimalizowanie zużycia energii dla określonego poziomu działalności gospodarczej.

konsultacji projektu aktu z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, przy czym Rada stanowi **kwalfikowaną większością głosów**. Za większość kwalifikowaną uważa się liczbę głosów członków Rady reprezentujących 55% państw członkowskich i 65% całej populacji UE (art. 294 TFUE). Zgodnie z postanowieniem art. 194 ust. 2 akapit 2 TFUE środki przyjmowane przez UE w zakresie polityki energetycznej nie naruszają prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla artykułu 192 ust. 2 lit. c). Co do zasady zatem, kwestia kształtowania przez państwa członkowskie powyższych zagadnień z zakresu polityki energetycznej pozostaje w zakresie kompetencji państw członkowskich.

Ograniczeniem tej swobody jest możliwość przyjmowania na poziomie UE środków w celu realizacji polityki Unii w dziedzinie środowiska, o czym stanowi odesłanie w art. 194 ust. 2 akapit 2 *in fine* do postanowień art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE. Przepis ten przewiduje odstępstwo od określonej w art. 192 ust. 1 TFUE zasady, zgodnie z którą podstawową procedurą przyjmowania środków służących osiągnięciu celów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego określonych w art. 191 TFUE jest **zwykła procedura ustawodawcza**. Przepisy art. 192 ust. 2 zawierają zamknięty katalog pięciu przypadków zastosowania **specjalnej procedury ustawodawczej** do przyjęcia aktów prawa pochodnego służących wykonaniu celów unijnej polityki w dziedzinie środowiska. Specjalna procedura ustawodawcza przewiduje, że Rada stanowi **jednomyślnie** i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Zgodnie z art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE akty prawne, regulujące **środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię**, powinny zostać przyjęte w trybie specjalnej procedury ustawodawczej, w ramach której wymagana jest jednomyślność w Radzie. Należy podkreślić, że przepis ten znajduje się w art. 192 TFUE, regulującym działania UE w zakresie ochrony środowiska. W dziedzinie polityki energetycznej jedyny przypadek

wymagający głosowania jednomyślnie stanowią środki, które mają charakter głównie fiskalny, zgodnie z art. 194 ust. 3 TFUE<sup>10</sup>.

Wydaje się, że Traktat lizboński pozostawił państwom członkowskim silną pozycję w kreowaniu własnej polityki energetycznej. Zgodnie z art. 192. ust. 2 lit. c) TFUE państwa członkowskie zachowują prawo blokowania środków prawnych (zasada jednomyślności w głosowaniu), które mogłyby wpłynąć znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Oznacza to, że każde państwo członkowskie może swobodnie kształtować swój bilans energetyczny, preferując określone nośniki energii, formy i kierunki zaopatrzenia itd. Jak się jednak okazuje, w praktyce akty prawa pochodnego są przyjmowane na innej podstawie prawnej, pozwalającej na zastosowanie procedury większościowej. Pominięcie celów środowiskowych w ramach polityki energetycznej prowadzi do faktycznego wykluczenia możliwości stosowania przepisu art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE jako podstawy prawnej aktów prawa pochodnego. „Środki wpływające znacząco na miks energetyczny państw” można bowiem przyjąć w ramach realizacji celów należących do obszaru polityki energetycznej UE, bez formułowania środowiskowego celu tych środków. Środki realizujące cele polityki energetycznej UE nie wymagają głosowania w specjalnej procedurze ustawodawczej, nawet jeżeli mają wpływ na miks energetyczny państw<sup>11</sup>.

Przepis art. 122 ust. 1 TFUE zawiera klauzulę solidarności energetycznej, zgodnie z którą bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności, w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: K. Tetlak, *Fiskalny charakter przepisów objętych specjalną procedurą ustawodawczą w ramach polityki energetycznej i środowiskowej Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 2022, nr 1.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: idem, *Środki wpływające znacząco na miks energetyczny państw objęte specjalną procedurą ustawodawczą w ramach polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 1.

Przepis ten stwarza możliwość podjęcia wspólnych działań, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo energetyczne któregośkolwiek z państw UE.

Regulacje w zakresie transeuropejskich sieci energetycznych zawierają art. 170–172 TFUE. Z kolei Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Traktat Euratom) stanowi podstawę prawną większości działań UE w dziedzinie energii jądrowej. Pozostałe przepisy determinujące kształt polityki energetycznej to art. 114 TFUE (rynek wewnętrzny energii elektrycznej) oraz art. 216–218 TFUE (zewnętrzna polityka energetyczna).

### 3. Ewolucja polityki energetycznej UE i unijne prawo wtórne w dziedzinie energetyki

Początki kształtowania polityki energetycznej UE sięgają powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1952 r., co miało przyczynić się do sprawowania kontroli nad wydobyciem węgla i przemysłem stalowym – strategicznymi sferami gospodarki zwłaszcza w sytuacji konfliktu zbrojnego – oraz do zniesienia wszelkich barier ograniczających handel w tych sektorach. Utworzenie w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) miało z kolei na celu rozwój przemysłu atomowego oraz włączenie się do rywalizacji amerykańsko-radzieckiej w dziedzinie energetyki jądrowej. W tamtym okresie zaopatrzenia w energię nie traktowano jako przedmiotu polityki zagranicznej czy kwestii kluczowej dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ węgiel i ropa naftowa, stanowiące podstawę ówczesnej energetyki, były tanie i powszechnie dostępne. Sektor energetyczny pozostawał w wyłącznej gestii wewnętrznej polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich. W rezultacie w pierwszych traktatach wspólnotowych brakuje odrębnych postanowień odnoszących się bezpośrednio do zaopatrzenia w energię. W polityce handlowej i celnej Wspólnot Europejskich import surowców energetycznych z krajów trzecich był traktowany na równi z innymi towarami.

Pierwszą regulacją związaną z bezpieczeństwem dostaw była dyrektywa Rady 68/414/EWG<sup>12</sup> z 1968 r. nakładająca na państwa członkowskie EWG obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych na poziomie co najmniej 65-dniowego (a następnie 90-dniowego<sup>13</sup>) przeciętnego dziennego zużycia wewnętrznego.

Kryzys naftowy z 1973 r.<sup>14</sup> spowodował, że zapewnienie dostaw energii zaczęto postrzegać jako element strategicznej polityki bezpieczeństwa państwowego. Był to bowiem pierwszy znaczący przypadek wykorzystania dostaw surowców jako narzędzia międzynarodowych nacisków polityczno-gospodarczych, którego efekt był odczuwalny na całym świecie. W reakcji na ten kryzys Wspólnota przyjęła wówczas regulacje, których podstawowym celem było minimalizowanie skutków zakłóceń dostaw surowców energetycznych. Wprowadzono np. wymóg utrzymywania 30-dniowych zapasów paliw kopalnych w elektrowniach (dyrektywa Rady 75/339/EWG<sup>15</sup>) czy procedury postępowania w przypadku wystąpienia trudności w dostawach ropy naftowej (dyrektywa Rady 73/238/WE<sup>16</sup>), na które składały się m.in.: możliwość nałożenia ograniczeń zużycia na niektóre podmioty, regulowanie cen czy tworzenie krajowych planów interwencyjnych. Było to jednak raczej działanie doraźne, a nie przejaw prowadzenia polityki energetycznej. Państwa członkowskie nie wykazały woli dalszego regulowania rynku

<sup>12</sup> Dz. Urz. WE L 308 z 23 grudnia 1968 r.

<sup>13</sup> Dyrektywa Rady 72/425/EWG, Dz. Urz. WE L 291 z 28 grudnia 1972 r.

<sup>14</sup> W 1973 r. kraje OPEC wstrzymały wydobycie ropy naftowej, by wymusić ustępstwa polityczne na USA w obliczu wojny izraelsko-arabskiej. Pierwszy kryzys naftowy ukazał uzależnienie Zachodu od ropy oraz słabość gospodarczą państw wysoko rozwiniętych związaną z brakami paliwowo-energetycznymi. Skutkiem podniesienia cen ropy było znaczne wzbogacenie się krajów członkowskich OPEC. W latach 1979–1982 nastąpił drugi kryzys naftowy na skutek rewolucji irańskiej. Bezpośrednią konsekwencją kryzysów naftowych był kryzys światowego systemu walutowego oraz kryzys gospodarczy połączony z recesją oraz inflacją. Kryzys naftowy zdopingował do poszukiwań nowych złóż i rozpoczęcia ich eksploatacji. Doprowadził również do szukania i wykorzystania innych alternatywnych źródeł energii (np. energii jądrowej) oraz pochodzących ze źródeł niekonwencjonalnych, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Kryzys\\_naftowy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Kryzys_naftowy) [dostęp: 31.08.2022].

<sup>15</sup> Dz. Urz. WE L 153 z 13 czerwca 1975 r.

<sup>16</sup> Dz. Urz. WE L 228 z 16 sierpnia 1973 r.



energii, mimo licznych komunikatów przedstawianych przez Komisję, wskazujących na konieczność przeprowadzenia reform.

Dopiero gdy na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. jako podstawowy cel integracyjny zdefiniowano stworzenie wspólnego rynku, dało to podstawy do budowy **wewnętrznego rynku energii**<sup>17</sup>. W 1988 r. podjęto dyskusję na temat sektora elektroenergetycznego, co znalazło odzwierciedlenie w *Roboczym dokumencie na temat wewnętrznego rynku energetycznego*<sup>18</sup>. W dokumencie tym wyrażono przekonanie, że **konkurencja** powinna stać się głównym czynnikiem procesu integrowania rynku energetycznego tworzonego na podstawie ogólnych zasad prawa Wspólnoty Europejskiej.

Na początku lat 90. przyjęto trzy dyrektywy, mające stworzyć ramy do rozwoju tranzytu oraz transgranicznego handlu energią elektryczną i gazem pomiędzy państwami Wspólnoty. Były to: dyrektywa Rady 90/377/EWG dotycząca wspólnotowej procedury w celu poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych<sup>19</sup>, dyrektywa Rady 90/547/EWG w sprawie przesyłania energii elektrycznej przez sieci<sup>20</sup> oraz dyrektywa Rady 91/296/EWG w sprawie przesyłania gazu ziemnego przez sieci<sup>21</sup>. Przyjęte wersje aktów odbiegały od projektów pierwotnie przedstawionych przez Komisję, ponieważ w toku procesu legislacyjnego próby budowania wewnętrznego rynku energii spotkały się z oporem państw członkowskich z obawy przed ingerencją w krajowe polityki energetyczne<sup>22</sup>.

W 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht<sup>23</sup>) włączył energetykę do listy działań, które Wspólnota powinna podejmować w celu realizacji swoich zadań. Był

<sup>17</sup> T. Skoczny, *Energetyka*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2005, s. 710.

<sup>18</sup> Internal Energy Market, COM(88)238.

<sup>19</sup> Dz. Urz. WE L 185 z 17 lipca 1990 r.

<sup>20</sup> Dz. Urz. WE L 313 z 13 listopada 1990 r.

<sup>21</sup> Dz. Urz. WE L 147 z 12 czerwca 1991 r.

<sup>22</sup> M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego UE*, Warszawa 2010, s. 89.

<sup>23</sup> Treaty on European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> [dostęp: 31.08.2022].

to pierwszy akt prawa pierwotnego UE, w którym w pewnym zakresie uwzględniono jeden z elementów wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego. Przepis art. 129b TUE przewiduje, że Wspólnota będzie przyczyniać się do ustanowienia i rozwoju **sieci transeuropejskich w obszarze infrastruktury energetycznej**, co dało możliwość współfinansowania przez UE projektów transeuropejskich sieci energetycznych i decydowania o ich przebiegu<sup>24</sup>. Wprawdzie kolejne traktaty podpisane w Amsterdamie (1997 r.) i Nicei (2000 r.) nie zawierały dalszych postanowień dotyczących wspólnej polityki energetycznej, ale debata na ten temat została rozpoczęta.

Początków obecnie realizowanej koncepcji polityki UE należy upatrywać w założeniach *Zielonej Księgi w sprawie wspólnej polityki energetycznej* z 1995 r.<sup>25</sup> Do kluczowych kwestii podejmowanych w ramach tego dokumentu zaliczyć należy bezpieczeństwo zasobów, tworzenie zasad wspólnego rynku europejskiego oraz kwestie ochrony środowiska. Koncepcje te rozwijała biała księga z 1995 r. pt. *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*<sup>26</sup>, w której Komisja Europejska uściśliła kierunek reform sektora energetycznego w zakresie **zwiększania konkurencyjności gospodarki, bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony środowiska naturalnego przed szkodliwym oddziaływaniem sektora energetycznego w procesie wytwarzania i dostarczania energii**. Osiągnięcie tych celów nastąpić miało w ramach **zliberalizowanych rynków energii elektrycznej i gazu** z wykorzystaniem dostępnych środków prawnych. Warto podkreślić, że od tego momentu główne kierunki polityki energetycznej Unii Europejskiej pozostają niezmiennie.

---

<sup>24</sup> Obecnie infrastruktura energetyczna krajów UE objęta jest polityką w zakresie transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E), która określa dziewięć priorytetowych korytarzy (cztery korytarze elektroenergetyczne, cztery korytarze gazowe i jeden korytarz naftowy) oraz trzy priorytetowe obszary tematyczne (inteligentne sieci, autostrady elektroenergetyczne i transgraniczne sieci dwutlenku węgla) w celu rozwoju lepiej połączonych sieci energetycznych UE.

<sup>25</sup> Green Paper: *For a European Union Energy Policy*. European Commission, COM (94)659.

<sup>26</sup> White Paper: *An Energy Policy for the European Union*, COM (95) 628.

W 1997 r. wydano białą księgę *Energia dla przyszłości*, w której podkreślono rolę odnawialnych źródeł energii<sup>27</sup>.

W latach 1996–1998, mimo początkowego sprzeciwu części państw członkowskich, przyjęto tzw. **pierwszy pakiet energetyczny**, na który składały się dwie dyrektywy: dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej<sup>28</sup> oraz dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego<sup>29</sup>. Dyrektywy te wprowadzały m.in. rozdział księgowości finansowej dla produkcji, przesyłu i dystrybucji energii, co miało służyć **rozbiciu pionowo zintegrowanych monopolu krajowych zajmujących się zarówno produkcją, jak i sprzedażą energii i gazu dla odbiorców końcowych**. Dyrektywa 98/30/WE ustalała też wspólne zasady koncesjonowania działalności gazowniczej oraz reguły przyłączania do sieci instalacji magazynowych czy instalacji LNG, a także zobowiązywała państwa członkowskie do określenia warunków **dostępu stron trzecich do sieci gazowej**. Stanowiło to podwaliny pod wdrożenie zasady TPA (ang. *Third Party Access*) i możliwości swobodnego wyboru dostawcy gazu przez odbiorcę.

W kolejnych latach wydano wiele dokumentów programowych dotyczących rynku energii i bezpieczeństwa energetycznego, w tym opublikowaną w 2000 r. *Zieloną Księgę: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii*<sup>30</sup>. Wskazywała ona na potrzebę podjęcia wspólnotowych działań m.in. w obszarach liberalizacji rynku, promocji energii jądrowej i odnawialnych źródeł energii, wdrażania rozwiązań z zakresu efektywności energetycznej<sup>31</sup>

<sup>27</sup> *Communication from the Commission. Energy for the Future: Renewable Sources of Energy. White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, COM (97) 599.

<sup>28</sup> Dz. Urz. WE L 27 z 30 stycznia 1997 r.

<sup>29</sup> Dz. Urz. WE L 204 z 21 lipca 1998 r.

<sup>30</sup> *Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM (2000) 769.

<sup>31</sup> Wzrost efektywności energetycznej oznacza mniejsze zużycie energii przy utrzymaniu niezmiennego poziomu działalności gospodarczej. Oszczędność energii jest pojęciem szerszym niż efektywność, ponieważ obejmuje również zmniejszenie zużycia przez zmianę zachowań lub ograniczenie działalności gospodarczej. Główny cel poprawy efektywności

czy dywersyfikacji kierunków importu surowców energetycznych<sup>32</sup> i budowania efektywnych strategicznych zapasów ropy naftowej i gazu. Konceptje te rozwinięto w 2003 r. w dokumencie *Bezpieczna Europa. Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*<sup>33</sup>. Zagadnienia podjęte w *Zielonej Księdze* stały się inspiracją do rozwoju prawodawstwa wspólnotowego w latach 2003–2004. Na tzw. **drugi pakiet energetyczny** składały się regulacje, które stanowiły znaczący krok ku **liberalizacji wewnętrznego rynku energii**:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1228/2003/WE<sup>34</sup> w sprawie warunku dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE<sup>35</sup> dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE. Ustaliła ona jednolite zasady wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej (np. obowiązek rozdzielenia działalności przesyłowej i dystrybucyjnej w przedsiębiorstwach energetycznych). Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia odbiorcom prawa do dostaw energii o odpowiedniej jakości, akceptowalnej i porównywalnej cenie, wprowadzenia systemu

---

energetycznej to dążenie do osiągnięcia zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego, tj. rozwoju gospodarki następującego bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną (B. Kryk, *Efektywność energetyczna w kontekście wyzwania zasobooszczędnego gospodarowania na przykładzie modernizacji budynków w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 756, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 57, s. 318; B. Kryk, *Wzrost efektywności energetycznej – wyzwanie inwestycyjne dla polskiego sektora energetycznego*, [w:] *Kapitał ludzki i społeczny w rozwoju regionalnym*, Ł. Dymek, K. Bedrunka (red.), Opole 2012, t. I, s. 151–170.

<sup>32</sup> Dywersyfikacja dostaw i zróżnicowanie źródeł zaopatrzenia w energię dają możliwość odpowiedniej reakcji w razie zakłóceń dostaw od któregośkolwiek dostawcy, a ponadto niosą ze sobą element konkurencji, co z kolei może mieć wpływ na kształtowanie się cen energii. Zdywersyfikowana struktura zaopatrzenia państwa w surowce energetyczne zwiększa także bezpieczeństwo kraju w razie awarii czy wyczerpania jednego ze źródeł energii.

<sup>33</sup> A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 31.08.2022].

<sup>34</sup> Dz. Urz. UE L 176 z 15 lipca 2003 r.

<sup>35</sup> Ibidem.

monitorowania bezpieczeństwa dostaw, wyznaczenia niezależnego operatora sieci przesyłowej oraz **niezależnego regulatora rynku**. Na podstawie dyrektywy 2003/54/WE podmioty gospodarcze w krajach UE uzyskały prawo **swobodnego wyboru dostawcy** energii elektrycznej oraz gazu ziemnego z dniem 1 lipca 2004 r., a gospodarstwa domowe z dniem 1 lipca 2007 r. Dyrektywa wzmocniła przepisy dotyczące zasady dostępu stron trzecich do sieci. Zasada TPA nakładała na przedsiębiorstwa sieciowe obowiązek udostępnienia (za opłatą) swojej sieci na rzecz innych podmiotów, tak by umożliwić odbiorcy końcowemu zakup energii od wybranego dostawcy. Dyrektywa zezwoliła też państwom członkowskim na zastosowanie środków naruszających reguły wolnego rynku w przypadku nagłego kryzysu na rynku energetycznym, zagrażającego bezpieczeństwu osób, instalacji czy integralności systemu.

3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/55/WE<sup>36</sup> dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE. Wprowadziła ona identyczne zasady liberalizacji rynku na obszar sektora gazowego, przy czym przewidziała możliwość warunkowego zwolnienia z zasady TPA nowo budowanej infrastruktury (połączeń międzysystemowych, instalacji LNG i magazynowych), co miało wzmocnić zyskowność inwestycji<sup>37</sup>. Komisja

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 176 z 15 lipca 2003 r.

<sup>37</sup> Na podstawie tego wyjątku w 2016 r. Komisja przyznała rosyjskiemu koncernowi Gazprom (popieranemu przez niemieckiego regulatora rynku energii) wyłączenie od reguł dostępu stron trzecich (TPA), w tym przypadku konkurentów Gazpromu, do infrastruktury przesyłu gazu. Dało to Gazpromowi możliwość większego wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL i dominację na europejskim rynku gazu dzięki rosnącemu tranzytowi przez terytorium Niemiec do państw kupujących gaz za pośrednictwem Nord Streamu z ominięciem Polski. W wyroku z dnia 10 września 2019 r. (T-883/16) w sprawie korzystania przez rosyjski Gazprom z gazociągu OPAL na mocy decyzji Komisji Europejskiej TSUE uznał, że postępowanie Komisji naruszało sformułowaną w art. 194 ust. 1 TFUE zasadę solidarności energetycznej i zagrażało bezpieczeństwu energetycznemu Polski. Zob. A. Łoskot-Strachota S. Kardaś, *Cios w interesy Gazpromu. Wyrok TSUE w sprawie gazociągu OPAL*, Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich, 11.09.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-09-11/cios-w-interesy-gaz-promu-wyrok-tsue-w-sprawie-gazociagu-opal> [dostęp: 31.08.2022].

uzyskała uprawnienie do monitorowania m.in. długoterminowych kontraktów na dostawy gazu z państw trzecich, poziomu zapasów gazu czy poziomu wzajemnych połączeń gazowych państw członkowskich.

4. Dyrektywa Rady 2004/67/WE<sup>38</sup> dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, która była pierwszą próbą stworzenia mechanizmu solidarnej reakcji Wspólnoty na zakłócenia dostaw.

W 2003 r. wydano dyrektywę 2003/96/WE w sprawie opodatkowania energii. W tym samym roku w ramach polityki ochrony środowiska dyrektywą 2003/87/WE wprowadzono **system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, tzw. EU-ETS**, którym objęto gałęzie przemysłu odpowiadające za 40% emisji wszystkich gazów cieplarnianych: produkcję energii elektrycznej, rafinerie ropy naftowej, produkcję cementu, szkła, wapna i niektórych innych materiałów używanych w budownictwie. System EU-ETS opiera się na zezwoleniach/certyfikatach uprawniających do emisji określonej ilości danej substancji, które mogą być kupowane i sprzedawane na zasadach rynkowych. Liczba zezwoleń wprowadzanych na rynek jest stopniowo ograniczana, co powoduje wzrost popytu na nie, a co za tym idzie – wzrost ceny. W rezultacie zwiększa się motywacja przedsiębiorstw do inwestowania w technologie mniej szkodliwe dla środowiska naturalnego. Opłaty za emisję dwutlenku węgla stały się dodatkowym kosztem produkcji energii elektrycznej przez elektrownie na węgiel brunatny i kamienny. W rezultacie węgiel utracił swoją konkurencyjność cenową nad innymi paliwami (w tym gazem ziemnym) i technologiami energetycznymi.

<sup>38</sup> Dz. Urz. UE L 127 z 29 kwietnia 2004 r. Niektóre rozwiązania przewidziane w tej dyrektywie okazały się nieefektywne, czego przykładem może być 20% próg ubytku gazu wyznaczający pojęcie „poważnych zaburzeń na rynku”. W praktyce mogłoby to oznaczać sytuację, w której np. Rosja wstrzymuje na rok dostawy gazu do kilku krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a procedura przewidziana w dyrektywie 2004/67/WE nie zostaje w ogóle uruchomiona (J. Krzak, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, s. 13, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$-file/Bezpiecze%C5%84stwo\\_energetyczne.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$-file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf) [dostęp: 31.08.2022]).

Konflikt ukraińsko-rosyjski z początku 2006 r. spowodował zakłócenia dostaw gazu do UE, co uświadomiło państwom członkowskim, że dotychczasowe wspólnotowe regulacje dotyczące rynku energii są niewystarczające. W rezultacie przyspieszono prace nad trzecim pakietem energetycznym.

W wydanej w marcu 2006 r. *Zielonej Księdze: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*<sup>39</sup> Komisja nakreśliła ówczesną sytuację na europejskim rynku energii, wskazując na wzrost uzależnienia od importu surowców energetycznych. Prognozowano, że jeżeli energia ze źródeł wewnętrznych nie będzie bardziej konkurencyjna, w ciągu następnych 20 lub 30 lat około 70% zapotrzebowania Unii na energię będzie pokrywane z importu, a import gazu wzrośnie o 80%. Sygnalizowano ryzyko związane z faktem, iż połowa konsumpcji gazu w UE zaspokajana jest dostawami z tylko trzech państw (Rosji, Norwegii i Algierii). Przewidywano wzrost światowego zapotrzebowania na energię oraz wzrost cen ropy i gazu, a także zwrócono uwagę na konieczność inwestycji w infrastrukturę energetyczną oraz podjęcia działań przeciwdziałających ociepleniu klimatu.

Zgodnie z *Zieloną Księgą* z 2006 r. polityka energetyczna Europy powinna mieć trzy główne cele:

1. Zrównoważony rozwój: (i) rozwój konkurencyjnych źródeł energii odnawialnej oraz innych źródeł i nośników energii niskoemisyjnej, w szczególności alternatywnych paliw wykorzystywanych w transporcie; (ii) ograniczanie popytu na energię w Europie; oraz (iii) kierowanie ogólnosięciowymi staraniami w celu powstrzymania zmian klimatycznych oraz poprawy jakości lokalnego powietrza.
2. Konkurencyjność: (i) zapewnienie, że otwarcie rynku energii będzie korzystne dla konsumentów oraz gospodarki w całości, jednocześnie zachęcając do inwestycji w produkcję czystej energii oraz do racjonalnego wykorzystywania energii; (ii) łagodzenie wpływu wzrostu międzynarodowych cen energii na gospodarkę UE i jej obywateli; oraz (iii) utrzymanie Europy w czołówce rozwoju technologii energetycznych.

<sup>39</sup> COM(2006)105.

3. Bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię: zajęcie się kwestią rosnącej zależności UE od przywozu energii poprzez (i) zmniejszenie popytu, zróżnicowanie form energii w UE poprzez zwiększenie wykorzystania konkurencyjnej energii własnej oraz odnawialnej, zróżnicowanie źródeł i sposobów dostaw energii przywożonej; (ii) stworzenie ram zachęcających do inwestycji adekwatnych do rosnącego popytu na energię; (iii) lepsze przygotowanie UE do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych; (iv) poprawę warunków dla przedsiębiorstw europejskich starających się o dostęp do zasobów ogólnoswiatowych; oraz (v) zapewnienie, że wszyscy obywatele i przedsiębiorstwa mają dostęp do energii.

Zgodnie z *Zieloną Księgą* z 2006 r. osiągnięcie tych priorytetów UE w dziedzinie energetyki powinno nastąpić poprzez stworzenie wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu, gwarantującego bezpieczeństwo dostaw i solidarność między państwami członkowskimi, zróżnicowanie form energii w UE spełniające cele bezpieczeństwa dostaw, konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju oraz uwzględniające wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi, rozwój nowoczesnych technologii energetycznych oraz wspólną zewnętrzną politykę energetyczną UE.

Nowy etap kształtowania tej polityki nastąpił po przyjęciu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w 2007 r., który ujął energetykę w odrębnym Tytule XXI i nadał jej rangę polityki unijnej, przy czym zgodnie z TFUE energetyka stała się sferą kompetencji dzielonych pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Postanowienia TFUE ustanowiły główne cele wspólnej polityki energetycznej UE oraz traktatową podstawę do przyjmowania przepisów prawa pochodnego (tj. dyrektyw, rozporządzeń, decyzji) w dziedzinie energetyki.

W styczniu 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat *Polityka energetyczna dla Europy*<sup>40</sup>, który **uzupełnił wizję polityki energetycznej o kwestie klimatyczne**. W dokumencie tym sformułowano kierunki dalszych działań w następujących obszarach: polityka energetyczna, plan rozwoju źródeł energii odnawialnych oraz źródeł wytwórczych opartych na odnawialnych źródłach energii, wykorzystanie biopaliw, tworzenie wewnętrznego rynku energii

<sup>40</sup> *Polityka energetyczna dla Europy*, COM(2007)1.



elektrycznej i gazu, rozwój infrastruktury gazowej i elektroenergetycznej, rozwijanie energetyki jądrowej, poszukiwanie i rozwój zrównoważonych źródeł wytwarzania energii z paliw kopalnych oraz plan rozwoju technologii energetycznych. Do głównych celów polityki energetycznej Unii zaliczono: tworzenie jednolitego rynku energii elektrycznej (w tym podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich), ochronę środowiska i zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego.

W dniu 19 września 2007 r. Komisja przedłożyła **trzeci pakiet energetyczny**, w którym przedstawiła propozycje rozwiązania licznych problemów w zakresie tworzenia jednolitego rynku energii elektrycznej oraz liberalizacji sektora elektroenergetycznego. Pakiet przyjęto w 2009 r. i składały się nań<sup>41</sup>:

- (i) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE;
- (ii) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE;
- (iii) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 713/2009/WE ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)<sup>42</sup>;
- (iv) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 714/2009/WE w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie 1228/2003/WE;
- (v) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 715/2009/WE w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie 1775/2005/WE.

---

<sup>41</sup> Dz. Urz. UE L 211 z 14 sierpnia 2009 r.

<sup>42</sup> Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) działa od marca 2011 r. Jest odpowiedzialna przede wszystkim za promowanie współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi na szczeblu lokalnym i europejskim, a także za monitorowanie rozwoju sieci oraz wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu. Agencja ACER jest także uprawniona do badania przypadków nadużyć na rynku oraz koordynowania z państwami członkowskimi stosowania odpowiednich kar.

Ponieważ założenia programowe polityki energetycznej przedstawione w komunikacie *Polityka energetyczna dla Europy* z 2007 r. obejmowały kwestie ochrony środowiska, jednocześnie prowadzono prace nad pakietem regulacji w zakresie polityki klimatycznej, które ustaliły m.in. **inicjatywę 3 × 20%**, obejmującą cele:

- (i) 20% redukcja emisji gazów cieplarnianych (w porównaniu do 1990 r.);
- (ii) 20% udział odnawialnych źródeł energii (OZE) w całkowitym zużyciu energii w UE;
- (iii) 20% oszczędność zużycia energii – w perspektywie 2020 r.

Realizacja inicjatywy 3 × 20% miała być osiągnięta w ramach działań na rzecz podnoszenia efektywności energetycznej, promocji OZE i biopaliw, budowy wewnętrznego rynku energii, budowy połączeń międzysieciovych, rozwoju energetyki jądrowej, obniżania emisji gazów cieplarnianych czy promocji nowych technologii energetycznych. Podstawą polityki UE w zakresie efektywności energetycznej stała się dyrektywa 2012/27/UE [dyrektywa EED, w brzmieniu nadanym dyrektywą (UE) 2018/2002], która ustanawia zestaw wiążących środków mających pomóc UE w osiągnięciu celu w zakresie poprawy efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. Dyrektywa EED wprowadziła wiele strategii w dziedzinie oszczędności energii, w tym, w zakresie renowacji energooszczędnych, a także obowiązkowe świadectwa energetyczne dla budynków, minimalne normy efektywności energetycznej dla różnych produktów, etykiety efektywności energetycznej i inteligentne liczniki oraz określono w niej prawa konsumentów.

W dniu 22 listopada 2007 r. Komisja przyjęła **Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych** (plan EPSTE)<sup>43</sup>, którego celem jest przyspieszenie wprowadzenia na rynek i zwiększenie wykorzystania systemu energetycznego neutralnego dla klimatu poprzez przyjmowanie technologii niskoemisyjnych. Określono w nim dziesięć działań w zakresie badań naukowych i innowacji (technologie w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych, ograniczenie kosztów technologii, nowe technologie i usługi

<sup>43</sup> Komunikat Komisji – Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE) – *Droga do niskoemisyjnych technologii przyszłości*, COM/2007/0723.

dla konsumentów, odporność i bezpieczeństwo systemów energetycznych, nowe materiały i technologie w budynkach, efektywność energetyczna przemysłu, konkurencyjność w globalnym sektorze baterii i elektromobilności, paliwa odnawialne i bioenergia, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla oraz bezpieczeństwo jądrowe).

W ramach tzw. **pakietu klimatyczno-energetycznego**<sup>44</sup> w 2008 r. przyjęto dyrektywy poświęcone problematyce ograniczania emisji i handlu emisjami gazów cieplarnianych, składowania dwutlenku węgla i promowania odnawialnych źródeł energii:

- (i) Dyrektywa EU-ETS 2009/29/WE zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w sprawie europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, którą rozszerzono ETS na inne gałęzie przemysłu, jak produkcja aluminium i amoniaku oraz sektor petrochemiczny. Na mocy tych regulacji przydział bezpłatnych uprawnień miał być stopniowo zastępowany przez system aukcyjny, począwszy od sektora energetycznego.
- (ii) Decyzja 2009/406/WE (decyzja non-ETS, decyzja ESD) w sprawie wspólnego podejmowania wysiłku w celu ograniczania emisji z sektorów nieobjętych systemem ETS przewiduje różne cele redukcji emisji CO<sub>2</sub> w sektorach nieobjętych EU ETS, takich jak m.in. budownictwo, rolnictwo, mniejsze instalacje przemysłowe, gospodarka odpadami i transport, które odpowiadają za 60% wszystkich emisji gazów cieplarnianych w UE. W ramach decyzji kraje członkowskie podjęły wiążące zobowiązania mające na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych w tych sektorach.
- (iii) Dyrektywa RED 2009/28/WE, która ustanawia cel ogólny zapewnienia 20% udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym UE do 2020 r. i określa cele krajowe dla poszczególnych państw członkowskich zwiększenia udziału w zużyciu energii w trzech sektorach: produkcja energii elektrycznej, ciepłownictwo oraz transport. Państwa same decydują, jaki udział będą mieć poszczególne sektory w osiągnięciu ogólnego

---

<sup>44</sup> Dz. Urz. UE L 140, t. 52, z 5 czerwca 2009 r.

celu 20% udziału, przy czym mają zapewnić 10% udziału energii odnawialnej w sektorze transportowym.

- (iv) Dyrektywa CCS 2009/31/WE w sprawie składowania CO<sub>2</sub>, tworząca ramy prawne bezpiecznego dla środowiska wykorzystania technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla<sup>45</sup>.

Kolejne dokumenty prezentujące politykę w dziedzinie energetyki to *Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego* wydany w 2010 r.<sup>46</sup>, a następnie Komunikat KE z 2011 r. zatytułowany *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*<sup>47</sup>, określany jako *Energetyczna mapa drogowa 2050*, wyznaczający ramy długoterminowych działań w sektorze energetyki. Działania te dotyczą przede wszystkim celów redukcyjnych w odniesieniu do emisji CO<sub>2</sub> o 40% do 2030 r. i o 80% do 2050 r. Mapa drogowa 2050 została zablokowana przez Polskę<sup>48</sup>. Pomimo weta stała się jednak punktem odniesienia późniejszej legislacji UE.

W 2010 r. przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010<sup>49</sup> w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylecia dyrektywy Rady 2004/67/WE. Zgodnie z zapisami rozporządzenia państwa członkowskie powinny wspierać działania ukierunkowane na dywersyfikację źródeł energii oraz dróg i źródeł zaopatrzenia w gaz, a także gwarantować skuteczne funkcjonowanie rynku gazu przez jak najdłuższy czas w przypadku zakłóceń w dostawach, zanim właściwy organ podejmie środki mające zaradzić sytuacji.

<sup>45</sup> Sekwestracja dwutlenku węgla polega na przechwytywaniu dwutlenku węgla emitowanego w procesach przemysłowych, co pozwala na przechowywanie go w podziemnych formacjach geologicznych, gdzie nie przyczynia się do globalnego ocieplenia.

<sup>46</sup> COM (2010) 639.

<sup>47</sup> COM (2011) 112.

<sup>48</sup> W momencie przystępowania Polski do UE cele unijnej polityki energetycznej były w dużej mierze zgodne z celami polityki polskiej, która zakłada znaczącą rolę energetyki węglowej. Sytuacja uległa zmianie, gdy głównym celem polityki energetycznej UE stała się redukcja emisji gazów cieplarnianych. Kolejne fazy wdrażania polityki dekarbonizacji pogłębiają rozbieżność celów unijnej i krajowej polityki energetycznej.

<sup>49</sup> Dz. Urz. UE L 295 z 12 listopada 2010 r.

Rozporządzenie określa trzy rodzaje sytuacji kryzysowej: „stan wczesnego ostrzeżenia”, „stan alarmowy” i „stan nadzwyczajny”. W sytuacji zagrożenia państwa członkowskie muszą zapewnić transgraniczną dostępność własnej infrastruktury przesyłowej i pojemności magazynowych. Komisja będzie musiała ogłosić stan kryzysowy na poziomie UE lub w odniesieniu do danego regionu, gdy zwrócą się o to dwa państwa członkowskie, które ogłosiły krajowy stan zagrożenia.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1227/2011 w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii<sup>50</sup> zakazuje stosowania nieuczciwych praktyk wpływających na hurtowe rynki energii i przewiduje ich stałe monitorowanie przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki we współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi.

Decyzją 994/2012/UE ustanowiono mechanizm wymiany informacji, aby ułatwić koordynację między państwami UE i państwami spoza UE oraz zapewnić przestrzeganie prawa Unii. Decyzja nakłada na państwa członkowskie obowiązek przedkładania Komisji do oceny wszystkich obowiązujących umów międzynarodowych w dziedzinie energii i wymaga pewnego poziomu wymiany informacji między państwami członkowskimi UE.

W 2013 r. Komisja wydała *Zieloną Księgę: Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*<sup>51</sup>, której główne założenia objęły:

- (i) wsparcie innowacyjności i konkurencyjności w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- (ii) stworzenie stabilnych warunków dla długoterminowych inwestycji;
- (iii) zapewnienie wiodącej roli UE w działaniach na rzecz ochrony klimatu;
- (iv) osiągnięcie celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 r. w porównaniu do poziomu z 1990 r. do osiągnięcia globalnego celu ograniczenia wzrostu średniej temperatury na Ziemi do 2° C; aby to osiągnąć, emisje gazów cieplarnianych w UE do 2030 r. powinny zostać zmniejszone o 40%;

<sup>50</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1227/2011, Dz. Urz. UE L326/1 z 8 października 2011 r.

<sup>51</sup> COM (2013) 0169.

- (v) większy udział energii odnawialnej (30% do 2030 r., w tym fotowoltaiki i energii wiatrowej 20%), poprawa efektywności energetycznej oraz lepsza i bardziej inteligentna infrastruktura energetyczna;
- (vi) zwiększenie nakładów inwestycyjnych na modernizację systemu energetycznego, m.in. poprzez zastępowanie przestarzałych ekologicznie źródeł energetycznych nowoczesnymi agregatami prądowymi;
- (vii) wspieranie długoterminowej konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw energii.

Komisja zaproponowała także europejską strategię bezpieczeństwa energetycznego<sup>52</sup> jako nieodłączną część polityki energetycznej do 2030 r. Strategia zakłada zwiększenie niezależności energetycznej poprzez oszczędzanie energii, zwiększanie produkcji energii w Europie z wykorzystaniem OZE, wzmocnienie odporności UE na kryzysy energetyczne, zmniejszenie zależności od poszczególnych paliw i dostawców energii, dostępny i bezproblemowy transport energii elektrycznej i gazu między krajami. Za priorytety polityki energetycznej uznano przystępność i pewność energii oraz cele związane z „zieloną energią”.

W 2014 r. przyjęto **drugi pakiet klimatyczno-energetyczny**, składający się z 6 dyrektyw, określający ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r.<sup>53</sup>, w którym uzgodniono cele na poziomie unijnym:

- (i) ograniczenia wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40% w porównaniu z poziomem z 1990 r.; we wrześniu 2015 r. zreformowano w tym celu system handlu uprawnieniami do emisji, rozszerzając możliwości wycofania z obrotu rynkowego części wolumenu uprawnień;
- (ii) zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie zużycia nośników energii w UE do co najmniej 27% do 2030 r.;
- (iii) poprawy efektywności energetycznej do co najmniej 27%.

<sup>52</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego* z 28 maja 2014 r., COM (2014) 330.

<sup>53</sup> Rada Europejska, *Konkluzje w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030*, SN 79/14, 24 października 2014 r., s. 12.

W opublikowanym w lutym 2015 r. komunikacie Komisji Europejskiej *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu* przedstawiono założenia **unii energetycznej**, której celem jest zrównoważona, bezpieczna i przystępna cenowo energia poprzez wdrażanie technologii czystej energii, produkcję energii odnawialnej i odnowioną infrastrukturę.

W marcu 2015 r. Rada Europejska potwierdziła gotowość do budowania unii energetycznej<sup>54</sup>, obejmującej pięć priorytetowych obszarów określonych w komunikacie Komisji:

- (i) dywersyfikacja europejskich źródeł energii i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez solidarność i współpracę między państwami UE;
- (ii) zapewnienie funkcjonowania w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii, umożliwiającego swobodny przepływ energii w UE za pośrednictwem odpowiedniej infrastruktury i bez barier technicznych lub regulacyjnych;
- (iii) poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie zależności od importu energii, ograniczenie emisji oraz stymulowanie tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego;
- (iv) dekarbonizacja gospodarki i przejście na gospodarkę niskoemisyjną zgodnie z porozumieniem paryskim;
- (v) promowanie badań w dziedzinie technologii niskoemisyjnych i czystych technologii energetycznych oraz nadanie priorytetu badaniom naukowym i innowacjom w celu stymulowania transformacji energetycznej i poprawy konkurencyjności.

W 2016 r. Komisja przedstawiła tzw. **czwarty pakiet energetyczny** *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*<sup>55</sup>, w ramach którego w 2019 r. przyjęto środki mające na celu wdrożenie unii energetycznej i ułatwienie przejścia na czystą energię w UE. Pakiet składał się z 8 różnych aktów prawnych, obejmujących m.in. kwestie charakterystyki energetycznej budynków, energii odnawialnej

---

<sup>54</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 19–20 marca 2015 r., Rada Europejska. Rada Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20-conclusions-european-council> [dostęp: 31.08.2022].

<sup>55</sup> COM (2016) 0860.

i efektywności energetycznej, przepisy dotyczące zarządzania unią energetyczną i zasady dotyczące regulatora ACER<sup>56</sup>. Ogólny cel UE w dziedzinie efektywności energetycznej na 2030 r. zwiększono do co najmniej 32,5%, natomiast na mocy dyrektywa REDII (2018/2001/UE) podniesiono wymagany udział OZE w produkcji energii do 32%. Dyrektywa ta zapewniła konsumentom prawo do produkowania własnej energii odnawialnej.

Dyrektywa 2018/844/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków przewiduje plany działania i orientacyjne cele pośrednie na lata 2030, 2040 i 2050 oraz długoterminowe strategie państw członkowskich w zakresie wspierania renowacji krajowych zasobów budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, aby zapewnić do 2050 r. wysoką efektywność energetyczną i niskoemisyjność zasobów budynków<sup>57</sup>.

Dyrektywa 2019/944/UE w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej, koncentrująca się na konsumentach, stanowi, że dostawcy mogą swobodnie ustalać ceny, po których dostarczają energię elektryczną odbiorcom, a państwa członkowskie zapewniają konkurencję cenową między dostawcami na zasadach rynkowych, a także ochronę odbiorców (gospodarstw domowych) dotkniętych ubóstwem energetycznym. Rozporządzenie 2019/943/UE w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej zmienia przepisy i zasady wewnętrznego rynku energii elektrycznej w celu zapewnienia jego właściwego funkcjonowania i konkurencyjności, wspiera dekarbonizację unijnego sektora energetycznego, usuwa bariery w transgranicznym handlu energią

---

<sup>56</sup> Rozporządzenie 2019/942/UE ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) przyjęto w celu zreformowania agencji ACER na potrzeby zwiększenia jej roli jako koordynatora działań krajowych organów regulacyjnych. Rozszerzono obowiązki ACER w zakresie nadzoru rynku hurtowego oraz infrastruktury transgranicznej, a także wprowadzono opłaty REMIT jako dodatkowe źródło finansowania w celu pokrycia kosztów działań związanych z REMIT prowadzonych przez ACER. Dnia 17 grudnia 2020 r. Komisja przyjęła decyzję (UE) 2020/2152 w sprawie opłat, której celem jest pokrycie wydatków związanych z takimi czynnościami ACER, jak gromadzenie, obsługa, przetwarzanie i analiza informacji.

<sup>57</sup> W październiku 2020 r. Komisja opublikowała nową strategię dotyczącą fali renowacji [COM (2020) 0662], której celem jest podwojenie rocznego wskaźnika renowacji energetycznej w ciągu najbliższych dziesięciu lat.



elektryczną i umożliwiła przejście UE na czystą energię, wypełniając zobowiązania podjęte w Porozumieniu paryskim.

Zgodnie z rozporządzeniem 2018/1999/UE w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu państwa członkowskie UE muszą zadbać o to, aby cele unii energetycznej zostały osiągnięte. Z tego względu cele i polityki krajowe mają być spójne z celami UE, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności poszczególnych państw w dostosowywaniu się do lokalnych warunków i potrzeb. Rozporządzenie nakłada obowiązki w zakresie planowania i sprawozdawczości, a także przyznaje Komisji kompetencje w zakresie monitorowania. Państwa członkowskie UE są zobowiązane ustanowić dziesięcioletnie zintegrowane krajowe plany w zakresie energii i klimatu na lata 2021–2030 (i co kolejne dziesięć lat), przedkładać co dwa lata sprawozdania z postępów w realizacji planów i opracowywać spójne krajowe strategie długoterminowe, aby osiągnąć cele porozumienia paryskiego.

Przyjęto także dwa rozporządzenia, na mocy których utworzono struktury współpracy w ramach europejskich sieci operatorów systemów przesyłowych (ENTSO)<sup>58</sup>.

Rozporządzenie w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej<sup>59</sup> zobowiązuje państwa członkowskie UE do wzajemnej współpracy w sytuacji kryzysu elektroenergetycznego. Biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie gazu i ropy naftowej dla bezpieczeństwa dostaw energii, Unia przyjęła szereg środków mających zapewnić przeprowadzenie ocen ryzyka i opracowanie odpowiednich planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Już wcześniej, w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie, w Rozporządzeniu 2017/1938/UE przewidziano zacieśnienie współpracy regionalnej, regionalne plany działań zapobiegawczych i plany awaryjne, a także mechanizm solidarności mający zagwarantować bezpieczeństwo dostaw gazu.

<sup>58</sup> Rozporządzenie WE nr 714/2009 w sprawie energii elektrycznej i Rozporządzenie WE nr 715/2009 w sprawie gazu zmienione decyzją Komisji 2010/685/UE.

<sup>59</sup> Rozporządzenie 2019/941/UE w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń.

## 4. Europejski Zielony Ład

W listopadzie 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt długoterminowej strategii klimatycznej z perspektywą do 2050 r.<sup>60</sup>, gdzie po raz pierwszy (wówczas jako jeden ze scenariuszy) zaproponowano osiągnięcie **neutralności klimatycznej**, czyli równowagi między emisją gazów cieplarnianych a ich pochłanianiem. W komunikacie z dnia 11 grudnia 2019 r.<sup>61</sup> Komisja przedstawiła koncepcję **Europejskiego Zielonego Ładu** – swój sztandarowy projekt, któremu przyświeca idea neutralnej klimatycznie, nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki UE. Neutralność klimatyczna ma dotyczyć całej gospodarki, a więc także energetyki. Aspirując do roli lidera transformacji, Unia Europejska ma przyjąć plan przejścia na czystą gospodarkę o obiegu zamkniętym, w której zostanie zmniejszony poziom zanieczyszczeń.

W grudniu 2020 r. Rada Europejska zatwierdziła wiążący unijny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami z 1990 r., co ma stanowić kluczowy etap pośredni na drodze UE do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r. W dniu 14 lipca 2021 r.<sup>62</sup> Komisja opublikowała obszerny pakiet wniosków legislacyjnych pod nazwą „**Fit for 55**”, którego celem jest osiągnięcie przez UE ww. podwyższonego celu redukcyjnego

---

<sup>60</sup> Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, COM(2018)773 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D-C0773&from=EN> [dostęp: 31.08.2022].

<sup>61</sup> Europejski Zielony Ład, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2019) 640, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f--01aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f--01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF) [dostęp: 31.08.2022].

<sup>62</sup> Koncepcja Europejskiego Zielonego Ładu została zaprezentowana na krótko przed wybuchem pandemii COVID-19. Zielona odbudowa gospodarcza (wraz z cyfryzacją gospodarki) mają stać się podstawą wychodzenia z kryzysu wywołanego na skutek pandemii.

w zakresie emisji dwutlenku węgla poprzez ograniczanie roli paliw kopalnych na rzecz zasobów odnawialnych.

„Fit for 55” obejmuje komunikat prezentujący generalne założenia pakietu<sup>63</sup> oraz szereg inicjatyw legislacyjnych dotyczących różnych sektorów gospodarki i obszarów polityki, tj. klimatu, energii, transportu i paliwa, budownictwa, użytkowania gruntów i leśnictwa, podatków oraz wymiaru społecznego. W kontekście polityki energetycznej „Fit for 55” koncentruje się głównie na odnawialnych źródłach energii, efektywności energetycznej, opodatkowaniu energii, transporcie lotniczym i morskim oraz budynkach. „Fit for 55” zakłada zwiększenie udziału OZE w miksie energetycznym do 40%, do 2030 r., podwyższone cele w zakresie efektywności energetycznej (36% dla końcowego i 39% dla pierwotnego zużycia energii, zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia rocznych oszczędności energii w zużyciu końcowym z 0,8% rocznie do 1,5% w latach 2024–2030) oraz obowiązek renowacji 3% budynków rocznie w sektorze publicznym.

Pakiet obejmuje rewizję obowiązujących aktów prawa UE w dziedzinie klimatu i energii, w tym nowelizację dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (RED)<sup>64</sup>, dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED)<sup>65</sup> i dyrektywy w sprawie opodatkowania energii<sup>66</sup>, rewizję rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESD), a także nowelizację rozporządzenia określającego normy emisji CO<sub>2</sub> dla samochodów osobowych i dostawczych, która zakłada ograniczenie o 55% emisji z samochodów osobowych i o 50% z samochodów dostawczych do 2030 r., a do 2035 r. zero emisji z nowych samochodów osobowych<sup>67</sup>. W pakiecie zaproponowano także rozporządzenie w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych<sup>68</sup> uchylające dotychczasową

---

<sup>63</sup> COM (2021) 550.

<sup>64</sup> COM (2021) 557.

<sup>65</sup> COM (2021) 558.

<sup>66</sup> COM (2021) 563.

<sup>67</sup> COM (2021) 556. W efekcie oznacza to zakaz sprzedaży nowych samochodów z silnikiem spalinowym od 2035 r.

<sup>68</sup> COM (2021) 559.

dyrektywę w tej sprawie (AFID)<sup>69</sup> oraz znaczną rewizję unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU-ETS). Wycena emisji miałyby teraz dotyczyć również nowych sektorów: transport morski<sup>70</sup>, lotniczy<sup>71</sup> i lądowy oraz budownictwo (mini-ETS)<sup>72</sup>. Jednocześnie państwa członkowskie mają przeznaczać całość wpływów z handlu uprawnieniami do emisji na projekty związane z klimatem i energią (obecnie 50%).

Ponieważ konieczność zakupu uprawnień do emisji w ramach EU-ETS skutkuje wzrostem cen, może dochodzić do zjawiska przenoszenia produkcji do krajów, w których opłaty emisyjne nie występują lub są niższe (*carbon leakage*). Wprowadzenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> (**carbon border adjustment mechanism, CBAM**<sup>73</sup>) ma zapobiec „wyciekowi emisji”, czyli sytuacji, w której pozbawione praw do darmowych emisji firmy przenosiłyby wysokoemisyjną produkcję poza Unię, a jednocześnie chronić europejskie firmy przed konkurencją z krajów o mniej ambitnej polityce klimatycznej poprzez nałożenie opłat na importowane produkty wyrównujących różnicę

---

<sup>69</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych.

<sup>70</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/957 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniające Rozporządzenie (UE) 2015/757 w celu włączenia transportu morskiego do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dodatkowych gazów cieplarnianych i emisji z dodatkowych typów statków, Dz.U. L 130 z 16.5.2023, str. 105–114.

<sup>71</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego, Dz.U. L 130/115 z 16.5.2023, str. 115–133.

<sup>72</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 130 z 16.5.2023, str. 134–202.

<sup>73</sup> COM (2021) 564. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub>, Dz.U. L 130 z 16.5.2023, str. 52–104.

w kosztach produkcji w UE. CBAM, pełniący funkcję cła węglowego lub granicznego podatku węglowego i odzwierciedlający system handlu emisjami, ma zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2026 r. w stosunku do produktów z sektorów objętych systemem ETS: energii elektrycznej, nawozów, wodoru, cementu, żelaza i stali oraz aluminium. Od 1 października 2023 r. podmioty zgłaszające importowane towary będą zobowiązane jedynie do składania raportu o podatku węglowym w okresach kwartalnych. Cena certyfikatów CBAM będzie zależeć od średnich cen uprawnień do emisji, a wydawać je będzie specjalnie powołana instytucja na szczeblu krajowym. **CBAM ma stanowić wpływ do budżetu UE.**

Oprócz CBAM, do nowych propozycji legislacyjnych zawartych w pakiecie „Fit for 55”, należą: nowa strategia leśna UE<sup>74</sup>, która ma ograniczyć pozyskiwanie i wykorzystywanie biomasy, instrument społeczny na rzecz działań na rzecz klimatu<sup>75</sup>, który ma zapewnić państwom członkowskim finansowanie w wysokości 72,2 mld euro na lata 2025–2032, Rozporządzenie w sprawie wykorzystania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim (FuelEU Maritim)<sup>76</sup> i Rozporządzenie w sprawie zrównoważonego transportu lotniczego (ReFuelEU Aviation, dotyczące paliw lotniczych)<sup>77</sup>. Nową pozycją budżetową, mającą wspierać regiony węglowe, jest Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, z którego środki będą dostępne dla państw, które przyjmą neutralność klimatyczną. Łagodzeniu skutków ekonomicznych transformacji mają służyć środki przyznawane w ramach nowego Społecznego Funduszu Klimatycznego<sup>78</sup> oraz funduszu innowacyjnego i funduszu modernizacyjnego, z którego nie będą mogły czerpać zakłady produkcji energii korzystające z paliw kopalnych.

W ramach przeglądu dyrektywy 2003/96/WE w sprawie opodatkowania energii zaproponowano dostosowanie minimalnych

---

<sup>74</sup> COM/2021/572.

<sup>75</sup> COM (2021) 568.

<sup>76</sup> COM (2021) 562.

<sup>77</sup> COM (2021) 561.

<sup>78</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające Rozporządzenie (UE) 2021/1060, Dz.U. L 130 z 16.5.2023, str. 1–51.

stawek podatkowych dla paliw opałowych i transportowych do celów UE w zakresie klimatu i środowiska. Nowe przepisy spowodują usunięcie dotychczasowych wyłączeń, na przykład w lotnictwie i transporcie morskim oraz innych zachęt do stosowania paliw kopalnych, promując jednocześnie upowszechnianie czystych paliw.

Przedstawiona przez Komisję propozycja jest szeroko dyskutowana. Nie wszystkie zaproponowane rozwiązania są optymalne dla Polski. Obok szans dla środowiska i bezpieczeństwa energetycznego oraz możliwości rozwoju nowych technologii omawiane są m.in. wysokie koszty transformacji sektora energetycznego i konieczność spełnienia ambitnych celów redukcyjnych w krótkim czasie, a także niepewność rzeczywistych skutków dla klimatu w skali globalnej. Wątpliwości budzą rozwiązania, których wdrożenie może skutkować drastycznym wzrostem cen energii i kosztów transportu, a także pogorszeniem pozycji konkurencyjnej zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak i całej Unii Europejskiej. Osiągnięcie celów wyznaczonych przez Komisję będzie wymagało systemowej transformacji całej gospodarki.

## 5. Polityka energetyczna UE w obliczu inwazji Rosji na Ukrainę

Agresja zbrojna Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. diametralnie zmieniła sytuację w Europie. Poza zmianami w polityce obronnej, pojawiły się głosy o konieczności rewizji polityki energetycznej UE oraz Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu „Fit for 55”, przede wszystkim w kwestii surowców, dając priorytet bezpieczeństwu energetycznemu Europy w obliczu pogłębiającego się konfliktu z Rosją. Bez wątpienia obecna sytuacja geopolityczna wymaga zmniejszenia uzależnienia UE od dostaw gazu i ropy z Rosji, gdyż każde załamanie dostaw byłoby wstrząsem dla europejskiej gospodarki. Przedmiotem debaty pozostaje jednak, czy odpowiedzią powinien być powrót do węgla, czy też przeciwnie – przyspieszenie zielonej transformacji i odejście od paliw kopalnych.

Komisja Europejska podkreśla znaczenie Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu legislacyjnego „Fit for 55” dla samowystarczalności energetycznej Unii i zmniejszenia uzależnienia od węglowodorów na rzecz OZE. Z kolei państwa członkowskie opierające energetykę na węglu i mające własne zasoby tego surowca oczekują zwiększenia roli węgla w miksie energetycznym, szczególnie w obliczu wzrostu cen gazu i ropy. Nieuchronne wydaje się ograniczenie lub nawet odwrót od substytucji węgla rosyjskim gazem w elektroenergetyce. Kontrowersyjna jest nadal kwestia zastosowania atomu w energetyce oraz bezpieczeństwo budowy elektrowni jądrowych, szczególnie w obliczu zagrożeń związanych z prowadzeniem działań wojennych w okolicy ukraińskich elektrowni atomowych<sup>79</sup>. Rosyjska agresja na Ukrainę doprowadziła również do ujawnienia licznych okoliczności, zależności i rosyjskich wpływów w Europie, co rzuca niepokojące światło na politykę Niemiec i Komisji Europejskiej w sprawie gazu, w tym projekty Nord Stream 1 i Nord Stream 2 oraz traktowanie gazu jako „zielonego paliwa przejściowego”. Choć gaz ziemny to paliwo kopalne, jest postrzegany jako „partner dla OZE” ze względu na niższą od węgla emisyjność<sup>80</sup>. Komisja Europejska twierdzi, że uwzględnienie energii elektrycznej wytwarzanej z gazu ziemnego w wytycznych dotyczących zielonych inwestycji pomoże UE osiągnąć cele na 2030 r. w zakresie dekarbonizacji energetyki, ponieważ uzależnione od węgla kraje UE przestawią się na gaz ziemny, co obniży ich ogólną emisję.

---

<sup>79</sup> Energia elektryczna wytwarzana w elektrowniach jądrowych charakteryzuje się niską emisyjnością i stanowi stabilne źródło mocy. Choć mogło się wydawać, że beneficjentem dekarbonizacji będą państwa produkujące siłownie nuklearne, to jednak katastrofa elektrowni atomowej Fukushima w Japonii w 2011 r. zmniejszyła poparcie opinii publicznej dla takich inwestycji. Niemcy całkowicie zrezygnowały z energetyki nuklearnej. Liderem w tej dziedzinie pozostaje Francja, która pozyskuje 75% energii z atomu (Belgia 56%).

<sup>80</sup> Uznanie inwestycji w gaz ziemny i energetykę jądrową jako zielone i tym samym umożliwienie kierowania na nieunijne fundusze zaproponowała Komisja Europejska w grudniu 2021 r., a decyzją z dnia 6 lipca 2022 r. zaakceptował Parlament Europejski. Znaczne wykorzystanie gazu powoduje, że wciąż niezbędne jest zapewnienie stałych dostaw gazu pochodzącego z kopalń, co przejawiało się wspieraniem inwestycji takich jak Nord Stream 2, które przeczyły narracji o odejściu od kopalnego gazu ziemnego w krótkim lub średnim terminie.

W dniu 18 maja 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła plan prowadzący do szybkiego ograniczenia zależności od rosyjskich paliw kopalnych oraz do szybkiej transformacji ekologicznej (REPowerEU). Plan odejścia od rosyjskiego gazu, ropy i węgla do 2027 r. jest oparty na trzech głównych założeniach:

- 1) oszczędności energii i zmniejszaniu zależności energetycznej poprzez promowanie efektywności energetycznej;
- 2) dywersyfikacji źródeł energii poprzez wyszukiwanie nowych rynków dostaw w celu zmniejszenia zależności od surowców z Rosji;
- 3) zastępowaniu paliw kopalnych dzięki przejściu na OZE i przyspieszeniu transformacji w kierunku czystej energii dzięki kombinacji inwestycji i reform.

Środki przewidziane w planie REPowerEU mają przyspieszyć wprowadzanie energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej, przemyśle, budownictwie i transporcie w celu zastąpienia paliw kopalnych. Komisja proponuje zwiększenie celów określonych w pakiecie „Fit for 55”: celu w zakresie efektywności energetycznej z 9 do 13% oraz celu dotyczącego odnawialnych źródeł energii z 40 do 45%.

Zewnętrzna strategia energetyczna UE ma ułatwić dywersyfikację źródeł energii i nawiązywanie długoterminowych partnerstw z dostawcami, w tym współpracę w sektorze wodoru lub innych ekologicznych technologii. Nowo utworzona unijna platforma energetyczna umożliwi dobrowolne wspólne zakupy gazu, LNG i wodoru poprzez łączenie popytu, optymalizację wykorzystania infrastruktury i koordynację działań informacyjnych kierowanych do dostawców. Kolejnym krokiem będzie rozważenie mechanizmu wspólnych zakupów, który pozwoli na negocjowanie i zawieranie umów na zakup gazu w imieniu uczestniczących państw członkowskich.

Realizacja celów REPowerEU wymaga dodatkowych inwestycji w wysokości 210 mld euro do 2027 r. Stąd centralnym elementem planu REPowerEU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który posłuży jako wsparcie skoordynowanego planowania i finansowania infrastruktury transgranicznej oraz krajowej, a także projektów i reform w sektorze



energii. Zaproponowano również wspieranie projektów w zakresie dekarbonizacji i transformacji ekologicznej w drodze inwestycji w energię odnawialną, wodór i infrastrukturę w ramach polityki spójności i funduszu innowacyjnego oraz przesunięcie środków ze wspólnej polityki rolnej oraz ze sprzedaży uprawnień w ramach systemu handlu emisjami, obecnie w rezerwie stabilności rynkowej.

Ponadto zachęca się państwa członkowskie do stosowania środków fiskalnych skłaniających do oszczędności energii, takich jak obniżone stawki VAT na energooszczędne systemy grzewcze czy izolację budynków. Komisja określa również środki awaryjne na wypadek poważnych zakłóceń w dostawach i przewiduje wydanie wytycznych dotyczących kryteriów ustalania priorytetów dla konsumentów.

## 6. Podsumowanie, wnioski i wyzwania dla polityki energetycznej UE

Polityka energetyczna Unii Europejskiej jest w znacznej mierze determinowana przez wybór ropy naftowej i gazu ziemnego jako dominujących źródeł energii w państwach członkowskich. Ograniczone zasoby własne tych surowców energetycznych spowodowały uzależnienie od zewnętrznych dostaw. Obecnie zaspokojenie potrzeb energetycznych UE w ok. 50% zależy od importu surowców, a zważywszy na rosnące zapotrzebowanie na energię, zależność ta będzie wzrastać.

Coraz większe uzależnienie od importu surowców energetycznych jest najważniejszym czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej nie tylko ze względu na stopień tego uzależnienia, ale także zagrożenia związane ze źródłem pochodzenia surowców. W przypadku najważniejszych dla UE nośników energii dominującym dostawcą jest Rosja, kraj wykorzystujący swoją potęgę surowcową do budowania międzynarodowej pozycji politycznej i gospodarczej. Działania Rosji w stosunku do Ukrainy, w szczególności zbrojna agresja w lutym 2022 r., uświadomiły państwom członkowskim skutki uzależnienia UE od importu ropy

i gazu ziemnego z Rosji<sup>81</sup>. Wyłączając Norwegię, z którą współpraca układa się bez zastrzeżeń, pozostali dostawcy ropy naftowej i gazu, czyli kraje Bliskiego Wschodu i Afryki, to regiony skomplikowane z punktu widzenia stosunków politycznych lub zagrożone niestabilnością wewnętrzną. Kluczowe staje się zatem zapewnienie źródeł zaopatrzenia gwarantujących pewność i ciągłość dostaw. Wypracowanie wspólnej polityki energetycznej okazało się jednak niezmiernie trudne ze względu na różne interesy, uwarunkowania i podejście państw członkowskich oraz ze względu na strategiczny charakter energetyki dla bezpieczeństwa narodowego, co utrudnia osiągnięcie kompromisu w tym zakresie.

Formalne kompetencje do prowadzenia polityki energetycznej na szczeblu wspólnotowym Unia Europejska uzyskała w momencie wejścia w życie Traktatu lizbońskiego w dniu 1 grudnia 2009 r. Jako priorytety tej polityki określono bezpieczeństwo energetyczne, konkurencyjność i ochronę środowiska, przy czym działania związane z zapewnieniem dostaw surowców energetycznych muszą uwzględniać pozostałe dwa priorytety. Polityka ta ma za zadanie zapewnić bezpieczeństwo energetyczne przez stworzenie wspólnego rynku energii z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju oraz z uwzględnieniem polityki krajowej i przy zachowaniu solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Celem UE jest zwiększenie dywersyfikacji dostaw energii oraz rozwój lokalnych zasobów energetycznych, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw i zmniejszyć zależność UE od importu surowców energetycznych.

Na europejską politykę energetyczną kluczowy wpływ ma także zaangażowanie UE w politykę klimatyczną i realizację celów związanych z wypełnianiem Porozumienia paryskiego. Nieodłącznym elementem unijnej polityki energetycznej stały się kwestie ochrony środowiska. Kolejne pakiety energetyczne w coraz większym stopniu

---

<sup>81</sup> Uzależnienie od jednego dostawcy czyni kraj wrażliwym na naciski polityczne czy gospodarcze. Można zauważyć, że im dane państwo jest bardziej uzależnione od dostaw rosyjskiego gazu, tym mniejsza skłonność do podejmowania na forum UE decyzji nieprzychylnych Rosji (np. podejście Węgier, których gospodarka jest w 85% zależna od rosyjskiego gazu, do kwestii sankcji gospodarczych, jakie UE nałożyła na Federację Rosyjską w związku z agresją na Ukrainę w 2015 r. i 2022 r.).

uwzględniają aspekt ekologiczny, w szczególności poprzez dążenie do dekarbonizacji europejskich gospodarek, czyli wyeliminowania wykorzystywania węgla jako surowca energetycznego i drastycznej redukcji emisji CO<sub>2</sub>. Cele europejskiej polityki ochrony środowiska są implementowane bezpośrednio do polityki energetycznej, co znajduje wyraz m.in. we wsparciu rozwoju sektora OZE kosztem innych subsektorów wytwarzania energii elektrycznej i w dążeniu do eliminacji źródeł emisyjnych w miksie energetycznym.

Przyszłość polityki energetycznej UE związana jest z podejściem do zmiany klimatu, postrzeganej przez decydentów jako okazja do zbudowania nowego modelu gospodarczego i przekształcenia UE w pierwszy kontynent neutralny dla klimatu. Plan tej transformacji określił Europejski Zielony Ład, który opiera się na koncepcji ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i neutralności klimatycznej. Realizujący te założenia pakiet legislacyjny „Fit for 55” nakłada na państwa członkowskie restrykcyjne wymogi, mające na celu ograniczenie udziału paliw kopalnych w bilansach energetycznych i wzrost wykorzystania OZE. Zielony Ład zakłada objęcie działaniami dekarbonizacyjnymi nie tylko energetyki, ale także pozostałych sektorów gospodarki, narzucając konieczność redukcji emisji m.in. w transporcie i budownictwie. Projekt ten jawi się jako gigantyczne wyzwanie organizacyjne, technologiczne, finansowe i może stać się bodźcem rozwoju gospodarczego. Jednocześnie jednak propozycja Komisji zawiera liczne rozwiązania, których wdrożenie może prowadzić do negatywnych skutków dla gospodarki i mieszkańców UE, w szczególności do wzrostu cen energii, osłabienia bezpieczeństwa dostaw, pogorszenia konkurencyjności i spowolnienia rozwoju gospodarczego. Realizacja pakietu „Fit for 55” może powodować ucieczkę przedsiębiorstw przemysłowych z państw członkowskich na skutek wysokich cen energii i kosztów produkcji. W konsekwencji – wbrew pierwotnym zamierzeniom – przemysł państw UE może stracić pozycję konkurencyjną w skali globalnej, co wpłynie na zmniejszenie zatrudnienia w przemyśle i otoczeniu biznesowym. Wydaje się, że na proponowanych zmianach zyskają w największym stopniu te państwa, które odpowiednio wcześniej zaczęły rozwijać swój przemysł wytwarzający odnawialne źródła energii. Wśród krajów Unii Europejskiej silnie rozwinięty

przemysł zielonych technologii energetycznych mają Niemcy, zajmujące pierwsze miejsce na świecie w ich produkcji i eksporcie, posiadające 15,2% udziału w globalnym przemyśle zielonych technologii. Niemcy są także dostawcami kluczowych komponentów do urządzeń OZE produkowanych w innych państwach<sup>82</sup>. Nowy sektor przemysłu bardzo dynamicznie się rozwija i może stać się najbardziej perspektywnym i najważniejszym sektorem gospodarki – w 2020 r. sprzedaż zielonych technologii zrównała się ze sprzedażą dwóch najbardziej dochodowych gałęzi niemieckiej gospodarki: przemysłu samochodowego oraz elektromaszynowego. W 2012 r. udział tego sektora w niemieckim PKB wyniósł 11%, a w 2025 r. wzrośnie do 15% PKB. Nie ulega wątpliwości, że polityka klimatyczno-energetyczna uruchomiła rynki zbytu niemieckich technologii OZE w UE<sup>83</sup>. Zarówno zobowiązania do redukcji emisji dwutlenku węgla, jak i sztywne określenie minimalnych pułapów energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii tworzą popyt na m.in. turbiny gazowe, panele fotowoltaiczne, generatory wiatrowe i solarne. Spektakularny wzrost nowego sektora odnawialnych źródeł energii w Niemczech nie byłby możliwy bez budowy otoczenia regulacyjnego na poziomie UE wspierającego popyt na technologie OZE, utworzenia źródeł finansowania tego przemysłu w budżecie UE, gdzie 20% zostanie wydatkowane na cele związane z klimatem. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej staje się w perspektywie długookresowej kołem zamachowym niemieckiej gospodarki, która prawdopodobnie będzie jednym z największych beneficjentów tej polityki. Ogromne korzyści zyskają również państwa dostarczające do UE gaz ziemny, który jest paliwem mniej emisyjnym niż węgiel. Największe koszty transformacji poniosą natomiast gospodarki państw oparte na paliwie węglowym.

---

<sup>82</sup> Wśród krajów spoza Europy Chiny posiadają 15% udział w sektorze OZE na świecie, Stany Zjednoczone 10% oraz Japonia 6%, podobnie jak Włochy. Choć Chiny osiągnęły pierwsze miejsce wśród światowych producentów paneli fotowoltaicznych, to kluczowe komponenty, takie jak falowniki oraz substancje płynne umożliwiające długoletnie funkcjonowanie, są sprowadzane z Niemiec.

<sup>83</sup> W 2010 r. aż 45% eksportu niemieckiej branży OZE trafiło do odbiorców w Europie. Znacznie mniej, tylko 26%, sprzedano na rynki azjatyckie i 25% na rynki amerykańskie.

Należy podkreślić, że wytyczone przez UE cele polityki energetycznej, czyli bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i ochrona środowiska, są w znacznym stopniu antagonistyczne, a możliwości ich realizacji nierzadko wykluczają się wzajemnie. Technologie nieemisyjne są obecnie szczególnie kosztowne, co nie współgra ze strategią konkurencyjności<sup>84</sup>. Dodatkowo instrumenty polityki klimatycznej (podatki, handel emisjami CO<sub>2</sub>) podnoszą ceny dostarczanych surowców energetycznych. Tymczasem energetyka odgrywa szczególną rolę jako sektor fundamentalny, mający wpływ na ceny w gospodarce, a przez to bezpośrednio na rozwój ekonomiczny państw członkowskich. Dodatkowym problemem są skutki wprowadzania do sektora energii mechanizmów rynkowych, które są nastawione na generowanie zysku i optymalizację alokacji zasobów w krótkich horyzontach czasowych. Rynek nie jest źródłem rozwiązań strategicznych i rolę kreatora polityki energetycznej musi zachować państwo lub struktury ponadnarodowe<sup>85</sup>. Na początkowym etapie kształtowania unijnej polityki energetycznej zaczęto zaś uznawać priorytety gospodarcze za najważniejsze, a Komisja Europejska wyraziła przekonanie, że w procesie integracji rynku energetycznego UE największą rolę powinna odgrywać konkurencja ekonomiczna. Budowa wewnętrznego rynku energii koncentrowała się na rozbiciu krajowych monopolii przedsiębiorstw energetycznych, jak również na wprowadzaniu jednolitych standardów technicznych, organizacyjnych i prawnych, co doprowadziło do odebrania państwom członkowskim nie tylko monopolu energetycznego, ale także licznych instrumentów kształtowania polityki

---

<sup>84</sup> Pojawienie się odnawialnych źródeł energii wpłynęło na dużą rozbieżność pomiędzy cenami energii na rynku hurtowym, które są na niskim poziomie, a cenami płaconymi przez ostatecznych odbiorców indywidualnych bądź przemysłowych. Z jednej strony intensywny rozwój odnawialnych źródeł energii, który wynika z nielimitowanego wsparcia ze środków publicznych, tworzy presję na obniżanie cen hurtowych poniżej cen wytwarzania (węgiel, energetyka atomowa), z drugiej strony różnego rodzaju podatki, EU-ETS, koszty związane z rozwojem sieci i dostosowaniem jej do nowej struktury powodują, że cena płacona przez ostatecznego odbiorcę jest wyższa niż w USA czy Chinach.

<sup>85</sup> B. Kryk, *Competitiveness of Economy vs. Energy Efficiency*, [w:] *Trend in the World Economy. Countries and Region in the Global Economic Flows*, J. Dudziński, H. Nakonieczna-Kisiel (red.), Szczecin 2011, s. 123–144.

energetycznej. Ograniczony wpływ państw UE na rynek surowców energetycznych i ograniczona swoboda wyboru struktury zużycia nośników energii powodują, że dostępnymi instrumentami polityki energetycznej pozostają strategiczne inwestycje w infrastrukturę oraz zmniejszanie zapotrzebowania na energię, głównie w wyniku poprawy efektywności energetycznej poprzez promocję oszczędzania energii i minimalizowanie strat przy produkcji i przesyłaniu energii. Na rynku międzynarodowym podejmowane są również działania w celu dywersyfikacji kierunków dostaw źródeł energii. Z przyczyn politycznych i ekonomicznych niedopuszczalne jest bowiem, aby część państw członkowskich UE była całkowicie uzależniona od dostaw tylko i wyłącznie z jednego kierunku (np. z Rosji). Polityka dekarbonizacji uniemożliwia wdrażanie własnych planów wzrostu bezpieczeństwa energetycznego przez rozwój niezależności energetycznej opartej na węglu państwom członkowskim, które posiadają własne zasoby tego surowca. UE nie promuje wolnego od zanieczyszczeń wykorzystywania węgla oraz inwestycji w technologie redukcji emisji gazów cieplarnianych w tym zakresie. Zgodnie z priorytetami UE, Komisja wdraża rozwiązania prawne, które stwarzają bariery dla rozwoju energetyki węglowej. Stosowane środki negatywnie wpływają na opłacalność pozyskiwania energii z węgla na rynku Unii. Wycofywanie kapitału z inwestycji w wysokoemisyjne technologie energetyczne oznacza większe trudności w pozyskaniu kapitału na inwestycje energetyczne oparte na węglu. Tymczasem należy podkreślić, że możliwe jest spalanie węgla bez emisji CO<sub>2</sub>. Ponadto, węgiel (koksujący) jest niezbędny również do produkcji stali, więc jego znaczenie w gospodarce nie ogranicza się do energetyki.

Obecny priorytet zasobów odnawialnych ma charakter wyboru politycznego, bowiem w aktualnych uwarunkowaniach pozyskiwanie energii z OZE nie jest uzasadnione finansowo. Co więcej, wbrew pierwotnym założeniom realizacja celów polityki unijnej może nie przyczynić się do poprawy stanu środowiska naturalnego i nie jest w stanie istotnie zmniejszyć antropogenicznej emisji CO<sub>2</sub>. Wskazuje się bowiem na ryzyko związane z oddziaływaniem na środowisko pozostałych państw, w tym Indii i Chin. Te zaś nie planują zredukować swoich emisji, ponieważ wpłynęłoby to na

spowolnienie tempa rozwoju ich gospodarek. Tymczasem restrykcyjne wymogi stawiane państwom członkowskim w imię ograniczenia negatywnego oddziaływania sektora energetycznego, transportu i budownictwa na zmiany klimatu pod wpływem emisji gazów cieplarnianych spowodują istotne konsekwencje gospodarcze i społeczne. Skutkiem politycznych zmian zachodzących w Europie są bowiem nie tylko istotne zmiany w branży energetycznej. Dążenie do osiągnięcia pozycji światowego lidera w dziedzinie ochrony środowiska poprzez wzrost efektywności energetycznej oraz wykorzystania technologii OZE może skutkować pogorszeniem pozycji konkurencyjnej państw Unii Europejskiej. Nieproporcjonalnie wysokie koszty transformacji sektora energetycznego w krótkim czasie niosą ryzyko pauperyzacji społeczeństwa, wykluczenia energetycznego i konfliktów wewnętrznych w UE.

Niepokojącym zjawiskiem jest również proces marginalizacji Rady Europejskiej i podejmowanie decyzji kierunkowych na szczeblu Komisji. Komunikaty Komisji z perspektywy prawnej nie mają znaczenia legislacyjnego, niemniej w procedurze i pragmatyce działania UE są to dokumenty fundamentalne, o zasadniczym znaczeniu. Z nich wynikają bezpośrednio akty legislacyjne, nawet pomimo sprzeciwu politycznego na poziomie Rady. Tymczasem mimo żądania ewaluacji dotychczasowej polityki klimatyczno-energetycznej i przedstawienia sposobów pomiaru efektywności działania UE, Komisja nie zaprezentowała wiarygodnych obliczeń i nie wykazała, że dotychczasowe nakłady na tę politykę przyniosły jakkolwiek efekt<sup>86</sup>. Wydając ogromne środki na ochronę klimatu, Unia proceduje kolejne środki legislacyjne w ogromnym pośpiechu, a wszelka dyskusja wydaje się niepożądana. Pojawia się obawa, że przyjmowanie arbitralnych wskaźników jak „3 × 20%” i ich stałe podnoszenie to instrument stricte polityczny, niezwiązany z naukami przyrodniczymi i nie powodujący korzystnych zmian

---

<sup>86</sup> W styczniu 2013 r. Bundestag zażądał dokonania analizy, na ile inwestycje w energię odnawialną mają wpływ na obniżenie emisji dwutlenku węgla, na innowacyjną gospodarkę oraz na cenę prądu. Raport w tej sprawie był druzgocący i wskazywał, że realizowana polityka nie doprowadziła do obniżenia emisji dwutlenku węgla, gospodarka w tej dziedzinie nie jest innowacyjna (zamówienia składane w Chinach), a wsparcie dla OZE negatywnie wpływa na cenę energii.

środowiskowych. Z dotychczasowych analiz wynika, że polityka klimatyczno-energetyczna do 2020 r. nie przeciwdziałała wpływowi człowieka na zmiany klimatu, a pociąga ogromne reperkusje gospodarcze. Pod hasłami ochrony klimatu Komisja uzyskała instrumenty, umożliwiające jej prowadzenie działań interwencyjnych nakierowanych de facto na zwiększenie wysokości cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla i tym samym tworzenie dodatkowych obciążeń dla sektora energetycznego, w szczególności opartego na węglu.





Państwa członkowskie przystępując do organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, rzekły się na jej rzecz części swoich suwerennych uprawnień, wyposażając równocześnie Unię Europejską w kompetencje w obszarze objętym powyższym transferem. Rezygnacja z części uprawnień prawodawczych przez państwa członkowskie na rzecz organów Unii Europejskiej ma ograniczony ramami traktatów zakres, wyznaczony zasadami prawa, w tym zwłaszcza zasadą kompetencji i ich podziału na: kompetencje wyłączne UE, kompetencje dzielone oraz kompetencje wyłączne państw członkowskich. (...)

Przekazanie Unii Europejskiej w traktatach akcesyjnych przez państwa członkowskie części swoich uprawnień prawodawczych w granicach kompetencji UE doprowadziło do ukształtowania w toku integracji europejskiej nowego unijnego porządku prawnego, odrębnego od systemów prawnych państw członkowskich. (...)

System prawny Unii Europejskiej ma charakter międzynarodowy, jednak musi być on zintegrowany z wewnętrznymi systemami poszczególnych państw członkowskich. (...)

Obszar dziedzin przekazanych na mocy traktatów Unii Europejskiej nie obejmuje organizacji wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, co jednolicie potwierdza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pomimo tego TSUE na podstawie wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wykreował na swoją rzecz pozatraktatową kompetencję do oceny rozwiązań ustrojowych w zakresie standardów niezawisłości i bezstronności w kontekście realizacji skierowanego do państw członkowskich obowiązku zabezpieczenia środków do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa do rzetelnego procesu przed sądem.

*Anna Dalkowska*



**CBPE**

CENTRUM  
BADAN  
POLITYKI  
EUROPEJSKIEJ



**CBPE**

CENTRUM  
BADAN  
POLITYKI  
EUROPEJSKIEJ

ISBN: 978-83-66454-86-6