

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP



**Pod redakcją
Mariusza Jabłońskiego
i Sylwii Jarosz-Żukowskiej**

Wrocław 2015

**Zasada pierwszeństwa prawa
Unii Europejskiej w praktyce działania
organów władzy publicznej RP**

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP

pod redakcją
Mariusza Jabłońskiego i Sylwii Jarosz-Żukowskiej

Wrocław 2015

Komitet Redakcyjny

dr hab. prof. nadzw. UWr Leonard Górnicki – przewodniczący

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

Recenzent: *prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz*

**© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego**

Korekta: *Anna Noga-Grochola*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką, Tomasz Kalota* eBooki.com.pl

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-61370-35-2

Spis treści

Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska

Wprowadzenie.....9

ROZDZIAŁ I. KONSTYTUCYJNE PODSTAWY ZASADY PIERWSZEŃSTWA PRAWA UNIJNEGO

W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Mariusz Jabłoński, Michał Zieliński

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.17

Bogusław Banaszak

Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym41

Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska

Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego UE w trybie skargi konstytucyjnej i pytań prawnych55

Olga Halub

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w Republice Federalnej Niemiec81

Ryszard Balicki

Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP – uwagi *de lege ferenda*95

ROZDZIAŁ II. KONTROLA ZGODNOŚCI PRAWA KRAJOWEGO Z PRAWEM UE W RAMACH

POSTĘPOWANIA USTAWODAWCZEGO

Paweł Kuczma

Obowiązki projektodawców w związku z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa EU107

Ryszard Balicki

Udział Rady Ministrów w tworzeniu prawa europejskiego119

Paweł Kuczma

Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE133

Monika Haczkowska, Mariusz Jabłoński

Proceduralno-prawne aspekty stanowienia ustaw przez polskiego prawodawcę w świetle zasady pierwszeństwa prawa unijnego.....149

Ryszard Balicki, Artur Ławniczak

Prezydent RP a proces stanowienia prawa europejskiego.....171

ROZDZIAŁ III. ZASADA PIERWSZEŃSTWA STOSOWANIA PRAWA UE W PRAKTYCE

DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I SĄDÓW

Lidia Klat-Wertelecka

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej185

Anna Śledzińska-Simon

Lojalność konstytucyjna czy lojalność unijna? – znaczenie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej dla sądów krajowych.....199

Piotr Kapusta	
Sąd krajowy jako sąd unijny	225
Justyna Michalska	
Pytania prejudycjalne sądów do TS UE	251
Łukasz Żukowski	
Legitymacja quasi-sądowych organów rozstrzygających do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE	271
Malwina Jaworska	
Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych	301
Jakub Rzucidło	
Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych	325
Michał Bernaczyk	
Obowiązywanie prawa UE w polskim porządku prawnym w świetle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4.06.2014 (II UK 565/13). Problematyka delegowania pracowników tymczasowych	351

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Dr Sylwia Jarosz-Żukowska

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wprowadzenie

Państwo przystępujące do Unii Europejskiej zachowuje swoją niezależność, odrębność oraz tożsamość konstytucyjną¹. Polski Trybunał Konstytucyjny wyraża w tej kwestii stanowczy pogląd, podkreślając, że „[...] suwerenność Rzeczypospolitej i jej niepodległość, rozumiana jako odrębność bytu państwowego Polski w jej obecnych granicach, w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu Narodu Polskiego do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja, a w szczególności postanowienia preambuły, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa”².

Z drugiej jednak strony organy UE wyposażone zostały w kompetencje w zakresie tworzenia tzw. unijnych źródeł prawa wtórnego (pochodnego). Prawo to – mimo dążenia do zagwarantowania odpowiedniego oddziaływania na jego treść ośrodków krajowych – stanowione jest poza parlamentami państw członkowskich i rządzi się następującymi zasadami: pierwszeństwa wobec porządków prawnych państw należących do

¹ Zob. szerzej: K. Wojtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy nr 4(99), 2010 r., s. 12 i n. ze szczególnym podkreśleniem poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, idem: *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 89 i n.

² „[...] Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”, z jednoczesnym powołaniem się na pracę K. Wojtyczka, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 284 i n., z uzasadnienia wyroku TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09.

Unii, bezpośredniego stosowania i skuteczności³, jednolitości, solidarności, proporcjonalności, subsydiarności oraz równowagi kompetencyjnej⁴. Respektowanie tych zasad jest obowiązkiem wszystkich organów i instytucji państw członkowskich. W konsekwencji istnieją dwa autonomiczne porządki prawne (systemy źródeł prawa), a tym samym dwa ośrodki władzy stanowiące prawo⁵. W kwestii relacji między tymi dwoma (zasadniczo odrębnymi) porządkami Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż „[...] W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim”, co w konsekwencji powinno prowadzić do tego, że porządki te „winny [...] koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania”⁶. Wykładnia prawa krajowego przychylna prawu UE ma jednak swoje wyraźne granice. Jak bowiem podkreśla konsekwentnie TK, „przy konstrukcji wzorca konstytucyjności interpretacja (wykładnia) przyjazna prawu europejskiemu wymaga kierowania się dwoma wskazaniem: po pierwsze – wykładnię taką podejmować można pod warunkiem (i tylko wtedy), gdy prawo polskie nie wskazuje na wyraźnie odmiennie ujęcie problemu (strategii jego rozwiązywania) w okresie poprzedzającym formalną akcesję, po wtóre zaś – w razie istnienia kilku możliwości interpretacyjnych, należy wybrać tę najbliższą dorobkowi wspólnotowemu (*acquis communautaire*)”⁷.

Zasady, na których opiera się porządek prawny UE, w istotny sposób wpłynęły na zmianę dotychczasowej interpretacji utrwalonych w doktrynie pojęć i pryncypiów, określających funkcjonowanie państwa oraz pozycję obywatela w relacjach z organami władzy publicznej. Z tego też powodu w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej konieczne stało się zredefiniowanie – przynajmniej w części – ważnych zasad ustrojowych i kompetencji poszczególnych organów konstytucyjnych. Choć nie zawsze modyfikacja ta wiązała się ze zmianą konstytucji, to w każdym z państw członkowskich wymagała debaty na temat określenia istoty i charakteru nowych procesów decyzyjnych w ramach UE oraz ich skutków.

³ Na temat dwóch pierwszych zasad i ich znaczenia, zob.: C. Mik, *Zasady ustrojowe prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 12–33; K. Wójtowicz, *Istota i źródła prawa wspólnotowego, konsekwencje dla prawa krajowego*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 145–148.

⁴ Szerzej na temat tych zasad zob.: W. Czapliński, *Akty prawne Wspólnot Europejskich w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] M. Kruk (red.), *op. cit.*, s. 190 i n.; oraz *idem*, *Podstawy prawa Unii Europejskiej, zarys wykładu*, J. Galster (red.), Toruń 2006, s. 204–280.

⁵ Na temat autonomii prawa Unii Europejskiej zob.: kompleksowo C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 121 i n.

⁶ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04

⁷ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03.

Syntetyczna charakterystyka zasady pierwszeństwa prawa unijnego wobec porządków prawnych państw członkowskich wymaga wskazania już na wstępie kilku jej podstawowych elementów składowych, wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (wcześniej ETS). Po pierwsze, organy państwa członkowskiego UE w razie konfliktu między normą prawa krajowego i normą prawa unijnego mają obowiązek pomijać prawo krajowe i stosować wyłącznie normę prawa unijnego. W tym celu organy państwa członkowskiego zobowiązane są do przestrzegania następujących nakazów:

- zapewnienia skuteczności prawu unijnemu w krajowym porządku prawnym,
- jednolitego stosowania prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego,
- unieważnienia lub zmiany przepisu prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym przez właściwe organy państwa,
- tworzenia prawa krajowego, jeśli wymaga tego prawo unijne do zapewnienia jego skuteczności,
- respektowania interpretacji prawa unijnego dokonywanej przez TS UE (a wcześniej ETS) i w tym zakresie interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym.

Jednocześnie państwo członkowskie musi przestrzegać także określonych zakazów, a mianowicie:

- zakazu stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym,
 - tworzenia przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym,
- oraz co do zasady:
- badania ważności prawa unijnego przez organy krajowe, w tym sądy konstytucyjne.

Rzeczpospolita Polska jest państwem członkowskim Unii Europejskiej już od ponad dekady (formalnie od 1 maja 2004 r.). W ciągu ostatnich dziesięciu lat ujawniło się wiele problemów czy kwestii dyskusyjnych dotyczących relacji prawa polskiego oraz prawa unijnego w kontekście zasady pierwszeństwa tego ostatniego przed całym krajowym porządkiem prawnym. Wątpliwości te wynikają w znacznej mierze z brzmienia przepisów obowiązującej Konstytucji RP, dających z jednej strony wyraźną podstawę do przyznania pierwszeństwa traktatom unijnym i prawu stanowionemu przez organy i instytucje UE w przypadku kolizji z ustawami i aktami podustawowymi (art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), z drugiej zaś formułujących w sposób kategoryczny zasadę nadrzędności Konstytucji.

W myśl art. 8 ust. 1 Konstytucji jej przepisy są najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Już przy okazji oceny konstytucyjności traktatu akcesyjnego Trybunał Konstytucyjny stanowczo podkreślił (wyrok w sprawie K 18/04), że przystąpienie Polski do

UE i jednocześnie respektowanie zasad i wartości charakteryzujących funkcjonowanie Wspólnoty, w żadnym razie nie prowadzi do zaprzeczenia nadrzędności Konstytucji RP. Stanowisko to uzasadnił istnieniem wyraźnej konstytucyjnej podstawy procesu integracji europejskiej, związanej „z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym)” oraz zastrzeżeniem kontroli „konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki”. W konsekwencji – zdaniem TK – „przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji”⁸.

W świetle stanowiska polskiego TK – podobnie zresztą jak sądów konstytucyjnych innych państw, zwłaszcza niemieckiego – w szczególności normy Konstytucji RP w dziedzinie wolności i praw jednostki „wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania”⁹.

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed ustawami, a tym bardziej aktami podustawowymi ma – jak wiadomo – wyraźne, konstytucyjne zakotwiczenie w przywołanym art. 91 ust. 2 (odnośnie do prawa pierwotnego) oraz ust. 3 (odnośnie do prawa pochodnego), a także w wyrażonej już w art. 9 Konstytucji zasadzie przychylności procesowi integracji europejskiej i wykładni prawa krajowego przyjaznej prawu UE. Niemniej zarówno praktyka stanowienia, jak i stosowania prawa (zwłaszcza sądowego), uwzględniająca zobowiązania ciążące na Polsce jako państwie członkowskim UE ujawniła wiele wątpliwości związanych z rozumieniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego wraz z wpisanymi weń wspomnianymi wyżej nakazami i zakazami adresowanymi do polskich organów władzy publicznej. Wystarczy tutaj jedynie zasygnalizować, ponieważ kwestie te są przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, że w szczególności praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego doprowadziła do istotnego przewartościowania stanowiska, zgodnie z którym sąd konstytucyjny nie jest właściwy

⁸ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 49/5/A/2005; (pkt 7. Uzasadnienia); por. też glosy do wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r. (zgodność traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04, autorstwa: J. Barcza, s. 169–184; S. Biernata, s. 185–206; W. Czaplińskiego, s. 207–222; A. Wyrozumskiej, s. 223–261, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, Warszawa – Toruń, 2005, nr 4.

⁹ *Ibidem*, pkt 6.4. uzasadnienia.

do oceny konstytucyjności pochodnych (wtórnych) aktów prawa unijnego¹⁰. Oznacza to, że w aspekcie materialno-prawnym Trybunał Konstytucyjny – choć w ograniczonym zakresie – uznaje swoją kompetencję orzeczniczą, wynikającą z nadrzędności Konstytucji RP¹¹.

Nie mniej istotne są także problemy dotyczące tego, czy i w jakim zakresie oraz z jakim skutkiem Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do badania legalności aktów prawnych z punktu widzenia dochowania wymogów proceduralnych, a więc trybu stanowienia aktów prawa krajowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu obowiązków notyfikacyjnych. Jest to kwestia o tyle aktualna, że w trakcie finalizowania prac nad niniejszą publikacją TK przyjął do rozpatrzenia pytanie prawne (sprawa P. 04/14) dotyczące zasygnalizowanego zagadnienia. W tym kontekście należy podkreślić, że proces implementacji polega na podejmowaniu wszelkich działań, które zapewniłyby warunki do efektywnego stosowania i kontroli przestrzegania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że proces implementacyjny wymaga w pierwszej kolejności prawidłowego zainicjowania, przeprowadzenia i zakończenia wszystkich działań, które składają się na wewnątrz krajowy proces ustawodawczy. Proces ten dla oceny jego prawidłowości musi jednak uwzględniać wymogi, które określone są przez organizację, której RP jest członkiem¹².

Systematyka niniejszej pracy została podporządkowana przyjętemu celowi badawczemu, jakim jest analiza konstytucyjnych podstaw zasady pierwszeństwa prawa unijnego w polskim porządku prawnym oraz jej realizacja w praktyce działania organów władzy publicznej. Stosownie do tego praca składa się z trzech rozdziałów.

W pierwszym rozdziale analizie poddano dyskusję konstytucyjną dotyczącą miejsca prawa UE w polskim porządku prawnym oraz jego pierwszeństwa wobec norm prawa krajowego, treść i istotę zasady nadrzędności Konstytucji w kontekście zasady pierwszeństwa prawa UE oraz na tym tle dopuszczalność kontroli konstytucyjności prawa pochodnego w trybie skarg konstytucyjnych i pytań prawnych sądów do TK, a także propozycje *de lege ferenda* związane z wprowadzeniem do Konstytucji RP tzw. rozdziału europejskiego. Dopelnienie tych rozważań na płaszczyźnie porównawczej stanowi opracowanie dotyczące pojmowania zasady pierwszeństwa prawa UE w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁰ Zob. szerzej: P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer 2011, s. 15 i n.

¹¹ Zob. szerzej: M. Kawczyńska, *Kontrola zgodności z Konstytucją aktów unijnego prawa pochodnego w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] N. Półtorak, S. Dudzik (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwer 2014, s. 213 i n.

¹² Zob. M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Wolters Kluwer 2014.

Drugi rozdział niniejszego opracowania został poświęcony w całości zagadnieniu kontroli zgodności prawa krajowego z prawem UE w ramach postępowania ustawodawczego, a także na etapie inicjowania procedury ustawodawczej. Omówione zostały obowiązki projektodawców związane z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa UE, udział Rady Ministrów w tworzeniu prawa europejskiego, procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE, proceduralno-prawne aspekty stanowienia ustaw w świetle zasady pierwszeństwa prawa unijnego, a także rola prezydenta RP w związku ze stanowieniem prawa europejskiego.

Ostatni rozdział poświęcono analizie problemów, jakie powstają w związku z rozstrzygnięciem kolizji między normami prawa krajowego i unijnego oraz respektowaniem zasady pierwszeństwa prawa UE w praktyce stosowania prawa. Z uwagi na to, iż obowiązek odmowy zastosowania normy ustawowej lub podustawowej sprzecznej z normą prawa unijnego i zastosowania w konkretnej sprawie tej ostatniej obciąża w jednakowym stopniu wszystkie organy stosujące prawo, w tej części opracowania uwzględniono zarówno praktykę sądów (SN, sądów powszechnych i administracyjnych), jak i organów administracji publicznej w tej materii.

Mając świadomość, że nie jest możliwe wyczerpanie w jednym opracowaniu bogactwa problemów – nierzadko bardzo skomplikowanych – związanych z realizacją zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym, mamy jednak nadzieję, że niniejsza publikacja będzie stanowiła jeden z wielu głosów w dyskusji na ten temat.

Traktaty będące podstawą Unii Europejskiej nie zawierają zasad rozstrzygania konfliktów przepisów prawa unijnego z normami prawa wewnętrznego poszczególnych państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dążąc do zapewnienia jednolitego i spójnego stosowania prawa unijnego sformułował zasadę pierwszeństwa stosowania całego prawa UE przed wszystkimi normami wewnętrznymi, w tym konstytucyjnymi.

Pojawić się zatem musi pytanie, w jaki sposób organy państw członkowskich Unii podchodzą w praktyce do zasady pierwszeństwa, skoro w ich systemach prawnych nie znajdujemy jednoznacznych i nie budzących wątpliwości reguł pozwalających na bezwzględne respektowanie tej zasady.

Polski porządek prawny jest tu dobrym polem badawczym, gdyż z jednej strony przepisy Konstytucji RP dają podstawę do przyznania pierwszeństwa Traktatom unijnym i prawu stanowionemu przez Unię w przypadku kolizji z ustawami, ale z drugiej formułują, bez żadnych wyjątków, zasadę nadrzędności Konstytucji.

Z recenzji prof. dr. hab. Krzysztofa Wójtowicza