

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

kwiecień-maj-czerwiec

Nr 43
(2/2018)



WYDZIAŁ ZAMIEJSKOWY
PRAWA I NAUK
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli

ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |
e-mail: ppe@kul.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikolaï Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podlesny – redaktor techniczny (layout editor)

RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZEPURKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIĘKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Akademy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walentyn GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 | e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

Spis treści

Artykuły

ANGELIKA CIŻYŃSKA *Zasadność istnienia Trybunału Stanu w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej* | 9

JAKUB KOZŁOWSKI *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jako strukturalna podstawa systemu prawa unijnego* | 29

ANNA GRZYWACZ *Problematyka wymogu oryginalności w prawie autorskim w świetle orzecznictwa w Europie - Polsce i Hiszpanii* | 41

GRZEGORZ TYLEC *Monitoring wizyjny jako ingerencja w sferę dóbr osobistych* | 56

PAWEŁ JUŚCIŃSKI, PRZEMYSŁAW PIOTR JUŚCIŃSKI *Ochrona wizerunku contra wolność prasy: publikowanie fotografii oskarżonego w świetle polskich regulacji i orzecznictwa ETPC* | 79

MAREK BIELECKI *Zakres wolności religijnej w domach pomocy społecznej. Uwagi na kanwie wyroków WSA w Lublinie z 11 grudnia 2012 r. (II SA/Lu 897/12) i WSA w Gliwicach z 12 kwietnia 2016 r. (IV SA/G1 757/15)* | 103

JAN KLUZA *Wniosek o ściganie przestępstwa w procesie karnym* | 121

KAROLINA PAŁKA *Penalizacja kłamstwa o Auschwitz na przykładzie systemów prawnych wybranych krajów* | 132

ADRIAN ROMKOWSKI *„Sprawstwo kierownicze” i „sprawstwo polecające” w perspektywie podstaw odpowiedzialności za wykroczenia* | 145

GRZEGORZ WOLAK *O pojęciu pracownika z art. 218 § 1a k.k.* | 159

ANDRZEJ PIECZYWOK *Podstawowe kategorie etyczno-prawne i organizacyjne w pracy zawodowej funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa publicznego* | 183

MAGDALENA JASKULSKA *Odpowiedzialność materialna pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy* | 201

JUDYTA PRZYŁUSKA-SCHMITT *Bitcoin – ujęcie w polskim prawie podatkowym* | 243

ARTUR LIS, SYLWESTER BORYS *Wpływ niemieckich rozwiązań ustrojowych na władzę ustawodawczą w Polsce (zarys zagadnienia)* | 253

KAROLINA PAŁKA, MAREK STOLORZ *Bankomaty i wpłatomaty obsługujące kryptowaluty – problemy prawne* | 285

PAWEŁ KOŁEK *Usługi medyczne - zwolnienie z podatku od towarów i usług* | 300

MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHŁAYA *Personel jako najważniejszy element marketingu mix w przedsiębiorstwie turystycznym* | 321

ROBERT PARUZEL *Problem innowacji – ujęcie teoretyczne* | 334

ZBIGNIEW KLIMIUK *Metody i formy popierania polskiego eksportu w okresie międzywojennym. Pośrednie formy popierania eksportu (część III)* | 347

TOMASZ GUZIK *Ocena instytucji klauzuli arbitrażowej z perspektywy ekonomicznej analizy prawa* | 369

MAŁGORZATA SZRENIAWSKA *Urzędowe kontrole żywności* | 381

Glosa

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2017 r., I OSK 3017/15* | 391

Sprawozdanie

ARTUR LIS *Jubileuszowa pielgrzymka do Rzymu na 100-lecie KUL* | 402

Contents

Articles

ANGELIKA CIŻYŃSKA *The legitimacy of the existence of the State Tribunal in the system of organs of the state of the Republic of Poland* | 9

JAKUB KOZŁOWSKI *Principle of the primacy of European Union law as a structural basis of the EU law system* | 29

ANNA GRZYWACZ *The requirement of originality in copyright law in light of the European - Polish and Spanish Judgments* | 41

GRZEGORZ TYLEC *Video monitoring as infringement of moral rights* | 56

PAWEŁ JUŚCIŃSKI, PRZEMYSŁAW PIOTR JUŚCIŃSKI *Protecion of the person's image contra freedom of the press: publishing photographs of the accused in light of Polish regulations and the ECHR case law* | 79

MAREK BIELECKI *The scope of religious freedom in residential homes. Comments on the basis of the sentences of Provincial Administrative Court in Lublin from the 11th of December 2012 (II SA/Lu 897/12) and Provincial Administrative Court in Gliwice from the 12th of April 2016 (IV SA/G1 757/15)* | 103

JAN KLUZA *Application for prosecuting offense in a criminal trial* | 121

KAROLINA PALKA *Penalization of the Auschwitz denial by the example of the legal system in selected countries* | 132

ADRIAN ROMKOWSKI *„Administering the perpetration” and „ordering the perpetration” in the perspective of basis of liability for contraventions* | 145

GRZEGORZ WOLAK *About the notion of employee under art.218 §1a Penal Code* | 159

ANDRZEJ PIECZYWOK *Basic ethical and legal categories in the professional work of officers of public security services* | 183

- MAGDALENA JASKULSKA *Material liability of the employee for the damage caused to the employer* | 201
- JUDYTA PRZYŁUSKA-SCHMITT *Bitcoin - an approach to Polish tax law* | 243
- ARTUR LIS, SYLWESTER BORYS *Influence of German political solutions on the legislative branch in Poland (outline of the issue)* | 253
- KAROLINA PALKA, MAREK STOLORZ *Legal problems of cryptocurrences ATMS* | 285
- PAWEŁ KOŁEK *Medical services - exemption from a tax on goods and services* | 300
- MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHLAYĄ *Personnel as an essential element of marketing mix in the tourism industry* | 321
- ROBERT PARUZEL *The problem of innovation - a theoretical approach* | 334
- ZBIGNIEW KLIMIUK *Indirect methods and forms of promoting Polish exports in the interwar period (part III)* | 347
- TOMASZ GUZIK *The Evaluation of Arbitration Clause from the perspective of Economic Analysis of Law* | 369
- MAŁGORZATA SZRENIAWSKA *Official food inspections* | 381

Gloss

- SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file ref. II OSK 2766/15* | 391

Report

- ARTUR LIS *The Jubilee Pilgrimage to Rome on the 100th Foundation's Anniversary of John Paul II Catholic University of Lublin* | 402

Jakub Kozłowski

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jako strukturalna podstawa systemu prawa unijnego

Principle of the primacy of European Union law as a structural basis of the EU law system

Wprowadzenie

Jednym z najczęściej poruszanych w przestrzeni medialnej zagadnień dotyczących prawa Unii Europejskiej jest kwestia relacji pomiędzy systemami prawnymi państw członkowskich, a tym określanym jako unijnym. Problematyka ta jest zwykle spłykana, podlega wielu generalizacjom i publicystycznym uproszczeniom, które z reguły prowadzą do skrajnych, często błędnych i pozbawionych merytorycznego podłoża tez. Jako przykład realizacji takich tendencji warto podać dyskurs prowadzony przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Dlatego też niezwykle ważne jest kształtowanie dyskursu publicznego jak i naukowego poprzez kompleksowe i rzeczowe głosy, które w rzeczowy sposób podejmują temat tych relacji. Istnieje wiele takich prac, jednakże skupiają się one najczęściej na konkretnym zagadnieniu problemowym, dotyczącym zasady pierwszeństwa prawa UE czy też konkretnym obszarze prawa krajowego, gdzie zasada prymatu prawa UE wywiera szczególny wpływ na praktykę orzecniczą czy też inne obszary zastosowania unijnych regulacji. Celem tego opracowania będzie omówienie ewolucji zasady pierwszeństwa prawa UE na przestrzeni czasu, jednakże najistotniejszym aspektem pracy będzie wykazanie wpływu omawianej problematyki na system prawa unijnego w ujęciu strukturalnym, a także na samą Unię Europejską jako unikatową organizację. Należy bowiem pamiętać o ścisłej relacji pomiędzy prawem UE a kwestiami politycznymi, kulturowymi, ekonomicznymi czy też społecznymi, która jest nierozzerwalna i często

determinuje kierunki rozwoju wspólnoty¹. Wielokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, w której wymienione czynniki stanowią motywację zmian, bądź też wręcz przeciwnie: hamują je.

2. Geneza i treść zasady pierwszeństwa prawa UE

a) kształtowanie się zasady pierwszeństwa w orzecznictwie

Rozważania na temat kształtowania się zasady prymatu prawa unijnego warto rozpocząć od wskazania na pewną pojęciową nieścisłość, którą wskazał S. Biernat. Otóż czasem omawianą regułę określa się jako zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, a czasem nadrzędności². W zależności od przyjętego punktu można traktować te dwa ujęcia jako tożsame lub też nierównoznaczne. Owa różnica objawiałaby się w kompetencjach jakimi mogłaby dysponować Unia i jej organy względem krajowych porządków prawnych³. Wskazanie tego typu semantycznych różnic jest istotne, ponieważ niektóre problemy definicyjne mogą wywoływać daleko idące implikacje w kontekście rozumienia zasady prymatu prawa UE. Wynika to z faktu, iż omawiana zasada nie jest wyrażona *expressis verbis* w żadnym traktacie, nawet po wejściu w życie postanowień z Lizbony. Z czego zatem wynika? Odpowiedź na to pytanie jest stosunkowo naturalna, patrząc na istotę prawa unijnego i to jak kształtowało się na przestrzeni dekad. Zasadę pierwszeństwa prawa UE ukształtowało orzecznictwo. Stopniowe i konsekwentne formułowanie jej jest pierwszym i niezwykle istotnym powodem, dlatego też można ją uznać za strukturalną podstawę Unii Europejskiej. Patrząc przez pryzmat utrwalonych standardów judykatury TSUE takie podejście nie stanowi innowacji, jednak oceniając komparatystycznie w stosunku do systemów prawnych większości państw członkowskich stanowi objaw wyjątkowej racjonalności i dojrzałości. Dzięki takiej praktyce prawo unijne może ewoluować, dostosowując się do konkretnych okoliczności zewnętrznych, o których już wspomniano na wstępie artykułu, jednocześnie nie zatracając swojej istoty.

¹ D. Chalmers, C. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomknins, *European Union Law- Text and materials*, Cambridge 2006, s. 3.

² S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, Gdańskie Studia Prawnicze, 2011/ XXV, s. 47.

³ K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, [w:] *European Law Review* 2006/ 31(3), s. 288.

Aby lepiej zrozumieć tę drogę należy w skrócie przybliżyć orzecznictwo, które ostatecznie doprowadziło do sformułowania zasady prymatu. Jako najwcześniejszy krok w kształtowaniu przez Trybunał zasady pierwszeństwa prawa UE warto podać wyrok w sprawie *Costa vs E.N.E.L.*⁴, który w dużym stopniu odchodzi od reguły wykształconej w orzeczeniu *Van Gend & Loos*⁵. Mianowicie, TS stwierdził, że Wspólnota posiada własny, „autonomiczny” porządek prawny. Jest to rewolucyjne jak na owe czasy i ówczesny paradygmat myślenia o prawie zdanie i właśnie dlatego warto poświęcić temu nieco uwagi. Po pierwsze, można śmiało postawić tezę, iż wnioski, które wywiódł Trybunał w orzeczeniu *Costa vs. E.N.E.L.* zmieniły postrzeganie i samo oblicze Wspólnoty, pozwoliły na pewne przededefiniowanie podstaw relacji na linii państwa członkowskie a sama Unia. Uznano bowiem, że w przypadku kolizji między jakąkolwiek normą prawną a normą prawa wspólnotowego prawo wspólnotowe musi przeważać⁶. Stanowisko to zostało wyrażone w sposób zdecydowany, argumentując, iż postawienie prawa krajowego nad regulacjami wspólnotowymi uderzyłoby właśnie w ów autonomiczny charakter. Należy uznać z perspektywy ponad półwiecza te założenia za niezwykle dalekowzroczone, pozwoliły one bowiem na zbudowanie praktycznie całego systemu prawa unijnego. Już w tym momencie można, wracając do początku pracy, jeszcze raz podkreślić jak istotna jest zasada prymatu w kontekście formowania się Unii Europejskiej jako absolutnie unikalnego organizmu.

Kolejny ważny etap w kształtowaniu się zasady pierwszeństwa prawa UE to konieczność rozstrzygnięcia kontrowersyjnej kwestii, która pozostaje przedmiotem debat wielu przedstawicieli piśmiennictwa, ale także opinii publicznej. Chodzi o kwestie relacji prawa unijnego wobec konstytucji państw członkowskich. Truizmem byłoby stwierdzenie, że perspektywa wizualizacji tego, że prawo unijne miałyby mieć prymat nad najwyższymi aktami prawnymi w danym państwie, które stanowią podstawy ustrojowe, definiują państwa, ich tożsamość, a ponadto gwarantują prawa ich obywatelom zdaje się być niełatwa do przyjęcia zarówno przez same państwa, jak i dużą część ich obywateli. Warto tutaj podkreślić także kwestię samej konstytucji jako symbolu, symbolu suwerenności i samostanowienia, także tego że władza należy narodu, co jest szczególnie istotne w kontekście naszych tradycji i uwarunkowań historycznych⁷, do których

⁴ Wyrok TS C-6/64 z dnia 15 lipca 1964 r.

⁵ Wyrok TS 26/62 z dnia 5 lutego 1963 r.

⁶ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 302.

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne- zarys wykładu*, Warszawa 2016, s.73.

zresztą Konstytucja RP odnosi się bezpośrednio w preambule⁸. Łatwo dostrzec oczywiste analogie w przypadku innych narodów i państw. Dlatego też wyrok w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* stanowi po dziś jedno z najszerzej dyskutowanych wyroków Trybunału. W owym orzeczeniu Trybunał stanowi, że prawo wspólnotowe wynikające z Traktatu nie może być uchylone przez akt prawa krajowego państw członkowskich, co najważniejsze nie jest istotna ranga takiego aktu⁹. Dodatkowo Trybunał argumentował, że powoływanie się przez państwa członkowskie na prawo krajowe w kontekście rozstrzygania zagadnień spornych pomiędzy regulacjami wspólnotowymi i krajowymi mogłoby mieć negatywny wpływ na samą Wspólnotę, poprzez naruszenie jednomyślności wewnątrz niej. Konsekwencje takiego rozstrzygnięcia, a także zajęcia twardego, choć skrajnego stanowiska przez Trybunał zostaną omówione w dalszej części pracy w kontekście współczesnych zagadnień strukturalnych prawa europejskiego, a także relacji wobec systemów prawnych państw członkowskich.

Ostatnim kamieniem milowym jeśli chodzi o wczesne orzecznictwo Trybunału jest wyrok w sprawie *Simmenthal 2*, który stanowi o tym w jaki sposób należy interpretować zasadę pierwszeństwa prawa unijnego w praktycznym jej stosowaniu. Otóż, Trybunał formułuje tezę, że przepisy prawa wspólnotowego stanowią bezpośrednie źródło praw i obowiązków, co też implikuje konieczność ochrony ich przez sądy państw członkowskich¹⁰. Stwierdzenie to ma nieocenione znaczenie; państwa członkowskie nie tylko nie mogą stosować prawa, które stoi w sprzeczności z normami prawa unijnego, ale także nie mogą takiego prawa stanowić, ponieważ nie może ono być wykonywane przez jego sądy. Ponadto, łatwo dostrzec, iż prawo unijne tym samym znacznie oddziałuje na sytuację prawną jednostki, ponieważ przepisy prawa unijnego przestają być dla niej abstrakcyjnymi normami, które nie mają praktycznego odniesienia do otaczającej jej rzeczywistości, tylko stają się realną składową jej sytuacji prawnej. Można postawić tezę, iż właśnie dzięki takiemu podejściu, zasada prymatu prawa unijnego nijako realnie oddziałuje na sytuację prawną jednostki. Konstrukcja ta jest o tyle interesująca, iż jest oparta na koncepcji wyłączenia stosowania, a nie wyłączenia obowiązywania przepisów krajowych niezgodnych z prawem unijnym¹¹. Jeśli wystąpi bowiem konflikt będący głównym przedmiotem zainteresowania też

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Wyrok TS 11/70 z dnia 12 grudnia 1970 r.

¹⁰ Wyrok TS 106/77 z dnia 9 marca 1978 r.

¹¹ E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, [w:] *Studia Iuridica Lublinensia* 2016/XXV/1, s. 49.

pracy to norma krajowa nie traci ważności, nie może być jedynie zastosowana¹². Czy można stwierdzić, że prawo unijne „przełamuje” prawo krajowe¹³? Częściowo tak, ponieważ faktycznie dochodzi do tego na płaszczyźnie rozstrzygnięcia przez sąd państwa członkowskiego, a tym samym sąd unijny. Jednakże do ich zmiany lub uchylenia dochodzi dopiero później, wymaga to także osobnych działań legislacyjnych.

Naturalnie, w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości można wyróżnić wiele innych orzeczeń traktujących w sposób bezpośredni lub też pośredni o zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego¹⁴. Jednakże te cztery stanowią kluczowe etapy jej kształtowania na tym historycznym, pierwotnym względem wielu zmian wewnątrz systemu prawnego Unii Europejskiej, etapie. Fakt, iż założenia te, mimo upływu wielu lat, mimo zmian formuły Unii Europejskiej jako organizacji, jej przeobrażeń wewnętrznych, rozszerzania liczby państw członkowskich i wielu innych procesów politycznych, społecznych czy też ekonomicznych pozostają przesłanką potwierdzającą postawiona wcześniej tezę: zasada prymatu jawi się jako absolutna podstawa strukturalna systemu prawnego Unii, która dzięki przyjęciu dalekowzrocznych, dojrzałych i przede wszystkim niezwykle trafnych prawnie założeń trwa dalej na solidnych podstawach.

b) Próby kodyfikacji zasady pierwszeństwa

Jedną z najbardziej ambitnych i daleko idących w swoich założeniach prób zmiany i rozwoju kształtu Unii był Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, którego nie udało się wprowadzić. Należy zaznaczyć jednak, iż mimo braku aprobaty dla takiego rozwiązania wyrażonej przez Francuzów i Holendrów w referendum był on bliski wejścia w życie. Nie jest jednak przedmiotem tej pracy analiza założeń samego traktatu, ale to w jaki sposób chciano w nim ująć zasadę pierwszeństwa. Warto jednak wskazać, że idea Traktatu konstytucyjnego w tak „czystej” formie po kłęskach referendalnych upadła¹⁵.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego została wyrażona w projekcie Traktatu Konstytucyjnego w art. I-6 w następujący sposób: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykorzystaniu przyznanych jej kompetencji

¹² J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s.303.

¹³ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s.28.

¹⁴ Zob. S. Biernat, s. 50.

¹⁵ C. Barnard, Steve Peers, *European Union Law*, Oxford University Press, 2014, s. 26.

mają pierwszeństwo nad prawem Państw Członkowskich¹⁶. Analizując ten przepis należy na wstępie podkreślić, iż stanowi on przeniesienie do traktatu zasady w kształcie już wypracowanym przez orzecznictwo. Oczywistym fałszem byłoby jednak stwierdzenie, że nic by się przez to nie zmieniło. Tak krótki i ścisły zapis, pozbawiony całego kontekstu, stanowiącego dorobek naszej tradycji prawnej tworzy pole do budowania negatywnej narracji wokół niego. Pozwala na formułowanie skrajnych tez o pozbawieniu suwerenności państw członkowskich na rzecz Unii Europejskiej i poniekąd determinuje konieczność istnienia bardzo szerokiej świadomości prawnej obywateli krajów należących do UE. Gdy omawiana zasada pozostaje elementem wywodzonym z orzecznictwa łatwiej je zmieniać w ramach konkretnych spraw, tak aby maksymalnie oddawała swoją istotę i spełniała cel. Na tym polega właśnie systemowe kształtowanie podstaw Unii. Mimo braku kodyfikacji, prawo jest „w ruchu”, co pozwala je udoskonalać i dostosowywać do potrzeb, mimo niezmiennych i stabilnych podstaw. Warto również dostrzec aspekt wskazany przez S. Biernata, mianowicie sformułowanie Traktatu konstytucyjnego nie przesądzało, czy dotyczy jedynie pierwszeństwa stosowania, czy także pierwszeństwa obowiązywania prawa unijnego¹⁷. Mimo to należy docenić taką próbę, jako element większej koncepcji kształtu i funkcjonowania Unii, którą wtedy próbowano zrealizować. Chodziło oczywiście o próbę budowy struktury organizacji o bardziej sfederalizowanym charakterze, czego immanentnym elementem powinno być ujęcie zasady pierwszeństwa w Traktacie. Wynika ona z pewnego rodzaju konieczności osiągnięcia większej „twardości” sformułowania zasady. Jeśli Unia faktycznie miałaby być mocniej niż obecnie zintegrowaną na każdym jej poziomie organizacją, wtedy też mogłaby nie wystarczyć zasada wywodzona z orzecznictwa, oparta na autorytecie dorobku prawnego Trybunału. Należy pamiętać także o tym, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy nie był tylko projektem, którego nie udało się zrealizować, ale miał dość dużą legitymację wśród państw członkowskich. Dlatego też nie oceniając ani jednoznacznie pozytywnie, ani też negatywnie ujęcia zasady pierwszeństwa prawa UE w Traktacie Konstytucyjnym warto wyróżnić je jako dość istotny etap jej ewolucji i być może pewnego rodzaju wskazówkę na przyszłość. Dysponujemy bowiem dzięki niej gotowym do zaimplementowania rozwiązaniem prawnym, które może zostać wprowadzone, gdy wymagać tego będą warunki polityczne i społeczne.

¹⁶ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, projekt, Luksemburg 2005, s. 16.

¹⁷ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia ustrojowe*. Warszawa 2006, s. 255-258.

c) Obecny kształt zasady pierwszeństwa prawa UE

Ostatnim z najważniejszych etapów kształtowania zasady pierwszeństwa jest wejście w życie Traktatu z Lizbony¹⁸. Jak już zostało wspomniane, nie zawiera on wyrażonej w swojej treści wprost zasady prymatu. Jest to jeden z kilku wyrazów procesu określanego w doktrynie prawa europejskiego dekonstytucjonalizacją, której głównym założeniem jest odejście od zbyt daleko idących w kierunku ścisłej integracji postulatów, zbliżających (przynajmniej na wielu polach symbolicznie) Unię do państwa. Należy jednak przytoczyć niezwykle interesującą ze względu na jej charakter prawny i funkcję deklarację Konferencji nr 17. Została ona dołączona do traktatu z Lizbony, co jest bardzo ciekawym zabiegiem, patrząc szczególnie przez pryzmat celu takiego rozwiązania. Jest nim próba balansu, swoistej trzeciej drogi pomiędzy pozostawieniem zasady pierwszeństwa tylko jako wywodzonej z orzecznictwa reguły. Deklaracja nie jest częścią traktatów, nie ma także mocy wiążącej prawnie. Warto podkreślić te dwie okoliczności w kontekście badania intencji, jaka towarzyszyła decyzji o załączeniu Deklaracji do traktatów. Do samej Deklaracji został dołączony fragment opinii służby prawnej Trybunału z 2007 roku, zgodnie z którą mimo braku ujęcia zasady pierwszeństwa wprost w traktatach jej istnienie jest potwierdzane. Istotnym pytaniem wobec takich okoliczności jest to dlaczego i wręcz w jakim celu dokonano takiego działania, skoro w międzyczasie nikt bezpośrednio nie podważał istnienia zasady pierwszeństwa. Otóż wydaje się, iż w ten sposób rządy państw członkowskich chciały w sposób czysto deklaratoryjny pokazać, że mimo braku przyjęcia zapisu o zasadzie prymatu wprost w traktach nie podważają jej istnienia. Główną przesłanką do wysnucia takiej konkluzji jest fakt, iż mimo tego, że w przestrzeni medialnej doszło do kontestowania sensu istnienia zasady pierwszeństwa przez przeciwników Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy to ona nadal obowiązuje w takich ramach jak uprzednio. Stąd też odwołanie w samej treści opinii do orzeczenia *Costa vs. E.N.E.L*¹⁹, które stanowi symboliczną kłamrę wieńczącą Unię w nowym kształcie po Traktacie z Lizbony z klasycznym dorobkiem prawa europejskiego, którego immanentną częścią jest zasada pierwszeństwa. Warto zatem jeszcze raz podkreślić: mimo braku mocy prawnej samej opinii jej przywołanie jest wyrazem potwierdzenia obowiązywania zasady, które jest

¹⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306/01 z 17.12.2007); dalej jako Traktat z Lizbony.

¹⁹ Opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa prawa (WE z 22.06.2007 r., dok. 1197/07).

niezwykle istotne w kontekście zmian w funkcjonowaniu i strukturze Unii, jakie przyniósł ze sobą rok 2009.

Podsumowując, jako obecne, „podręcznikowe” brzmienie zasady pierwszeństwa można uznać sformułowanie, iż jest to więc reguła kolizyjna, zakładająca iż w sytuacji konfliktu normy prawa unijnego i normy prawa krajowego należy zastosować normę prawa unijnego. Naturalnie, należy ową definicję uzupełnić o wszystkie konteksty, które zostały wcześniej przytoczone, bowiem treść zasady pierwszeństwa kształtowana była od momentu jej sformułowania do dziś, a być może będzie formułowana nadal, ponieważ jak zostało wykazane, na tym polega jej specyfika.

3. Oddziaływanie zasady pierwszeństwa na różne obszary relacji prawa unijnego i krajowego

Zagadnienie relacji między ustawami zasadniczymi państw członkowskich, a prawem unijnym zostało już poruszone, jednakże jest ona ważkim tematem, który wymaga rozwinięcia. Nie jest mimo to rolą tego opracowania omawianie problematyki każdego ze stanowisk przedstawionych w orzecznictwie czy też doktrynie prawa konstytucyjnego lub europejskiego. Kluczowe będzie zwrócenie uwagi na kilka aspektów istotnych w kontekście tematu pracy, a także jego wpływu na otaczającą nas rzeczywistość.

Po pierwsze, warto pokazać choćby wybiórczo inną perspektywę wobec zasady pierwszeństwa prawa UE, mianowicie tą eksponowaną przez kraje członkowskie. Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) prezentował najbardziej sceptyczny spośród wszystkich członkowskich pogląd na zakres obowiązywania zasady pierwszeństwa²⁰. Warto tutaj nadmienić kształtowanie się tzw. doktryny *Solange*, zgodnie z którą FTK domagało się między innymi konieczności zapewnienia przez Wspólnotę ochrony praw podstawowych na poziomie nie niższym niż gwarantują ją Niemcy²¹ i w tym zakresie poniekąd rozszerzał zakres swojej jurysdykcji względem Trybunału. Proces kształtowania się stanowiska FTK wobec zasady prymatu ewoluował przez kolejne lata, kolejne orzeczenia. Warto

²⁰ O. Hałub, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żurkowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 81.

²¹ Wyrok FTK z dnia 28 maja 1974 r., (37/271, NJW 1974, 1697); wyrok FTK z dnia 22 października 1986 r., (73/339, NJW 1987, 577).

jednak podkreślić, iż niemieckie sądy przyjmują wykładnię pronijną²², uznając istnienie zasady prymatu. Natomiast same wnioski i ewentualna polemika wynikają z chęci realizacji swoich podstawowych zadań. Naturalnie największe kontrowersje budzi wcześniej sygnalizowana sytuacja, tzn. potencjalny konflikt między prawem unijnym, a konstytucjami Państw Członkowskich. W tej sprawie wypowiadało się wiele Sądów Najwyższych między innymi duński, w sprawie *Carlsen*²³. Należy tu podkreślić, iż mimo częstych dyskusji nad zasadnością ewentualnego uznania treści zasady prymatu w stosunku do konstytucji to w polu zainteresowania orzekających pozostaje jedynie rozważanie konfliktu zasady nadrzędności konstytucji, wyrażanej w wielu ustawach zasadniczych, a samego zakresu zasady pierwszeństwa. Ciekawym, współczesnym wątkiem jest możliwość uznania ograniczonego (pozatraktatowego) wyjątku orzeczniczego, który polega na tym, że Trybunał uznaje pewne regulacje prawa krajowego, mimo że nie są one zgodne z prawem unijnym, z uwagi na potrzebę uwzględnienia poważnego interesu ogólnego chronionego w danym państwie członkowskim²⁴. Jako taką właśnie wartość identyfikuje się często tożsamość narodową, której zakres może być bardzo szeroko rozumiany. Innymi jeszcze przypadkami są sytuacje, w których państwa zmieniały swoje konstytucje, aby były one zgodne z prawem unijnym. Przykładem może być tutaj Polska, która dokonała zmiany ustawy zasadniczej w celu realizacji przepisów o Europejskim Nakazie Aresztowania.

Należy zaznaczyć wyraźnie, iż żaden z sądów konstytucyjnych lub też najwyższych Państw członkowskich nie neguje w sposób bezpośredni istnienia i obowiązywania zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Przedmiotem rozważań pozostają kwestie zakresu obowiązywania teże zasady, a także jej źródło. Nie występuje zatem kontestowanie zasady prymatu jako strukturalnej podstawy funkcjonowania systemu prawnego UE. Mimo postulowanego w doktrynie prawa konstytucyjnego „zmięszchu konstytucjonalizmu”²⁵, poszczególne państwa są niezwykle mocno związane ze swoimi ustawami zasadniczymi, szczególnie w kontekście tworzenia narracji, iż spór o prymat to spór o suwerenność. Można łatwo dostrzec analogię pomiędzy działaniem po Traktacie z Lizbony, mającym na celu zaznaczenie istnienia i uznanie zasady pierwszeństwa bez zbytniego eksponowania jej a linią orzecniczą sądów najwyższych i konstytucyjnych.

²² R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, Studia Europejskie Warszawa 1999/1, s. 102.

²³ *Carlsen v. Rasmussen* z dnia 6 kwietnia 1998 r., (I 361/97).

²⁴ E. Całka, s. 53.

²⁵ Por. m.in. M. Loughlin, P. Drobner (ed.), *Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press 2000, passim.

Ciekawymi postulatami *de lege ferenda* w wielu państwach (między innymi w Polsce) jest stworzenie osobnych, rozdziałów w konstytucjach, regulujących status Unii Europejskiej w kontekście relacji do konkretnego Państwa Członkowskiego²⁶. W wielu krajach został on zrealizowany, co może być właściwym kierunkiem i pewnego rodzaju kompromisem.

4. Wnioski końcowe

Główną tezę pracy było stwierdzenie, iż zasada pierwszeństwa prawa unijnego nad krajowym jest strukturalną podstawą, swojego rodzaju opoką i kamieniem węgielnym funkcjonowania Unii Europejskiej. Twierdzenie to oparte zostało na wielu przesłankach, między innymi opisie dyskursu polityczno- prawnego wokół niej. Naturalnie, wiele z konkretnych zagadnień dotyczących samej zasady nie jest jasne, klarowna i precyzyjna dla każdego objętego zakresem podmiotowym jej obowiązywania. Wynika to jednak z braku kodyfikacji zasady prymatu, która jednak ma swoje doniosłem politycznie i też po części prawnie przyczyny, co też zostało przedstawione w wcześniejszej części opracowania. Jednakże jest to także ogromna zaleta tak rozumianej zasady pierwszeństwa, ponieważ dzięki temu można ją rozwijać, modyfikując w odniesieniu do konkretnych spraw. Taka przecież jest geneza jej powstawania. Warto zwrócić także uwagę na obecny w doktrynie prawa europejskiego postulat konieczności ciągłego rozwoju²⁷, kształtowania zakresu i treści zasady pierwszeństwa, szczególnie w obliczu współczesnych wyzwań prawnych, które zmieniają się i wymagają ciągłej ewolucji instytucji prawa UE.

Bibliografia:

- Arnold R., *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, [w:] Studia Europejskie Warszawa 1999/ 1,
- Balicki R., *Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP – uwagi de lege ferenda*; [w:] Jabłoński M., Jarosz- Żurkowska S. (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015,
- Barnard C., Peers S., *European Union Law*, Oxford University Press, 2014,

²⁶ R. Balicki, *Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP – uwagi de lege ferenda*; [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz- Żurkowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 100.

²⁷ S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego ...* s. 60.

- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2017,
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia ustrojowe*. Warszawa 2006,
- Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, Gdańskie studia prawnicze, 2011/ t. XXV,
- Całka E., *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, Studia Iuridica Lublinensia 2016/ t. XXV/1,
- Chalmers D., Hadjiemmanuil C., Monti G., Tomknins A., *European Union Law- Text and materials*, Cambridge 2006,
- Hałub O., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] Jabłoński M., Jarosz- Żurkowska S. (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015,
- Lenaerts K., Corthaut T., *Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law* [w:], *European Law Review* 2006/ 31(3),
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.

Streszczenie

Czynnikiem, który w znacznym stopniu definiuje tożsamość Unii Europejskiej jest jej system prawny. System, który bazuje na dorobku regulacji, orzecznictwa i piśmiennictwa, kształtowanym i rozwijanym od samego początku istnienia Unii. Cechuje się stabilnością, która wynika z posiadania pewnych podstaw aksjologicznych, ale także i wypracowanych w toku ewolucji zasad. Absolutnie kluczową z nich jest uznana przez opinię publiczną za kontrowersyjną zasada pierwszeństwa prawa UE nad prawem krajowym. Jednym z celów opracowania jest przedstawienie tego w jaki sposób zasada prymatu rozwijała się poprzez kluczowe orzeczenia, próby realizacji postulatów jej kodyfikacji czy też dyskusje doktrynalne. Niebagatelne znaczenie ma także refleksja nad wpływem samej zasady na Unię Europejską jako organizację, a także systemy prawne Państw Członkowskich.

SŁOWA KLUCZOWE: zasada pierwszeństwa prawa unijnego, prawo europejskie, Unia Europejska, system prawny Unii Europejskiej

Summary

The factor that largely defines the identity of the European Union is its legal system. A system that is based on the *acquis*, jurisprudence and literature, shaped and developed from the very beginning of the Union's existence. It is characterized by stability, which results from having certain axiological foundations, but also those developed in the course of the evolution of the principles. Key of them is recognized by the public as a controversial principle of the primacy of EU law over national law. One of the aims of the study is to present how the principle of primacy developed through key decisions,

attempts to implement the demands of its codification, or doctrinal discussions. The reflection on the impact of the principle itself on the European Union as an organization as well as the legal systems of the Member States is also of great importance.

KEYWORDS: Principle of the primacy of European Union law, european law, Euroepan Union, EU law system

Autor

Student III roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim. Stypendysta Rektora UJ. Sędzia i Mistrz Polski debat oksfordzkich. Działa aktywnie w Kole Prawa Cywilnego UJ, jest członkiem zarządu Koła Naukowego Klub Debat Parlamentarnych UJ.