

Nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym

Autor tekstu: **Wojciech Jaskuła**

Nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym jest — oprócz bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego — zasadniczym fundamentem, na którym zbudowano „przewagę” prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich Unii Europejskiej. Rodzi się więc potrzeba scharakteryzowania i wyjaśnienia podstawowych zasad tą instytucją prawną rządzących oraz określenie skutków jakie nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym rodzi dla państw członkowskich.

Nie sposób jednak charakteryzować stosunku prawa wspólnotowego do prawa krajowego bez nakreślenia choćby w kilku słowach, co kryje się pod pojęciem „prawo wspólnotowe”. Wyjaśnienie tego pojęcia stanowi fundamentalne znaczenie dla samej konstrukcji prymatu prawa wspólnotowego nad rozwiązaniami legislacyjnymi państwa członkowskiego, a ponadto umożliwia zorientowanie się, jaki zakres posiada prawo wspólnotowe.

1. Pojęcie prawa wspólnotowego

W praktyce bardzo często terminy „prawo wspólnotowe” oraz „prawo europejskie” przyjęło stosować się zamiennie. Rozwiązanie takie nie do końca odpowiada rzeczywistości, ponieważ pojęcie „prawo europejskie” można rozumieć dwojako; *sensu largo i sensu stricto*. W szerokim znaczeniu przez prawo europejskie rozumie się prawo wszystkich organizacji międzynarodowych na kontynencie europejskim, a więc takich jak: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która powstała w 1948 r. z siedzibą w Paryżu. Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA) z siedzibą w Genewie oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która powstała w 1994r. po przekształceniu jej z Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz prawo Wspólnoty Europejskiej. W znaczeniu wąskim zaś prawo europejskie obejmuje jedynie prawo Wspólnot Europejskich, a mianowicie: prawo Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), Europejskie Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) i Wspólnoty Europejskiej (WE). Tylko więc w tej sytuacji używanie pojęć „prawo wspólnotowe” oraz „prawo europejskie” jako synonimów będzie uzasadnione.

Rekapitulując „prawo europejskie” jako synonim „prawa wspólnotowego” można stosować tylko wtedy, gdy rozumie się je w wąskim znaczeniu. Jest to bardzo ważne z jednego zasadniczego powodu. Pamiętać bowiem trzeba o tym, że tylko prawu europejskiemu w wąskim znaczeniu przysługuje nadrzędność nad krajowymi normami prawnymi [1]. Na marginesie można dodać, że na prawo wspólnotowe składa się około 4000 dyrektyw, 6000 rozporządzeń oraz 6000 decyzji co daje łącznie około 80.000 stron norm prawnych. Zauważyć trzeba również, że prawo wspólnotowe ma swój wewnętrzny podział na pierwotne prawo wspólnotowe oraz wtórne prawo wspólnotowe. Prawo pierwotne, jak zauważa Michael Ahl [2] stanowi „konstytucję Wspólnoty”, wśród którego na czoło wybijają się Traktaty ustanawiające EWWiS, Wspólnotę Europejską oraz EWEA. Wtórne prawo wspólnotowe stanowione jest natomiast przez organy Wspólnoty i musi się opierać na upoważnieniu zawartym w pierwotnym prawie wspólnotowym.

2. Nadrzędność prawa wspólnotowego

Próbując scharakteryzować istotę nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, trzeba zwrócić uwagę na jeden bardzo ważny element. Prawo wspólnotowe nie jest prawem o charakterze międzynarodowym, a co za tym idzie, nie można w kwestii nadrzędności prawa wspólnotowego nad krajowymi rozwiązaniami legislacyjnymi stosować koncepcji ukształtowanych przez prawo międzynarodowe [3], lecz jak podkreśla Michael Ahl [4] trzeba pokusić się o wypracowanie autonomicznych rozwiązań w dziedzinie prawa wspólnotowego.

Nadrzędność jako cecha prawa wspólnotowego jest zaliczana — o czym mowa była na wstępie — oprócz bezpośredniej skuteczności, do podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Zauważyć trzeba, że cechy te są ze sobą ściśle skorelowane, ponieważ instytucja bezpośredniej skuteczności prawa może doprowadzać do kolizji z przepisami prawa krajowego i wówczas decydujące znaczenie mają zasady związane z nadrzędnością prawa wspólnotowego

nad prawem krajowym. W przypadku konfliktu przepisów prawa wspólnotowego i prawa krajowego sądy nie rozstrzygają o tym, które z tych praw jest ważniejsze, lecz które ma pierwszeństwo w zastosowaniu. Istota nadrzędności nie polega więc na tym, że prawo wspólnotowe jest ważniejsze od rozwiązań prawnych państwa członkowskiego, lecz na tym, że ma ono prymat w zastosowaniu. Prawo krajowe jest nadal ważne i można go z powodzeniem stosować poza zasięgiem obowiązywania prawa wspólnotowego.

Omawiając istotę nadrzędności rodzi się zasadnicze pytanie. Jakie zadania ma spełniać instytucja nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym? Odpowiedź na tak postawione pytanie jest bardzo prosta. Zasadniczym powodem, dla którego prawo krajowe ma „ustępować” przed prawem wspólnotowym, jest obowiązek zapewnienia jednolitego stosowania, a także zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego na terenie jego obowiązywania. Brak jednolitości prawa — jak twierdzi Alt — przekreśla jego wspólnotowy charakter, a także doprowadza do dyskryminacji, co z kolei stanowiłoby naruszenie art. 7 TWE [5]. Takie rozumowanie jest bardzo słuszne, ponieważ jeżeli sytuacja będzie taka sama dla wszystkich, nikt nie będzie się domagał, aby była ona uciążliwa dla innych.

Pamiętać trzeba o tym, że państwa członkowskie tworząc wspólnotę scedowały pewną część swej suwerenności na rzecz organów Wspólnoty Europejskiej. Miało to za zadanie stworzenie nowego ponadnarodowego organizmu z władzą ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. W celu osiągnięcia zadań określonych w art. 3 TWE państwa wspólnoty nadały uprawnienia do wydawania bezpośrednio stosowanego prawa (art. 189 TWE). Właśnie z tego artykułu, jak twierdzi Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu, wynika prymat prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Warto też zwrócić uwagę na art. 6 TWE, w którym to państwa Wspólnoty zobowiązały się do niepodejmowania działań, które mogłyby zagrozić realizacji wspólnych celów określonych w art. 5 TWE.

Warto też podkreślić, że prawo wspólnotowe funkcjonuje całkowicie niezależnie do prawa państw członkowskich, a więc mamy w praktyce do czynienia z dwoma całkowicie obok siebie funkcjonującymi porządkami prawnymi. Jest więc rzeczą oczywistą, że w przypadku funkcjonowania obok siebie dwóch porządków prawnych będzie zawsze dochodziło do konfliktów, a droga do stworzenia „jednej Europy” jest jeszcze bardzo daleka. Wszystkie te zabiegi mają doprowadzić kiedyś w przyszłości do utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy.

a) Nadrzędność prawa wspólnotowego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

Olbrzymie zasługi dla ukształtowania się w obecnej formie nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym w swoim orzecznictwie położył Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu. Po raz pierwszy TS odniósł się do kwestii supremacji prawa wspólnotowego w słynnym wyroku z 15.7.1964 r. w sprawie *Costa contra ENEL* [6]. W sprawie tej chodziło o nadrzędność prawa wspólnotowego nad późniejszymi rozwiązaniami legislacyjnymi państw członkowskich. W wyroku tym czytamy, m.in. „przejęcie postanowień prawa wspólnotowego przez prawa poszczególnych państw członkowskich oraz przyjęcie brzemienia i ducha traktatu spowodowało, iż niemożliwe stało się, by państwa te mogły po fakcie stosować jednostronne środki przeciwko przyjętemu przez nie, na podstawie wzajemności, porządkowi prawnemu. Oznaczałoby to bowiem zagrożenie dla urzeczywistnienia celów wymienionych w art. 5 II Traktatu i w rezultacie wywołałoby dyskryminację sprzeczną z art. 7, o ile prawo wspólnotowe mogłoby, w zależności od późniejszego wewnątrzpaństwowego ustawodawstwa, obowiązywać w różny sposób w różnych państwach. Z tego wynika, iż prawo ustanowione traktatem, a tym samym płynące z autonomicznego źródła prawnego (...), nie może być uzależnione od wewnątrzpaństwowych przepisów w jakiegokolwiek formie, jeśli nie miałoby ono zostać pozbawione własnego charakteru jako prawo wspólnotowe i o ile sama podstawa prawna Wspólnoty nie miałaby zostać podana w wątpliwość”.

W następnym głośnym wyroku TS w Luksemburgu z dnia 17.12.1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* [7] Trybunał orzekł, iż prymat prawa wspólnotowego (wtórny) nie ogranicza się jedynie do ustawodawstwa zwykłego, lecz dotyczy również praw zawartych w konstytucjach narodowych. Ustanowienie prawa wspólnotowego ponad konstytucjami narodowymi nie wszystkim przypada do gustu. Spotyka się głosy, które jako jedną z głównych wad członkostwa w strukturach wspólnotowych na pierwszym miejscu wymieniają „ustrój ponad konstytucjami” [8].

W kolejnym wyroku z dnia 9.3.1977 r. w sprawie *Simmenthal II* (106/77) Trybunał w

sposób następujący określił supremację prawa wspólnotowego. „...Wynika z tego, iż każdy sędzia państwowy, powołany w ramach swoich kompetencji, zobowiązany jest do nieograniczonego stosowania prawa wspólnotowego i ochrony praw przydzielonych przez nie jednostce, poprzez niestosowanie żadnego przeciwstawnego postanowienia prawa narodowego, bez względu na to, czy wydane zostało ono wcześniej, czy później niż prawo wspólnotowe...”. Z rozwiązania takiego wynika jeszcze jeden daleko idący wniosek, a mianowicie, badanie aktów prawa wspólnotowego pod kątem ich ważności może odbywać się tylko w stosunku do aktów wyższych prawa wspólnotowego, natomiast niedopuszczalne jest badanie ich zgodności z aktami prawa narodowego.

Wszystkie powyższe przykłady świadczą o tym, jak wielką rolę odegrało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu dla ukształtowania się nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Choć z drugiej strony pojawiają się głosy o choćby częściowym ograniczeniu jurysdykcji Trybunału, aby w ten sposób zapobiec „kradzieży krajowej suwerenności” [9].

Warto jeszcze zauważyć, że o ile sama instytucja nadrzędności w orzecznictwie TS, jak i sądów krajowych jest powszechnie aprobowana, to różnice pojawiają się w kwestii ustalenia z czego prymat prawa wspólnotowego się wywodzi i jaki posiada zasięg obowiązywania. Dlatego więc dla lepszego zrozumienia problemu warto nakreślić stanowisko zajmowane w tej kwestii przez narodowe Trybunały Konstytucyjne.

b) Nadrzędność z punktu widzenia państw członkowskich

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości prymat prawa wspólnotowego nad prawem krajowym wywodzi się z samoistnego porządku prawnego Wspólnoty co zostało podkreślone przez art. 189 ust. 2 TWE. Odmienne stanowisko natomiast przedstawiają narodowe Trybunały Konstytucyjne, według których supremacja prawa wspólnotowego wywodzi się z przeniesionych praw na rzecz organów Wspólnoty. Spór ten jest ważny z jednego zasadniczego powodu, a mianowicie czy można ograniczyć nadrzędność prawa wspólnotowego, a jeśli tak, to kto może tego dokonać? Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii jest następujące. Nadrzędność prawa wspólnotowego jest nieograniczona, a jakiegokolwiek ograniczenie tego prawa może zostać dokonane tylko i wyłącznie przez samą Wspólnotę. Inne stanowisko zajmują narodowe trybunały konstytucyjne. Z punktu widzenia państw członkowskich prawo wspólnotowe posiada jeden poważny mankament, tj. brak katalogu praw podstawowych, który pozbawia możliwości kontroli prawa wspólnotowego, a co przy ukształtowanym prymacie prawa wspólnotowego nad prawem krajowym wyklucza jakąkolwiek możliwość kontroli. Wprawdzie w literaturze od wielu lat postuluje się stworzenie konstytucji Wspólnoty, która zawierałaby w sposób skonsolidowany prawa zasadnicze, lecz droga do jej stworzenia jest jeszcze daleka [10], a ostatnie wydarzenia w Europie mogą utwierdzać w tym przekonaniu [11].

Celem nadrzędności prawa wspólnotowego — jak to zostało już wcześniej podkreślone — było zapewnienie jego jednolitego i skutecznego wykonywania oraz zapewnienie, aby nie dochodziło do przejawów dyskryminacji. Cele te nie są najważniejsze dla krajowych trybunałów konstytucyjnych, toteż bardzo niechętnie podchodzą one do roszczeń związanych z pierwszeństwem prawa wspólnotowego wobec konstytucji. Zadaniem trybunałów konstytucyjnych jest przestrzeganie praw podstawowych zawartych w konstytucji.

Ciekawe stanowisko w kwestii nadrzędności prawa wspólnotowego nad krajowym porządkiem prawnym przyjął niemiecki trybunał konstytucyjny w wyroku z dnia 12.10.1993r. o Traktacie w Maastricht. W wyroku tym Federalny Trybunał Konstytucyjny wprawdzie akceptuje nadrzędność prawa wspólnotowego, ale tylko tak długo, dopóki prawo wspólnotowe nie narusza fundamentalnych zasad konstytucji (oczywiście narodowej). Wyrok ten wywołał wiele komentarzy i jak się podkreśla, stanowi hamulec dla nieskrępowanej niczym supremacji prawa wspólnotowego nad prawem krajowym [12]. Analizując spór jaki toczy się o nadrzędność prawa wspólnotowego, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że chodzi tu przede wszystkim o kwestie przenoszonych praw suwerennych.

Podstawowym zarzutem jaki stawia się supremacji prawa wspólnotowego nad krajowym porządkiem prawnym jest to, że nie respektuje ono suwerennych praw państw członkowskich. Jak już wcześniej była o tym mowa próbuje się ograniczyć rolę Trybunału Sprawiedliwości w kwestii „kradzieży suwerenności”. Z jednej strony wydawać się może, że obecna rola Unii, a co

za tym idzie także prawa wspólnotowego w jakimś stopniu „zagroza” suwerenności państw członkowskich, bowiem rozwiązanie takie jest wszak niezgodne z założeniami „umowy społecznej” Jana Jakuba Rousseau. Pamiętać trzeba o tym, iż Rousseau twierdził, że suwerenność jest niepodzielna i niepozbawalna, a pamiętajmy, że teoria o umowie społecznej legła u podstaw każdego nowoczesnego demokratycznego państwa. Wydaje się więc, że dzisiejsze przenoszenie części swojej suwerenności na Wspólnotę jest niedopuszczalne. Chociaż z drugiej strony trzeba pamiętać o tym, iż J.J. Rousseau był za znalezieniem takiej formy stowarzyszenia, która broniłaby i chroniła całą wspólną siłą osobę i dobra każdego jej członka [13]. Takie cele równie dobrze może realizować Wspólnota Europejska. Dla lepszego zrozumienia „sporu” jaki toczy się wokół praw suwerennych warto jeszcze przytoczyć wypowiedź prof. Davida Edwarda sędziego TS w Luksemburgu, który do kwestii praw suwerennych odniósł się w następujący sposób: „nie może być mowy o Unii, w której zagwarantowany jest wolny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Unii prowadzącej wspólną politykę handlową, politykę w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a w chwili obecnej dodatkowo wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, jeżeli nie jest to połączone z pewnym ograniczeniem suwerennych praw państw członkowskich. Lepiej jest pogodzić się z tym faktem i ujawnić go na początku, aniżeli udawać, że nie ma żadnych ograniczeń w suwerenności”.

Jak się w literaturze podkreśla, żądanie krajowych trybunałów konstytucyjnych co do współdecydowania o zasięgu przenoszonych praw suwerennych może zagrozić jednolitości prawa wspólnotowego [14]. Taki przypadek może nastąpić w każdej chwili, choćby w przypadku Irlandii, a związanej z ochroną życia nienarodzonego, nie uznawanej jak dotychczas jako obowiązujące prawo fundamentalne we Wspólnocie. Potwierdza to choćby orzeczenie sądu irlandzkiego *Supreme Court* z dnia 19.12.1989 r., w którym czytamy, m.in. „... o ile norma Wspólnotowa w wykładni TS naruszałaby konstytucyjne chronione prawa podstawowe, to o jej stosowalności musiałyby zadecydować irlandzkie sądy”.

Jak widać z powyższych przykładów nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym nie jest przez wszystkich jednoznacznie i w całej rozciągłości akceptowana i zapewne jeszcze nie raz będzie stanowić źródło niejednego sporu między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Świadomi są zresztą takich możliwości sami sędziowie tego Trybunału [15].

3. Podsumowanie

Chcąc dokonać posumowania niniejszego wykładu trzeba stwierdzić, że mimo licznych wątpliwości co do zakresu nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, nadrzędność stanowi szkielet prawa wspólnotowego, bez którego niemożliwe byłoby zapewnienie jednolitości porządku prawnego, a co za tym idzie zrealizowanie celów określonych przez TWE byłoby mocno zagrożone. Z drugiej strony trudno oprzeć się wrażeniu, że instytucja nadrzędności prawa wspólnotowego jest ciągle w ewolucji. Świadczą o tym choćby spięcia na linii Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu — krajowe trybunały konstytucyjne.

Reasumując można stwierdzić, iż na dzień dzisiejszy nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym przejawia się w supremacji nad wszystkimi rozwiązaniami prawnymi państw członkowskich, a mianowicie dotyczy:

- a. konstytucji;
- b. wcześniejszych ustaw krajowych;
- c. późniejszych ustaw krajowych;
- d. wszystkich praw o charakterze kantonalnym, regionalnym czy wojewódzkim.

Wszystkie problemy natomiast związane z zastosowaniem nadrzędności oraz bezpośredniego stosowania podlegają pod jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, który ma obowiązek przestrzegania granic wytyczonych przez krajowe zasady konstytucyjne.

Zobacz także te strony:

[Podstawy aksjologiczne Konstytucji dla Europy](#)
[Eurokonstytucja czyli konstytucja czego?](#)

Przypisy:

- [1] Ahlt M. *Prawo europejskie* 1998, s. 4.
- [2] *Ibidem*, str. 18.
- [3] Bierzaniek R., Symonides J. *Prawo międzynarodowe publiczne* 1995.
- [4] M. Ahlt: *op. cit.*, str. 31.
- [5] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.
- [6] ETS-O 1964, 1251.
- [7] ETS-O 1970, 1125.
- [8] Kupczyk A. *Dylematy integracyjne*, PiŻ nr 15/1998.
- [9] Koncewicz T. *Misja sędziów*, PiŻ nr 11/2000.
- [10] Arnold R. *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, PiP nr 6/1999r.
- [11] Mam tu na myśli odrzucenie Konstytucji w referendum narodowych przez Francję i Holandię.
- [12] Koncewicz T. *Jak stosować prawo wspólnotowe*, Prawo i Życie nr 7/2000.
- [13] Sylwestrzak A. *Historia doktryn politycznych i prawnych* 1999, s. 227.
- [14] Emmert F., Morawiecki M. *Prawo europejskie* 1999 str. 128.
- [15] Patrz przypis nr 6.

Wojciech Jaskuła

Ukończył administrację na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Pracę magisterską pisał z zakresu prawa wspólnotowego. Obecnie jest pracownikiem administracji państwowej i zawodowo zajmuje się ubezpieczeniem społecznym. Interesuje się religią chrześcijańską i prawem.

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 11-06-2006)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4833) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,4833>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz
Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest

Racjonalista.pl Strona 5 z 6

zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl