

Zuzanna Karaś

Determinowanie prawa państw członkowskich przez prawo europejskie

Z punktu widzenia Wspólnot, a także zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, prawo wspólnotowe ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem krajowym, w tym krajowym prawem konstytucyjnym. Wyznacznikiem tego pierwszeństwa jest orzeczenie ETS w sprawie *Costa v. ENEL* (OTS 6/64, 1964, 1251 [1269 i nast.]), w którym Trybunał zaprezentował następujące argumenty¹:

- Traktaty TWEA i EWG ustanowiły niezależny porządek prawny,
- państwa członkowskie przekazały część praw suwerennych Wspólnocie, ograniczając tym samym swoją suwerenność,
- ustanowiona w art. 10 TWE zasada wierności zapisom traktatowym,
- zakaz dyskryminacji z art. 12 TWE,
- bezpośrednie obowiązywanie rozporządzeń w państwach członkowskich (zgodnie z art. 249 ust. 2 TWE).

Przyjęty w orzeczeniu charakter argumentacji oddaje następujący fragment²:

„Prawo wynikające z Traktatu, będącego niezależnym źródłem prawa, nie może być z samej swej natury uchylone przez prawo wewnętrzne, niezależnie od jego rangi, bez podważania jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez poddawania w wątpliwość podstaw prawnych Wspólnoty”.

Jednakże zasada ta była jednak przez państwa członkowskie kontestowana. Każdemu z państw członkowskich potrzebny był odpowiedni czas, by w jego orzecznictwie jednoznacznie uwidocznił się prymat prawa wspólnotowego nad krajowym i by rozwiązać wszystkie płynące z tego wątpliwości. Niemniej, w latach dziewięćdziesiątych powrócono do tego problemu w postaci sporu o zasadę kompetencji kompetencji (niem. *Kompetenz-Kompetenz*), czyli to, który z systemów sądowych powinien rozstrzygać problem podziału kompetencji pomiędzy

¹ Por.: M. Herdegen, *Prawo europejskie*. Warszawa 2006, s. 163–164 i J. Maliszewska-Nienartowicz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*. Toruń 2005, s. 57–58.

² Orzeczenie *Costa v. ENEL*, OTS 6/64, 1964, 1251–1269.

prawem krajowym i wspólnotowym. Opór występował głównie po stronie Belgii, Francji, Włoch i Niemiec, co wiąże się po części z ich silnymi tradycjami dualistycznymi.

Autonomia wspólnotowego systemu prawnego powoduje, iż jest to system specyficzny, *sui generis*. Autorzy¹ wyliczają cztery płaszczyzny owej specyfiki. Zatem prawo wspólnotowe jest jednocześnie:

- prawem międzynarodowym² i krajowym,
- publicznym i prywatnym,
- materialnym i proceduralnym,
- stanowionym i opartym na precedensach.

Ta specyfika sprawia, iż ustalenie relacji: prawo międzynarodowe–prawo wspólnotowe–prawo krajowe, nie jest jednoznacznie możliwe. Ostatecznie prawu wspólnotowemu został przydany przymiotnik „ponadnarodowe”, gdyż określa skutki prawne między państwami członkowskimi, Wspólnotą Europejską i jej instytucjami oraz obywatelami państw członkowskich w ten sposób, że zapewnia instytucjom i organom Wspólnoty niezależność od państw członkowskich, moc ustanawiania aktów prawnych wiążących te państwa oraz nadzorowania ich wykonania przez państwa członkowskie³. Dodatkowo sprawę komplikuje relacja wewnętrzna między wspólnotowym prawem pierwotnym a prawem wtórnym⁴. Kolejny problem może stanowić rozróżnienie między prawem Unii Europejskiej jako międzypaństwowym porządkiem prawnym a prawem wspólnotowym jako ponadpaństwowym porządkiem prawnym⁵.

Dlatego też wielu autorów przyrównuje je do prawa federalnego, któremu podporządkowane są wszelkie prawa wydawane przez władze krajowe i tym samym poprzez zastosowanie takiej analogii stosuje się uniwersalny klucz, za pomocą którego rozwiązywane są wszelkie

¹ Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*. Lublin 2005, s. 196; autor ten powołuje się na: D. Lasok, *Law and the Institutions of the European Union*. 1994, s. 81. Także P. Craig, G. De Burca, *EU Law*, 2003, s.153–155.

² Z formalnego punktu widzenia pierwotne prawo wspólnotowe jest klasycznym prawem międzynarodowym jako prawo zawarte w umowach międzynarodowych. Równocześnie różni się od niego specyfiką swoich postanowień – doktryną nadrzędności i bezpośredniego skutku.

³ *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Kraków 2005, s. 23–24.

⁴ Więcej w: *ibidem*, s. 24–76.

⁵ *Ibidem*, s. 76–80.

problemy kolizyjne. Testem, który ma w tym przypadku zastosowanie, jest sprawdzenie, czy norma krajowa jest do pogodzenia z brzemieniem, celami, skutecznością, „duchem” prawa wspólnotowego¹. Ponadto istnieją jeszcze cztery teorie wyjaśniające zjawisko supremacji: monistyczna, dualistyczna, delegowania kompetencji i transferu suwerenności, które należą do ogólnej teorii prawa międzynarodowego publicznego².

Po pierwsze, nadal istnieją sprawy, w których Wspólnota nie ma jakichkolwiek realnych kompetencji, w obszarach tych państwa korzystają w pełni ze swojej suwerenności narodowej (np. polityka zagraniczna³ i bezpieczeństwo narodowe). Jednak nawet w tych najbardziej „narodowych” obszarach istnieje szeroko rozumiana kompetencja Wspólnoty w postaci zasady solidarności wspólnotowej z art. 10 TWE i art. 11 ust. 2 TUE.

Po drugie, istnieją dziedziny, w których Wspólnota ma kompetencję wyłączną: wspólna polityka rolna, handlowa czy transportowa, a także ochrona czterech podstawowych wolności wspólnotowych. Transfer tych kompetencji jest uważany przez część autorów za definitywny i nieodwracalny, ale jest to zagadnienie kontrowersyjne.

Po trzecie, istnienie chyba najszerszy obszar kompetencji mieszanych, które niosą ze sobą konkurencyjność lub komplementarność kompetencji, a co za tym idzie – obowiązek wspierania Wspólnoty przez państwa swoimi strukturami wykonawczymi i administracyjnymi⁴.

Wzajemny wpływ prawa wspólnotowego i krajowego widoczny jest na wszystkich trzech płaszczyznach, a jednak charakter tej relacji nie został określony w traktatach założycielskich ani też w późniejszych przepisach wspólnotowego prawa stanowionego⁵. Źródłem zasady pierwszeństwa prawa wspólnego jest orzecznictwo ETS.

¹ Z. J. Pietraś, op. cit., s. 197.

² Ibidem, s. 206–209.

³ Coraz bardziej wątpliwa jest całkowita suwerenność państw członkowskich w ramach polityki zagranicznej, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, iż Unia Europejska w swoich działaniach zewnętrznych korzysta ze środków, które podlegają takim samym procedurom jak reszta budżetu.

⁴ Z. J. Pietraś, s. 196–197.

⁵ A. Sołtys, *Spór o zasadę supremacji w Stadia z Prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 13.

Uzasadnieniem zasady supremacji są ponadto trzy cechy charakterystyczne prawa wspólnotowego: autonomiczność¹ (jako nowy system prawny o mocy konstytucyjnej ze względu na przekazanie suwerenności), jednolitość (wynikająca z zasady multilateralnej wzajemności i solidarności wspólnotowej) i przymusowość (oznacza, iż powinno być wykonywane przez państwa razem i równocześnie).

a. Problem związany z akcesją

Jest to kwestia, która pojawiła się wraz z przyjęciem pierwszych nowych członków (nie dotyczyła zatem jedynie państw zakładających EWWiS i EWG). Problem ten, z powodu pewnych podobieństw, można by skonfrontować z zasadą sukcesji prawnej w prawie publicznym międzynarodowym, mimo istniejących ogromnych różnic między tymi zagadnieniami. Przede wszystkim, jeśli chodzi, na przykład, o nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej, to oprócz Traktatów musiały one przyjąć do swojego porządku prawnego całe *acquis communautaire* (które zawiera prawo pierwotne i wtórne), w tym szereg rozporządzeń, dyrektyw, a także orzeczeń ETS, które były tworzone przez dziesięciolecia przed przystąpieniem tych państw do UE, łącznie z orzecznictwem w sprawie nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego. Umowy akcesyjne określają ponadto obowiązek przystąpienia do wymienionych umów i porozumień zawartych przez państwa członkowskie (np. na podstawie art. 293 TWE)². Wymagało to od tych przyszłych nowych członków ogromnych zmian w krajowych porządkach prawnych, a także przeniesienie ogromnej liczby kompetencji na organy Wspólnoty w niespotykanie krótkim okresie, co stało się przyzwyczajeniem dla euroceptyków.

b. Zasada nadrzędności czy pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym państw członkowskich. Doctrine of supremacy – podstawowa idea, i zasada bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego – direct effect

Prymat prawa wspólnotowego uwidacznia się w zasadzie bezpośrednio, gdyż jednolite obowiązywanie prawa wspólnego nie

¹ Więcej na ten temat w: M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*. Warszawa 2004, s. 42–43.

² *Stosowanie prawa Unii Europejskiej...*, s. 35–36.

pozwała na jednostronne ignorowanie go przez poszczególne państwa członkowskie. Zobowiązania traktatowe wykluczają zaistnienie warunków dla uprzywilejowania krajowych porządków prawnych¹. Po raz pierwszy problem ten podjęto już w 1960 roku, w sprawie *Humblet*², gdzie uznano, że Traktat ma moc konstytucyjną wewnątrz państw członkowskich i dlatego przysługuje mu wyższość w stosunku do prawa krajowego.

Jednocześnie sama zasada nadrzędności gwarantuje w pewien sposób ochronę uprawnień, jakie prawo wspólnotowe przyznaje podmiotom prawnym, poprzez niestosowanie sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, niezależnie od tego, kiedy został dany przepis uchwalony³.

Ten temat wymagałby też określenia, czy w przypadku prymatu prawa wspólnotowego chodzi o pierwszeństwo w obowiązywaniu, czy też tylko o pierwszeństwo w stosowaniu prawa⁴. ETS traktuje bezpośredni skutek jako następstwo bezpośredniego obowiązywania/stosowania przepisów prawa wspólnotowego, przynajmniej w doniesieniu do rozporządzeń, zgodnie z wyrokiem w sprawie *Van Duyn*⁵, stawiając jednocześnie wymogi wystarczającej precyzyjności przepisu i bezwarunkowości.

c. Zasada efektywności

Zasada efektywności prawa wspólnotowego, przewidziana w art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), zobowiązuje wszystkie organy państw członkowskich UE do przestrzegania prawa wspólnotowego. Obowiązek ten dotyczy także sądów, co potwierdził w ostatnim czasie Europejski Trybunał Sprawiedliwości w dwóch wyrokach, które mają szczególną wagę dla określenia treści obowiązków państw członkowskich wpływających ze wspomnianego wyżej artykułu. Oba orzeczenia odnoszą się do przypadków błędnego zastosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe:

¹ M. Herdegen, op. cit., s. 164.

² Wyrok *J.-E. Humblet v. Belgie State*, OST 6/60, 1990, 559–595.

³ Orzeczenie *Simmenthal II*, OTS 106/77, 1978, 629.

⁴ Więcej: M. Herdegen, op. cit., s. 166.

⁵ Orzeczenie *Yvonne van Duyn v. Home Office*, OTS 41/74, 1974, 1337.

– *Kapferer* (OTS 234/04) z 16 marca 2006 r. ETS dotyczący granic obowiązku stosowania prawa wspólnotowego ze względu na ograniczenia krajowego prawa postępowania,

– *Eco Swiss* (OTS 126/97), w myśl którego sąd krajowy nie ma obowiązku pominięcia przepisów krajowej procedury regulujących kwestię prawomocności orzeczeń, nawet gdyby ich pominięcie było konieczne dla uchylenia niezgodnego z prawem wspólnotowym orzeczenia sądu krajowego.

Ponadto, „jeśli bowiem przyznano by jakąkolwiek moc prawną państwowym aktom prawnym, które wkraczają na obszar, na którym działa władza stanowiąca prawo Wspólnoty, albo które są niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego, zaprzeczono by tym samym efektywności zobowiązań, jakie państwa członkowskie przejęły bezwarunkowo i nieodwołalnie na podstawie TWE, jak i również podstawy samej Wspólnoty zostały by w ten sposób poddane w wątpliwość”¹.

Poza tym w wypadku wykonywania prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku państw członkowskich istnieje obowiązek efektywnej egzekucji prawa wspólnotowego zapewniającej lojalną współpracę z organami wspólnotowymi oraz przy uwzględnieniu interesów prawa wspólnotowego (czyli bez utrudniania lub uniemożliwiania urzeczywistnienia celu normy prawa wspólnotowego), zgodnie z art. 10 TWE².

Wspomniana już słynna sprawa *Costa v. ENEL* wniknęła z pozycji włoskiego Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast w wyroku *Simmenthal II* (OTS 106/77, 1978, 629) ETS badał sprawę, w której włoski Trybunał Konstytucyjny zastrzegł sobie prawo decydowania o niestosowaniu prawa krajowego w razie niezgodności z prawem wspólnotowym i odebrał sądom powszechnym kompetencje rozstrzygania konfliktów między prawem krajowym a wspólnotowym. ETS wskazał natomiast na możliwość zwracania się z pytaniami prawnymi do ETS w ramach procedury z art. 234 TWE (*preliminary rulings*)³ i zalecił nieograniczone stosowanie prawa wspólnotowego przez sędziego krajowego, gdyż⁴:

¹ Orzeczenie *Simmenthal II*, OTS 106/77, 1978, 629.

² M. Herdegen, op. cit., s. 173.

³ Ibidem, s. 165, a także J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 58–59.

⁴ Orzeczenie *Simmenthal II*, OTS 106/77, 1978, 629.

„Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego (...), każdy sprzeczny z nimi [postanowieniami Traktatu i bezpośrednio obowiązującymi aktami prawnymi organów wspólnotowych] przepis obowiązującego prawa krajowego staje się automatycznie niemożliwy do zastosowania. (...) przepisy i akty prawne stanowią integralną część składową istniejącego na terenie każdego państwa członkowskiego porządku prawnego i przeważają nad nim (...)”

Późniejsze orzeczenia: *Granital*¹ (1984) i *Fragd*² (1989) stwierdzały wyłączną kompetencję sądów włoskich w obszarze podstawowych wartości konstytucyjnych, a także skutków wkraczania prawa wspólnotowego na ten obszar.

Sądy belgijskie początkowo utrzymywały, że Traktat Rzymski stał się częścią prawa krajowego i tym samym może być zmieniany przez późniejsze ustawy krajowe (sprawa *Les Ski*³). Dopiero parę lat później belgijski Trybunał Kasacyjny zdecydował, że zasada *lex posterior derogat legi priori* nie ma zastosowania do norm wspólnotowych, które zachowują swoją odrębną istotę prawną.

Francuska Rada Konstytucyjna z kolei nie mogła zaakceptować konstytucyjnej możliwości przekazania suwerenności (ang. *true transfer of sovereignty*⁴), a jedynie jej ograniczenie na zasadzie wzajemności. Dopiero w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht przestała czynić to rozróżnienie.

Jeśli chodzi o problematykę europejską z punktu widzenia orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, to z wypowiedzi Marka Safjana⁵ (prezesa TK do 2006 roku) wyraźnie wynika, iż ranga tego zagadnienia jest wysoka i coraz bardziej obecna w naszej rzeczywistości ze względu na liczbę tych spraw i ich zakres. Do najważniejszych spraw uwzględniających elementy prawa europejskiego przed TK należą: sprawa dotycząca biopaliw, implementacji dyrektywy europejskiej (K.33/04); sprawa ustawy europejskiej: sprawa dotycząca

¹ *Frontini v. Ministero delle Finanze*, (w:) P. Craig, G. De Burca, *EU Law. Text, Casus, and Materials*, 2003, s. 263–264.

² *Spa Fragd v. Amministrazione delle Finanze*, (w:) Ibidem, s. 265–266.

³ Sprawa *Belgian State v. S.A. Fromagerie Franco-Suisse „Les Ski”*, Cour de Cassation, decyzja z 27.05.1971.

⁴ W orzeczeniu *Van Gend en Loos* (OTS 26/62, 1963, 1–16) Trybunał Europejski określił, iż istotę problemu stanowi właśnie „prawdziwe przekazanie suwerenności”.

⁵ Por.: http://bip.adwokatura.pl/pl/bip/o_nas_i_u_nas/safjan.

wyborów do Parlamentu Europejskiego (K.15/04, wyrok z 31 maja 2004 r.); sprawa dotycząca implementacji europejskiego nakazu aresztowania (P.1/05 z 27 kwietnia 2005 r.) oraz wyrok w sprawie traktatu akcesyjnego z 12 maja 2005 r. (sprawa K.18/04). Sprawy te dotyczą m.in. relacji prawa krajowego do prawa wspólnotowego (a także interpretacji i wykładni, procedur prawotwórczych UE, metod implementacji prawa europejskiego) i w tej materii najważniejsze jest orzeczenie z 11 maja 2005 r. odnoszące się do suwerenności konstytucyjnej. Określa ono, na czym polega zasada zwierzchnictwa konstytucji z art. 8 ust. 1 nad całym systemem prawnym i jakie są konsekwencje wynikające z wieloskładnikowości systemu prawnego (współistnienie porządku krajowego i wspólnotowego). Należy również brać pod uwagę art. 91 ust. 2 i 3 konstytucji określający pozycję w poszczególnych źródłach prawa w hierarchii konstytucyjnej¹. Ponadto Trybunał określił, gdzie tkwi istota przekazania niektórych kompetencji suwerennych organów władzy państwowej organom organizacji międzynarodowej na podstawie art. 90 ust. 1, oraz związaną z tym swoją kompetencję orzeczniczą.

Prezes Marek Safjan wymienił także obszary nadrzędności konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego w ramach suwerenności RP:

- proces integracji europejskiej związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom unijnym ma oparcie w samej konstytucji,

- mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę w regulacjach konstytucyjnych,

- ważność i skuteczność tego mechanizmu uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych elementów procedury integracyjnej,

- mechanizm kontroli konstytucyjności traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał orzekać może o zgodności z konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych,

- przepisy 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, tzn. suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo

¹ M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit., s. 46–48.

samodzielnego zdecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej konstytucji.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego w polskim systemie prawnym za każdym razem musi uwzględniać istotę art. 8 konstytucji, zgodnie z którym pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Ten stan rzeczy jest uzasadniony celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania egzekucji prawa europejskiego.

Należy mieć jednak na uwadze, iż np. polski Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej¹. Wykładnia prawa wspólnotowego dokonywana przez ETS winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, a ponadto powinna być oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi, które generuje po stronie ETS powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie państw członkowskich zaś powinność najwyższego standardu respektowania prawa wspólnotowego.

Bez wątplenia znaczenie ETS widoczne jest w samym *case law* przez nie stanowionym. Oprócz wymienianych przy omawianiu supremacji orzeczeń, warto wyliczyć sprawy: *Walt Wilhelm*², *Internationale Handelsgesellschaft*³, *Variola*⁴, *Liselotte Hauer*⁵ i wreszcie

¹ Por.: http://bip.adwokatura.pl/pl/bip/o_nas_i_u_nas/safjan.

² *Walt Wilhelm and Others v. Bundeskartellamt*, OTS 14/68, 1969, 1–31.

³ *Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, OTS 11/70, 1970, 1125–1161, porównaj z: J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 58.

⁴ *F. Variola SPA v. Amministrazione Italiana delle Finanze*, OTS 34/73, 1973, 981–999.

⁵ *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfaltz*, OTS 44/79, 1979, 3727–3765.

Lynne Watson¹. Jednak w samym orzeczeniu ETS możemy znaleźć granice jego jurysdykcji, i tak w irlandzkiej sprawie *SPUC*² Trybunał zaznaczył³:

– po pierwsze, że nie posiada jurysdykcji w stosunku do irlandzkiego ustawodawstwa, dotyczącego zagadnień wykraczających poza granice prawa wspólnotowego, czyli nie może podważać zasad konstytucji irlandzkiej;

– po drugie, że tam, gdzie ustawodawstwo irlandzkie wkracza w granice prawa wspólnotowego, Trybunał uznaje swoje kompetencje w zakresie orzeczeń prejudycjalnych oraz udziela pomocy sądom krajowym w celu zapewnienia zgodności ich ustawodawstwa z podstawowymi prawami człowieka.

Z jednej strony ochronie praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej poświęcono bardzo wiele uwagi, z drugiej jednak, mało jest wspólnotowych gwarancji poszczególnych podstawowych pryncypiów z katalogu praw człowieka. Gwarancja taka istnieje jedynie jako zasada ogólna prawa wspólnotowego (obowiązkowej ochrony praw podstawowych). Rola takich instrumentów, jak *Europejska Konwencja Praw Człowieka* (Rada Europy), z racji swojego charakteru (typu *soft law*), jest w kontekście organizmu takiego jak Unia Europejska mało przekonywająca. Dopiero *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* może uspokoić tych pełnych obaw, iż gwarantowane przez konstytucje krajowe prawa człowieka będą mogły być łamane nawet w ramach struktur UE tylko dlatego, że w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską pominięto ten problem (jedyne odniesienia znajdujemy w art. 13 i 77), z wyjątkiem wzmianki o „szanowaniu” (ang. *respects*) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w art. 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Przyczyna pominięcia tego zagadnienia jest oczywista – zostały one ustanowione czysto w celach gospodarczych, a nikt nie przewidział dalszego rozwoju rzeczy. Natomiast sama Karta jest skierowana do instytucji UE, jak i do krajów członkowskich, nie ustanawiając żadnych nowych praw ani kompetencji dla Wspólnoty Europejskiej.

¹ *Re Lynne Watson and Aleksandro Belmann*, OTS 118/75, 1975, 1185–1211.

² *Society for the Protection of Unborn Children (SPUC) v. Stephan Grogan and Others*, OTS 159/90, 1990, 4685–4742.

³ Z. J. Pietraś, s. 202.

Jednocześnie poszanowanie fundamentalnych praw człowieka stanowi część ogólnego zbioru praw chronionych przez Trybunał, a ochrona ta jest inspirowana konstytucyjnymi tradycjami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich i dlatego musi być zagwarantowana w ramach struktur i celów Wspólnoty¹.

Głównym argumentem państw członkowskich przeciwko przyjęciu zasady supremacji były wątpliwości związane z brakiem wspólnotowego katalogu praw podstawowych oraz brakiem demokratycznej legitymacji prawodawcy².

Omówienie orzeczeń niemieckich sądów krajowych dotyczących supremacji i bezpośredniej skuteczności konieczne jest właśnie w punkcie poświęconym podstawowym prawom. Otóż niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht) w zasadzie akceptował zasadę pierwszeństwa i skuteczność bezpośrednią, ale pod pewnymi warunkami (stąd orzeczenia te są znane jako *Solange* – niem. dopóki)³:

– *Solange I*: stanowiące daleko idące warunki, gdyż odmówiono prawa wspólnotowemu bezwarunkowej supremacji w stosunku do prawa niemieckiego, albowiem nie jest ono prawem krajowym ani międzynarodowym. A ponieważ stanowi prawo autonomiczne, którego proces tworzenia nie został jeszcze zakończony, to dopóki Wspólnota nie opracuje katalogu podstawowych praw człowieka i nie będzie posiadała demokratycznie wybranego parlamentu, dopóty ochronę konstytucyjnych praw podstawowych zapewni sąd niemiecki.

– *Solange II*: stawiające ograniczone warunki i wyrażające postawę prointegracyjną, gdyż uznano, że prawo wspólnotowe zapewnia już odpowiednią ochronę praw podstawowych i jedynie wyjątkowych przypadkach konieczna będzie ochrona ze strony sądu niemieckiego. Dopóki nie istnieje europejska struktura federalna, dopóty problem ochrony praw człowieka nie będzie rozstrzygnięty ostatecznie.

– *Solange III*: oznacza powrót do daleko idących warunków, ponieważ uznano, że Wspólnota dostała uprawnienia ograniczone i wtórne, a zatem dopóki nie nastąpi moment przełomowy w procesie

¹ Z. J. Pietraś, op. cit., s. 200.

² Argumentowano, iż skoro prawo wspólnotowe powstaje w wyniku decyzji podejmowanych przez przedstawicieli rządów zasiadających w Radzie, to decyzje te nie mogą podlegać skuteczniejszej kontroli ani przez krajowe ciała ustawodawcze, ani przez Parlament Europejski.

³ Więcej w: Z. J. Pietraś, op. cit., s. 257-259.

tworzenia państwa europejskiego, dopóty proces integracji nadal odbywa się pod kontrolą państw członkowskich. Ponadto, Federalny Trybunał Konstytucyjny przyznał sobie kompetencje w zakresie ustalania zewnętrznych granic kompetencji Wspólnoty, co skutkuje pojawieniem się wspomnianego problemu *Kompetenz-Kompetenz*.

Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe, wydając określony akt, działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swoje uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Wpływ prawa krajowego państw członkowskich Unii na prawo wspólnotowe będzie także rezultatem faktycznego statusu państw członkowskich w systemie prawnym Unii. Sama Komisja określa państwa „*Panami Traktatów*”, to właśnie one bowiem mają, i w, dającej się przewidzieć przyszłości, będą mieć nadal, największy wpływ na ustawodawstwo Wspólnoty.

Państwa członkowskie nadal mają dominujący wpływ na kształt tworzonych w ramach Wspólnoty aktów prawnych poprzez liczne procedury negocjacyjne zwłaszcza na polu kompetencji wspólnych. Oprócz tego np. charakter prawny dyrektyw daje dużą swobodę co do metody osiągnięcia celu w niej określonego. Mimo iż wiele osób obawia się ciągłego wzrostu znaczenia Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (wraz z Sądem Pierwszej Instancji), a też Parlamentu Europejskiego w procesie tworzenia prawa wtórnego, istnieją procedury – mniej lub bardziej formalne – które pozwalają państwom członkowskim na uchylanie się od niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia, ale przede wszystkim dla łobowania zadowolających dla siebie rozwiązań.

Z pewnością, z powyższej zależności prawa wspólnotowego w pierwszym rzędzie od woli państw członkowskich wynika lub wynikać powinna pewnego rodzaju wstępna zgodność prawa wspólnotowego z prawem krajowym. Państwa członkowskie, negocjując treść aktów prawnych, czy to na poziomie konsultacji, czy w Komitecie Stałych Przedstawicieli, czy w Radzie lub w negocjacjach Rady z Parlamentem Europejskim, powoływać się często będą na ograniczenia płynące z prawa wewnętrznego i, z oczywistych względów tak politycznych, jak i praktycznych, przystawać będą chętniej na te rozwiązania, które już w momencie ich przyjęcia są zgodne z prawodawstwem krajowym lub już

wcześniej planowanymi w nim nowelizacjami. Wydaje się więc oczywistym, że treść prawa krajowego każdego z państw członkowskich będzie wpływać na treść aktów Unii i Wspólnoty.

Ciekawym przykładem bezpośredniego wpływu prawa krajowego na prawo wspólnotowe było przystąpienie do Unii Finlandii i Szwecji. Państwa te, cechujące się bardzo wysokimi standardami ochrony środowiska, wymogły w trakcie negocjacji akcesyjnych na Komisji zaproponowanie nowych norm w tej dziedzinie, które to normy ostatecznie zostały w olbrzymiej części wprowadzone do dorobku prawnego wspólnot.

Także przytoczone już sprawy *Solange I* i *Solange II* mogą być dowodami na przemożny wpływ prawodawstwa wewnętrznego na proces decyzyjny wspólnoty. To przecież właśnie stanowisko niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego stało się przyczyną przyspieszenia prac nad takimi dokumentami, jak Karta Praw Podstawowych.

Wiadomo także, iż umieszczone w prawie pierwotnym generalne klauzule odwołujące się do szacunku dla człowieka są gwarancją dla państw, iż sama Wspólnota ograniczona jest prawami podstawowymi w swoich działaniach.

Zagadnienie relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem krajowym państw członkowskich pozostaje przedmiotem licznych analiz w literaturze europejskiej, przedstawiającej argumenty zwolenników i przeciwników. Praktyka pokazuje, iż mimo początkowych gwałtownych reakcji trybunałów krajowych, dziś podstawowe zasady zdają się mieć bardzo mocną i ugruntowaną pozycję, aczkolwiek prawo wspólnotowe nadal ewoluuje i dopiero przyszłość przyniesie rozstrzygnięcie zagadnień związanych z pozycją praw człowieka w systemie Wspólnoty, kwestii konstytucji dla Europy i jej rangi, a także dalszego statusu struktury trójfilarowej¹.

¹ Por.: J. Maliszewska-Nienartowicz, op. cit., s. 57, gdzie autor wspomina, iż zasada pierwszeństwa odnosi się tylko do norm I filaru, a prawo II i III filaru ma w krajowych porządkach prawnych status zbliżony do prawa międzynarodowego.