

Lidia Bober* 

Doktryna *ultra vires* – odwrócenie integracji czy gwarancja jej trwałości?

Streszczenie

Artykuł przedstawia źródła kontroli *ultra vires*. Podąża za ewolucją tej doktryny na przykładzie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz porównuje ich postawę wobec integracji europejskiej. Niektóre z podnoszonych przez państwa członkowskie argumentów mogą doprowadzić do pogodzenia odmiennych interesów. Inne świadczą o woli wybierania wyłącznie odpowiadających im zobowiązań.

Słowa kluczowe: kontrola *ultra vires*, tożsamość konstytucyjna, prymat prawa unijnego, pytania prejudycjalne, pluralizm konstytucyjny

Ultra vires review – a deflection of the integration or a guarantee of its permanence?

Abstract

This article presents the sources of *ultra vires* review. It follows the evolution of this doctrine by the example of some European Union's Member States and compares their approach towards European integration. Some of the Member States' arguments may lead to balancing various interests. Others indicate a will to choose only the preferred obligations.

Keywords: *ultra vires* review, constitutional identity, the primacy of the EU law, preliminary ruling, constitutional pluralism

1. Wprowadzenie

Problematyka sporów pomiędzy państwami członkowskimi a UE, dotyczących przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych lub ich wykładni, wciąż pozostaje aktualna. Podjęcie dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości (dalej: TS) pozwala uniknąć zaognienia konfliktu. Niektóre państwa pomijają jednak tę możliwość, podnosząc zarzuty działań *ultra vires*¹ (ponad kompetencjami) wobec UE.

* Studentka III roku prawa, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: lidia.bober@edu.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0009-0003-5167-8612>

¹ Korzenie zarzutu *ultra vires* sięgają znacznie dalej niż początki integracji europejskiej, ponadto instytucja ta wcale nie powstała na potrzeby zrzeszania się państw w organizacjach międzynarodowych. Jej źródłem były amerykańskie sprawy

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy kwestionowanie działań UE stanowi wyłącznie hamulec dla „tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, czy może w wyjątkowych przypadkach wyrażanie sceptycyzmu pozwala na zbudowanie kompromisu? Należy jednak zaznaczyć, że sposób, w jaki czynią to niektóre państwa członkowskie, jest nie do zaakceptowania.

Sekcja 2 opracowania opisuje modelowy sposób rozwiązywania tego typu sporów. Następnie analizowane jest orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich. Sekcja 3 porównuje aktywność trybunałów konstytucyjnych Niemiec i Polski. Pierwszy z nich odegrał wiodącą rolę w kształtowaniu doktryny *ultra vires* w kontekście tej organizacji. Praktyka drugiego świadczy o aktualności badanego problemu. Sekcja 4 analizuje specyficzny przypadek włoskiej doktryny *controlimiti*. Sekcja 5 przybliży stanowisko Francji oparte na dostosowywaniu krajowego prawodawstwa do ewolucji UE. Sekcja 6 przedstawia założenia pluralizmu konstytucyjnego. W sekcji 7 zawarto podsumowanie.

2. Podstawowe pojęcia

Na gruncie prawa międzynarodowego rozróżnia się kompetencję państw od kompetencji rządowych organizacji międzynarodowych. Kompetencja państw ma charakter ogólny i pierwotny, kompetencja takich organizacji – wyspecjalizowany i pochodny. UE działa na zasadzie kompetencji przyznaných, co wynika z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)². Przystępując do UE, państwa członkowskie przekazały jej część swoich uprawnień suwerennych (nie zaś suwerenności). Pojęcie to nie oznacza całkowitej utraty tych uprawnień, lecz zmianę sposobu korzystania z nich na nieco bardziej skomplikowany, bo zakładający ich wspólną realizację³.

Naturalnym jest, że w tego rodzaju organizacji mogą pojawiać się wątpliwości, czy któryś z podmiotów nie dopuścił się naruszenia prawa. Powtarzając za Jerzym Kranzem:

Naruszenie sprowadza się do tego, iż instytucje Unii działają bez podstawy prawnej (*ultra vires*) albo też nadużywają kompetencji dla innego celu niż to w prawie przewidziano (*détournement de pouvoir*). Czym innym jest jednak niezgodność aktu prawa UE z prawem krajowym, a zwłaszcza konstytucją narodową, a czym innym niezgodność aktu UE z jej prawem⁴.

W ognisku zainteresowań państw znajdują się głównie sytuacje należące do pierwszej grupy. Odmawiając zastosowania aktu prawa UE lub wykonania orzeczenia TS, państwa często powołują się na zasadę poszanowania tożsamości narodowej wyrażoną w art. 4 ust. 2 TUE. Taka praktyka stanowi jednak naruszenie art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy) i art. 267 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)⁵. Zgodnie z jego treścią to TS jest upoważniony do przeprowadzania wykładni prawa UE oraz orzekania o ważności unijnego prawa wtórnego.

z dziedziny prawa prywatnego z I poł. XIX w. W Europie początki tej konstrukcji sięgają 1862 r., kiedy brytyjski parlament przyjął *Companies Act* dotyczący ograniczenia odpowiedzialności spółek. Dalszy rozwój koncepcja ta zawdzięcza nauce francuskiej i niemieckiej – zob.: J.W. Ochmański, *Spory o działania ultra vires w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, s. 47–48.

2 Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r., s. 13.

3 Szerzej na temat korzystania ze swoich uprawnień w ramach UE: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

4 J. Kranz, *O kompetencjach powierzonych Unii Europejskiej*, „Monitor Konstytucyjny”, 15.12.2020 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16552> (dostęp: 19.01.2024).

5 Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r.

Jednostronne orzekanie przez sądy konstytucyjne państw członkowskich o niezgodności prawa unijnego z ich prawem zagraża jedności porządku unijnego oraz precyzji prawa⁶. Modelowym rozwiązaniem jest wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym do TS w oparciu o procedurę z art. 267 TFUE, by mógł on zbadać, czy obawy państwa są uzasadnione. TS wymaga, aby sąd krajowy dostosował się do treści orzeczenia. Wielokrotnie już podkreślano, że procedura odesłania prejudycjalnego nie stanowi wyłącznie „opinii doradczej”⁷.

3. Niemcy i Polska – doktryna „władców Traktatów”⁸

Praktykę tych państw warto poddać równoległej analizie z tego względu, że polski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie czerpał inspirację z orzeczeń niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK). Organizacja trybunałów konstytucyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej nawiązuje do konstrukcji FTK. Są to sądy o silnej pozycji w wewnętrznym porządku, które z obawy przed utratą swojego autorytetu niechętnie zwracają się do TS z pytaniami prejudycjalnymi. Do grupy organów o odmiennym podejściu, tj. angażujących się w dialog z TS, należą m.in. trybunały konstytucyjne Austrii i Belgii⁹.

Z ugruntowanego orzecznictwa FTK wynika, że niemiecka tożsamość konstytucyjna w kontekście potencjalnych sporów z UE opiera się w większości na prawach podstawowych gwarantowanych przez Konstytucję Niemiec oraz na zasadzie demokracji¹⁰. Problematyka ochrony praw podstawowych była przedmiotem słynnych orzeczeń *Solange*¹¹ i późniejszego *Solange II*¹². Złagodzenie nastawienia FTK wobec standardu ochrony oferowanego przez Wspólnotę¹³ zajęło ponad dekadę. W pierwszym z przytaczanych orzeczeń FTK sformułował dość sztywną zasadę kontroli zgodności prawa wtórnego z prawami podstawowymi z niemieckiej konstytucji, dopóki Wspólnota nie opracuje własnych gwarancji ochrony tych praw. W *Solange II* FTK zaakceptował pierwszeństwo rozwiązań wspólnotowych. Zastrzegł sobie jednak możliwość odrzucenia zasady prymatu prawa wspólnotowego, gdyby europejski standard ochrony miał się stać niezadowalający, klauzulę, która do tej pory nie została wykorzystana w praktyce¹⁴.

Przeciwnie, przychylniejsze dla UE założenie FTK zawarł w wyroku z 6.11.2019 r.¹⁵ dotyczącym tzw. prawa do bycia zapomnianym. Trybunał uznał możliwość wzruszenia domniemania, że

6 Wyrok TS z 22.10.1987 r., C-314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452, pkt 15. „Rozbieżności w zakresie ważności tych aktów między sądami krajowymi groziłyby naruszeniem jedności samego wspólnotowego porządku prawnego i podstawowego wymogu pewności prawa”.

7 Opinia Rzecznika Generalnego Cruza Villalóna z 14.01.2015 r., C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:45, pkt 35 i 36 z odesłaniami.

Wiążący charakter orzecznictwa TS nie stanowi *novum*, podobnie członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych mają obowiązek zastosowania się do orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach spornych – por. art. 94 Karty Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90). Inaczej jest w przypadku opinii doradczych uregulowanych w art. 96 Karty, które nie są wiążące.

8 Oryg. *Herren der Verträge*. Określenie zaczerpnięte z wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.10.1993 r., BVerfGE 89, 155, w sprawie Traktatu z Maastricht.

9 M. Bobek, *The Impact of the European Mandate of Ordinary Courts on the Position of Constitutional Courts*, „Constitutional Conversations in Europe” 2012, s. 13–14, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1958866 (dostęp: 19.01.2024).

10 M. Balczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, s. 139.

11 Wyrok FTK z 29.05.1974 r., BVerfGE 37.

12 Wyrok FTK z 22.10.1986 r., BVerfGE 73.

13 W odniesieniu do okresu poprzedzającego wejście w życie Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej (1.11.1993) zamiast określenia UE zostało wykorzystane określenie „Wspólnota”.

14 N. Petersen, P. Wasilczyk, *The Primacy of EU Law and the Polish Constitutional Law Judgment*, s. 50, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)734568](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)734568) (dostęp: 19.01.2024).

15 Wyrok FTK z 6.11.2019, 1 BvR 16/13, pkt. 65–70.

zastosowanie standardu ochrony praw podstawowych z niemieckiej konstytucji odpowiada standardowi unijnemu. Jest to jednak dopuszczalne wyłącznie w wyjątkowych przypadkach. Standard unijny musi zostać inkorporowany do systemu krajowego, jeśli orzeczenie TS wskaże, że konkretny krajowy poziom ochrony jest niewystarczający.

Rozpatrując skargę dotyczącą Traktatu z Maastricht¹⁶, FTK podkreślił, że to państwa członkowskie określają cele UE i wyposażają ją w stosowne środki do ich realizacji. Wszelkie akty, które wykraczają poza zgodę wyrażoną przez Niemcy, nie będą wiążące na ich terytorium. Zaznaczył jednak, że relacje z TS będą się opierać na stosunku współpracy¹⁷. Wyrok FTK z 30.06.2009 r.¹⁸ dotyczący traktatu lizbońskiego¹⁹ wyraził brak akceptacji dla bezwarunkowego prymatu. Można z niego odczytać także dodatkową sprzeczność między zapatrywaniami TS a FTK: dla Niemiec prymat prawa unijnego wynika z przyjmowania ustaw zatwierdzających (ustaw zawierających zgodę na włączenie m.in. unormowań unijnych do systemu krajowego). Dla TS źródłem prymatu jest sam specyficzny charakter prawa tworzonego przez Unię²⁰.

Dalszy rozwój doktryny *ultra vires* wiązał się ze sprawą *Honeywell*²¹. FTK zobowiązał się wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do TS przed stwierdzeniem, że akt unijny został wydany z przekroczeniem kompetencji. Uznanie aktu prawa UE za bezskuteczny pozostawało ostatecznością.

W wyroku z 5.05.2020 r.²² FTK w bezprecedensowy sposób odniósł się do programu PSPP²³ Europejskiego Banku Centralnego (EBC) dotyczącego skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych. FTK podniósł zarzut działania *ultra vires* przeciwko EBC i TS, który już wcześniej potwierdził legalność tego programu w sprawie *Weiss*²⁴. We wspomnianym wyroku FTK stwierdził, że unijny akt w sposób oczywisty wykracza poza kompetencje UE, gdy skutkuje systemowo znaczącą zmianą (*strukturell bedeutsame Verschiebung*) w podziale kompetencji na szkodę państw członkowskich. W 2021 r. z obawy przed wszczęciem postępowania o stwierdzenie uchybienia przez państwo członkowskie niemiecki rząd oświadczył, że szanuje zasadę prymatu prawa unijnego i nie pozwoli, żeby zarzut przekroczenia kompetencji został ponownie wykorzystany. Przedstawiciele doktryny zauważają tutaj, *in concreto*, zaburzenie relacji między poszczególnymi władzami. Taka deklaracja powinna pochodzić bezpośrednio od FTK, nie zaś od rządu.

Jak zmieniało się stanowisko polskiego TK wobec prymatu prawa UE i w jak dużym stopniu wzorował się on na orzecznictwie FTK? Określenie zmiany postawy TK wobec integracji europejskiej „ewolucją” nie odzwierciedla gwałtownego zwrotu w jego relacjach z TS, który nastąpił po 2016 r. Stanisław Biernat podkreśla, że orzeczenia TK dotyczące kwestii unijnych, wydawane po tej dacie granicznej, nie miały racji bytu. Przytaczając tylko niektóre z argumentów, TK nie badał zmian w unijnych Traktatach, lecz odnosił się do dłuższej już obowiązujących przepisów. Mało tego, orzekał o niezgodności

16 Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej – Dz.U. C 191 z 29.07.1992 r., s. 1–112. Wyrok FTK z 12.10.1993 r., BVerfGE 89, 155.

17 D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne – wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?*, Kraków 2015, s. 141.

18 2 BvE 2/08.

19 Dz.U. C 306 z 17.12.2007 r., s. 1–271.

20 D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja...*, s. 137–140.

21 Wyrok FTK z 6.07.2010 r., 2 BvR 2661/06.

22 2 BvR 859/15, pkt 110; szerzej na temat tego orzeczenia: F.C. Mayer, *The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSPP decision of 5 May 2020*, „European Constitutional Law Review”, 1.12.2020 r., s. 733–769.

23 Decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego (UE) z 4.03.2015 r. w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (Dz.Urz. UE, L 121, s. 20), zmieniona decyzją 2017/100 Europejskiego Banku Centralnego (UE) z 11.01.2017 r. (Dz.Urz. UE, L 16, s. 51).

24 Wyrok TS z 11.12.2018 r., C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, *in fine*.

z Konstytucją tych aktów prawnych, które badał już wcześniej i nie stwierdził istnienia takiego konfliktu²⁵. Przykład stanowi wyrok z 7.10.2021 r., K 3/21²⁶ wydany na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w którym TK zakwestionował zgodność art. 2 TUE z Konstytucją RP, ale tylko w pewnym zakresie. To oczywista sprzeczność względem wcześniejszego wyroku TK, dotyczącego Traktatu z Lizbony²⁷.

Na początku naszego uczestnictwa w UE z zarzutami „przekreślenia suwerenności narodu polskiego”²⁸ i im podobnymi występowali głównie przedstawiciele opozycji parlamentarnej. Trybunał kategorycznie zaprzeczał istnieniu takiego zagrożenia. Ostatnio to osoby związane z poprzednim polskim rządem kierowały podobnie brzmiące zarzuty do TK, zaś TK przychylił się do ich wniosków. Tym samym poglądy wyrażane niegdyś przez TK uległy zniekształceniu. Trybunał powtarzał niektóre stwierdzenia z orzeczeń wydanych przed 2016 r., rzucając jednak na nie nowe światło. Aby wykazać postawione wyżej tezy, warto poddać analizie pierwotny stosunek TK wobec UE.

TK wielokrotnie odnosił się do kwestii związanych z uczestnictwem w UE, czerpiąc przy tym inspirację z zaprezentowanej powyżej linii orzeczniczej FTK. Do podobieństw należy akcentowanie nadrzędności konstytucji w krajowym systemie prawnym z jednoczesnym zachowaniem otwartej postawy wobec integracji²⁹. Podważanie zasady całkowitego prymatu prawa unijnego w wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego³⁰ miało uspokoić obawy skarżących. W wyroku w sprawie traktatu lizbońskiego TK poddał analizie pojęcie suwerenności. Podkreślił, że zaciąganie zobowiązań międzynarodowych jej nie zagraża, przeciwnie, potwierdza suwerenność i umożliwia aktywność państwa w kolejnych sferach, do których wcześniej nie miałyby ono dostępu³¹. Polski Trybunał wypowiedział się w podobnym tonie, co FTK.

Między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują „kompetencję kompetencji”, a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej³².

Tożsamość konstytucyjną stanowią „nieprzekazywalne kompetencje organów władzy państwowej”. TK wskazał, że:

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 kompetencji³³.

25 S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa unijnego dawniej i dzisiaj*, [w:] *O wolność i prawo. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Rzeplińskiemu*, red. B. Błońska, Ł. Chojniak, B. Gruszczyńska, A. Kosyło, K. Witkowska-Rozpara, D. Woźniakowska-Fajst, Warszawa 2022, s. 88.

26 OTK ZU A/2022, poz. 65.

27 Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010 r., poz. 108.

28 Uzasadnienie wniosku grupy posłów z 30.04.2004 r., do którego TK odniósł się w wyroku z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49.

29 Wyrok TK z 11.05.2004 r., K 18/04, cz. III, pkt 4.2.

30 Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864.

31 Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108, cz. III, pkt 2.1.

32 Tamże.

33 Tamże.

Nie jest to jednak wyczerpujący katalog kompetencji niepodlegających przekazaniu, sam TK podkreślił trudności związane ze zdefiniowaniem tego pojęcia. Następnie TK potwierdził, że wartości konstytucyjne oraz wartości ujęte w Traktacie z Lizbony świadczą o „tożsamości aksjologicznej” Polski i UE³⁴.

Stanowisko ówczesnego TK wobec integracji europejskiej nie budzi wątpliwości. Znakomicie pogodził on swoje ambicje orzecznicze (kolejne podobieństwo między TK a FTK) z otwarciem na integrację. Jak zmieniło się orzecznictwo TK?

W wyroku z 14.07.2021 r., P 7/20³⁵, TK uznał za działanie *ultra vires* nakładanie na Polskę środków tymczasowych odnoszących się do kształtu jej ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej. Zdaniem TK naruszenie kompetencji przekazanych w Traktatach UE może przybierać nie tylko formę aktów prawa UE, ale też samych orzeczeń TS. Przesłankami dla dokonania kontroli *ultra vires* są: przekroczenie kompetencji powierzonych, zasad subsydiarności i proporcjonalności czy „arbitralne wejście w obszar tożsamości konstytucyjnej”³⁶. Słów: „nie jest wykluczona trybunalska kontrola takiej normotwórczej działalności TSUE [TS]”³⁷ nie należy odczytywać jako każdorazowy obowiązek wykorzystania tej doktryny w razie zaistnienia powyższych przesłanek. Kontrola ma być stosowana wyjątkowo i powściągliwie. TK stwierdził, że akty wydane z przekroczeniem kompetencji nie są dla Polski wiążące i wyłączona jest możliwość zastosowania ich przez jakikolwiek organ krajowy³⁸. Poza formułowaniem zarzutów *ultra vires* przeciwko działalności TS polski TK poszedł jeszcze o krok dalej, kwestionując także bezstronność sędziów z Luksemburga we wspomnianym wyroku K 3/21:

Nieograniczona ilość kadencji oraz sposób powoływania sędziów i rzeczników generalnych TSUE [TS] przy decydującej roli organów władzy wykonawczej państw członkowskich [...] mogą wzbudzać wątpliwości dotyczące niezawisłości jego sędziów i niezależności TSUE jako sądu w klasycznym rozumieniu, według którego TSUE ocenia sądy krajowe³⁹.

Następnie TK odłożył ten zarzut:

[...] istoty zagadnienia nie tworzy kwestia, czy TSUE jest niezależnym sądem złożonym z niezależnych sędziów, lecz to, czy i w jakim zakresie działa on w granicach powierzonych zadań oraz w granicach kompetencji przekazanych UE przez państwa członkowskie⁴⁰.

Dlaczego TK skorzystał z takiego zabiegu, albo inaczej – czy jakikolwiek organ działający w dobrej wierze mógłby wyrazić taką opinię?

W ostatnim wyroku dotyczącym spraw unijnych TK uznał m.in. art. 279 TFUE za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim pozwala TS na nałożenie na Polskę okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego⁴¹. Jest to kolejny przypadek, w którym TK podjął się nieuprawnionej oceny aktywności TS.

34 Tamże, pkt 2.2.

35 Wyrok TK z 14.07.2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.

36 Tamże, cz. III, pkt 6.5.

37 Tamże.

38 Tamże, pkt 7.

39 Wyrok TK z 7.10.2021 r., K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65, cz. III, pkt 1.8.1.

40 Tamże.

41 Wyrok TK z 11.12.2023 r., K 8/21, Dz.U. z 2023 r., poz. 2735.

4. Włochy – *per controlimiti ad astra*

Włochy mogły podjąć decyzję o dołączeniu do Wspólnot z upoważnienia art 11. Konstytucji Włoch⁴². Zgodnie z jego treścią warunkiem „ograniczenia” suwerenności jest wzajemność ze strony innych państw, zaś jej efektem – zapewnienie ładu⁴³. Problem stanowił jednak brak wyraźnego wskazania miejsca prawa wspólnotowego w krajowym porządku, co wymagało doprecyzowania przez włoski Trybunał Konstytucyjny (*Corte Costituzionale*, dalej: CC).

Włochy, jako państwo dualistyczne⁴⁴, miały inne poglądy na wzajemne relacje porządku włoskiego i europejskiego niż TS, zaś akceptacja prymatu prawa Unii, nawet z zastrzeżeniami, wymagała czasu. Potwierdza to liczba orzeczeń dotyczących integracji wydawanych przez oba sądy na przestrzeni lat. Nie bez znaczenia pozostawała opracowana przez Włochy doktryna kontrograniczeń (*controlimiti*), której początki sięgają orzeczenia w sprawie *Frontini*⁴⁵. CC potwierdził w nim, że wspomniany art. 11 włoskiej konstytucji legitymizuje przekazanie części kompetencji podmiotowi międzynarodowemu. Sama doktryna *controlimiti* polega na możliwości odrzucenia prymatu prawa wspólnotowego w zakresie, w jakim zagraża on porządkowi konstytucyjnemu i prawom podstawowym⁴⁶. Można zatem powiedzieć, że CC przyznał unormowaniom wspólnotowym „warunkowe pierwszeństwo”, co i tak było istotną zmianą wobec jego wcześniejszych orzeczeń, w których przybierał mniej przychylną postawę wobec TS⁴⁷. Dodatkowo CC podkreślał, że systemy prawne Włoch oraz Wspólnot Europejskich są względem siebie autonomiczne, co stanowi przejaw włoskiego dualizmu.

Kolejnym zwrotem było orzeczenie w sprawie *Industrie Chimiche Italia Centrale*⁴⁸, w którym CC porzucił stosowanie reguły kolizji czasowej norm, jaka dotychczas służyła rozwiązywaniu konfliktów między prawem wewnętrznym a wspólnotowym⁴⁹. Zamiast niej sądy krajowe miały się zwracać do CC o stwierdzenie niekonstytucyjności normy krajowej uznanej za sprzeczną z Traktatami⁵⁰. Taka praktyka wynikała z niezrozumienia zasady pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, polegającej na wykorzystaniu w danym stanie faktycznym normy wspólnotowej zamiast krajowej, bez czekania na derogację przepisów wewnętrznych⁵¹. Nic zatem dziwnego, że TS udzielił Włochom wyjaśnień w orzeczeniu *Simmenthal*:

[...] sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym⁵².

42 J.W. Ochmański, *Spory...*, s. 206.

43 Konstytucja Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> (dostęp: 19.01.2024).

44 Szerzej o koncepcji monistycznej i dualistycznej: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje...*, s. 323–324.

45 Wyrok CC z 18.12.1973 r., 183/1973. Szerzej: J.W. Ochmański, *Spory...*, s. 208.

46 Szerzej o tej doktrynie: K. Doktor-Bindas, *Tożsamość konstytucyjna jako controlimite w Republice Włoskiej*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021, s. 96.

47 K. Jachimowicz, *Orzecznictwo...*, s. 13.

48 Wyrok CC z 22.10.1975 r., 232/1975.

49 Wcześniejsze korzystanie z reguły *lex posterior derogat legi priori* przyczyniło się do samodzielnego wyłączania obowiązania norm traktatowych w państwie, patrz wyrok TS z 15.07.1964 r., C-6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

50 K. Jachimowicz, *Orzecznictwo...*, s. 16.

51 Derogacja przepisu nie zawsze jest konieczna, niekiedy taki przepis może być dalej wykorzystywany w sytuacjach, które nie podlegają prawu unijnemu.

52 Wyrok TS z 9.03.1978 r., C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, pkt 24.

CC zaakceptował tę metodę zapewniania skuteczności prawa wspólnotowemu w wyroku *Granital*⁵³, uznając, że czym innym jest zgodność normy krajowej ze wspólnotową, zaś czym innym jej zgodność z włoską konstytucją⁵⁴. W kolejnych latach CC kontynuował już linię orzeczniczą przychylną zapatrywaniom TS⁵⁵.

Przełomowym wydarzeniem, z punktu widzenia dalszego rozwoju relacji między włoskim Trybunałem a unijnym, była tzw. saga *Taricco*. Wiązała się ona z wyłudzeniami podatku VAT przez zorganizowaną grupę przestępczą, zaś problem prawny dotyczył kwestii zgodności włoskich przepisów dotyczących okresów przedawnienia z prawem UE. W 2005 r. wprowadzono we Włoszech nowe przepisy, które przewidywały skrócenie okresów przedawnienia. Rozpatrujący omawianą sprawę *Tribunale di Cuneo* skorzystał z procedury pytania prejudycjalnego do TS, by upewnić się, czy zmienione prawo nie stoi w sprzeczności z częścią postanowień zawartych w TFUE oraz dyrektywie VAT z 2006 r.⁵⁶ W pierwszym rozstrzygnięciu, *Taricco I*⁵⁷, TS nie udzielił odpowiedzi na część pytań sądu odsyłającego. Ponadto, w oparciu o przeprowadzoną wykładnię art. 325 TFUE, zobowiązał włoskie sądy do odstąpienia od stosowania tych przepisów krajowych, które nie chronią wystarczająco skutecznie interesów finansowych UE. W tym przypadku oznaczało to konieczność zastosowania dłuższego okresu przedawnienia dla przestępstw gospodarczych.

Reakcje włoskich sądów były różne. Część z nich wznowiła postępowania karne, „wskrzyszając” okresy przedawnienia, o których uważało się przed wyrokiem *Taricco*, że zdążyły już upłynąć. Z drugiej strony wiele sądów obawiało się skutków tak przeprowadzonej wykładni⁵⁸. Podporządkowanie wyrokowi TS wiązałoby się z działaniem wstecz na niekorzyść oskarżonych i stanowiłoby naruszenie zasady ujętej w art. 25 ust. 2 włoskiej konstytucji⁵⁹. CC, rozpatrując wnioski wniesione przez sądy krajowe, mógł albo zaakceptować całkowity prymat prawa UE, godząc się na niezastosowanie norm krajowych, albo skorzystać z doktryny *controlimiti*, co mogłoby doprowadzić do wszczęcia procedury przeciwko Włochom. CC wybrał alternatywną drogę, zwracając się do TS z nowymi pytaniami prejudycjalnymi i podnosząc argumenty przemawiające za zmianą wykładni art. 325 TFUE. Opierały się one głównie na zasadzie poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich oraz na zasadzie legalizmu. CC musiał wykazać, że inaczej niż w przypadku sprawy *Melloni*⁶⁰ zapewnienie pierwszeństwa wyższemu krajowemu standardowi ochrony nie zagraża jednolitości stosowania prawa UE. Ostatecznie, w orzeczeniu *Taricco II*⁶¹, TS zmodyfikował rozumienie art. 325 TFUE. Wedle nowej wykładni przepis krajowy ma być niestosowany, jeśli nie stanowi dostatecznie skutecznej sankcji,

[...] chyba że takie niestosowanie skutkuje naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ze względu na niedostateczną określoność znajdującej zastosowanie ustawy lub z uwagi na działanie wstecz przepisów ustanawiających surowsze warunki odpowiedzialności niż obowiązujące w chwili popełnienia przestępstwa⁶².

53 Wyrok CC z 5.06.1984 r., 170/1984.

54 J.W. Ochmański, *Spory...*, s. 214.

55 K. Jachimowicz, *Orzecznictwo...*, s. 20.

56 Dyrektywa 2006/112/WE Rady z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347).

57 Wyrok TS z 8.09.2015 r., C-105/14, *Taricco*, ECLI:EU:C:2015:555.

58 M. Bonelli, *The Taricco Saga and the Consolidation of Judicial Dialogue in the European Union*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2018, vol. 25 (3), s. 359.

59 „Nikt nie może zostać ukarany inaczej aniżeli na podstawie ustawy, która weszła w życie przed popełnieniem czynu” – Konstytucja Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r.; M. Bonelli, *The Taricco...*, s. 361.

60 Wyrok TS z 26.02.2013 r., C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.

61 Wyrok TS z 5.12.2017 r., C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

62 Tamże, *in fine*.

To orzeczenie powinno być postrzegane nie tylko jako triumf włoskiej doktryny, ale także jako sukces samej Unii w tym sensie, że być może będzie to zachęta do częstszego stosowania procedury z art. 267 TFUE przez sądy konstytucyjne pozostałych państw członkowskich.

5. Francja – czy w dłuższym okresie można zapobiegać konfliktom?

Francja jest państwem monistycznym⁶³. Najważniejsze francuskie sądy przyjmowały inne stanowisko wobec integracji i sposobu postępowania w razie możliwej kolizji norm. Sąd Kasacyjny (fr. *Cour de cassation*, dalej: SK) już w 1971 r. zaakceptował prymat unormowań wspólnotowych w przypadku konfliktu z prawem krajowym⁶⁴. Rada Konstytucyjna (*Conseil constitutionnel*, dalej: RK) w 1975 r. orzekła, że nie będzie badać zgodności ustawy z traktatem ani inną umową międzynarodową. Konsekwencje były następujące: zachowanie dla siebie kompetencji do badania konstytucyjności ustawy oraz powierzenie kontroli zgodności ustaw krajowych z zobowiązaniami międzynarodowymi sądownictwu powszechnemu i administracyjnemu. Rozproszenie tej drugiej kompetencji miało zapewnić bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego przez ogół sądów⁶⁵. Na tym tle wyróżniał się pion sądów administracyjnych, gdyż do 1989 r. nie akceptowały one nadrzędności prawa wspólnotowego⁶⁶.

Reformy wprowadzone Traktatem z Maastricht były sprawdzianem dla postawy Francji wobec pogłębiającej się integracji, obejmującej także rozwiązania będące wyzwaniem dla jej „suwerenności narodowej”. RK w decyzji z 9.04.1992 r.⁶⁷ potwierdziła sprzeczność pewnych postanowień traktatowych z kilkoma artykułami konstytucji. Sposobem na rozwiązanie kolizji była jej rewizja. Dodany do niej nowy rozdział legitymizował członkostwo Francji w przeobrażonej organizacji⁶⁸.

Prace nad Traktatem z Lizbony były powodem kolejnej zmiany konstytucji. RK doposażono w kompetencję do dokonywania następczej kontroli zgodności traktatów z konstytucyjnymi prawami i wolnościami⁶⁹. Odmowa zastosowania środka unijnego mogłaby zatem nastąpić tylko w jednym przypadku: jego sprzeczności z zasadą będącą „istotą tożsamości konstytucyjnej”⁷⁰.

Rada Stanu (*Conseil d'Etat*, dalej: RS) wypowiedziała się o obowiązkach sędziego rozpatrującego skargę na niezgodność z konstytucją w sprawie *Arcelor*⁷¹. Zdaniem RS należy porównać wskazany przepis lub zasadę konstytucyjną z prawem unijnym, aby ocenić, czy nie niweczy ono obowiązku przestrzegania konstytucji. Jeśli istnieją istotne sprzeczności, sędzia występuje z pytaniem prejudycjalnym do TS. Jak postąpić, gdy przepis rangi konstytucyjnej nie ma odpowiednika w systemie unijnym? Wówczas należy samodzielnie zbadać zgodność kwestionowanego aktu z konstytucją⁷². Zatem tylko w wyjątkowych przypadkach, tj. w razie braku unijnego wzorca kontroli, francuski sędzia może zrezygnować

63 Art. 55 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4.10.1958 r.: „Traktaty lub umowy należycie ratyfikowane bądź zatwierdzone, zyskują z chwilą ich ogłoszenia moc wyższą niż ustawy, o ile zasada ta jest stosowana przez drugą stronę wobec tych umów lub traktatów”, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (dostęp: 19.01.2024).

64 D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja...*, s. 134.

65 G. Canivet, *The French Constitution and EU law: an approach through the Complexity of Legal Power Relations*, 2021, <https://geopolitique.eu/en/articles/french-constitution-and-european-union-law-approach-through-the-complexity-of-legal-power-relations/> (dostęp: 19.01.2024).

66 D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja...*, s. 134.

67 Decyzja RK z 9.04.1992 r., nr 92-308 DC.

68 D.E. Harasimiuk, *Tożsamość narodowa i konstytucyjna V Republiki Francuskiej*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021, s. 52-54.

69 G. Canivet, *The French...*

70 Wyrok RK z 15.10.2021 r., nr 2021-940 QPC, *Société Air France*.

71 Wyrok RS z 8.02.2007 r., *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, nr 287110.

72 J.W. Ochmański, *Spory...*, s. 234.

z procedury dialogowej⁷³. Zdaniem części doktryny orzecznictwo zapoczątkowane tą sprawą stanowi francuski odpowiednik *controlimiti*⁷⁴.

W wyroku z 6.10.2020 r. TS uznał, że środki stosowane m.in. przez Francję, obejmujące zatrzymywanie danych wrażliwych dla ochrony bezpieczeństwa narodowego, są niezgodne z prawem UE⁷⁵. Zaproponował przy tym alternatywne mechanizmy zwalczania terroryzmu – prawdopodobnie mniej skuteczne. W odpowiedzi na to orzeczenie francuski rząd zwrócił się do RS o przeprowadzenie kontroli *ultra vires*, miał bowiem podejrzenie, że dokonana przez TS wykładnia przepisów unijnych stoi w sprzeczności z konstytucją. RS odmówiła, twierdząc że nie ma ona takich kompetencji⁷⁶, natomiast potwierdziła niezgodność tego orzeczenia z konstytucją oraz Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.⁷⁷ Zauważyła w orzeczeniu TS zasadę zgodną z dotychczasową praktyką (w określonych przypadkach zatrzymywanie danych jest zgodne z prawem UE, o ile jest to motywowane istnieniem poważnego zagrożenia)⁷⁸.

Ten przykład pokazuje charakterystyczne podejście Francji wobec orzeczeń TS. Mimo dostrzegania elementów stojących w sprzeczności z prawem francuskim krajowym sądom udaje się zachować „ugodową” postawę względem zapatrywań TS. Tym samym Francja unika otwartych konfliktów, wystrzegając się kierowania zarzutów *ultra vires*.

6. Alternatywna metoda rozstrzygnięcia konfliktu o stosowanie norm

Występowanie sporów o to, która z norm – krajowa czy unijna – powinna mieć pierwszeństwo, wynika z przyjęcia następujących założeń. Z jednej strony sądy konstytucyjne państw członkowskich zwykle uznają nadrzędność konstytucji krajowej wobec zobowiązań międzynarodowych, czego konsekwencją jest wymaganie od UE poszanowania ich tożsamości konstytucyjnej. Z drugiej, według TS prymat prawa UE jest nieograniczony, na co państwa członkowskie wyraziły zgodę, przystępując do tej organizacji. Ponadto wykładnia przeprowadzona przez TS wiąże nie tylko sąd zadający pytanie prejudycjalne, ale również inne sądy w ramach UE⁷⁹, także „strażników konstytucji”.

Proponowanym przez część doktryny rozwiązaniem jest odwołanie się do pluralizmu konstytucyjnego. Jego podstawowym założeniem jest rezygnacja z ustalonej z góry hierarchii norm w zróżnicowanym systemie prawa unijnego. Odrzucenie tego elementu naturalnie wymusza podjęcie dialogu celem rozstrzygnięcia konfliktu⁸⁰. O tym, która norma powinna przeważać, miałyby zdecydować jej systemowe znaczenie⁸¹. Gwarancją skuteczności perspektywy pluralistycznej jest wspólna aksjologia obu systemów norm. W UE można uznać to za domniemanie, ponieważ możliwość przystąpienia do niej

73 Szerzej: K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 18.

74 J. Ziller, *The Conseil d'Etat refuses to follow the Pied Piper of Karlsruhe*, 24.04.2021, „Verfassungsblog”, <https://verfassungsblog.de/the-conseil-detat-refuses-to-follow-the-pied-piper-of-karlsruhe/> (dostęp: 19.01.2024).

75 Wyrok TS z 6.10.2020 r., C-512/18, *French Data Network*, ECLI:EU:C:2020:791.

76 Decyzja RS z 21.04.2021 r., 393099, pkt 8. Tłumaczenie: J. Kranz, *Ex oriente lex...*, maj 2021, „Monitor Konstytucyjny”, s. 11, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/18089> (dostęp: 19.01.2024).

77 Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26.08.1789 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 19.01.2024).

78 J.W. Ochmański, *Spory...*, s. 241–245.

79 Szerzej na temat skutku orzeczenia prejudycjalnego – J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumsk, *Instytucje...*, s. 470–472.

80 A. Sołtys, *Pluralistyczna koncepcja relacji prawa UE i prawa krajowego wobec współczesnych wyzwań dla europejskiego porządku konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 4, s. 5.

81 A. Peters, *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, 1.09.2009 r., „Vienna Online Journal on International Constitutional Law”, vol. 3, s. 170–198, <https://ssrn.com/abstract=1559002> (dostęp: 19.01.2024).

jest warunkowana wyznawaniem tych samych wartości. Żeby pozostać pełnoprawnym uczestnikiem organizacji, ten stan rzeczy nie może ulec zmianie⁸².

Podkategorię pluralizmu konstytucyjnego stanowi kosmopolityczny konstytucjonalizm w wydaniu Mattiasa Kumma. Do oceny, która norma zwycięży w konflikcie, mają posłużyć wspólnie podzielane zasady, szczególnie zasady konstytucyjne⁸³. Rozstrzygnięcie konfliktu wymaga wzajemnych ustępstw: państwa członkowskie muszą zrezygnować z uznawania całkowitej nadrzędności konstytucji, Unia – z nieograniczonego prymatu swojego prawa. Ponadto wśród dyrektyw służących właściwemu wyważaniu konkurujących interesów wymieniana jest potrzeba ochrony praw człowieka⁸⁴. Jeśli idee pluralizmu zyskają większe poparcie w dialogu między sądami konstytucyjnymi a TS, być może ochrona praw i wolności jednostki odgrywałaby główną rolę w przeprowadzanym wartościowaniu norm.

7. Uwagi końcowe

Czy skuteczność włoskiej perswazji skutkująca kształtem orzeczenia *Taricco II* wynikała wyłącznie z chęci ochrony wystarczająco znaczącej normy konstytucyjnej? Powołując się na zasadę legalizmu, CC nie pojmował jej jako element wyłącznie włoskiej tożsamości konstytucyjnej, lecz podkreślał, że jest to wartość powiązana z tradycjami wszystkich państw członkowskich. Wydaje się, że taka zmiana optyki istotnie daje państwom szansę na przekonanie TS do swoich racji, tj. odejście od zindywidualizowanego rozumienia tożsamości narodowej na rzecz poszukiwania wspólnego mianownika w tradycjach państw członkowskich⁸⁵.

Kolejnym istotnym czynnikiem była wola ocalenia wysokiego standardu ochrony praw jednostki. Być może świadczy to o nowym etapie w relacji między oboma porządkami prawnymi, w którym jeszcze silniej akcentowana jest potrzeba ochrony praw i wolności. Sygnalizowałoby to stopniowe otwieranie się na zarysowane powyżej sugestie zwolenników pluralizmu konstytucyjnego.

Zaangażowanie się w dialog sędziowski pozwala pogodzić otwartość na integrację z wiernością tradycjom konstytucyjnym. Wizerunek niemieckiego FTK ucierpiał po brawurowym i silnie krytycznym wobec UE orzeczeniu w sprawie PSPP, a następnie wycofaniu się z postawionych uprzednio tez na skutek inspiracji płynącej ze strony niemieckiego rządu. Istotnie, dialog z TS przynosi najlepsze rezultaty, gdy pozbawiony jest ingerencji, tudzież pośrednictwa, ze strony innych władz.

Pomijanie procedury dialogowej i orzekanie o niezgodności przepisów prawa unijnego z prawem krajowym z pewnością nie prowadzi do poprawy kondycji UE i jej członków, przeciwnie, podtrzymuje stan napięcia i niweczy postulat jedności w stosowaniu prawa. Przyjmując taki model działania, trudno jest oprzeć się zarzutom sabotowania integracji. Jak wskazano powyżej, wykorzystanie procedury z art. 267 TFUE pozwala na osiągnięcie satysfakcjonujących rozwiązań. Poleganie na tym mechanizmie zwiększa transparentność interesów każdej ze stron i sprzyja budowaniu trwałego kompromisu.

82 Wyrok TS z 10.12.2018 r., C-621/18, *Wightman i in.*, ECLI:EU:C:2018:999, pkt 63.

83 Pojęcie to jest poprawne także w odniesieniu do zasad, na których opiera się Unia. Chociaż pozostaje ona organizacją, a nie państwem, i własnej konstytucji nie posiada, Traktaty stanowiące unijne prawo pierwotne mają charakter konstytucyjny.

84 M. Kumm, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, „European Law Journal” 2005, nr 11, s. 299–300.

85 M. Bonelli, *The Taricco...*, s. 371.

Kontrola orzecznictwa TS dokonywana przez sądy konstytucyjne często jest pozbawiona atrybutu uniwersalności, a sądy te doszukują się kompetencji do jej przeprowadzania w prawie krajowym – zob. A. Wyrozumska, *Wyrok FTK z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 9, s. 65 i n.

Bibliografia

Literatura

- Bainczyk M., *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Biernat S., *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa unijnego dawniej i dzisiaj*, [w:] *O wolność i prawo. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Rzeplińskiemu*, red. B. Błońska, Ł. Chojniak, B. Gruszczyńska, A. Kosyło, K. Witkowska-Rozpara, D. Woźniakowska-Fajst, Warszawa 2022.
- Bobek M., *The Impact of the European Mandate of Ordinary Courts on the Position of Constitutional Courts*, „Constitutional Conversations in Europe” 2012, s. 13–14, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1958866 (dostęp: 19.01.2024).
- Bonelli M., *The Taricco Saga and the Consolidation of Judicial Dialogue in the European Union*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2018, vol. 25 (3).
- Canivet G., *The French Constitution and EU law: An approach through the Complexity of Legal Power Relations*, 2021, <https://geopolitique.eu/en/articles/french-constitution-and-european-union-law-approach-through-the-complexity-of-legal-power-relations/> (dostęp: 19.01.2024).
- Doktór-Bindas K., *Tożsamość konstytucyjna jako controlimite w Republice Włoskiej*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021.
- Harasimiuk D.E., *Tożsamość narodowa i konstytucyjna V Republiki Francuskiej*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021.
- Jachimowicz K., *Orzecznictwo sądów konstytucyjnych krajów Unii Europejskiej wobec orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.
- Kabat-Rudnicka D., *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne – wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?*, Kraków 2015.
- Kranz J., *Ex oriente lex...*, „Monitor Konstytucyjny”, 7.05.2021 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/18089> (dostęp: 19.01.2024).
- Kranz J., *O kompetencjach powierzonych Unii Europejskiej*, „Monitor Konstytucyjny”, 15.12.2020 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16552> (dostęp: 19.01.2024).
- Kumm M., *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, „European Law Journal” 2005, nr 11.
- Mayer F.C., *The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court’s PSPP decision of 5 May 2020*, „European Constitutional Law Review”, 1.12.2020 r.
- Ochmański J.W., *Spory o działania ultra vires w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023.
- Peters A., *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*, 1.09.2009 r., „Vienna Online Journal on International Constitutional Law”, vol. 3, <https://ssrn.com/abstract=1559002> (dostęp: 19.01.2024).
- Petersen N., Wasilczyk P., *The Primacy of EU Law and the Polish Constitutional Law Judgment*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 734.568 – 06.2022.
- Półtorak N., *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy”, grudzień 2021.
- Sołtys A., *Pluralistyczna koncepcja relacji prawa UE i prawa krajowego wobec współczesnych wyzwań dla europejskiego porządku konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 4.

- Wójtowicz K., *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99).
- Wyrozumska A., *Wyrok FTK z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 9.
- Ziller J., *The Conseil d’Etat refuses to follow the Pied Piper of Karlsruhe*, 24.04.2021, „Verfassungsblog”, <https://verfassungsblog.de/the-conseil-detat-refuses-to-follow-the-pied-piper-of-karlsruhe/> (dostęp: 19.01.2024).

Akty prawne

- Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).
- Konstytucja Republiki Francuskiej z 4.10.1958 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (dostęp: 19.01.2024).
- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> (dostęp: 19.01.2024).
- Traktat z Lizbony (Dz.U. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271).
- Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej (Dz.U. C 191 z 29.07.1992 r., s. 1–112).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r., s. 47).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r., s. 13).
- Dyrektywa 2006/112/WE Rady z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347).
- Decyzja 2015/774 Europejskiego Banku Centralnego (UE) z 4.03.2015 r. w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (Dz.Urz. UE 2015, L 121, s. 20), zmieniona decyzją 2017/100 Europejskiego Banku Centralnego (UE) z 11.01.2017 r. (Dz.Urz. UE 2017, L 16, s. 51).

Orzecznictwo

- Decyzja RK z 9.04.1992 r., 92-308 DC.
- Decyzja RS z 21.04.2021 r., 393099.
- Opinia RG Cruza Villalóna z 14.01.2015 r., C-62/14, *Peter Gauweiler i in. v. Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:45.
- Wyrok CC z 22.10.1975 r., 232/1975.
- Wyrok CC z 5.06.1984 r., 170/1984.
- Wyrok FTK z 29.05.1974 r., BVerfGE 37.
- Wyrok FTK z 22.10.1986 r., BVerfGE 73.
- Wyrok FTK z 12.10.1993 r., BVerfGE 89, 155.
- Wyrok FTK z 30.06.2009 r., 2 BvE 2/08.
- Wyrok FTK z 6.07.2010 r., 2 BvR 2661/06.
- Wyrok FTK z 6.11.2019 r., 1 BvR 16/13.
- Wyrok FTK z 5.05.2020 r., 2 BvR 859/15.
- Wyrok RK z 15.10.2021 r., 2021-940 QPC, *Société Air France*.
- Wyrok RS z 8.02.2007 r., *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, nr 287110.
- Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49.
- Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010 r., poz. 108.
- Wyrok TK z 14.07.2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.
- Wyrok TK z 7.10.2021 r., K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65.

- Wyrok TK z 11.12.2023 r., K 8/21, Dz.U. z 2023 r., poz. 2735.
- Wyrok TS z 15.07.1964 r., C-6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.
- Wyrok TS z 9.03.1978 r., C-106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49.
- Wyrok TS z 22.10.1987 r., C-314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452.
- Wyrok TS z 22.11.2005 r., C-144/04, *Mangold v. Helm*, ECLI:EU:C:2005:709.
- Wyrok TS z 26.02.2013 r., C-399/11, *Melloni v. Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107.
- Wyrok TS z 8.09.2015 r., C-105/14, *Taricco*, ECLI:EU:C:2015:555.
- Wyrok TS z 5.12.2017 r., C-42/17, *Taricco II (M.A.S. i M.B.)*, ECLI:EU:C:2017:936.
- Wyrok TS z 10.12.2018 r., C-621/18, *Wightman i in.*, ECLI:EU:C:2018:999, pkt 63.
- Wyrok TS z 11.12.2018 r., C-493/17, *Weiss i in*, ECLI:EU:C:2018:1000.
- Wyrok TS z 6.10.2020 r., C-512/18, *French Data Network*, ECLI:EU:C:2020:791.