

Cezary Mik

Opinia prawna dotycząca orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w przedmiocie pierwszeństwa prawa UE¹

Legal opinion concerning the judgment of the Federal Constitutional Court of Germany on the primacy of EU law

In the author's view, the judgment of the FCC concerning activities of the European Central Bank regarding the primacy of EU law over national law is of significance, due into the authority of the German constitutional court. However, it does not translate directly to foreign conditions. The view expressed in the judgment is that the *ultra vires* doctrine forms limits to the principle of primacy of European Union law over member state law. As a result, the principle of primacy may only be binding within the scope of the European Union law. Moreover, criteria of assessment of EU's legislative activity and ECJ's jurisprudence are drafted from the perspective of the *ultra vires* doctrine.

Keywords: Germany, judgment, CJEU, ECB, European Union

W ocenie autora wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego dotyczący działań Europejskiego Banku Centralnego w zakresie prymatu prawa unijnego przed prawem krajowym jest doniosły ze względu na autorytet niemieckiego sądu konstytucyjnego. Nie ma natomiast bezpośredniego przełożenia na warunki zagraniczne. W wyroku wyraża się pogląd, że granicą zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym jest doktryna *ultra vires*. W rezultacie zasada pierwszeństwa może działać jedynie w granicach działania prawa unijnego. Formuluje się też kryteria oceny działalności legislacyjnej Unii i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE z perspektywy doktryny *ultra vires*.

Słowa kluczowe: RFN, wyrok, TSUE, EBC, Unia Europejska

Profesor doktor hab. nauk prawnych ■
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WARSZAWA, POLSKA ■
c.mik@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6758-1909>

Uwagi ogólne

Opinia dotyczy skutków orzeczenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN (dalej: ZTK, w cytatach także Federalny Trybunał Konstytucyjny) z 5 maja 2020 r. dotyczącego działań Europejskiego Banku Centralnego w zakresie pierw-

¹ *Opinia w sprawie skutków orzeczenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN z 5 maja 2020 r. dotyczącego działań Europejskiego Banku Centralnego w zakresie prymatu prawa unijnego przed prawem krajowym* sporządzona 12 czerwca 2020 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WAPM-938/20.

szeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym. W związku z tym zostanie ona podzielona na trzy zasadnicze części. Pierwsza będzie dotyczyła syntetycznego wyjaśnienia zakresu zastosowania zasady pierwszeństwa. W części drugiej zrekonstruowana zostanie prawna treść orzeczenia niemieckiego Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. W ostatniej części wskazane będzie jego znaczenie z perspektywy zasady pierwszeństwa prawa unijnego.

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej

Uwagi ogólne

Zasada pierwszeństwa wobec prawa krajowego uznawana jest, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał Sprawiedliwości lub TSUE) oraz w doktrynie prawa unijnego, za zasadę systemową porządku prawnego Unii Europejskiej, a nawet jego cechą specyficzną², odróżniającą ją m.in. od prawa międzynarodowego. Nie jest ona jednoznacznie wyartykułowana w traktatach założycielskich Unii, lecz została z nich wywiedziona przez Trybunał Sprawiedliwości. Zazwyczaj wskazuje się, że pierwszym wyrokiem, w którym Trybunał uznał zasadę pierwszeństwa był wyrok w sprawie *F. Costa vs. E.N.E.L.* z 15 lipca 1964 r.³ W doktrynie (J. Wouters) wskazuje się jednak trafnie, że już wcześniej Trybunał uznał pierwszeństwo, tyle że w odniesieniu do traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali⁴, gdzie stwierdził, że traktat i protokół do niego dołączony, po ich ratyfikacji przez państwa członkowskie, mają pierwszeństwo przed prawem krajowym.

Kiedy Trybunał Sprawiedliwości przywołuje zasadę pierwszeństwa, zazwyczaj nie wskazuje jej podstawy prawnej. Można byłoby przyjąć, że stanowi ona zasadę

² Zob. opinie Trybunału Sprawiedliwości nr 1/91 w sprawie zawarcia porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym z 14 grudnia 1991 r., pkt 21, ECLI:EU:C:1991:490. Bardziej współcześnie zob. m.in. opinię 2/13 dotyczącą projektu umowy międzynarodowej w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 18 grudnia 2014 r., pkt 166, ECLI:EU:C:2014:2454. Trybunał uznał, że pierwszeństwo, obok skutku bezpośredniego, jest szczególną cechą związaną z samą naturą prawa Unii. Zauważył przy tym, że „podstawowe cechy charakterystyczne prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą, które są obecnie zaangażowane – jak przypomniano w art. 1 akapit drugi TUE – „w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy” (pkt 167).

³ Sprawa o sygn. akt 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁴ Wyrok w sprawie *J.-E. Humblet* z 16 grudnia 1960 r., sygn. akt 6/60, ECLI: ECLI:EU:C:1960:48.

ogólną prawa o szczególnym znaczeniu. Jednak pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej przed prawem państw członkowskich wywodzi się obecnie z art. 4 ust. 3 traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)⁵ – zasada lojalnej współpracy czy też solidarności – na mocy którego wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są podejmować wszelkie ogólne i szczegółowe środki zapewniające wykonanie traktatu⁶. W tle zasady pierwszeństwa leży zatem znany w prawie międzynarodowym obowiązek wykonywania podjętych zobowiązań w dobrej wierze, który powiązany jest z zakazem powoływania się na prawo krajowe w celu uwolnienia się od wykonania zaciągniętych zobowiązań (art. 26 i 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.)⁷.

W sprawie *F. Costa vs. E.N.E.L.* TSUE stworzył wszakże również bardziej specyficzne uzasadnienie pierwszeństwa. Orzekł mianowicie, że: „Włączenie do prawa każdego państwa członkowskiego przepisów pochodzących od Wspólnoty i, bardziej ogólnie, pojęć i ducha Traktatu sprawia, że w efekcie przyznanie przez państwa pierwszeństwa jednostronnemu i późniejszemu środkowi nad systemem prawnym, który został przez nie zaakceptowany na zasadzie wzajemności staje się niemożliwe. Środek taki nie może być sprzeczny z takim systemem prawnym”. Podkreślił on, że „moc wykonawcza (fr. *force exécutoire*; ang. *executive force*) prawa wspólnotowego nie może być uzależniona od tego, w jakim państwie ono działa, gdyż inaczej naraża się na niebezpieczeństwo cele traktatowe i narusza jego zasady. Tylko wówczas, gdy traktat na to wyraźnie pozwala i zgodnie z procedurami przewidzianymi zgodnie z nim, państwa mogą korzystać ze środków jednostronnych. Szczególnym wyrazem pierwszeństwa są rozporządzenia wspólnotowe, które, zgodnie z ówczesnym art. 189 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej [obecnie art. 288 traktatu o funkcjonowaniu

⁵ Zgodnie z tym postanowieniem „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”.

⁶ R. Geiger, Komentarz do art. 4 [w:] *European Union Treaties. A Commentary*, red. R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, München 2015, s. 27–28.

⁷ Z zasady lojalnej współpracy wyprowadza się też inne narzędzia integracyjne, jak np. skutek bezpośredni przepisów unijnych w prawie krajowym czy obowiązek wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym. Zob. komentarz W. Czaplińskiego do ówczesnego art. 10 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, odpowiednika obecnego art. 4 ust. 3 TUE, *idem* [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. I (art. 1–60), red. A. Wróbel, Warszawa 2008, s. 248 i n., zwłaszcza s. 274 i n.

Unii Europejskiej, dalej: TFUE], do którego nie wolno składać zastrzeżeń, mają moc obowiązującą (fr. *valeur obligatoire*; ang. *shall be binding*) i są bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim. Przyznanie pierwszeństwa aktom krajowym prowadziłyby do utraty wspólnotowego charakteru prawa tworzonego na podstawie traktatu i podważenia podstawy prawnej samej Wspólnoty”.

Prawo Unii Europejskiej uważa się za autonomiczne w stosunku do prawa państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości podkreśla, że autonomia i pierwszeństwo są z sobą nierozzerwalnie związane. Jak wynika z wyroku w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* z 17 grudnia 1970 r.⁸, państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy prawa krajowego i koncepcje prawa krajowego w celu oceny ważności środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty (Unii), ponieważ miałyby to szkodliwy wpływ na jednolitość i skuteczność prawa wspólnotowego. Prawo wynikające z TUE jako niezależnego źródła prawa nie może być ze względu na swoją rzeczywistą naturę (ang. *its very nature*) pozbawione swego charakteru jako prawa wspólnotowego (unijnego) i bez podania w wątpliwość podstawy prawnej samej Wspólnoty (Unii). Z tego względu ważność środka wspólnotowego lub jego skuteczność w państwie członkowskim nie mogą być podważane na mocy twierdzenia, że naruszają one konstytucyjne prawa podstawowe tego państwa lub zasady krajowej struktury konstytucyjnej. Konsekwencją autonomii w powiązaniu z pierwszeństwem jest też założenie, że prawo unijne ma być interpretowane jednolicie w całej Unii Europejskiej (stąd procedura pytań prejudycjalnych z art. 267 TFUE: Trybunał Sprawiedliwości jest wyłącznie właściwy do dokonywania wiążącej wykładni prawa wspólnotowego).

W aktualnym stanie prawa Unii Europejskiej należy także przywołać deklarację nr 17 włączoną do aktu końcowego Konferencji międzyrządowej z Lizbony z 2007 r., dość specyficzną w swojej treści (deklaracja nie tylko wyraża stanowisko uczestników Konferencji międzyrządowej, lecz także przywołuje pogląd służb prawnych Rady), która brzmi: „Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Ponadto Konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego Konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07 (JUR 260)”. Opinia Służby Prawnej Rady z 22 czerwca 2007 r.: „Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa vs. ENEL*), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie

⁸ Sprawa o sygn. akt 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

Zakres zastosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego: zarys problematyki

■ W sferze stosowania prawa

Trybunał Sprawiedliwości postrzega ją przede wszystkim jako regułę kolizyjną, która chociaż aktualizuje się w konkretnych okolicznościach, to jednak w sposób rygorystyczny przesądza o każdorazowym prymacie prawa Unii Europejskiej przed prawem państw członkowskich. Zasada ta nakazuje każdemu organowi państwa członkowskiego (sądowi, trybunałowi, organowi administracyjnemu, centralnemu i regionalnemu/lokalnemu, rządowemu i samorządowemu), aby w razie sprzeczności normy unijnej z jakąkolwiek normą krajową (wcześniejszą, późniejszą, konstytucyjną⁹, ustawową, administracyjną, prawem miejscowym, aktem generalnym i indywidualnym, porozumieniem zbiorowym), zapewnił z urzędu stosowanie normy unijnej, pozostawiając bez skutku (bez rozpoznania) normę krajową¹⁰. Nie ma tutaj znaczenia charakter stosunków, w których dochodzi do kolizji, ani dziedzina prawa krajowego. Zasada pierwszeństwa znajduje zastosowanie do całego prawa unijnego, bez względu na to, w jakim źródle jest ono wyrażone i jakiej dziedziny dotyczy.

W wyroku w sprawach *A. Melki i S. Abdeli* z 22 czerwca 2010 r.¹¹ TSUE w pewien sposób podsumował dotychczasowe orzecznictwo na temat zasady pierwszeństwa, stwierdzając: „Trybunał orzekł już, że sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów (zob. w szczególności przywołany wyżej wyrok w sprawie *Simmmenthal*, pkt 21, 24; wyroki: z 20 marca 2003 r. w sprawie C187/00 *KutzBauer*, Rec. s. I2741, pkt 73; z 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C387/02, C391/02 i C403/02 *Berlusconi i in.*, Zb. Orz. s. I3565, pkt 72; a także z 19 listopada 2009 r. w sprawie C314/08 *Filipiak*, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 81).

⁹ Sprawy: *Spiegel Online GmbH* z 29 lipca 2019 r., sygn. akt C-516/17, pkt 19, ECLI:EU:C:2019:625; *Heinrich Weiss and Others* z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt C-493/17, pkt 78, ECLI:EU:C:2018:1000; *Funke Medien NRW GmbH* z 29 lipca 2019 r., sygn. akt C-469/17, pkt 30, ECLI:EU:C:2019:623.

¹⁰ R. Geiger, Komentarz do art. 4, *op. cit.*, s. 28–29.

¹¹ Sprawy o sygn. akt C188/10 i C189/10, pkt 43 i 44, ECLI:EU:C:2010:206.

Byłyby bowiem sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie, nawet tymczasowo, pełnej skuteczności prawa Unii (zob. wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 22; a także wyrok z 19 czerwca 1990 r. w sprawie C213/89 *Factortame* i in., Rec. s. I2433, pkt 20). Byłoby tak, gdyby w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu zastrzeżone było dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecjonalne, nawet gdyby wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności tego prawa były tylko przejściowe (zob. podobnie wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 23)”.

Zasada pierwszeństwa generuje również zakaz kwestionowania ważności aktów prawnych Unii Europejskiej przez organy krajowe, w tym zwłaszcza organy stosujące prawo unijne¹². Wynika to z powiązania omawianej zasady z autonomią unijnego porządku prawnego. A zatem w razie wątpliwości związanych z ważnością aktu unijnego organ krajowy (sąd) ma prawo lub, jeśli jest organem ostatniej instancji, obowiązek zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości jako organu wyłącznie właściwego do orzekania w sprawie ważności aktów unijnych (art. 267 TFUE).

Naruszenie zasady pierwszeństwa przez stosowanie prawa krajowego (orzecznictwo sądowe, lecz w zasadzie nie odosobnione orzeczenia; decyzje i praktyki administracyjne) sprzeczne z prawem Unii Europejskiej może powodować wszczęcie procedury z art. 258–260 TFUE (skarga na naruszenie zobowiązań członkowskich). Na poziomie krajowym naruszenie zasady pierwszeństwa powiązane z naruszeniem praw jednostki chronionych prawem wspólnotowym rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą państw członkowskich.

■ W sferze stanowienia prawa

W sprawie *Simmenthal* z 9 marca 1978 r.¹³ Trybunał Sprawiedliwości posunął się daleko i wypowiedział na temat stanowienia prawa krajowego. Stwierdził, że wejście w życie traktatu i bezpośrednie stosowanie środków instytucjonalnych powoduje, że sprzeczne z nimi przepisy obowiązującego prawa krajowego są automatycznie bezskuteczne (fr. *inapplicable de plein droit*; ang. *automatically inapplicable*). Więcej nawet, niemożliwe jest ważne przyjęcie (fr. *la formation va-*

¹² Wyrok TSUE w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* z 17 grudnia 1970 r., sygn. akt C-11/70, pkt 3, ECLI:EU:C:1970:114.

¹³ Sprawa o sygn. akt 106/77, pkt 17, ECLI: ECLI:EU:C:1978:49.

lable; ang. *valid adoption*) krajowych środków ustawodawczych w zakresie, w jakim byłyby one sprzeczne z przepisami wspólnotowymi.

W swojej współczesnej praktyce orzeczniczej jednak Trybunał zachowuje bardziej powściągliwe stanowisko, zgodnie z którym przyjęcie aktów prawnych sprzecznych z prawem unijnym może powodować wszczęcie procedur z art. 258–260 TFUE. Nie dochodzi zatem do sytuacji, kiedy uchwalenie aktu krajowego sprzecznego z prawem unijnym automatycznie uchyla akt prawa krajowego. Prawo krajowe zachowuje autonomię walidacyjną¹⁴. To samo dotyczy zawierania przez państwa członkowskie umów międzynarodowych w przypadku, gdy kompetencja należy wyłącznie do Unii Europejskiej lub ma charakter mieszany. Uchwalenie ustawy sprzecznnej z prawem Unii Europejskiej, a więc uchylającej zasadzie pierwszeństwa w powiązaniu z naruszeniem praw jednostek chronionych prawem wspólnotowym, rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą państw członkowskich.

■ Ograniczenia działania zasady pierwszeństwa

Zasada pierwszeństwa dotyczy prawa Unii Europejskiej. Zarazem odnosi się jedynie do prawa Unii Europejskiej, a nie aktów niemających charakteru prawnie wiążącego (zwłaszcza w rozumieniu art. 288 TFUE, ale także różnych komunikatów, rezolucji itp.). Ponadto Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że zasada ta działa jedynie w zakresie zastosowania prawa unijnego. Nawet jeśli przepis krajowy znajdujący się poza zakresem prawa Unii odsyła do tego prawa, zasada pierwszeństwa nie ma zastosowania¹⁵. Ograniczenia takie można uznać za natu-

¹⁴ Wyrok w sprawie *K. Filipiak* z 19 listopada 2009 r., sygn. akt C-314/08, ECLI:EU:C:2009:719. Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „[82] W myśl zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego kolizja pomiędzy przepisem prawa krajowego a przepisem traktatu stosowanym bezpośrednio jest rozwiązywana przez sąd krajowy poprzez zastosowanie prawa wspólnotowego i w razie potrzeby odmowę stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, a nie poprzez stwierdzenie nieważności przepisu krajowego, przy czym właściwość organów i sądów jest w tym zakresie sprawą każdego państwa członkowskiego. [83] W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż niezgodność z prawem wspólnotowym późniejszej normy prawa krajowego nie powoduje, że norma ta przestaje istnieć. W zetknięciu się z taką sytuacją sąd krajowy ma obowiązek odstąpić od stosowania tej normy, przy czym obowiązek ten nie ogranicza kompetencji sądów krajowych do stosowania tych spośród różnych procedur w ramach krajowego porządku prawnego, które są właściwe dla ochrony praw podmiotowych jednostek przyznanych przez prawo wspólnotowe (wyrok z 22 października 1998 r. w sprawach połączonych od C10/97 do C22/97, *IN.CO.GE.90 i in.*, Rec. s. I6307, pkt 21)”

¹⁵ Wyrok w sprawie *Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești* z 7 lipca 2011 r., sygn. akt C-310/10, pkt 47, ECLI:EU:C:2011:467. Trybunał stwierdził: „O ile konieczność zapewnienia jednolitej wykładni przepisów prawa Unii może, jak zostało to przypomniane powyżej, uzasadniać rozciągnięcie właściwości Trybunału w zakresie wykład-

ralnie i nierozłącznie związane z istotą zasady pierwszeństwa. Ponadto niekiedy w doktrynie podnosi się, że ograniczeniem działania zasady pierwszeństwa może być również inna zasada ustrojowa Unii, a mianowicie zasada ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich z art. 4 ust. 2 TUE¹⁶.

Sądy konstytucyjne państw członkowskich a zasada pierwszeństwa

Sądy konstytucje lub sądy najwyższe dysponujące kompetencją do kontroli konstytucyjności prawa w państwach członkowskich są strażnikami autonomii i spójności krajowych porządków prawnych, a także nadrzędności konstytucji państwowej. Niemniej z perspektywy prawa Unii Europejskiej ich zachowania są uważane za zachowania państw podlegające ocenie z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej¹⁷. Są one zatem przypisywane państwom. Niestosowanie lub wadliwe stosowanie prawa unijnego przez sąd konstytucyjny może być uznane za naruszenie zobowiązań członkowskich i powodować powstanie obowiązku odszkodowawczego. Orzeczenia sądów konstytucyjnych stanowią jedynie element stanu faktycznego ocenianego przez Trybunał Sprawiedliwości, ewentualne źródło uchybienia prawu unijnemu, a nie element stanu prawnego, składnik wzorca oceny zgodności z prawem określonych zachowań. Z perspektywy unijnej wypowiedzi orzecznicze sądów konstytucyjnych nie mogą również uwolnić państwa członkowskiego od odpowiedzialności za naruszenia zobowiązań członkowskich¹⁸, np. przez odroczenie obowiązku usunięcia skutków aktu prawa kra-

ni na treść takich przepisów, również w przypadku, gdy mają one zastosowanie do danej sytuacji jedynie pośrednio, ze względu na zawarte w przepisie prawa krajowego odesłanie do nich, to wniosek ten nie może natomiast prowadzić – bez naruszenia podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi – do przyznania takiemu przepisowi prawa Unii pierwszeństwa przed przepisami krajowymi wyższymi rangę, które nakazywałyoby, w odniesieniu do takiej sytuacji, pominięcie takiego przepisu prawa krajowego lub nadanej mu wykładni?

¹⁶ Zgodnie z tym postanowieniem: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”.

¹⁷ Zob. na temat napięć między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a sądami konstytucyjnymi państw członkowskich obszernie: D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne. Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?*, Warszawa 2016; K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

¹⁸ Wyrok w sprawie *Komisja Europejska vs. Belgia* z 10 lipca 2014 r., sygn. akt C-421/12, ECLI:EU:C:2014:2064, „[42] Królestwo Belgii podniosło, że uchybienie zarzucane

jowego sprzecznego z prawem unijnym¹⁹. Nie mogą uniemożliwiać stosowania

przez Komisję zostało «skorygowane» na skutek wyroków Cour constitutionnelle nr 55/2011 z 6 kwietnia 2011 r. i nr 192/2011 z 15 grudnia 2011 r. stwierdzających niekonstytucyjność art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 2010 r. [43] Jednakże należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może posługiwać się przepisami, praktykami lub sytuacjami właściwymi dla jego wewnętrznego porządku prawnego w celu uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z norm prawnych Unii (zob. w szczególności wyroki: *Komisja/Luksemburg*, C450/00, EU:C:2001:519, pkt 8; *Komisja/Luksemburg*, C375/04, EU:C:2005:264, pkt 11). [44] Ponadto, istnienie środków prawnych przed sądami krajowymi nie przesądza o możliwości wniesienia skargi w trybie art. 258 TFUE, albowiem każdy z powyższych środków służy innym celom i wywołuje odmienne skutki (zob. wyrok *Komisja/Włochy*, C87/02, EU:C:2004:363, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). [45] Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału występowanie uchybienia powinno być oceniane w zależności od sytuacji państwa członkowskiego, jaka ma miejsce w dniu upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii (zob. wyroki: *Komisja/Hiszpania*, C168/03, EU:C:2004:525, pkt 24; *Komisja/Niemcy*, C152/05, EU:C:2008:17, pkt 15; *Komisja/Luksemburg*, C282/08, EU:C:2009:55, pkt 10). Zmiany wprowadzone w okresie późniejszym nie mogą być uwzględnione przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: *Komisja/Irlandia*, C482/03, EU:C:2004:733, pkt 11; *Komisja/Szwecja*, C185/09, EU:C:2010:59, pkt 9). [46] Poza tym Trybunał już orzekł, że orzecznictwo krajowe, zakładając że jest ono utrwalone, dotyczące wykładni przepisów prawa wewnętrznego w sposób uważany za zgodny z wymogami dyrektywy, nie może osiągnąć jasności i precyzji wymaganych w celu spełnienia wymogu pewności prawa, przy czym tak jest w szczególności w dziedzinie ochrony konsumentów (wyrok *Komisja/Niderlandy*, C144/99, EU:C:2001:257, pkt 21). [47] Z powyższego wynika, że okoliczności przytoczone przez Królestwo Belgii nie mają żadnego znaczenia dla wystąpienia uchybienia, które skądinąd nie zostało podważone przez to państwo członkowskie”.

¹⁹ Wyrok w sprawie *K. Filipiak* z 19 listopada 2009 r., sygn. akt C-314/08, ECLI:EU:C:2009:719. Według Trybunału, „[84] Z powyższego wynika, że w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącego przed sądem krajowym odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny daty utraty mocy obowiązującej spornych przepisów nie stanowi przeszkody dla tego, aby sąd krajowy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie stosował tych przepisów w ramach toczącego się przed nim sporu, jeżeli uzna je za sprzeczne z prawem wspólnotowym. [85] Ponieważ, jak to wynika z pkt 74 niniejszego wyroku, na pierwsze pytanie prejudycjalne udzielona została odpowiedź, że art. 43 WE i 49 WE sprzeciwiają się przepisom prawa krajowego takim jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, to na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że w tych okolicznościach zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne”.

prawa unijnego przez inne organy państwowe²⁰. W szczególności państwo członkowskie nie może uzależniać zachowania swoich organów wobec zasady pierwszeństwa od uprzedniego skierowania sprawy do sądu konstytucyjnego. Trybunał Sprawiedliwości podsumował swoje rozumowanie w tej kwestii w sprawie *Global Starnet Ltd* z 20 grudnia 2017 r.²¹. Orzekł w nim, co następuje: „[...] jeżeli sąd krajowy rozpoznaje spór dotyczący prawa Unii i uważa, iż przepis krajowy jest nie tylko sprzeczny z prawem Unii, ale ponadto niezgodny z konstytucją, to fakt, że stwierdzenie niezgodności przepisu prawa krajowego z konstytucją następuje w drodze obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego, nie pozbawia go uprawnienia lub nie zwalnia z obowiązku – przewidzianych w art. 267 TFUE – polegających na wystąpieniu do Trybunału z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii. Skuteczność prawa Unii byłaby bowiem zagrożona, gdyby istnienie obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego mogło uniemożliwić sądowi krajowemu rozpoznającemu spór dotyczący prawa Unii wykonanie uprawnienia przyznanego mu w art. 267 TFUE, a polegającego na wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii w celu umożliwienia mu stwierdzenia, czy przepis prawa krajowego jest zgodny z prawem Unii (wyrok z 4 czerwca 2015 r., *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, sygn. akt C5/14, EU:C:2015:354, pkt 34, i przytoczone tam orzecznictwo).

Z powyższych rozważań Trybunał wywnioskował, że funkcjonowanie systemu współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi ustanowione w art. 267 TFUE oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii wymagają, aby sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do Trybunału z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją (wyrok

²⁰ Sprawa *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH* z 4 czerwca 2015 r., sygn. akt C-5/14, pkt 33, ECLI:EU:C:2015:354: „Niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii byłyby bowiem wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego co niezbędne do pominięcia przepisów prawa krajowego stojących ewentualnie na przeszkodzie pełnej skuteczności norm Unii (zob. wyroki: *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; *Factortame i in.*, C213/89, EU:C:1990:257, pkt 20; a także podobnie *Križan i in.*, C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 70). Byłoby tak, gdyby w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu było zastrzeżone dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecyjne, nawet gdyby wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności tego prawa były tylko przejściowe (zob. wyrok *A.*, C-112/13, EU:C:2014:2195, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

²¹ Sprawa o sygn. akt C-322/16, pkt 21–26, ECLI:EU:C:2017:985.

z 4 czerwca 2015 r., *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, sygn. akt C5/14, EU:C:2015:354, pkt 35, i przytoczone tam orzecznictwo).

Z powyższych uwag wynika, że skuteczność prawa Unii byłaby zagrożona, a zasada skuteczności (*effet utile*) art. 267 TFUE osłabiona, gdyby ze względu na postępowanie w sprawie kontroli zgodności z konstytucją sąd krajowy nie mógł zwrócić się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi i bezpośrednio nadać prawu Unii zastosowania zgodnego z decyzją lub orzecznictwem Trybunału (zob. podobnie wyrok z 4 czerwca 2015 r., *Rernkraftwerke Lippe-Ems*, sygn. akt C5/14, EU:C:2015:354, pkt 36, i przytoczone tam orzecznictwo).

Ponadto, o ile prawdą jest, że procedura przewidziana w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów, o tyle jednak w sytuacji, gdy nie istnieje w prawie krajowym żaden środek prawny do zaskarżenia wyroku sądu krajowego, to sąd ten jest co do zasady zobowiązany wystąpić do Trybunału zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, jeśli podniesiona została przed nim kwestia dotycząca wykładni prawa Unii (wyrok z 9 września 2015 r., *Ferreira da Silva e Brito i in.*, sygn. akt C160/14, EU:C:2015:565, pkt 37).

Okoliczność, że Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) wypowiedział się w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego, które są przedmiotem również drugiego pytania prejudycjalnego, z postanowieniami włoskiej konstytucji, które sąd odsyłający uważa za normy referencyjne zasadniczo identyczne z art. 26, 49, 56 i 63 TFUE oraz art. 16 karty praw podstawowych, nie ma żadnego wpływu na przewidziany w art. 267 TFUE obowiązek skierowania do Trybunału pytań dotyczących wykładni prawa Unii.

W świetle powyższego na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że art. 267 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, zasadniczo jest zobowiązany wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie interpretacji prawa Unii, nawet jeśli w ramach tego samego postępowania krajowego trybunał konstytucyjny danego państwa członkowskiego dokonał oceny zgodności przepisów krajowych z konstytucją w świetle norm referencyjnych o treści analogicznej do treści postanowienia prawa Unii²².

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *A. A.* z 11 września 2014 r.²², dodał, że „prawo Unii, a w szczególności art. 267 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którym sądy powszechne orzekające w drugiej lub w ostatniej instancji muszą – w wypadku gdy uważają, że ustawa krajowa jest niezgodna z art. 47 karty – wnieść w toku postępowania wnioski do trybunału konstytucyjnego o uchylenie ustawy ze skutkiem *erga*

²² Sprawa o sygn. akt C-112/13, pkt 46, ECLI:EU:C:2014:2195.

omnes, zamiast odstąpić od jej stosowania w danej sprawie, jeśli priorytetowy charakter tego postępowania w sprawie kontroli zgodności z konstytucją stanowi przeszkodę dla wykonania przez te sądy powszechne ich uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi lub dla spełnienia ich obowiązku w tym zakresie, zarówno przed wniesieniem takiego wniosku do sądu krajowego sprawującego kontrolę zgodności z konstytucją ustaw, jak i, w danym wypadku, po wydaniu orzeczenia dotyczącego wspomnianego wniosku przez ten sąd. Natomiast prawo Unii, a w szczególności art. 267 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu, gdy wspomnianym sądom powszechnym pozostawiono swobodę:

- zwrócenia się do Trybunału z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważają za niezbędne, na każdym etapie postępowania, który uznają za odpowiedni, nawet po zakończeniu postępowania wpadkowego dotyczącego ogólnej kontroli ustaw;
- przyjęcia każdego niezbędnego środka w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych przez porządek prawny Unii; oraz
- odstąpienia, po zakończeniu takiego postępowania wpadkowego, od stosowania rozpatrywanego krajowego przepisu ustawowego, jeżeli uważają go za niezgodny z prawem Unii. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy uregulowanie krajowe może być interpretowane zgodnie z tymi wymogami prawa Unii²³.

Rozpatrując relacje między prawem Unii Europejskiej a sądami konstytucyjnymi, należy zauważyć, że od pewnego czasu włączyły się one w procedurę zadania pytań prejudycjalnych. Czynią tak np. sądy konstytucyjne Belgii – Grondwetlijk Hof/Cour constitutionnelle²³, Litwy – Lietuvos Respublikos Konstitucinis

²³ Sprawy: *Inter-Environnement Wallonie ASBL* z 29 lipca 2019 r., sygn. akt C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622; *Paul Vervloet* z 21 grudnia 2016 r., sygn. akt C-76/15, ECLI:EU:C:2016:975; *X* z 17 maja 2017 r., sygn. akt C-68/15, ECLI:EU:C:2017:379; *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.* z 28 lipca 2016 r., sygn. akt C-543/14, ECLI:EU:C:2016:605; *Base Company NV* z 11 czerwca 2015 r., sygn. akt C-1/14, ECLI:EU:C:2015:378; *Mohamed M'Bodj* z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452; *Isabelle Gielen* z 9 października 2014 r., sygn. akt C-299/13, ECLI:EU:C:2014:2266; *Pelckmans Turnhout NV* z 8 maja 2014 r., sygn. akt C-483/12, ECLI:EU:C:2014:304; *Institut professionnel des agents immobiliers (IPI)* z 7 listopada 2013 r., sygn. akt C-473/12, ECLI:EU:C:2013:715; *Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA* z 26 września 2013 r., sygn. akt C-195/12, ECLI:EU:C:2013:598; *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL* z 11 lipca 2013 r., sygn. akt C-57/12, ECLI:EU:C:2013:517; *Eric Libert* z 8 maja 2013 r., sygn. akt C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288; *Inter-Environnement Bruxelles ASBL* z 22 marca 2012 r., sygn. akt C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159; *I.B.* z 21 października 2010 r., sygn. akt C-306/09, ECLI:EU:C:2010:626; *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL* z 1 marca 2011 r., sygn. akt C-326/09, ECLI:EU:C:2011:100.

Teismas²⁴, RFN – Bundesgerichtshof²⁵, Włoch – Corte costituzionale²⁶, Rumunii – Curtea Constituțională²⁷, Luksemburga – Cour constitutionnelle²⁸, Słowenii – Ustavno sodišče²⁹, Hiszpanii – Tribunal Constitucional³⁰. Zadają one pytania w postępowaniach różnego rodzaju, często jednak ze skargi konstytucyjnej, jeśli należy ona do właściwości sądu konstytucyjnego. Uznają one w ten sposób, że w zakresie działania prawa Unii Europejskiej organem właściwym do dokonywania wykładni tego prawa i orzekania o jego ważności jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zadając pytania prejudycjalne, są związane odpowiedzią (wyrokiem wstępnym). Przy tym Trybunał Sprawiedliwości podkreśla, że nie udzieli odpowiedzi na pytania sądów konstytucyjnych (podobnie zresztą jak innych sądów) o charakterze hipotetycznym czy doradczym, ani też wyłącznie w kwestiach prawa krajowego³¹.

Z perspektywy sądów konstytucyjnych zasada pierwszeństwa bywa jednak trudna do zaakceptowania w sytuacji, gdy pojawia się konflikt z normami konstytucyjnymi, zwłaszcza chroniącymi prawa jednostki³², ale również z niektórymi

²⁴ Sprawy: *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* z 13 listopada 2019 r., sygn. akt C-2/18, ECLI:EU:C:2019:962; *Administratīvā rajona tiesa* z 7 sierpnia 2018 r., sygn. akt C-120/17, ECLI:EU:C:2018:638; *Julius Sabatauskas i in.* z 9 października 2008 r., sygn. akt C-239/07, ECLI:EU:C:2008:551.

²⁵ Sprawy: *Spiegel Online GmbH* z 29 lipca 2019 r., sygn. akt C-516/17, ECLI:EU:C:2019:625; *Heinrich Weiss and Others* z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000; *Funke Medien NRW GmbH* z 29 lipca 2019 r., sygn. akt C-469/17, ECLI:EU:C:2019:623; *Peter Gauweiler* z 16 czerwca 2015 r., sygn. akt C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

²⁶ Sprawy: *M.A.S.* z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936; *Raffaella Mascolo* (C22/13), *Alba Forni* (C61/13), *Immacolata Racca* (C-62/13) z 26 listopada 2013 r., ECLI:EU:C:2014:2401.

²⁷ Sprawa *Relu Adrian Coman* z 5 czerwca 2018 r., sygn. akt C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

²⁸ Sprawa *ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA* z 8 marca 2017 r., sygn. akt C-321/15, ECLI:EU:C:2017:179.

²⁹ Sprawa *Tadej Kotnik i in.* z 19 lipca 2016 r., sygn. akt C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570.

³⁰ Sprawa *Stefano Melloni* z 26 lutego 2013 r., sygn. akt C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.

³¹ Tak np. *Peter Gauweiler* z 16 czerwca 2015 r., sygn. akt C-62/14, pkt 12 i 13, ECLI:EU:C:2015:400, z przywołaniem wyroku w sprawie *Kleinwort Benson*, sygn. akt C346/93, EU:C:1995:85.

³² Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *A.* z 11 września 2014 r., sygn. akt C-112/13, pkt 44, ECLI:EU:C:2014:2195. Trybunał stwierdził, że „w wypadku gdy prawo Unii przyznaje państwom członkowskim swobodę uznania w ramach wdrażania aktu prawa Unii, organy i sądy krajowe są uprawnione do zapewnienia poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych przez konstytucję krajową, o ile zastosowanie krajowych standardów ochrony praw podstawowych nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty, stosownie do wykładni Trybunału, ani pierw-

zasadami ustrojowymi, np. suwerennością państwa czy zwierzchnictwa ludu/narodu. Czy sąd konstytucyjny istotnie miałby pozostawić bez skutku normę konstytucyjną i stosować prawo unijne? Straciłby wówczas swoją pozycję i podważył fundamentalne zadania, które zostały mu przypisane. Ponadto prawo unijne w powiązaniu z jego pierwszeństwem prowadzi do erozji wyłączności w wykonywaniu niektórych funkcji sądów konstytucyjnych, np. w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw wykonujących prawo unijne czy umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską. W efekcie stwierdzenie niekonstytucyjności ustaw czy umów zawartych przez Unię nie może powodować zaniechania stosowania prawa unijnego. Przedmiotem sporu może być też sytuacja odwrotna, tj. przypadek, gdy sąd konstytucyjny podejmie się wykładni przepisów unijnych, czyniąc to odmiennie od tego, jak interpretuje określone pojęcia Trybunał Sprawiedliwości.

Rezultatem dążenia do obrony pozycji konstytucji państwowej i pozycji ustrojowej sądów konstytucyjnych jest wypracowanie w praktyce orzeczniczej tych sądów koncepcji, która można określić mianem (bardziej lub mniej) odpowiedzialnego *resistance*. Koncepcja ta obejmuje dwie istotne formuły, które w pewnym stopniu są z sobą powiązane, tj. doktrynę *ultra vires*³³ oraz doktrynę obrony tożsamości konstytucyjnej³⁴. W obu przypadkach istotną rolę w skali integracji europejskiej odegrał Związkowy Trybunał Konstytucyjny RFN (od czasów *Solange I* z 1974 r.)³⁵. W dużym uproszczeniu można przyjąć, że doktryna *ultra vires* jest wyrazem przekonania, że skoro Unia Europejska ma kompetencje przyznane, a nie domniemane, jak państwa członkowskie, czego obecnie potwierdzeniem są art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 TUE, podkreślające, że kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich, to nie może ona wkraczać aktami w dowolną materię, a jej kompetencje powinny być interpretowane powściągliwie, a nie rozszerzająco. Istnieją zatem granice kompetencji Unii Europejskiej, poza którymi dochodzi do naruszenia zasady przyznania. Z kolei doktryna ochrony tożsamości konstytucyjnej wiąże się z ochroną najbardziej podstawowych wartości i reguł konstytucyjnych państwa członkowskiego, łącznie z zasadą państwowości czy ochrony godności osoby ludzkiej i związanych z nią praw i wolności. W obydwu przypadkach, w rozumieniu sądów konstytucyjnych, można (a nawet trzeba) odmówić stosowania prawa unijnego. Zarazem troska o proces integracyjny prowadzi sądy konstytucyjne do poszanowania autonomicznych pól

szeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii (zob. podobnie wyrok *Melloni*, sygn. akt C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 60)”.

³³ Zob. P. Craig, *The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis*, „Common Market Law Review” 2011, Vol. 48, No 2, s. 395 i n.

³⁴ Zob. D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 189 i n.; K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne*, *op. cit.*, s. 95 i n.

³⁵ Zob. P.M. Huber, *The Federal Constitutional Court and European Integration*, „European Public Law” 2015, Vol. 21, No 1, s. 83 i n., zwłaszcza s. 88 i n.

działania obu rodzajów sądów i mechanizmów współdziałania sądów konstytucyjnych z Trybunałem Sprawiedliwości, a także do wypracowania koncepcji pozwalających ograniczyć sytuacje *resistance* do sytuacji wyjątkowych. W porównaniu z doktryną obrony tożsamości konstytucyjnej, doktryna *ultra vires* ma charakter nieco bardziej zobiektywizowany, aczkolwiek w obydwu przypadkach ma miejsce narodowe uwikłanie doktryn. Oznacza to, że niekoniecznie identycznie rozumie się formalne i materialne granice kompetencji Unii.

Orzeczenie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN z 5 maja 2020 r.

Uwagi wstępne

U źródeł orzeczenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r. leży decyzja Europejskiego Banku Centralnego (EBC) 2015/774 z 4 marca 2015 r. w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych³⁶, z późniejszymi zmianami (dalej: decyzja 2015/774). W związku z wydaniem decyzji i decyzji zmieniających³⁷ przed niemieckim Związkowym Trybunałem Konstytucyjnym wszczęto postępowanie ze skarg konstytucyjnych (sprawy 2BvR 859/15, 1651/15, 2006/15, 980/15). W związku z tym, że wchodziła w grę materia unijna, ZTK zdecydował się zawiesić postępowanie i skierować pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (postanowienie ZTK z 18 lipca 2017 r.). Pytania prejudycjalne brzmiały następująco³⁸: „1) Czy decyzja [...] 2015/774 [...] w brzmieniu [...] decyzji 2016/702 [...] względnie sposób jej wykonania narusza art. 123 ust. 1 TFUE?

Czy w szczególności naruszony zostaje art. 123 ust. 1 TFUE, gdy w ramach programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (PSPP)

a) szczegóły zakupu zostają podane do wiadomości w sposób uzasadniający na rynkach faktyczną pewność, że Eurosystem częściowo nabędzie obligacje emitowane przez państwa członkowskie?

b) nawet następczo nie zostają podane do wiadomości szczegóły dochowania terminów minimalnych między emisją papieru wartościowego na rynek pierwotny a jego wykupem na rynku wtórnym, w związku z czym w tym zakresie nie jest możliwa kontrola sądowa?

³⁶ Dz.Urz. UE L 121 z 14 maja 2015 r., s. 20.

³⁷ Są to decyzje: (UE) 2015/2464 Europejskiego Banku Centralnego z 16 grudnia 2015 r. zmieniająca decyzję (UE) 2015/774 (Dz.Urz. UE L 344 z 30 grudnia 2015 r., s. 1), Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2016/702 z 18 kwietnia 2016 r. zmieniająca decyzję (UE) 2015/774 (Dz.Urz. UE L 121 z 11 maja 2016 r., s. 24), Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2017/100 z 11 stycznia 2017 r. (Dz.Urz. UE L 16 z 20 stycznia 2017 r., s. 51).

³⁸ Pkt 16 wyroku prejudycjalnego.

c) nabyte obligacje nie zostają ponownie sprzedane, lecz są wszystkie zatrzymane do dnia ich zapadalności i w związku z tym zostają wycofane z rynku?

d) Eurosystem nabywa nominalnie rynkowe dłużne papiery wartościowe o ujemnej stopie zwrotu do wykupu?

2) Czy decyzja wskazana w [pytaniu pierwszym] narusza art. 123 TFUE w każdym wypadku, gdy biorąc pod uwagę zmienione warunki na rynkach finansowych, w szczególności ze względu na zmniejszenie liczby nabywalnych dłużnych papierów wartościowych, jej dalsze wykonanie wymaga stałego rozluźniania pierwotnie obowiązujących zasad zakupu i określone w orzecznictwie Trybunału ograniczenia programu zakupu obligacji, jaki stanowi PSPP, tracą swą skuteczność?

3) Czy [...] decyzja 2015/774 w aktualnym brzmieniu narusza art. 119 i art. 127 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 17–24 Protokołu w sprawie [SESB i EBC], ponieważ wykracza poza uregulowany w wymienionych przepisach mandat EBC dotyczący polityki pieniężnej i w związku z tym ingeruje w kompetencje państw członkowskich?

Czy przekroczenie mandatu EBC wynika w szczególności z tego, że

a) decyzja wskazana w pytaniu pierwszym, ze względu na wartość PSPP, wynoszącą w dniu 12 maja 2017 r. 1534,8 mld EUR, znacznie wpływa na warunki refinansowania państw członkowskich?

b) decyzja wskazana [w pytaniu pierwszym], biorąc pod uwagę wskazaną w lit. a poprawę warunków refinansowania państw członkowskich i jej wpływ na banki komercyjne, wywiera nie tylko pośrednie skutki w zakresie polityki gospodarczej, lecz również jej obiektywnie stwierdzalne skutki wskazują na cele programu leżące w polityce gospodarczej, przynajmniej równorzędnie z celami polityki pieniężnej?

c) decyzja wskazana [w pytaniu pierwszym] narusza zasadę proporcjonalności ze względu na jej silne skutki w zakresie polityki gospodarczej?

d) decyzji wskazanej [w pytaniu pierwszym] nie można zbadać pod kątem trwałego niezbędnego charakteru i proporcjonalności ze względu na brak szczególnego uzasadnienia podczas realizacji trwającej więcej niż dwa lata?

4) Czy decyzja wskazana [w pytaniu pierwszym] narusza w każdym wypadku art. 119 i art. 127 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 17–24 Protokołu w sprawie [SESB i EBC] z tego względu, że wartość PSPP, jego trwająca więcej niż dwa lata realizacja oraz wynikające z tego skutki w zakresie polityki gospodarczej skłaniają do odmiennej oceny niezbędnego charakteru i proporcjonalności PSPP i w związku z tym stanowi on od określonego momentu przekroczenie mandatu w zakresie polityki pieniężnej [EBC]?

5) Czy ewentualnie przyjęty w decyzji wskazanej w [pytaniu pierwszym] nieograniczony rozdział ryzyka przy niewykonaniu zobowiązania obligacji rządów centralnych i zrównanych z nimi emitentów pomiędzy krajowe banki centralne Eurosystemu narusza art. 123 i art. 125 TFUE oraz art. 4 ust. 2 TUE, gdy w związku z tym konieczna może stać się rekapitalizacja krajowych banków centralnych środkami budżetowymi??"

W odpowiedzi Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok prejudycjalny w sprawie *Heinrich Weiss i inni* z 11 grudnia 2018 r.³⁹ (dalej: *Weiss i in.*). TSUE w sentencji nie stwierdził niczego, co podważałoby ważność decyzji Europejskiego Banku Centralnego 2015/774 z 4 marca 2015 r. w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych, zmienionej decyzją Europejskiego Banku Centralnego 2017/100 z 11 stycznia 2017 r. Natomiast w odniesieniu do pytania piątego uznał je za hipotetyczne i tym samym niedopuszczalne. Po wydaniu wyroku prejudycjalnego ZTK nadal prowadził postępowanie.

Ostatecznie w orzeczeniu z 5 maja 2020 r. Związkowy Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do zarzutów podniesionych w skargach konstytucyjnych. Przytaczając je w pewnym uproszczeniu, można powiedzieć, że w pierwszym postępowaniu podniesiono trzy zarzuty: 1) zaniechania przez rząd federalny i Bundestag podjęcia kroków w celu zapewnienia wycofania lub niewdrożenia decyzji Europejskiego Banku Centralnego; 2) zaniechania przez Bundesbank wniesienia sprawy do EBC do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowanej przeciwko jego udziałowi w programie zakupu aktywów; 3) zastosowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 11 grudnia 2018 r. – sprawa 493/17, *Weiss i in.* – w ramach Ustawy Zasadniczej RFN. W postępowaniu drugim dwa zarzuty: 1) krajowej stosowalności (*domestic applicability*) i implementacji decyzji Europejskiego Banku Centralnego; 2) zaniechania rządu federalnego i niemieckiego Bundestagu, w ramach wykonywania ich obowiązków związanych z integracją europejską (*Integrationsverantwortung*), podjęcia kroków w celu zapewnienia uchylenia decyzji w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych oraz w celu podjęcia odpowiednich środków ograniczających, w największym możliwym stopniu, wpływ krajowy wynikający z dalszego wdrażania tych decyzji, a tytułem uzupełniającym, zaniechania przez rząd federalny i Bundestag udzielenia aktywnej odpowiedzi na pytanie o możliwość przywrócenia porządku kompetencyjnego w Unii Europejskiej oraz ochrony tożsamości konstytucyjnej Niemiec w rozpatrywanym zakresie. W postępowaniu trzecim jeden zarzut: zaniechania przez rząd federalny podjęcia odpowiednich kroków przeciwko działaniom Europejskiego Banku Centralnego w postaci programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych oraz w formie zakupów w ramach programu, za pośrednictwem których EBC: a) przekroczył mandat w zakresie polityki pieniężnej, naruszając kompetencje państw członkowskich w zakresie polityki gospodarczej, b) naruszył zakaz pieniężnego finansowania budżetów państw członkowskich przez banki centralne, c) naruszył tożsamość konstytucyjną Republiki Federalnej Niemiec. Wreszcie, w postępowaniu czwartym trzy zarzuty: 1) przeciwko programowi zakupów Europejskiego Banku Centralnego; 2) przeciwko udziałowi Bundesbanku we wdrażaniu programu zakupów sektora publicznego EBC; 3) przeciwko brakowi działania Bundesbanku,

³⁹ Sprawa o sygn. akt C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

rządu federalnego i Bundestagu w związku z programem zakupów oraz oczywiście pominięciu przez Bundesbank wydania oświadczenia, że nie będzie uczestniczyć w ponownie uruchomionym programie zakupu aktywów.

Związkowy Trybunał Konstytucyjny stwierdził dopuszczalność skarg w części zarzutów w pierwszych trzech postępowaniach. Natomiast w zakresie zarzutów podniesionych w postępowaniu pierwszym (zarzuty 2 i 3), postępowaniu drugim (zarzut 1) oraz w postępowaniu czwartym odrzucił skargę. W odniesieniu do dopuszczalności skargi ZTK orzekł, że: „W swojej kontroli Federalny Trybunał Konstytucyjny może rozważać – jako kwestię wstępną – akty instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej, jeżeli mają one wpływ na posiadaczy praw podstawowych w Niemczech [...]. Dzieje się tak, jeżeli akty te stanowią podstawę środków podjętych przez niemieckie organy państwowe [...] lub pociągają za sobą zobowiązania, wynikające z odpowiedzialności za integrację europejską (*Integrationsverantwortung*) i spoczywają na niemieckich organach konstytucyjnych, do podjęcia lub powstrzymania się od niektórych działań [...]. Dopuszczalne jest zatem zakwestionowanie aktów prawa wtórnego lub trzeciorzędnego prawa Unii (*tertiary EU law*) w drodze skargi konstytucyjnej w celu stwierdzenia, że niemieckie organy konstytucyjne naruszyły swoją odpowiedzialność w zakresie integracji europejskiej (*Integrationsverantwortung*) albo poprzez wdrożenie takich aktów, a następnie nie podejmując czynnych działań w celu zapewnienia (przywrócenia) zgodności z programem integracji europejskiej (*Integrationsprogramm*) [...]. W związku z takimi aktami Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy pozostają one w zakresie agendy integracji europejskiej (*Integrationsprogramm*) i przestrzega ograniczeń określonych w Ustawie Zasadniczej w odniesieniu do członkostwa Niemiec w Unii Europejskiej”.

Z kolei stwierdzając niedopuszczalność skargi konstytucyjnej w postępowaniu czwartym, ZTK uzasadnił swoje stanowisko następująco: „1. Skargi konstytucyjne skarżących w postępowaniu I są niedopuszczalne w zakresie, w jakim skarżący wnoszą o stwierdzenie, że wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2018 r. nie ma zastosowania w ramach Ustawy Zasadniczej. W tym względzie kwestionują bezpośrednio akt prawny instytucji UE, który nie jest dopuszczalnym zarzutem w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej. W swoim orzecznictwie Drugi Senat wyjaśnił, że akty instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej nie stanowią «aktów władzy publicznej» w rozumieniu art. 93 (1) nr. 4a Ustawy Zasadniczej i § 90 ust. 1 BVerfUG, a zatem nie można ich bezpośrednio kwestionować w drodze skargi konstytucyjnej [...].

Dotyczy to również skarg konstytucyjnych skarżących w postępowaniu II i IV w zakresie, w jakim bezpośrednio kwestionują one decyzje Rady Prezesów EBC w sprawie PSPP oraz krajowego zastosowania i wykonania tych decyzji.

Skargi konstytucyjne skarżących w postępowaniu II i IV są również niedopuszczalne w zakresie, w jakim kwestionują zaniechanie ze strony Bundesbanku. Prawdą jest, że Bundesbank nie może uczestniczyć w aktach instytucji, organów, urzędów

i agencji Unii Europejskiej, które stanowią akty *ultra vires* lub naruszają tożsamość konstytucyjną gwarantowaną w art. 79 (3) Ustawy Zasadniczej oraz że Bundesbank – jak każdy inny niemiecki organ państwowy – musi niezależnie ocenić, czy tak jest, jeśli istnieją ku temu przesłanki. Jednak jako instytucja utworzona na podstawie prawa publicznego (*bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts*) zgodnie z § 2 ustawy o Bundesbanku (*Bundesbankgesetz – BBankG*), Bundesbank jest organem administracyjnym, który stanowi część pośredniej administracji państwowej; zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Drugiego Senatu jedynymi adresatami szczególnej odpowiedzialności w odniesieniu do integracji europejskiej (*Integrationsverantwortung*) są organy konstytucyjne – a Bundesbank nie jest takim organem”.

Analiza treści orzeczenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r.

■ Rekonstrukcja standardu oceny skarg konstytucyjnych: niemiecka doktryna *ultra vires*

W orzeczeniu z 5 maja 2020 r. Związkowy Trybunał Konstytucyjny przyjął, że rząd federalny oraz – w odniesieniu do skarżących w postępowaniu I i II – niemiecki Bundestag naruszyli prawa wynikające z art. 38 ust. 1 zdanie pierwsze⁴⁰ w związku z art. 20 ust. 1 i 2⁴¹ w związku z art. 79 ust. 3⁴² Ustawy Zasadniczej skarżących w postępowaniu I, II i III, nie podejmując odpowiednich kroków w celu podważenia tego, że decyzji Europejskiego Banku Centralnego, ze zmianami, Europejski Bank Centralny nie ocenił ani nie uzasadnił, czy środki przewidziane w tych decyzjach spełniają wymogi zasady proporcjonalności.

Zasadnicze tezy orzeczenia są następujące:

„1. W przypadku gdy kontrola *ultra vires* lub kontrola [poszanowania] tożsamości rodzą pytania dotyczące ważności lub interpretacji środka podjętego przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej, Federalny Trybunał Konstytucyjny zasadniczo opiera swoją kontrolę na rozumieniu i ocenie takiego środka zaproponowanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przekracza swój mandat sądowy, określony przez funkcje powierzone mu w art. 19 ust. 1 zdanie drugie Trak-

⁴⁰ Zgodnie z tym przepisem: „Posłowie do Niemieckiego Bundestagu wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych”.

⁴¹ Na mocy art. 20 ust. 1 i 2 Ustawy Zasadniczej „1. Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym. 2. Wszelka władza państwowa pochodzi od Narodu. Sprawowana jest przez Naród w wyborach i głosowaniach oraz przez szczególne organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”.

⁴² Według tego ustępu: „Dokonanie zmiany niniejszej Ustawy Zasadniczej, dotyczącej podziału Federacji na kraje związkowe, zasady współuczestnictwa krajów związkowych w postępowaniu ustawodawczym lub zasad określonych przepisami art. 1 i 20, jest niedozwolone”.

tatu o Unii Europejskiej, w przypadku gdy interpretacja traktatów nie jest zrozumiała i dlatego należy ją uważać za arbitralną z perspektywy obiektywnej. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przekroczy tę granicę, jego orzeczenia nie są już objęte art. 19 ust. 1 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej w związku z krajowym aktem zatwierdzenia [członkostwa w Unii Europejskiej]; przynajmniej w odniesieniu do Niemiec w decyzjach tych brakuje minimalnej legitymacji demokratycznej niezbędnej na podstawie art. 23 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 20 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej.

3. W przypadku naruszenia podstawowych interesów państw członkowskich, jak to zwykle ma miejsce przy interpretacji kompetencji przyznanych Unii Europejskiej jako takich i jej demokratycznie uzasadnionego programu integracji europejskiej (*Integrationsprogramm*), kontrola sądowa nie może ograniczyć się do zaakceptowania bez głębszej kontroli stanowiska wyrażonego przez Europejski Bank Centralny.

4. Połączenie szerokiego zakresu uznania przyznanej danej instytucji wraz z ograniczonym standardem kontroli stosowanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie nie zapewnia wystarczającej skuteczności zasady przyznania i toruje drogę do ciągłej erozji kompetencji państwa członkowskiego.

5. Aby chronić zasadę demokracji, konieczne jest poszanowanie podstaw podziału kompetencji w Unii Europejskiej. Cel (*finality*) programu integracji europejskiej (*Integrationsprogramm*) nie może podważać zasady przyznania, jednej z podstawowych zasad Unii Europejskiej.

6.a) W kontekście rozgraniczenia kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi zasada proporcjonalności oraz ogólna ocena (*assessment and appraisal*), jakie ona pociąga za sobą, mają ogromne znaczenie w odniesieniu do zasad demokracji i suwerenności narodu. Nieprzestrzeganie tych wymagań potencjalnie zmienia podstawy podziału kompetencji w Unii Europejskiej, podważając zasadę przyznania.

6.b) Program skupu obligacji skarbowych jest zgodny z zasadą proporcjonalności tylko wtedy, gdy stanowi odpowiedni i konieczny środek do osiągnięcia zamierzonego celu; zasada proporcjonalności wymaga, aby cel polityki pieniężnej programu i skutki polityki gospodarczej były identyfikowane, wyważone i zrównoważone względem siebie. Jeżeli cel programu w zakresie polityki pieniężnej jest realizowany bezwarunkowo, a jego skutki dla polityki gospodarczej są ignorowane, w oczywisty sposób lekceważy zasadę proporcjonalności zapisaną w art. 5 ust. 1 zdanie drugie i art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

6.c) Fakt, że Europejski System Banków Centralnych nie jest upoważniony do podejmowania decyzji w zakresie polityki gospodarczej lub społecznej, nie wyklucza, że skutki programu zakupu obligacji skarbowych na, na przykład, dług publiczny, oszczędności osobiste, emerytury i renty, ceny nieruchomości oraz utrzymanie rentowności ekonomicznie nierentownych przedsiębiorstw, są brane pod uwagę w ocenie proporcjonalności zgodnie z art. 5 ust. 1 zdanie drugie

i art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej oraz – w ogólnej ocenie – uwzględniane przy porównaniu z celem polityki pieniężnej, który to cel program ma osiągnąć i jest w stanie osiągnąć.

7. Ustalenie, czy program taki, jak program zakupów sektora publicznego, w oczywisty sposób obchodzi zakaz zawarty w art. 123 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie zależy od jednego kryterium; wymaga raczej ogólnej oceny i oceny odpowiednich okoliczności. W szczególności limit zakupów wynoszący 33% i podział zakupów zgodnie z kluczem kapitałowym Europejskiego Banku Centralnego zapobiegają podejmowaniu selektywnych środków w ramach programu zakupów w sektorze publicznym z korzyścią dla poszczególnych państw członkowskich i Eurosystemu, aby stać się większościowym wierzycielem jednego państwa członkowskiego.

8. Jeżeli system podziału ryzyka w przypadku zakupów obligacji w ramach programu zakupu sektora publicznego podlegałby (wstecz) zmianom, wpłynęłoby to na limity określone przez ogólną odpowiedzialność budżetową niemieckiego Bundestagu i byłoby niezgodne z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Sprawdzaloby się to głównie do przejścia odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez strony trzecie o potencjalnie nieprzewidzianych konsekwencjach, co jest niedopuszczalne na podstawie Ustawy Zasadniczej.

9. W oparciu o odpowiedzialność związaną z integracją europejską (*Integrationsverantwortung*) rząd federalny i Bundestag są zobowiązane do podjęcia kroków w celu zapewnienia, aby Europejski Bank Centralny przeprowadził ocenę proporcjonalności. Muszą jasno przekazać swoją opinię prawną Europejskiemu Bankowi Centralnemu lub podjąć inne kroki w celu przywrócenia zgodności z traktatami.

10. Niemieckie organy konstytucyjne, organy administracyjne i sądy nie mogą uczestniczyć ani w opracowywaniu, ani we wdrażaniu, wykonywaniu lub operacjonalizacji aktów *ultra vires*. Zasadniczo dotyczy to również Bundesbanku”.

Rekonstruując najważniejsze linie rozumowania Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że jest to orzeczenie wydane w odniesieniu do niemieckich realiów prawnych. Oznacza to, że osadzone jest w praktyce orzeczniczej ZTK, w tym wypracowanych w ramach orzecznictwa koncepcji dotyczących udziału Niemiec w procesie integracyjnym i stosunku Ustawy Zasadniczej RFN do prawa unijnego.

Najważniejszy wątek orzeczenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego związany jest z ustaleniem, czy doszło do działania Unii Europejskiej *ultra vires* i czy w związku z tym rząd federalny i Bundestag są odpowiedzialne za niepodjęcie odpowiednich działań przeciwko takiemu działaniu. Działanie *ultra vires*, według ZTK, miałyby polegać na wydaniu decyzji przez Europejski Bank Centralny, która wykracza poza zakres polityki pieniężnej Unii i narusza kompetencje w sferze polityki gospodarczej (budżetowej) państw członkowskich, oraz wydaniu wyroku prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Weiss i in.*,

w którym Trybunał Sprawiedliwości przekroczył swoje kompetencje z art. 19 ust. 1 TUE⁴³. W tym kontekście podstawowe znaczenie ma ustalenie standardu oceny przypadku działania *ultra vires*.

Punktem wyjścia w rozumowaniu Związkowego Trybunału Konstytucyjnego jest ustalenie, że z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (prawo wyborcze do Bundestagu) wynika prawo obywateli do demokratycznego samostanowienia, które stosuje się także do integracji europejskiej⁴⁴. Oznacza to w praktyce, że działania unijne muszą mieć odpowiednią legitymację demokratyczną. Jednak nie można tego odczytywać jako upoważnienia do weryfikowania legalności działań poza to, co konieczne do zapewnienia ochrony prawa do demokratycznego samostanowienia. Ponadto Związkowy Trybunał Konstytucyjny przyjął, że w zakresie zastosowania art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej prawo to chroni przed oczywistym i strukturalnie znacznym przekroczeniem kompetencji przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej. Zapewnia także ochronę w sytuacji, gdy akty unijne przekraczają granice zasad określonych w art. 1 i 20 Ustawy Zasadniczej (zasady godności człowieka i poszanowania praw człowieka oraz zasady demokratycznego i socjalnego państwa federalnego, zasada suwerenności narodu, związania władz państwowych, prawa do oporu), które, zgodnie z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, są nienaruszalne. Związkowy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że legitymacja demokratyczna władzy publicznej wykonywanej w Niemczech zapewniana przez lud należy do istotnej treści zasady suwerenności ludu i stanowi część niemieckiej tożsamości konstytucyjnej. Jest ona poza zasięgiem integracji europejskiej. Z tego Trybunał wyprowadza wniosek, że Ustawa Zasadnicza „nie zezwala niemieckim organom państwowym na przekazywanie suwerennych uprawnień Unii Europejskiej w taki sposób, że Unia Europejska była uprawniona, w ramach niezależnego wykonywania swoich uprawnień, do tworzenia nowych kompetencji dla siebie [...]. Sposób i zakres przekazania suwerennych uprawnień muszą czynić zadość zasadzie demokracji. Merytoryczna swoboda projektowania aktów w Bundestagu – zwłaszcza w formie uprawnień budżetowych – musi być zachowana (pkt 101)”.

Związkowy Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Ustawa Zasadnicza zakazuje przyznawania Unii Europejskiej kompetencji do decydowania o swoich kompetencjach (*Kompetenz-Kompetenz*) i że traktatowe postanowienia dynamiczne muszą być poddane odpowiednim zabezpieczeniom, które umożliwią niemieckim organom konstytucyjnym efektywne wykonywanie obowiązków w odniesieniu do integracji europejskiej. Wraz z transferem kompetencji trzeba zapewnić, aby Bundestag zachował swoją funkcję i kompetencje o poważnym

⁴³ Zgodnie z nim TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

⁴⁴ Związkowy Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Celem tego podstawowego prawa nie jest poddawanie treści demokratycznego podejmowania decyzji merytorycznemu przeglądowi, ale ułatwienie demokratycznych procesów decyzyjnych jako takich” (pkt 100).

znaczeniu politycznym (*substantial political significance*). ZTK przyjął, że ogólna odpowiedzialność za uchwalenie budżetu spoczywa na Bundestagu i jako taka jest niezbędnym elementem konstytucyjnej zasady demokracji. Dodał, że transfer praw suwerennych narusza zasadę demokracji przynajmniej wówczas, gdy rodzaj i poziom wydatków publicznych są w znacznym stopniu określone na szczeblu ponadnarodowym, pozbawiając Bundestag jego uprawnień decyzyjnych.

W tym kontekście zauważył, że art. 38 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 Ustawy Zasadniczej czyni z rządu federalnego, Bundestagu, a w pewnym stopniu także Bundesratu, organy odpowiedzialne za monitorowanie, czy organy unijne stosują się do programu integracji europejskiej, czy powstrzymują się od uczestnictwa w przyjmowaniu i wdrażaniu środków, które przekraczają granice programu integracji, a jeżeli takie środki stanowią oczywiste i strukturalnie znaczne przekroczenie kompetencji UE, czy aktywnie podejmują kroki w celu zapewnienia zgodności z programem integracji i poszanowania jego ograniczeń. Związkowy Trybunał Konstytucyjny dokonuje przeglądu działań *ultra vires*, aby ocenić, czy standardy te są spełnione. Podkreślił on, że z zasady nadrzędności konstytucji wyrażonej w art. 20 ust. 3 Ustawy Zasadniczej wynika obowiązek organów konstytucyjnych udziału w wykonywaniu i dalszym kształtowaniu programu integracyjnego w celu zapewnienia, aby jego granice były poszanowane. Na organach konstytucyjnych spoczywa zatem ostateczna odpowiedzialność za zapewnienie, aby organy unijne działały zgodnie z programem integracyjnym. Odpowiedzialność ta z kolei koresponduje z prawem obywateli do demokratycznego samostanowienia, które z kolei zobowiązuje organy konstytucyjne do zapewnienia, aby ograniczenie tego prawa wynikające z realizacji programu integracji europejskiej nie wykraczało poza to, co jest uzasadnione dopuszczalnym transferem praw suwerennych do Unii Europejskiej. Prawo do demokratycznego samostanowienia jest skierowane przeciwko rządowi federalnemu i Bundestagowi, gdyż dysponują one szczególnymi kompetencjami w zakresie polityki zagranicznej. Na nich (także w pewnym stopniu na Bundesracie i prezydencie federalnym) spoczywa obowiązek podjęcia aktywnych kroków w razie oczywistego i strukturalnie znaczącego przekroczenia kompetencji przez organy Unii. Warunkiem wywiązywania się z tego zadania jest stały monitoring realizacji programu integracyjnego przez organy Unii. Obowiązek monitoringu jest tym poważniejszy, im słabsza jest legitymacja demokratyczna organu unijnego. W razie przekroczenia kompetencji obowiązkiem rządu i Bundestagu jest zbadanie, jak można przywrócić porządek konstytucyjny i jaki kierunek działania wybrać. Związkowy Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym względzie, że organom konstytucyjnym przysługuje szeroka swoboda polityczna (*wide political latitude*). W efekcie mogą one nawet z mocą wsteczną uzasadnić przekroczenie kompetencji, inicjując rewizje prawa pierwotnego. Zarazem ZTK twierdził, że: „Jeżeli jednak nie jest to możliwe lub nie jest pożądane, organy konstytucyjne są zobowiązane do stosowania środków prawnych lub politycznych w celu wycofania aktów nieobjętych programem

integracji europejskiej (*Integrationsprogramm*) oraz – o ile takie akty nadal obowiązują mieć skutek – podjąć odpowiednie działania mające na celu ograniczenie wpływu krajowego takich działań w największym możliwym zakresie (pkt 109)”.

Na tym tle ZTK przypomniał, że warunki dokonywania oceny *ultra vires* (przekroczenia zasady przyznania z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) są w orzecznictwie dobrze ustalone. Tak też należy wykazać, że naruszenie kompetencji jest „wystarczająco kwalifikowane”. Akt unijny musi zatem wyraźnie przekraczać kompetencje UE, powodując „strukturalnie znaczącą zmianę podziału kompetencji ze szkodą dla państw członkowskich. Strukturalnie istotne przesunięcie kompetencji ze szkodą dla państw członkowskich skutkuje tym, że przekroczenie kompetencji ma znaczący wpływ na zasadę przyznania i na zakres, w jakim utrzymane jest poszanowanie porządku prawnego jako części rządów prawa [...]. Zasadniczo ma to miejsce, jeżeli wykonywanie danej kompetencji przez instytucję, organ, urząd lub agencję Unii Europejskiej wymagałoby zmiany traktatu zgodnie z art. 48 TUE lub klauzulą ewolucyjną, wymagając działania ze strony niemieckiej legislatury stosownie do art. 23 ust. 1 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej lub ustawy o odpowiedzialności Bundestagu i Bundesratu w odniesieniu do integracji europejskiej (pkt 110)”.

Kontrola ze strony Związkowego Trybunału Konstytucyjnego obejmuje zachowania wszystkich organów unijnych, także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej co do wykonywania jego mandatu z art. 19 ust. 1 TUE. W tym względzie ZTK podkreślił, że podstawowe znaczenie ma to, aby mandaty Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości były wykonywane w sposób skoordynowany. W tym kontekście ZTK stwierdził, że z jednej strony, zbyt łatwe powoływanie się przez państwa członkowskie na władzę decydowania za pośrednictwem własnych sądów mogłoby podważyć zasadę pierwszeństwa prawa unijnego i narazić na niebezpieczeństwo jego jednolite stosowanie, z drugiej jednak, całkowita rezygnacja z oceny *ultra vires* oznaczałaby przyznanie organom Unii wyłącznej władzy nad traktatami, nawet wówczas, gdy przyjmowana jest wykładnia oznaczająca zmianę traktatu lub poszerzenie kompetencji Unii. Zarazem zastrzegł, że sytuacja ostatniego rodzaju ma charakter wyjątkowy i że należy się spodziewać, że z uwagi na instytucjonalne i proceduralne zabezpieczenia zawarte w prawie Unii kwestionowanie aktów unijnych będzie rzadkie. Związkowy Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że perspektywy europejska i krajowa mogą nie być tożsame i że nawet po traktacie z Lizbony państwa członkowskie pozostają panami traktatów, a Unia nie przekształciła się w państwo federalne.

Związkowy Trybunał Konstytucyjny wywodził dalej, że: „Zasadniczo pewne napięcia są zatem nierozzerwalnie związane z kształtowaniem Unii Europejskiej; należy je rozwiązać wspólnie, zgodnie z duchem integracji europejskiej, i złagodzić je poprzez wzajemny szacunek i zrozumienie. Odzwierciedla to naturę Unii Europejskiej jako unii opartej na wielopoziomowej współpracy suwerennych państw, konstytucji, administracji i sądów”.

W konsekwencji: „Kontrolę *ultra vires* należy przeprowadzać z powściągliwością, zapewniając konstytucji otwartość na integrację europejską. Interpretacja i stosowanie prawa UE, w tym określenie mających zastosowanie standardów metodologicznych, należy przede wszystkim do TSUE, który w art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE jest powołany do zapewnienia przestrzegania prawa przy interpretacji i stosowaniu Traktatów. Uznane przez TSUE standardy metodologiczne dotyczące sądowego rozwoju prawa oparte są na (konstytucyjnych) tradycjach prawnych wspólnych dla państw członkowskich (por. także art. 6 ust. 3 TUE, art. 340 ust. 2 TFUE), które znajdują odzwierciedlenie w szczególności w orzecznictwie sądów konstytucyjnych i sądowych państw członkowskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stosowanie tych metod i zasad przez TSUE nie może i nie musi całkowicie odpowiadać praktyce sądów krajowych; jednak TSUE nie może po prostu lekceważyć takiej praktyki. Specyfika prawa Unii powoduje znaczne różnice w zakresie znaczenia i wagi różnych środków interpretacji. Jednak mandat przyznany w art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE zostaje przekroczony, gdy tradycyjne europejskie metody interpretacji lub, szerzej, ogólne zasady prawne wspólne dla ustawodawstw państw członkowskich są w oczywisty sposób lekceważone. W tym kontekście Federalny Trybunał Konstytucyjny nie zastępuje interpretacji TSUE własną interpretacją w przypadku pytań dotyczących interpretacji prawa UE, nawet jeśli zastosowanie przyjętej metodologii w ramach ustalonych granic debaty prawnej pozwoliłoby na różne punkty widzenia. Przeciwnie, dopóki TSUE stosuje uznane zasady metodologiczne, a wydane przez niego orzeczenie nie jest obiektywnie arbitralne z obiektywnego punktu widzenia, Związkowy Trybunał Konstytucyjny musi uszanować orzeczenie TSUE, nawet jeśli przyjmie stanowisko, przeciwko któremu można by postawić poważne argumenty. Mandat przyznany TSUE w art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE, aby zapewnić przestrzeganie prawa przy interpretacji i stosowaniu Traktatów, koniecznie oznacza przyznanie TSUE pewnego marginesu błędu”.

Związkowy Trybunał Konstytucyjny dodał ponadto, że: „Przekroczenie kompetencji może być uznane za «oczywiste», nawet jeśli to ustalenie wynika wyłącznie z dokładnej i skrupulatnie uzasadnionej interpretacji. Pod tym względem ogólne zasady mają zastosowanie odpowiednio w kontekście kontroli *ultra vires*. Jeżeli TSUE przekroczy określoną powyżej granicę, jego działania nie są już objęte mandatem przyznanym na podstawie art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE w połączeniu z krajową ustawą o przystąpieniu; przynajmniej w odniesieniu do Niemiec jej decyzja pozbawiona jest wówczas minimum legitymacji demokratycznej niezbędnej na podstawie art. 23 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 20 ust. 1 i 2 oraz art. 79 (3) Ustawy Zasadniczej”.

Związkowy Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że: „Art. 38 ust. 1 zdanie pierwsze Ustawy Zasadniczej w związku z odpowiedzialnością organów konstytucyjnych za integrację europejską (*Integrationsverantwortung*) chroni obywateli uprawnionych do głosowania nie tylko przed przekazaniem suveren-

nych uprawnień poza obszary otwarte na integrację, z naruszeniem art. 23 ust. 1 zdanie trzecie w związku z art. 79 (3) Ustawy Zasadniczej, ale także uniemożliwia wdrażanie aktów instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej, które mają równoważny skutek i przynajmniej *de facto* stanowią przeniesienie kompetencji z naruszeniem Ustawy Zasadniczej [...]”.

■ Zastosowanie ogólnych reguł do ocenianego przypadku – wybrane aspekty

Bez wkraczania w meandry rozumowania Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, można zauważyć, że trybunał ten uznał, że przez wydanie decyzji przez Europejski Bank Centralny doszło do oczywistego i strukturalnie istotnego przekroczenia kompetencji przyznanych Europejskiemu Bankowi Centralnemu w art. 119 i 127 TFUE oraz w art. 17 i n. statutu ESBC. Podobnie przyjął, że Trybunał Sprawiedliwości przekroczył swoje kompetencje. W szczególności w przypadku decyzji EBC w szerokim zakresie podjął się oceny, czy doszło do uchybienia zasadzie proporcjonalności, a także analizował, czy decyzje EBC naruszyły zakaz finansowania państw członkowskich. W przypadku wyroku Trybunału Sprawiedliwości ZTK zastanawiał się, czy istotnie program Europejskiego Banku Centralnego nie stanowi ryzyka dla kompetencji budżetowych Bundestagu i nie ma wpływu na niemiecką tożsamość konstytucyjną. Wreszcie badał, czy konieczne było podjęcie działań przeciwko programowi EBC przez organy konstytucyjne.

Związkowy Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że konieczność poszanowania mandatu TSUE kończy się w miejscu, gdy interpretacja traktatów „jest po prostu niezrozumiała i w ten sposób obiektywnie arbitralna” (pkt 118). Zarzucił on Trybunałowi Sprawiedliwości zaniechanie weryfikacji zgodności decyzji EBC (kompetencji do jej wydania) z zasadą proporcjonalności, która ma także znaczenie dla podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie. Jej pominięcie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości powoduje strukturalnie poważną zmianę w porządku kompetencyjnym ze szkodą dla państw członkowskich. ZTK zarzucił Trybunałowi Sprawiedliwości, że nie rozróżnił skutków decyzji EBC w sferze polityki pieniężnej i polityki gospodarczej. W efekcie zasada proporcjonalności nie mogła wypełnić swojego celu, biorąc pod uwagę, że jej główny element w postaci równoważenia sprzecznych interesów został pominięty. Rezygnacja z analizy decyzji EBC pod kątem zasady proporcjonalności, zdaniem ZTK, spowodowała, że Trybunał Sprawiedliwości pozbawił skuteczności zasadę przyznania. Gdy wchodzi w grę podstawowe interesy państw członkowskich, co zwykle ma miejsce, gdy dochodzi do wykładni kompetencji Unii i demokratycznie legitymowanego programu integracyjnego, kontrola TSUE nie może ograniczyć się do zwykłej akceptacji stanowiska Europejskiego Banku Centralnego, bez pogłębionego badania sprawy. W konsekwencji wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest aktem *ultra vires* i nie ma skutku wiążącego w Niemczech.

W nawiązaniu do zgodności decyzji Europejskiego Banku Centralnego z art. 123 TFUE Związkowy Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w wyroku TSUE w sprawie *Gauweiler* z 2015 r.⁴⁵ Trybunał ten ustalił zabezpieczenia chroniące kompetencje państw członkowskich (konkretnie chodziło o zapobieżenie obejściu art. 123 TFUE). Jednak zastosowanie niektórych kryteriów z nimi związanych w sprawie *Weiss i in.* wzbudziło zastrzeżenia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem ZTK Trybunał Sprawiedliwości nie badał głębiej tych zabezpieczeń ani też nie analizował pod kątem wskazań przeciwnych, co narusza wymogi efektywnej kontroli środków potencjalnie obchodzących zakaz finansowania państw członkowskich i jest sprzeczne z postawą TSUE w innych dziedzinach.

Orzeczenie z 5 maja 2020 r. a zasada pierwszeństwa. Znaczenie ustaleń Związkowego Trybunału Konstytucyjnego

Zagadnienie pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem niemieckim nie jest pierwszoplanową kwestią, którą rozstrzygał Związkowy Trybunał Konstytucyjny. Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej pojawia się jedynie w dalszym planie. Zagadnienie pierwszeństwa prawa unijnego pojawia się w omawianym orzeczeniu wyraźnie tylko dwukrotnie. W punkcie 111 orzeczenia Związkowy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Podczas gdy Związkowy Trybunał Konstytucyjny musi rozpatrywać uzasadnione wyzwania *ultra vires* dotyczące

⁴⁵ Sprawa *Peter Gauweiler* z 16 czerwca 2015 r., sygn. akt C-62/14, pkt 12 i 13, ECLI:EU:C:2015:400. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczył ważności decyzji Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego z 6 września 2012 r. w sprawie szczegółów technicznych bezwarunkowych transakcji monetarnych Eurosystemu prowadzonych na wtórnych rynkach obligacji skarbowych (zwanymi dalej „decyzjami w sprawie OMT”) i wykładni art. 119 TFUE, 123 TFUE i 127 TFUE, a także art. 17–24 protokołu (nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz.Urz. UE C-326 z 26 października 2012 r., s. 230, zwanego dalej „protokołem w sprawie ESBC i EBC”). Wniosek został złożony w związku z licznymi skargami konstytucyjnymi oraz w ramach postępowania w sprawie sporu między organami konstytucyjnymi w sprawie udziału Deutsche Bundesbank (niemieckiego banku federalnego) w wykonywaniu tych decyzji oraz podnoszonej beczynności Bundesregierung (rządu federalnego) i Deutscher Bundestag (izby niższej parlamentu federalnego Niemiec) wobec decyzji. Sąd odsyłający zmierzał w istocie do ustalenia, czy art. 119 TFUE, art. 123 ust. 1 TFUE oraz art. 127 ust. 1 i 2 TFUE, a także art. 17–24 protokołu w sprawie ESBC i EBC należy rozumieć w ten sposób, że upoważniają one ESBC do przyjęcia programu skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych. Odpowiedź: art. 119 TFUE, art. 123 ust. 1 TFUE oraz art. 127 ust. 1 i 2 TFUE, a także art. 17–24 protokołu w sprawie ESBC i EBC należy rozumieć w ten sposób, że upoważniają one ESBC do przyjęcia programu skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych.

aktów instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej, traktaty przyznają TSUE mandat do interpretacji i stosowania traktatów oraz zapewnienia jednolitości i spójności prawa UE (por. art. 19 ust. 1 pkt 2 TUE, art. 267 TFUE); konieczne jest, aby odpowiednie mandaty sądowe były wykonywane w sposób skoordynowany. Jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie mogłoby z łatwością powołać się na organ, który za pośrednictwem własnych sądów, o ważności aktów UE, może to podważyć pierwszeństwo stosowania prawa Unii i zagrozić jego jednolitemu stosowaniu. Gdyby jednak państwa członkowskie całkowicie powstrzymały się od przeprowadzania jakiegokolwiek przeglądu *ultra vires*, przyznałyby organom UE wyłączną władzę nad traktatami, nawet w przypadkach, w których UE przyjmuje interpretację prawną, która zasadniczo byłaby zmianą traktatu lub rozszerzeniem jego kompetencji. Chociaż przypadki, w których instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej przekraczają ich kompetencje, są wyjątkowo możliwe, należy się spodziewać, że przypadki te pozostaną rzadkie ze względu na gwarancje instytucjonalne i proceduralne zapisane w prawie UE. Niemniej tam, gdzie mają one miejsce, perspektywa konstytucyjna może nie idealnie pasować do perspektywy prawa UE, biorąc pod uwagę, że nawet na mocy traktatu lizbońskiego państwa członkowskie pozostają «panami traktatów», a UE nie przekształciła się w państwo federalne [...]. Zasadniczo pewne napięcia są zatem nierozzerwalnie związane z kształtowaniem Unii Europejskiej; należy je rozwiązać wspólnie, zgodnie z duchem integracji europejskiej, i złagodzić je poprzez wzajemny szacunek i zrozumienie. Odzwierciedla to naturę Unii Europejskiej jako unii opartej na wielopoziomowej współpracy suwerennych państw, konstytucji, administracji i sądów [...].”

Dalej, w punkcie 234 orzeczenia, niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „W zakresie, w jakim Związkowy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej przekraczają limity określone w programie integracji europejskiej (*Integrationsprogramm*) w związku z art. 23 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy Zasadniczej, ten akt *ultra vires* nie ma pierwszeństwa w stosowaniu prawa Unii (*Anwendungsvorrang*). W związku z tym akt *ultra vires* nie ma zastosowania w Niemczech i nie ma wiążącego skutku w stosunku do niemieckich organów konstytucyjnych, organów administracyjnych i sądów. Organy te, sądy i władze nie mogą uczestniczyć ani w opracowywaniu, ani we wdrażaniu, wykonywaniu lub operacjach aktów *ultra vires* [...]. Zasadniczo dotyczy to również Bundesbanku, tym bardziej że ma on doradzać rządowi federalnemu w sprawach polityki pieniężnej zgodnie z § 13 ust. 1 BBankG”.

Z przytoczonych fragmentów orzeczenia wynika, że zasada pierwszeństwa została przywołana instrumentalnie, tj. wyłącznie po to, aby wykazać, że nie działała ona wówczas i w zakresie, w jakim prawo Unii Europejskiej zostało wydane *ultra vires*. Miałoby to miejsce wówczas, gdyby przez akt unijny chciano doprowadzić do rewizji traktatów lub poszerzenia kompetencji w sposób niezgodny

z zasadą przyznania. W ujęciu Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, skoro zasada pierwszeństwa nie działa, to nie wolno stosować aktu unijnego. Co więcej, jego stosowanie oznaczałoby naruszenie prawa krajowego i mogłoby pociągać za sobą odpowiedzialność organów państwowych lub osób. ZTK uznał takie sytuacje jednak za rzadkie ze względu na gwarancje instytucjonalne i proceduralne zawarte w traktatach. Jednak uznał, że nie może zupełnie zrezygnować z kontroli *ultra vires*, a tym samym z podważania zasady pierwszeństwa prawa unijnego, gdyż oznaczałoby to, że Unia Europejska staje się państwem federalnym.

To, co istotne w orzeczeniu z 5 maja 2020 r. z perspektywy niemieckiego porządku prawnego, to podkreślenie, że działanie *ultra vires* może polegać nie tylko na działaniu organów stanowiących prawo pochodne (Parlament Europejski i Rada, Rada, Komisja), w tym także Europejskiego Banku Centralnego, ale również na wadliwej wykładni Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto godne uwypuklenia są dwie tezy orzeczenia: 1) że im mniej legitymowany demokratycznie organ Unii Europejskiej wydaje akt, tym bardziej niezbędna jest głębsza kontrola postępowania Unii; 2) że im szerszy margines swobody pozostawiony jest organowi Unii i mniejsza jest kontrola ze strony TSUE, tym intensywniejszą kontrolę trzeba prowadzić na szczeblu konstytucyjnym państwa członkowskiego.

Ostatecznie można przyjąć, że Związkowy Trybunał Konstytucyjny uznał się za sąd ostatniego słowa, aczkolwiek w ramach rozumianego przez siebie odpowiedzialnego oporu. Jego poglądy są formalnie doniosłe jedynie dla niemieckiego porządku konstytucyjnego. Można wprawdzie przyjąć, że autorytet ZTK w grupie sądów konstytucyjnych Unii Europejskiej jest bardzo wysoki, co potwierdza także dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości, ale to, czy i w jakim zakresie inne sądy konstytucyjne, w tym polski Trybunał Konstytucyjny, będą podążały drogą ZTK, nie jest oczywiste. Każdy z sądów konstytucyjnych musi bowiem działać we własnych realiach konstytucyjnych.

Bibliografia

- Craig P., *The ECJ and Ultra Vires Action: A Conceptual Analysis*, „Common Market Law Review” 2011, Vol. 48, No 2.
- Czapliński W., Komentarz do art. 10 [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2008.
- Geiger R., Komentarz do art. 4 [w:] *European Union Treaties. A Commentary*, red. R. Geider, D.-E. Khan, M. Kotzur, München 2015.
- Huber P.M., *The Federal Constitutional Court and European Integration*, „European Public Law” 2015, Vol. 21, No 1.
- Kabat-Rudnicka D., *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne. Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?*, Warszawa 2016.
- Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.