

PRACTICA

Andrzej Golec¹

Nadrzędność Konstytucji nad orzecznictwem TSUE – analiza prokonstytucyjna

Abstrakt

Artykuł przedstawia analizę nadrzędności konstytucji krajowych nad wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), ukazaną w kontekście zasady przyznania kompetencji i tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Autor, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP, Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec oraz Rady Konstytucyjnej Francji, wykazuje, że w świetle traktatów i konstytucji narodowych prawo UE nie może naruszać fundamentalnych zasad ustrojowych państw członkowskich. Wskazuje również, że orzecznictwo TSUE – zwłaszcza dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości – nierzadko wykracza poza przyznane Unii kompetencje (ultra vires), prowadząc do napięcia między zasadą pierwszeństwa prawa UE a nadrzędnością konstytucji. W konkluzji autor stwierdza, że integracja europejska powinna odbywać się z poszanowaniem tożsamości konstytucyjnej, a sądy konstytucyjne mają obowiązek stać na straży suwerenności i praw podstawowych państw członkowskich.

Słowa kluczowe

Konstytucja; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej; nadrzędność prawa krajowego; suwerenność; tożsamość konstytucyjna; ultra vires; Federalny Trybunał Konstytucyjny; Rada Konstytucyjna Francji; Trybunał Konstytucyjny RP.

¹ Andrzej Golec, mgr, prokurator Biura Lustracyjnego IPN, prezes NSP Ad Vocem, adres dla doręczeń 02-519 Warszawa, ul. Rakowiecka 29/4, andrzej.golec@wp.pl, <https://orcid.org/0009-0002-0999-7719>.

1. Wprowadzenie

W europejskim sporze o prymat prawa często ścierają się dwie perspektywy: z jednej strony zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, wywieziona z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE), z drugiej zaś strony nadrzędność konstytucji krajowej jako najwyższego prawa w każdym państwie członkowskim. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 8 ust. 1 wyraźnie stanowi, że jest ona najwyższym prawem RP. Podobne zasady wynikają z porządków konstytucyjnych innych państw: w Niemczech Ustawa Zasadnicza (*Grundgesetz*) zawiera tzw. klauzulę wieczności (art. 79 ust. 3) chroniącą podstawowe zasady ustrojowe przed ograniczeniem, a we Francji uczestnictwo w UE oparto o postanowienia konstytucyjne (tytuł XV Konstytucji), które nie uchylają suwerenności narodu. W konsekwencji, prawo unijne nie może podważać fundamentalnych zasad ustrojowych wynikających z konstytucji – jeżeli doszłoby do kolizji, pierwszeństwo ma porządek konstytucyjny państwa członkowskiego. Poniżej przedstawiono argumentację prokonstytucyjną potwierdzającą nadrzędność konstytucji nad wykładnią TSUE, w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP, Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec oraz Rady Konstytucyjnej Francji.

2. Konstytucja jako najwyższe prawo i granica integracji

Konstytucja jest najwyższym aktem normatywnym w krajowym porządku prawnym – stanowi o tym *expressis verbis* Konstytucja RP², a także ustrojowa pozycja konstytucji w innych państwach. Proces integracji europejskiej dokonywany jest więc w ramach i na podstawie samej konstytucji. Przystąpienie Polski do UE nastąpiło w trybie art. 90 Konstytucji RP (specjalna procedura wyrażająca zgodę na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji w niektórych sprawach), co oznacza, że Unia Europejska otrzymała tylko takie kompetencje, jakie państwo przekazało w granicach konstytucyjnych³. Podobnie Niemcy pozostają „panami traktatów” (*Herren der Verträge*) – jak ujął to Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) – ponieważ Unia jest organizacją międzynarodową obdarzoną jedynie kompetencjami przyznanymi przez państwa członkowskie⁴. Również we Francji Rada Konstytucyjna zaznaczyła, że

² Art. 87 Konstytucji RP Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, Dz. U. z 2005 r., Nr 86 poz. 744).

³ BVerfG, wyrok z 30 VI 2009 r., 2 BvE 2/08 (Traktat z Lizbony), oraz wyrok z 12 X 1993 r., 2 BvR 2134/92 i 2159/92 (Traktat z Maastricht).

⁴ J. Załęśny, Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Raport 2/25 | Centrum Badań Polityki Europejskiej (CBPE), 7 lutego 2025 r. Publikacja dostępna na: <https://cbpe.aws.edu.pl/prawo-unii-europejskiej-a-prawo-krajowe-w-orzecznictwie-polskiego-trybunalu-konstytucyjnego/>, data wejścia 21 marca 2026 r.

udział w organizacji europejskiej nie może pozbawiać państwa jego suwerennych uprawnień – jeśli zobowiązania unijne są sprzeczne z konstytucją lub naruszają podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej, to przed ich przyjęciem konieczna jest zmiana konstytucji⁵. Przykładowo, w 1992 r. Rada Konstytucyjna uznała niektóre postanowienia Traktatu z Maastricht za niezgodne z francuską ustawą zasadniczą (decyzja nr 92-308 DC), co wymusiło nowelizację konstytucji przed ratyfikacją traktatu⁶.

Z powyższego wynika, że prawo unijne obowiązuje w porządku krajowym z woli i na mocy konstytucji, ale konstytucja nie traci przez to charakteru prawa najwyższego. Trybunał Konstytucyjny RP podkreśla, iż od prymatu Konstytucji nie ma wyjątków – członkostwo w UE jest możliwe tylko przy poszanowaniu nadrzędności ustawy zasadniczej. Podobnie FTK w wyroku dot. traktatu z Lizbony stwierdził, że Unia nie może przekształcić się w twór ponadpaństwowy oderwany od kontroli państw – pozostaje związkiem państw, którym te państwa przekazały ściśle określone kompetencje. W konsekwencji zasada pierwszeństwa prawa UE ma charakter funkcjonalny (zapewnia jednolite stosowanie prawa UE), ale nie tworzy relacji nadrzędności hierarchicznej nad konstytucją. W Niemczech przyjmuje się wręcz, że pierwszeństwo prawa UE dotyczy jego stosowania, lecz nie istnienia hierarchicznej supremacji – jest wyprowadzane zarówno z prawa unijnego, jak i z samej Ustawy Zasadniczej⁷. Państwa członkowskie zgodziły się stosować prawo UE priorytetowo w zakresie przekazanych kompetencji, jednak decyzje w razie hipotetycznego konfliktu z normami konstytucyjnymi należą do suwerennego państwa. Innymi słowy, wykładnia prawa UE nie może unieważnić norm konstytucji; gdyby pojawiła się nieusuwalna sprzeczność, to polski ustrojodawca zachowuje prawo rozstrzygnięcia kolizji we własnym zakresie, łącznie z ewentualną zmianą konstytucji⁸.

W praktyce jednak sądy konstytucyjne wypracowały mechanizmy zapobiegające takim skrajnym konfliktom. Orzecznictwo promuje „wykładnię przyjazną prawu europejskiemu”, to znaczy interpretowanie norm krajowych tak, aby harmonizowały z prawem UE. Jednak, jak zaznaczył polski Trybunał, wykładnia przyjazna ma swoje granice – nie może prowadzić do rezultatów

⁵ *Ibidem*...

⁶ Decyzja n° 92-308 DC z 9 kwietnia 1992 r., *Traité de Maastricht*, dostępna, jak i pozostałe decyzje francuskiej Rady Konstytucyjnej, na stronie <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>, por. K. K u b u j, O pierwszeństwie prawa Unii Europejskiej w orzecznictwie najwyższych francuskich sądów: nowe idee czy stare dylematy? Publikacja w ramach publikacji grupowej Rządu prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza. Wrocław 2022, s. 652, publikacja dostępna na: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/135862/PDF/03_11_K_K_u_b_u_j_O_pierwszenstwie_prawa_Unii_Europejskiej_w_orzecznictwie_najwyzszych_francuskich_sadow.pdf, data wejścia 21 marca 2026 r.

⁷ J. Z a l e ś n y, Prawo Unii Europejskiej ...

⁸ *Ibidem*.

sprzecznych z wyraźnym brzmieniem Konstytucji RP ani podważać minimum jej funkcji gwarancyjnych. Podobnie francuska Rada Konstytucyjna wprowadziła pojęcie „tożsamości konstytucyjnej” Francji, wskazując, że implementacja dyrektywy unijnej nie może naruszyć zasady lub reguły tożsamości konstytucyjnej państwa, chyba że ustawodawca konstytucyjny wyraźnie na to zezwolił⁹. Pojęcie tożsamości konstytucyjnej nawiązuje do doktryny innych trybunałów (np. niemieckiego), umożliwiając ochronę fundamentalnych zasad ustroju i praw podstawowych nawet w procesie integracji europejskiej. W efekcie konstytucyjna tożsamość i zasady ustrojowe państwa stanowią granice, których prawo UE nie może przekroczyć – potwierdza to zarówno art. 4 ust. 2 Traktatu o UE (nakaz poszanowania tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich), jak i liczne orzeczenia sądów krajowych.

3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego RP

Polski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał pierwszeństwo Konstytucji RP wobec prawa UE. Już w wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. K 18/04, dotyczącym traktatu akcesyjnego) TK wyraził zasadę, że Konstytucja zachowuje nadrzędność w obszarze suwerenności RP¹⁰. Integracja europejska znalazła umocowanie konstytucyjne (art. 90 i 91 Konstytucji RP), lecz Konstytucja pozostaje najwyższym prawem wobec wszystkich obowiązujących RP umów międzynarodowych, w tym umów przekazujących kompetencje. W praktyce oznacza to, że żaden przepis unijny nie może uchylić ani zmienić norm Konstytucji RP – w razie kolizji konstytucja nie traci mocy obowiązującej tylko dlatego, że istnieje nieusuwalna sprzeczność z prawem UE. Suwerenny polski ustrojodawca (Naród sprawujący władztwo konstytucyjne) ma wyłączne prawo zdecydować, jak taką sprzeczność rozwiązać. Ta prounijna, lecz zarazem prokonstytucyjna wykładnia skutkuje postulatem poszukiwania rozwiązań polubownych – np. poprzez zmianę konstytucji lub renegocjację zobowiązań – zamiast przyjmowania interpretacji prowadzących do prymatu wykładni TSUE nad normami konstytucyjnymi.

W wyroku K 18/04 polski TK odniósł się również do samej zasady supremacji unijnej. Zauważył, że TSUE opowiada się za daleko idącą zasadą pierwszeństwa prawa UE, jednak nie oznacza to pozbawienia państw członkowskich ostatecznej decyzji w sytuacji kolizji z ich normą konstytucyjną. Trybunał podkreślił, że w polskim systemie prawnym każda taka decyzja musi uwzględniać art. 8 ust. 1 Konstytucji, stanowiący o nadrzędności ustawy zasadniczej. Pogląd ten – wyrażony w początkach członkostwa Polski

⁹ K. K u b u j, O pierwszeństwie ...

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, Dz. U. z 2005 r., Nr 86, poz. 744.

w UE – został następnie utrwalony. W wyroku z 24 listopada 2010 r. (sygn. K 32/09, dotyczącym Traktatu z Lizbony) TK ponownie zaznaczył, że Konstytucja cieszy się na terytorium RP pierwszeństwem obowiązywania i stosowania względem wszelkich aktów prawa, także unijnego¹¹. Trybunał wskazał *explicite* na ścisły związek zasady nadrzędności Konstytucji z suwerennością Rzeczypospolitej. Innymi słowy, przeniesienie niektórych kompetencji na UE (art. 90 Konstytucji) nie narusza suwerenności, gdyż ma ograniczony i odwracalny charakter – Rzeczpospolita zachowuje status państwa suwerennego, a Konstytucja – jako wyraz woli suwerennego Narodu – stoi na straży tej suwerenności.

Polski Trybunał zaznaczył również w swoim orzecznictwie wagę ochrony praw podstawowych w kontekście relacji z prawem UE. W wyroku K 18/04 (oraz np. SK 45/09) podkreślono, że standard ochrony praw jednostki zagwarantowany w Konstytucji wyznacza minimalny próg, poniżej którego prawo unijne nie może zejść¹². Jeśli prawo UE oferowałoby niższy poziom ochrony praw i wolności niż Konstytucja RP, byłoby to niezgodne z ustawą zasadniczą. W praktyce w ramach UE standard ochrony praw jest wysoki (m.in. Karta Praw Podstawowych UE), ale istotne jest, że „proeuropejska” wykładnia krajowego prawa nie może kwestionować istoty gwarancji konstytucyjnych. Tym samym Konstytucja chroni podstawowe prawa obywateli nawet przed ewentualnym nadmiernym ograniczeniem wynikającym z regulacji unijnych.

W ostatnich latach Trybunał Konstytucyjny RP jeszcze dobitniej wyartykułował nadrzędność konstytucji nad wykładnią TSUE. W wyroku z 7 października 2021 r. (K 3/21) z 7 października 2021 r. (sygn. K 3/21)¹³, w którym TK rozpatrywał pytania prawne premiera dotyczące zgodności z Konstytucją niektórych przepisów Traktatu o UE, w interpretacji nadanej im przez TSUE. Trybunał orzekł, że Unii nie wolno działać poza kompetencjami przekazanymi przez Polskę – w zakresie, w jakim organy UE to czynią, ich działanie jest sprzeczne z polską konstytucją. Co więcej, TK uznał za niekonstytucyjne traktatowe przepisy (art. 19 TUE) interpretowane w ten sposób, że uprawniałyby polskie sądy do pomijania norm Konstytucji RP lub kontrolowania legalności powołania sędziów przez Prezydenta RP. Jest to zasadnicze potwierdzenie, że żaden sąd – nawet unijny – nie może skutecznie nakazać organom krajowym działania sprzecznego z Konstytucją i naruszają-

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, Dz. U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1506.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, Dz. U. z 2011 r., Nr 254, poz. 1530.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2021 r., sygn. K/21, Dz. U. z 2021 r., poz. 1852, por. Portal Interia Wydarzenia „Wypowiedzenie wojny”, „druzgocący wyrok”, „Po-lexit”. Światowe media o decyzji TK, 8 października 2021 r. publikacja dostępna na stronie: <https://wydarzenia.interia.pl/zagranica/news-wypowiedzenie-wojny-druzgocacy-wyrok-polexit-swiatowe-media,nld,5569354>, data wejścia 21 marca 2026 r.

cego fundamentalne zasady ustrojowe (np. zasadę, że sędziów powołuje Prezydent, a zwierzchnictwo Konstytucji jest bezpośrednie). Przy okazji tego wyroku TK zaznaczył, że jego kontrola konstytucyjności obejmuje nie tylko traktaty, ale i normy prawne powstałe w wyniku ich interpretacji przez sądy międzynarodowe. Oznacza to, że jeżeli określona linia orzecznicza TSUE (czy innego sądu) *de facto* kształtuje normę prawną obowiązującą w Polsce, to również taka „wykładnia” może zostać poddana ocenie zgodności z Konstytucją. Ta doktryna – podobna do niemieckiej kontroli *ultra vires* – służy zabezpieczeniu polskiego porządku konstytucyjnego przed przekraczaniem powierzonych kompetencji przez organy UE, co mogłoby wpływać na zakres krajowej demokracji i suwerenności.

Reasumując stanowisko polskiego Trybunału: Konstytucja RP ma pierwszeństwo przed sprzecznymi z nią normami prawa UE, niezależnie od tego, czy wynikają one wprost z traktatów, czy z orzecznictwa TSUE. Unijna zasada supremacji znajduje zastosowanie tylko tak długo, jak długo nie narusza konstytucyjnych granic integracji. W przypadku konfliktu Konstytucja nie ustępuje, gdyż to ona stanowi najwyższą wolę suwerena.

4. Stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec

Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) od dziesięcioleci wywiera istotny wpływ na definiowanie relacji między prawem niemieckim a unijnym. Już w latach 70. w orzeczeniach Solange I (1974) i Solange II (1986) zasygnalizował, że w razie potrzeby jest gotów kontrolować akty prawa wspólnotowego pod kątem zgodności z niemiecką Ustawą Zasadniczą, zwłaszcza jeśli chodzi o standard ochrony praw podstawowych. Z kolei w słynnym wyroku z 12 października 1993 r. (dotyczącym Traktatu z Maastricht) FTK podkreślił, że UE jest „zrzeszeniem państw” opartym na traktacie, zaś Niemcy pozostają państwem suwerennym, którego udział w integracji wynika z woli suwerena¹⁴. To państwa są autorami i „panami” traktatów unijnych, a każda delegacja kompetencji ma swoje konstytucyjne granice. Z tego względu BVerfG uznał prawo do interwencji, gdyby Unia przekroczyła przekazane jej uprawnienia (doktryna *ultra vires*) lub naruszyła niemiecką tożsamość konstytucyjną chronioną w art. 79 ust. 3 *Grundgesetz* (obejmującą m.in. zasady demokratycznego państwa prawa, godność człowieka czy podział władzy).

¹⁴ *Ordo Iuris*, Analiza orzecznictwa sądów wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczącego nadrzędności regulacji konstytucyjnych nad prawem Unii Europejskiej, 22 lipca 2022 r. publikacja dostępna na <https://ordoiuris.pl/analiza/analiza-orzecznictwa-sadow-wybranych-panstw-czlonkowskich-unii-europejskiej-dotyczacego-nadrzednosci-regulacji-konstytucyjnych-nad-prawem-unii-europejskiej/>, data wejścia 21 marca 2026 r.

Kulminacją tej linii orzeczniczej był wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r. W sprawie Traktatu z Lizbony. Trybunał potwierdził w nim, że Unia Europejska pozostaje organizacją międzynarodową o kompetencjach wtórnych, nadanych przez państwa członkowskie¹⁵. UE nie może jednostronnie przekształcić się w państwo federalne – wszelka jej władza pochodzi z przyzwolenia krajów członkowskich. Państwa te nieprzerwanie pozostają „władcami traktatów”, zachowując możliwość ostatecznego wycofania kompetencji (nawet poprzez wystąpienie z Unii)¹⁶. W praktyce BVerfG zaakceptował wówczas ratyfikację traktatu lizbońskiego, ale jednocześnie wskazał tzw. klauzule wyłączone: pewne dziedziny o kluczowym znaczeniu dla demokratycznej suwerenności (np. kompetencje budżetowe, wojskowe, kształtowanie kultury czy podstaw opodatkowania) muszą pozostać w rękach Bundestagu, inaczej naruszona zostałaby niemiecka zasada demokracji. Ten koncept stanowi element niemieckiej tożsamości konstytucyjnej – demokracja, federalizm, państwo socjalne, godność ludzka i inne wartości nie podlegają zrzeczeniu się w procesie integracji.

Wspomniana doktryna *ultra vires* została rozwinięta przez BVerfG właśnie po to, by kontrolować wykładnię prawa UE dokonywaną przez TSUE. Jeśli organy Unii przekroczą kompetencje przekazane im przez państwa – zwłaszcza w sposób istotny i oczywisty – niemiecki Trybunał Konstytucyjny może uznać dany akt unijny (lub orzeczenie TSUE) za niemający zastosowania w Niemczech. Drugim filarem kontroli jest doktryna tożsamości konstytucyjnej: gdyby prawo UE naruszało fundamentalne zasady konstytucji RFN (np. zasady demokratycznego państwa, suwerenności narodu czy ochrony godności), to również nie będzie mogło zostać wprowadzone w życie w Niemczech. Oba mechanizmy – kontrola *ultra vires* i kontrola tożsamości – służą temu, by prawo unijne nie zdominowało niemieckiego porządku konstytucyjnego w niedopuszczalny sposób.

Istotnym sprawdzianem tej doktryny stała się sprawa programu skupu obligacji przez Europejski Bank Centralny. W wyroku z 5 maja 2020 r. BVerfG po raz pierwszy nie podporządkował się orzeczeniu TSUE. Chodziło o decyzję TSUE z grudnia 2018 r., która uznała program skupu aktywów (PSPP) za zgodny z prawem UE – niemiecki Trybunał miał inne zdanie. BVerfG uznał, że wyrok TSUE nie wiąże sądu niemieckiego i określił go jako „obiektywnie arbitralny”. Innymi słowy, sędziowie z Karlsruhe uznali, że TSUE wyszedł poza granice rozsądnej wykładni traktatów, naruszając zasadę przyznania kompetencji. Wyrok BVerfG z 2020 r. wywołał szeroką dyskusję w literaturze i instytucjach UE, gdyż podważył filar jednolitości prawa unijnego. Zarazem potwierdził jednak konsekwentną linię: w sytuacji skrajnej kolizji

¹⁵ J. Załęśny, Prawo Unii Europejskiej ...

¹⁶ *Ibidem*, por. *Ordo Iuris* ...

to konstytucja (*Grundgesetz*) ma pierwszeństwo, a niemiecki sąd konstytucyjny czuwa nad jej obroną nawet przed wyrokami TSUE¹⁷.

Warto podkreślić, że BVerfG nie neguje samej zasady pierwszeństwa prawa UE – uznaje jej obowiązywanie w ramach zakresu kompetencji przekazanych. Niemiecki Trybunał akceptuje również, że co do zasady to TSUE ma ostatnie słowo w wykładni prawa unijnego. Zastrzega jednak, iż zadanie orzecznicze TSUE „kończy się tam, gdzie wykładnia traktatów jest niezrozumiała lub arbitralna”¹⁸. W takim wypadku niemiecki sąd ma prawo (a nawet obowiązek) samodzielnie ocenić zgodność działania Unii z niemiecką konstytucją. Podstawą nadrzędności konstytucji jest tu suwerenność demokratyczna: skoro Niemcy są państwem suwerennym z mocy własnej konstytucji, to żaden organ międzynarodowy nie może jednostronnie rozstrzygać o rozszerzeniu swoich kompetencji kosztem demokratycznych praw obywateli. BVerfG konsekwentnie stoi na stanowisku, że to niemiecki naród – jako suweren – określa zakres integracji i granice oddania kompetencji, a strażnikiem tej woli jest Trybunał Konstytucyjny.

5. Stanowisko Rady Konstytucyjnej Francji

Francuska Rada Konstytucyjna (*Conseil constitutionnel*) również przyjmuje nadrzędność konstytucji w razie kolizji z prawem UE, choć jej rola w kontroli prawa unijnego jest nieco odmienna (z uwagi na brak możliwości kontroli ustaw już obowiązujących pod kątem zgodności z konstytucją, aż do reformy z 2008 r.). Rada Konstytucyjna opiniuje jednak zgodność traktatów unijnych z konstytucją przed ich ratyfikacją, co pozwala na identyfikację potencjalnych sprzeczności i wymóg uprzedniej zmiany konstytucji. Tę technikę zastosowano przy Traktacie z Maastricht w 1992 r. – Rada stwierdziła, że niektóre postanowienia (np. ustanowienie obywatelstwa UE dającego cudzoziemcom prawo udziału w wyborach samorządowych we Francji) naruszają konstytucyjne zasady suwerenności ludu francuskiego, przez co ratyfikacja wymagała zmiany konstytucji¹⁹. Francja wprowadziła wtedy nowy tytuł XV Konstytucji oraz szereg poprawek, aby umożliwić członkostwo w UE na zgodnych z konstytucją zasadach.

Zasadą naczelną we francuskim porządku jest, że Konstytucja pozostaje najwyższym prawem Republiki. Wynika to wprost z art. 54 Konstytucji, który stanowi, że jeśli umowa międzynarodowa zawiera postanowienia sprzeczne z konstytucją, to nie może być ratyfikowana, chyba że wcześniej zmieni się konstytucję. W kontekście prawa unijnego Rada Konstytucyjna rozwinęła tę

¹⁷ Fundacja Przeciwdziałamy Dezinformacji, Czy te państwa uznały prymat konstytucji nad prawem unii europejskiej? Analiza, 4 marca 2022 r., publikacja dostępna na stronie.

¹⁸ J. Załęśny, Prawo Unii Europejskiej ...

¹⁹ K. Kubuj, O pierwszeństwie ...

zasadę m.in. w decyzji z 20 grudnia 2007 r. dotyczącej Traktatu z Lizbony. Orzekła wówczas, że jeśli zobowiązania wynikające z uczestnictwa Francji w UE zawierają postanowienia sprzeczne z konstytucją lub naruszające „podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej”, konieczna jest uprzednia nowelizacja konstytucji. Innymi słowy, konstytucja ma pierwszeństwo w dziedzinach definiujących suwerenność i ustrój państwa. Tylko świadoma decyzja ustrojodawcy (poprzez zmianę konstytucji) może umożliwić odstępstwo od tych zasad na rzecz zobowiązań unijnych. Tak stało się np. przed ratyfikacją Traktatu z Lizbony – Rada Konstytucyjna wskazała elementy wymagające zmiany (m.in. rozszerzenie klauzul integracyjnych w art. 88 Konstytucji), co też zrealizowano przed ostateczną ratyfikacją traktatu.

Szczególnym wkładem francuskiej Rady Konstytucyjnej w doktrynę kolizji z prawem UE jest wspomniana koncepcja „tożsamości konstytucyjnej Francji”. Pojęcie to pojawiło się w orzeczeniu nr 2006-540 DC z 27 lipca 2006 r., dotyczącym zgodności z konstytucją ustawy wdrażającej unijną dyrektywę. Rada Konstytucyjna stwierdziła wtedy, że transpozycja dyrektywy nie może naruszać zasad lub normy, która jest nierozzerwalnie związana z konstytucyjną tożsamością Francji, o ile ustawodawca konstytucyjny nie wyraził na to zgody. W praktyce oznacza to, iż pewne wartości konstytucyjne – określane właśnie jako elementy tożsamości (np. zasada świeckości państwa laickiego, podstawowe prawa obywateli, zasada równości itp.) – nie mogą zostać uchylone przez wykonanie obowiązków unijnych, jeśli nie zostały one objęte kompetencjami przekazanymi. Konstytucja V Republiki, choć zmieniana kilkakrotnie w związku z integracją (np. dodanie art. 88-1 potwierdzającego udział Francji w UE), wciąż stanowi najwyższy wzorzec kontroli. Co prawda Rada Konstytucyjna tradycyjnie uznawała, że nie ocenia zgodności prawa wtórnego UE z konstytucją (pozostawiając to sądom europejskim i zasadzie pierwszeństwa), to jednak zaznaczyła granicę: prawo UE nie może podważać „istoty Unii jako związku suwerennych państw” ani francuskich zasad konstytucyjnych. Jeśliby podważało, wymagałoby to zmiany samej konstytucji lub – teoretycznie – odmowy wykonania danego prawa.

Stanowisko Francji dodatkowo potwierdzają orzeczenia Rady Stanu (najwyższego sądu administracyjnego). W wyroku Rady Stanu z 2001 r. (Sprawa SNIP) stwierdzono, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie może naruszać mocy obowiązującej francuskiej konstytucji²⁰. Bardzo

²⁰ Wiele krajów kwestionuje wyższość prawa unijnego nad krajowym, wśród nich Niemcy i Francja. depesza Polska Agencja Prasowa, 7 lipca 2021 r. publikacja dostępna na stronie <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C905658%2Cwiele-krajow-kwestionuje-wyzszosc-prawa-unijnego-nad-krajowym-wsrod-nich>, por także Francuska Rada Stanu: francuska konstytucja pozostaje nadrzędna wobec prawa UE, Polska Agencja Prasowa, 8 października 2021, publikacja dostępna na stronie <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C966513%2Cfrancuska-rada-stanu-francuska-konstytucja-pozostaje-nadrzedna-wobec-prawa>, data wejścia 21 marca 2026 r.

niedawno, bo w kwietniu 2021 r., Rada Stanu w uzasadnieniu orzeczenia dotyczącego zatrzymywania danych telekomunikacyjnych znów podkreśliła, że Konstytucja Francji pozostaje nadrzędna wobec prawa europejskiego²¹. Oznacza to, że francuskie organy stosujące prawo muszą w razie kolizji szukać rozwiązań, które pozwolą pogodzić wymogi konstytucji i UE, a jeśli to niemożliwe – prymat ma porządek konstytucyjny. We Francji praktycznym rozwiązaniem jest zwykle zmiana konstytucji (czego dokonano wielokrotnie przed ratyfikacją kolejnych traktatów unijnych), tak aby uniknąć sytuacji niezgodności. Mimo to sama gotowość Rady Konstytucyjnej do zdefiniowania *non possumus* (granic integracji) świadczy o silnym przekonaniu, że konstytucja jest aktem wyższego rzędu, którego postanowienia nie mogą zostać obalone przez orzeczenia sądów międzynarodowych.

6. Suwerenność, demokracja, prawa podstawowe i tożsamość konstytucyjna jako granice prymatu UE

Analiza orzecznictwa trzech omówionych państw wskazuje spójny obraz: nadrzędność konstytucji służy ochronie suwerenności, zasad demokratycznych, praw podstawowych oraz konstytucyjnej tożsamości każdego kraju. Te wartości wyznaczają czerwone linie, których nawet proces pogłębiania integracji europejskiej nie może przekroczyć.

Suwerenność narodowa: Zarówno TK RP, jak i BVerfG oraz Conseil constitutionnel podkreślają, że suwerenność pozostaje przy państwie członkowskim. Delegowanie kompetencji ma charakter warunkowy i odwracalny. Polska Konstytucja w art. 4 ust. 1 stanowi, że naród sprawuje władzę zwierzchnią – i w połączeniu z art. 8 ust. 1 oznacza to, iż naród (poprzez Konstytucję) określa zakres przekazania władzy organizacjom międzynarodowym. Niemiecki FTK stwierdził wprost, że RFN zachowuje charakter państwa suwerennego z mocy własnego prawa i równość z innymi państwami, pomimo zawarcia traktatów na czas nieokreślony. Francuska Rada Konstytucyjna mówi o „podstawowych warunkach wykonywania suwerenności” – jeśli prawo UE by je naruszało, staje się to materią wymagającą decyzji ustrojodawcy (zmiany konstytucji). Suwerenność przejawia się też w możliwości ostatecznego opuszczenia Unii – to ostateczna gwarancja, że państwo nie ztraca swojej podmiotowości państwowej w UE. Wnioskiem ze wszystkich tych orzeczeń jest, że UE nie posiada Kompetenz-Kompetenz (kompetencji do decydowania o własnych kompetencjach) – to państwa określają granice integracji.

Demokracja i rządy prawa: Trybunały konstytucyjne troszczą się, by integracja nie odbywała się kosztem demokratycznej kontroli i zasad państwa

²¹ K. K u b u j, O pierwszeństwie ...

prawnego. BVerfG w wyroku lizbońskim wskazał, że pewne obszary muszą pozostać pod decyzjami Bundestagu, aby obywatele zachowali wpływ na kluczowe kwestie (to tzw. „demokratyczna zasada ochronna”). Jeżeli Unia próbowałaby ingerować w sposób, który pozbawiłby narodowy parlament istotnych kompetencji decydujących o życiu obywateli, byłoby to sprzeczne z demokracją chronioną konstytucyjnie. W Polsce kwestia ta ujawnia się np. przy reformie wymiaru sprawiedliwości – TK RP uznał, że unijna wykładnia nie może uniemożliwiać władzom krajowym kształtowania ustroju sądów zgodnie z Konstytucją (która gwarantuje m.in. trójpodział władzy i określa kompetencje Prezydenta w powoływaniu sędziów). Demokratyczna legitymacja instytucji państwowych, wynikająca z konstytucji, nie może być zniesiona orzeczeniem sądu międzynarodowego. Również zasada państwa prawnego (np. pewność prawa, legalizm) należy do tożsamości konstytucyjnej – np. włoski Sąd Konstytucyjny w sprawie Taricco odmówił zastosowania się do wyroku TSUE, ponieważ stał on w sprzeczności z zasadą określoności prawa karnego chronioną konstytucyjnie; TSUE ostatecznie skorygował swoją linię, uznając racje konstytucyjne²². To pokazuje, że dialog sądowy może doprowadzić do uwzględnienia wymogów demokracji i rządów prawa wynikających z konstytucji w interpretacji prawa UE.

Prawa podstawowe: Ochrona praw i wolności jednostki stanowi wspólne dziedzictwo konstytucyjne państw UE. W historii integracji nieraz pojawiało się napięcie na tym tle – np. w okresie przed powstaniem Karty Praw Podstawowych. Niemiecki FTK w orzeczeniu Solange I (1974) zastrzegł, że dopóki prawo wspólnotowe nie zapewnia ekwiwalentnej ochrony praw podstawowych co niemiecka konstytucja, dopóty BVerfG będzie kontrolował akty wspólnotowe pod tym kątem. Późniejsze Solange II (1986) stwierdziło, iż ponieważ ochrona praw w UE uległa wzmocnieniu, FTK wstrzyma się od takiej kontroli, jednak potencjalna możliwość jej wznowienia pozostała. Podobnie TK RP jasno postawił sprawę: normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, poniżej którego prawo unijne nie może zejść. Gdyby np. unijna wykładnia dopuszczała ograniczenie jakiegoś prawa obywatelskiego bardziej niż zezwala na to polska konstytucja – polski sąd konstytucyjny uznałby prymat ustawy zasadniczej. Francuska Rada Konstytucyjna również zalicza konstytucyjnie gwarantowane prawa podstawowe do elementów tożsamości konstytucyjnej Francji. Co istotne, art. 53 Konstytucji Francji przewiduje nawet, że ratyfikacja umowy międzynarodowej skutkującej „zrzeczeniem się kompetencji w dziedzinie praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie” wymaga zmiany konstytucji. Reasumując, prawa człowieka i obywatela uznawane są za twarde jądro, którego nie można poświęcić w imię integracji.

²² Fundacja Przeciwdziałamy Dezinformacji, Czy te państwa ...

Tożsamość konstytucyjna: W ostatnich dekadach sądy konstytucyjne wypracowały pojęcie tożsamości konstytucyjnej, aby opisać nienaruszalne elementy narodowego porządku. Niemiecki FTK wprost odwołuje się do konstytucyjnej tożsamości chronionej klauzulą wieczności – obejmuje ona m.in. zasady demokratyczne, federalizm, suwerenność narodu, godność człowieka. Francuska Rada Konstytucyjna w 2006 r. użyła tego pojęcia, sygnalizując gotowość obrony zasad „nierozzerwalnie związanych” z francuskim ustrojem. W Polsce, choć sam termin „tożsamość konstytucyjna” nie pojawia się *expressis verbis* w Konstytucji, to Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach chroni wartości składające się na ową tożsamość (suwerenność, demokracja, prawa obywatelskie, zasada państwa prawa, dziedzictwo narodowe – preambuła Konstytucji – itd.). Istnienie nienaruszalnego trzonu konstytucji przyznają *de facto* wszystkie trzy omawiane jurysdykcje, a także inne sądy w Europie (m.in. w Hiszpanii, Włoszech, Czechach, na Litwie czy w Danii podobnie orzeczono, że prawo UE nie może obalić konstytucyjnych podstaw ustroju państwa²³). Tożsamość konstytucyjna pełni funkcję strażnika: przypomina, że UE została zbudowana jako jedność poszanowania różnorodności – także różnorodności tradycji konstytucyjnych. TSUE uznaje zresztą w orzecznictwie (np. sprawa Omega, C-36/02) prymat pewnych konstytucyjnych wartości (jak godność) jako elementów porządku publicznego mogących uzasadniać odstępstwa od prawa UE. Mimo że TSUE nie używa terminu *constitutional identity* często, to art. 4 ust. 2 TUE wyraźnie zobowiązuje Unię do szacunku dla „tożsamości narodowej państw, zawartej w ich podstawowych strukturach politycznych i konstytucyjnych”. Można więc powiedzieć, że sama umowa podstawowa Unii zakłada poszanowanie konstytucji państw członkowskich – nie może być zatem mowy o tym, by prawo UE wchodziło z nimi w nieusuwalny konflikt, a jeśli wejdzie – prawo to traci rację bytu w danym państwie.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania prowadzą do jednoznacznego wniosku: konstytucja jako akt najwyższy w krajowym porządku prawnym nie może być uchylana ani ograniczana przez wykładnię sądów międzynarodowych. Zarówno polski Trybunał Konstytucyjny, niemiecki *Bundesverfassungsgericht*, jak i francuska Rada Konstytucyjna zgodnie wskazują, że ostateczną granicą integracji europejskiej są fundamentalne normy konstytucyjne. Prawo Unii Europejskiej obowiązuje w wewnętrznym porządku prawnym na mocy zgody wyrażonej w konstytucji – nie stanowi więc systemu nadrzędnego wobec ustawy zasadniczej, lecz system komplementarny, który musi z nią współistnieć w harmonii. Gdy pojawia się dysonans, pierwszeństwo ma ochrona su-

²³ Polska Agencja Prasowa Wiele krajów kwestionuje...

werenności i zasad konstytucyjnych państwa. W praktyce orzecznictwo konstytucyjne pełni funkcję mechanizmu bezpieczeństwa ustrojowego i zapewnia, że integracja nie wykroczy poza ramy określone przez krajowe społeczeństwa w ich najwyższych ustawach.

Nie oznacza to negacji integracji europejskiej – przeciwnie, większość sądów dąży do dialogu i kompromisu. Przykłady takie jak niemiecka doktryna *ultra vires* czy francuska klauzula tożsamości nie są używane lekkomyślnie, lecz stanowią ostateczność. Ich istnienie ma jednak kluczowe znaczenie systemowe. Podkreśla, że Unia Europejska opiera się na woli państw członkowskich i uznaniu ich roli konstytucyjnej. Innymi słowy, prawo UE ma pierwszeństwo przed ustawami, ale nie przed ustrojowymi fundamentami państw członkowskich.

W świetle powyższego można stwierdzić, że zasady suwerenności, demokracji, poszanowania praw podstawowych i konstytucyjnej tożsamości stanowią nieprzekraczalne granice wykładni dokonywanej przez TSUE. Jeżeli orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości próbuje te granice przesunąć, sądy konstytucyjne przypominają o nadrzędnej mocy konstytucji. Taki pluralistyczny model porządku prawnego – choć rodzi napięcia – w gruncie rzeczy chroni różnorodność konstytucyjną Europy i zapobiega centralizacji władzy sądowniczej na poziomie ponadnarodowym kosztem podstawowych wartości narodowych. Nadrzędność konstytucji krajowej nad sprzecznym z nią orzecznictwem TSUE wynika z założeń demokratycznego państwa prawa i umowy, na której opiera się Unia Europejska. Ogranicza ryzyko nadmiernej centralizacji władzy sądowniczej na poziomie ponadnarodowym i umożliwia ochronę wartości konstytucyjnych państw członkowskich.

Bibliografia

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP

1. TK, wyrok z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11876-k-321>.
2. TK, wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/4809-k-3209>.
3. TK, wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/495-k-1804>.

Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec (BVerfG)

1. BVerfG, wyrok z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15 (PSPP), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html.
2. BVerfG, wyrok z 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08 (Lizbona), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html.

3. BVerfG, wyrok z 12 października 1993 r., 2 BvR 2134/92 i 2159/92 (Maastricht), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1993/10/es19931012_2bvr213492en.html.

Rada Konstytucyjna Francji (*Conseil constitutionnel*)

1. Decyzja n° 2006-540 DC z 27 lipca 2006 r., <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006540DC.htm>.
2. Decyzja n° 2007-560 DC z 20 grudnia 2007 r., *Traité de Lisbonne*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007560DC.htm>.
3. Decyzja n° 2021-940 QPC z 15 października 2021 r., *Air France*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021940QPC.htm>.
4. Decyzja n° 92-308 DC z 9 kwietnia 1992 r., *Traité de Maastricht*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92308DC.htm>.

Akty prawa unijnego i traktaty

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483.
2. Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz. U. C 202 z 7.06.2016, art. 4 ust. 2, art. 5, art. 19 ust. 1.
3. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. C 202 z 7.06.2016, art. 47.

Publikacje

1. Analiza orzecznictwa sądów wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczącego nadrzędności regulacji konstytucyjnych nad prawem Unii Europejskiej, *Ordo Iuris* 2021.
2. Czy te państwa uznały prymat konstytucji nad prawem unii europejskiej? Analiza - *Fakenews.pl*.
3. http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/135862/PDF/03_11_K_Kubuj_O_pierwszenstwie_prawa_Unii_Europejskiej_w_orzecznictwie_najwyzszych_francuskich_sadow.pdf.
4. <https://aws.edu.pl/wp-content/uploads/2024/02/Wstep-do-systemu-prawa-UE-www.pdf>.
5. <https://cbpe.pl/prawo-unii-europejskiej-a-prawo-krajowe-w-orzecznictwie-polskiego-trybunalu-konstytucyjnego/>.
6. <https://fakenews.pl/polityka/czy-te-panstwa-uznaly-prymat-konstytucji-nad-prawem-unii-europejskiej-analiza/>.
7. <https://ordoiuris.pl/analiza/analiza-orzecznictwa-sadow-wybranych-panstw-czlonkowskich-unii-europejskiej-dotyczacego-nadrzednosci-regulacji-konstytucyjnych-nad-prawem-unii-europejskiej/>.
8. <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C905658%2Cwiele-krajow-kwestionuje-wyzszosc-prawa-unijnego-nad-krajowym-wsrod-nich>.

9. <https://wydarzenia.interia.pl/zagranica/news-wypowiedzenie-wojny-druzgocacy-wyrok-polexit-swiatowe-media,nld,5569354>
10. Kubuj K., O pierwszeństwie prawa Unii Europejskiej w orzecznictwie najwyższych francuskich sądów: nowe idee czy stare dylematy? Publikacja w ramach publikacji grupowej Rządu prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza, Wrocław 2022.
11. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok. „Polexit”, „wypowiedzenie wojny” – Wydarzenia w INTERIA.PL.
12. Wiele krajów kwestionuje wyższość prawa unijnego nad krajowym, wśród nich Niemcy i Francja | Polska Agencja Prasowa SA.
13. Wstęp do systemu prawa Unii Europejskiej pod red. Anny Dalkowskiej, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2023.
14. Zaleśny J., Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Raport 2/25 | Centrum Badań Polityki Europejskiej (CBPE).

Supremacy of the Constitution over CJEU case law – a pro-constitutional analysis

Abstract

*The article presents an analysis of the supremacy of national constitutions over the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), in the context of the principles of conferred competences and constitutional identity of the Member States. Referring to the jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal, the German Federal Constitutional Court, and the French Constitutional Council, the author argues that, under both the EU Treaties and national constitutions, EU law cannot override the fundamental constitutional principles of the Member States. The study highlights that recent CJEU judgments-particularly those concerning the organization of national judiciaries-often exceed the competences conferred on the Union (*ultra vires*), creating tension between the primacy of EU law and the supremacy of national constitutions. The author concludes that European integration must respect constitutional identity, and national constitutional courts have the duty to safeguard state sovereignty and fundamental rights.*

Keywords

*Constitution; Court of Justice of the European Union; supremacy of national law; sovereignty; constitutional identity; *ultra vires*; Federal Constitutional Court; Constitutional Council; Polish Constitutional Tribunal.*