Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02

**Artykuły** Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 1, 2016
DOI: 10.17951/sil.2016.25.1.47

Edyta Całka
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
edcalk@poczta.onet.pl

# Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy

## *The Principle of Priority of European Union Law. Selected Issues*

STRESZCZENIE

Zasada pierwszeństwa (prymatu) oznacza pierwszeństwo stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym państw członkowskich. Zasada ta w tzw. ujęciu unijnym dotyczy wszystkich przepisów krajowych państw członkowskich, niezależnie od ich miejsca w hierarchii źródeł prawa, w tym przepisów konstytucyjnych. Takie ujęcie, oznaczające w istocie bezwarunkowy prymat prawa europejskiego nad prawem krajowym, nie znalazło potwierdzenia w orzecznictwie większości trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich. Wobec tego Trybunał Sprawiedliwości UE, dostrzegając konieczność podjęcia „konstruktywnego dialogu" z sądami państw członkowskich, wypracował pewne techniki pozwalające na współistnienie unijnych i krajowych rozwiązań prawnych. W szczególności w swoim najnowszym orzecznictwie Trybunał uznał ochronę tożsamości narodowej państw członkowskich za przesłankę uzasadniającą ograniczenie zakresu stosowania zasady pierwszeństwa. Tym samym Trybunał pozwolił, by wymóg ochrony tożsamości narodowej uczynił z dotychczas absolutnej zasady prymatu zasadę względną, która dopuszcza w pewnych sytuacjach możliwość powołania się przez państwa członkowskie na ich wartości konstytucyjne w celu odstąpienia od pierwszeństwa stosowania prawa UE.

**Słowa kluczowe:** prawo Unii Europejskiej; zasada pierwszeństwa; zasada nadrzędności; tożsamość narodowa; tożsamość konstytucyjna

## ZAGADNIENIA WSTĘPNE

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące rodzaje ogólnych zasad prawa UE:

- określające cechy prawa UE: zasada bezpośredniej skuteczności (zakłada bezpośrednie obowiązywanie i bezpośrednie stosowanie), zasada pierwszeństwa i zasada efektywności,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



- określające sposób wykonywania kompetencji przez UE: zasada kompetencji powierzonych, zasada subsydiarności, zasada proporcjonalności, zasada równowagi instytucjonalnej,
- wynikające z demokratycznego i praworządnego charakteru UE: zasada poszanowania praw podstawowych, zasada pewności prawa i ochrony zaufania, zasada przejrzystości.

Powyższe zasady pełnią ważne funkcje w porządku prawnym UE. Przede wszystkim służą wypełnianiu luk w prawie unijnym, które stało się „nowym porządkiem prawnym niemającym historycznego precedensu i współczesnego odpowiednika”[1]. Luki w prawie UE wynikają przede wszystkim z ogólnego charakteru regulacji traktatowych. Traktaty unijne: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Traktat o Unii Europejskiej (TUE) – często posługują się ogólnymi pojęciami, pozostawiając doprecyzowanie tych pojęć w gestii Trybunału Sprawiedliwości UE. Trybunał, głównie przez wydawanie orzeczeń prejudycjalnych, w trybie art. 267 TFUE[2] ma duże możliwości interpretacji i twórczego rozwijania tych pojęć. W ramach tej swego rodzaju „swobody interpretacyjnej” Trybunał kształtuje ogólne zasady prawa UE.

## I. TREŚĆ ZASADY PIERWSZEŃSTWA

Zasada pierwszeństwa (in. zasada prymatu, nadrzędności, supremacji), podobnie jak większość zasad określających cechy prawa UE, została wykształcona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Jest ona jedną z najważniejszych zasad określających stosunek prawa unijnego do prawa wewnętrznego państw członkowskich. Oznacza pierwszeństwo stosowania prawa UE przed prawem krajowym państw członkowskich. Stanowi regułę kolizyjną, która w przypadku kolizji prawa unijnego i krajowego pozwala rozstrzygnąć, jaki przepis – unijny czy krajowy – należy zastosować w konkretnym stanie faktycznym.

Omawiana zasada wyklucza nie tylko stosowanie, ale i stanowienie przepisów krajowych sprzecznych z przepisami unijnymi[3] oraz dalsze utrzymywanie kolizyj-

[1] A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 39.

[2] Przepis ten przewiduje procedurę pytań prejudycjalnych, w której Trybunał Sprawiedliwości udziela odpowiedzi na pytania prawne sądów krajowych, przed którymi toczą się postępowania związane z zastosowaniem prawa unijnego. Pytania sądów krajowych dotyczą wykładni lub ważności przepisów prawa UE.

[3] Według Trybunału Sprawiedliwości „zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia traktatów i bezpośrednio stosowane akty prawne organów Wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko skutek taki, że poprzez swe wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także […] powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi”. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwo-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



nych przepisów krajowych. Należy jednak podkreślić, iż zasada pierwszeństwa jest oparta na koncepcji wyłączenia stosowania, a nie wyłączenia obowiązywania przepisów krajowych niezgodnych z prawem unijnym. Kolizja pomiędzy normą prawa krajowego i normą prawa unijnego nie oznacza automatycznej nieważności przepisu krajowego zawierającego kwestionowaną normę. W celu usunięcia tej kolizji ustawodawca krajowy powinien samodzielnie usunąć kolizyjne przepisy krajowe i zapewnić zgodność prawa krajowego z prawem UE. Trybunał Sprawiedliwości nie jest bowiem właściwy do rozstrzygania w przedmiocie ważności przepisów prawa krajowego.

Zasada pierwszeństwa odnosi się zarówno do przepisów prawa pierwotnego, jak i pochodnego UE[4]. W ujęciu unijnym (kwestionowanym w orzecznictwie większości trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich) dotyczy wszystkich przepisów krajowych niezależnie od ich miejsca w hierarchii źródeł prawa, w tym przepisów rangi konstytucyjnej. Z punktu widzenia stosowania zasady pierwszeństwa nie ma znaczenia, kiedy przepisy krajowe zostały wprowadzone: po czy przed wejściem w życie traktatów założycielskich.

## II. KWESTIA KODYFIKACJI ZASADY PIERWSZEŃSTWA

Zasada pierwszeństwa, podobnie jak większość zasad określających cechy prawa UE, została wykształcona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Kodyfikację tej zasady, jako traktatowej zasady podstawowej, przewidywał Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Traktat ten w art. I-6 stanowił: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich". Traktat konstytucyjny jednak nie wszedł w życie[5], a późniejszy traktat z Lizbony nie zawiera przepisu odpowiadającego wskazanemu art. I-6. Zasada pierwszeństwa pozostaje więc zasadą ogólną jako wytwór orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Warto jednak zwrócić uwagę, iż w obecnej wersji traktatu obowiązuje Deklaracja nr 17 dotycząca zasady prymatu, załączona do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej opracowującej traktat z Lizbony, według której „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

ści z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanse dello Stato* przeciwko *Simmenthal SpA*, [1978], ECR 629.

[4] W węższym ujęciu zasada pierwszeństwa dotyczy wyłącznie bezpośrednio skutecznych przepisów prawa UE, które spełniają przesłanki tzw. testu van Gend en Loos. Zob. A. Wróbel, *Stosowanie prawa…*, s. 110–111.

[5] Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany przez wszystkie państwa członkowskie w dniu 29 października 2004 r. w Rzymie. Traktat nie wszedł w życie w związku z fiaskiem procesu ratyfikacyjnego. Obywatele Francji i Holandii, w referendach przeprowadzonych odpowiednio w dniu 29 maja 2005 r. i 1 czerwca 2005 r., nie wyrazili zgody na ratyfikację Traktatu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo".

## III. WCZEŚNIEJSZE ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE ZASADY PIERWSZEŃSTWA

Zasada pierwszeństwa została sformułowana przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie 6/64 *F. Costa* przeciwko *ENEL*[6]. Punktem wyjścia wprowadzenia tej zasady było założenie, że „w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych TEWG (obecnie TFUE) stworzył własny porządek prawny, który po wejściu w życie Traktatu został włączony do porządków prawnych państw członkowskich i musi być stosowany przez ich sądy". Według Trybunału, co wynika z kolei z wyroku w sprawie 26/62 *Van Gend en Loos*[7], to same państwa członkowskie, tworząc Wspólnotę (obecnie Unię Europejską), „zredukowały, jakkolwiek w ograniczonym zakresie, swe prawa suwerenne" i ustanowiły „nowy porządek prawny, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki". Ten nowy europejski porządek prawny został włączony w systemy prawne poszczególnych państw członkowskich, co powoduje, że przy uwzględnieniu „litery i ducha Traktatu", „państwa te nie mogą jednostronnie podejmować środków skierowanych przeciwko przyjętemu przez nie, na zasadzie wzajemności, porządkowi prawnemu". W szczególności państwa członkowskie nie mogą przyznawać normom prawa wewnętrznego pierwszeństwa przed normami prawa stanowionego przez traktat, aby nie pozbawić tego prawa jego charakteru wspólnotowego (unijnego) i nie podważać podstaw prawnych samej Wspólnoty (Unii Europejskiej).

Trybunał w uzasadnieniu swojego stanowiska odnośnie do prymatu prawa europejskiego nad prawem krajowym podkreślił, z charakterystycznym dla siebie pragmatyzmem, iż efektywność prawa europejskiego nie może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich i ich porządkach prawnych, a realizacja celów traktatowych, w tym zwłaszcza utworzenie wspólnego rynku, nie byłaby możliwa bez zapewnienia jednolitego stosowania prawa europejskiego, mającego pierwszeństwo przed prawem krajowym wszystkich państw członkowskich.

Wyrok w sprawie *Costa* przeciwko *ENEL* dotyczył zgodności z traktatem przepisów włoskiej ustawy o nacjonalizacji przemysłu energetycznego. W spra-

[6] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *F. Costa* przeciwko *ENEL*, [1964], ECR 585.

[7] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos* przeciwko *Nederlandse administratie der belastingen*, [1963], ECR 1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



wie tej Trybunał orzekał w przedmiocie pierwszeństwa przepisów traktatowych nad krajową ustawą państwa członkowskiego. Nie dał jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy zasada pierwszeństwa odnosi się do wszystkich norm prawa europejskiego, obejmującego zarówno prawo traktatowe, jak i prawo pochodne, oraz czy wszystkie normy prawa krajowego państw członkowskich, łącznie z normami rangi konstytucyjnej, ustępują pierwszeństwa prawu europejskiemu. Odpowiedzi na powyższe pytania Trybunał udzielił w wyroku w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*[8]. W wyroku tym Trybunał, powtarzając w zasadzie argumentację z wyroku w sprawie *Costa* przeciwko *ENEL*, opowiedział się za rozciągnięciem zasady pierwszeństwa na całość prawa wspólnotowego, w tym przypadku prawa pochodnego, jakim było rozporządzenie Rady o wspólnej organizacji rynku zbóż, nad każdym aktem prawa krajowego, także konstytucją państwa członkowskiego, jaką w przedmiotowej sprawie stanowiła niemiecka ustawa zasadnicza. W szczególności Trybunał stwierdził, że „ani ważność aktu wspólnotowego (obecnie unijnego), ani jego skutek w krajowym porządku prawnym nie mogą być poddane w wątpliwość na podstawie zarzutów, że jest to niezgodne bądź to z prawami podstawowymi, bądź też z zasadami krajowego porządku konstytucyjnego".

Powyższe tezy, tworzące „unijne ujęcie zasady pierwszeństwa", Trybunał konsekwentnie powtarzał w swoim późniejszym orzecznictwie[9]. Warto przy tym zwrócić uwagę, iż tezy, z których wynikają tak doniosłe i daleko idące konsekwencje, zostały sformułowane jedynie na podstawie teleologicznej wykładni Traktatu i uzasadnione celami Wspólnoty (obecnie UE) oraz *explicite* „duchem Traktatu".

## IV. KLAUZULA POSZANOWANIA TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ JAKO PRZESŁANKA WZGLĘDNEGO CHARAKTERU ZASADY PIERWSZEŃSTWA

Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE odnośnie do bezwarunkowego prymatu prawa europejskiego nad prawem krajowym od początku budziło liczne kontrowersje zarówno w sferze sporów doktrynalnych[10], jak i działalności orzecz-

[8] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH* przeciwko *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970], ECR 1125.

[9] Zob. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler* przeciwko *Republice Austrii*, [2003], ECR I-10239; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Krzysztof Filipiak* przeciwko *Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*, [2009], ECR I-11049.

[10] Wśród licznych wypowiedzi przedstawicieli polskiej doktryny odnośnie do stosowania zasady pierwszeństwa zob. w szczególności: J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 2,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



niczej sądów krajowych państw członkowskich[11]. Sądy te, głównie trybunały konstytucyjne państw członkowskich (Niemiec, Włoch, Francji, Hiszpanii, Danii, Irlandii, Grecji), kwestionowały prymat norm unijnych nad normami krajowymi rangi konstytucyjnej. Na przestrzeni lat powstał więc swoisty spór pomiędzy sądami krajowymi i Trybunałem Sprawiedliwości UE w kwestii zakresu stosowania zasady pierwszeństwa. Spór ten nie doprowadził do wypracowania jednolitego stanowiska w doktrynie i judykaturze europejskiej.

Większość sądów konstytucyjnych państw członkowskich wprawdzie uznała zasadę pierwszeństwa, ale wywodzi ją raczej z krajowych norm konstytucyjnych niż z traktatów i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Sądy te, poza nielicznymi wyjątkami, nie akceptują pierwszeństwa prawa UE nad konstytucją. Takie stanowisko zajmuje również polski Trybunał Konstytucyjny[12], który znajduje podstawę stosowania zasady pierwszeństwa przede wszystkim w przepisach polskiej Konstytucji, a nie w unijnym porządku prawnym i wydawanym w jego ramach orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. W szczególności Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami". Z przepisu tego Trybunał Konstytucyjny wywodzi prymat prawa UE nad polskimi ustawami, jednak nie nad Konstytucją. Według Trybunału Konstytucyjnego „Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej" w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską

s. 27; A. Wróbel, *Prymat prawa wspólnotowego nad konstytucją? Rozmowa z prezesem Trybunału Konstytucyjnego prof. Markiem Safjanem*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2006, nr 4, s. 4 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 11, s. 20–27; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 11, s. 20–27; P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 11, s. 10–17.

[11] Chodzi zwłaszcza o wyroki niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 1974 r. (*Solange I*), z dnia 22 października 1986 r. (*Solange II*) oraz z dnia 12 października 1993 r. (*Maastricht*). Por. www.bundesverfassungsgericht.de [data dostępu: 18.06.2015]. Szerzej na temat orzecznictwa sądów krajowych państw członkowskich w kontekście zasady pierwszeństwa zob. W. Czapliński, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 2, s. 8–13; R. Kwiecień, *Zgodność traktatu akcesyjnego z konstytucją*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2005, nr 10, s. 44 i n.

[12] Zob. następujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego: wyrok z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 (traktat akcesyjny), OTK-A 2005, nr 5, poz. 49 (Dz.U. z 2005 r., nr 86, poz. 744); wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie K 32/09 (traktat z Lizbony), OTK-A 2010, nr 9, poz. 108 (Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506); wyrok z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie SK 45/09 (wyłączenie udziału dłużnika przed sądem I instancji w postępowaniu o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE), OTK-A 2011, nr 9, poz. 97 (Dz.U. z 2011 r., nr 254, poz. 1530).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji w niektórych sprawach. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji „nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania". Tak rozumiana „konstytucyjna zasada pierwszeństwa" w znaczeniu art. 8 Konstytucji zdaje się pozostawać w kolizji z „unijnym ujęciem" zasady pierwszeństwa prawa UE.

Jak już wyżej wskazano, na tle orzecznictwa sądów pozostałych państw członkowskich stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się szczególnie zaskakujące. Problemy kolizji rozwiązań prawa UE z rozwiązaniami konstytucyjnymi państw członkowskich istnieją od dawna i nie ograniczają się wyłącznie do kwestii zakresu stosowania zasady pierwszeństwa prawa UE. Praktyka pokazuje, że w ich rozwiązywaniu niewątpliwie wiodącą rolę nadal pełni orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Trybunał, mając tego świadomość, dostrzegł konieczność podjęcia „konstruktywnego dialogu" z sądami państw członkowskich. Na tym tle wypracował dwie techniki pozwalające na współistnienie unijnych i krajowych rozwiązań prawnych, bez konieczności wprowadzania radykalnych zmian po stronie państw członkowskich[13]. Pierwsza z nich polega na inkorporacji prawa krajowego do prawa UE przez odesłanie do krajowych rozwiązań jako ogólnych zasad prawa UE. Stosowanie tej metody umożliwia Trybunałowi formułowanie otwartego katalogu zasad ogólnych wywodzących się z konstytucyjnych tradycji państw członkowskich. Taka technika przyjmowania krajowych rozwiązań konstytucyjnych do unijnego porządku prawnego pozwala unikać kolizji między normą prawa UE i prawa krajowego, ponieważ ewentualna kolizja zostaje przeniesiona na poziom prawa UE (jest kolizją pomiędzy normami unijnymi), którą Trybunał często rozstrzyga na rzecz ochrony zasady ogólnej.

Natomiast druga technika, określana jako technika odwoływania się do ograniczonego (pozatraktatowego) wyjątku orzeczniczego, polega na tym, że Trybunał uznaje pewne regulacje prawa krajowego, mimo że nie są one zgodne z prawem unijnym, ze względu na potrzebę uwzględnienia poważnego interesu ogólnego chronionego w danym państwie członkowskim. Technika ta, zapoczątkowana w wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*[14], jest powszechnie stosowana w orzecznictwie Trybunału dotyczącym swobód wspólnego rynku. Z orzecznictwa tego wynika, iż na zasadzie wyjątku państwa członkowskie mogą w pewnych sytuacjach zachować regulacje prawa krajowego, jeżeli są spełnione łącznie następu-

[13] K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 33 i n.

[14] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *REWE Zentral AG* przeciwko *Bundesmonopolwervaltung (Cassis de Dijon)*, [1979], ECR 649.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



jące przesłanki: po pierwsze, regulacje te służą ochronie uzasadnionego interesu ogólnego; po drugie, ochrona tego interesu jest konieczna; po trzecie, ochrona ta jest proporcjonalna (tzn. jej cele nie mogą zostać osiągnięte innymi, mniej restrykcyjnymi środkami). Chronionym interesem ogólnym, o którym mowa, może być w szczególności ochrona: konsumentów, środowiska naturalnego, pluralizmu prasy, tożsamości kulturowej czy wreszcie tożsamości narodowej[15]. Przykładem wprowadzenia orzeczniczego wyjątku, wynikającego (pośrednio) z ochrony tożsamości narodowej, jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *Omega*[16]. W wyroku tym Trybunał uznał, iż ochrona godności osoby ludzkiej, uregulowana w przepisach niemieckiej ustawy zasadniczej, stanowi ważny interes ogólny, którego ochrona jest konieczna i w tym przypadku proporcjonalna. Według Trybunału ochrona godności ludzkiej, będąca zasadą konstytucyjną państwa członkowskiego, stanowi „wystarczające uzasadnienie ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe (obecnie unijne), nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez Traktat, takiej jak swobodne świadczenie usług". Należy jednak zwrócić uwagę, iż we wskazanym wyroku Trybunał nie odwołał się bezpośrednio do pojęcia „tożsamości narodowej" (które obejmuje konstytucyjną gwarancję ochrony godności ludzkiej), lecz ograniczył się do klauzuli porządku publicznego jako uzasadnienia dla ograniczenia art. 46 TWE (obecnie art. 52 TFUE) w zw. z art. 55 WE (obecnie art. 62 TFUE).

Stosowanie klauzuli porządku publicznego do ochrony zasady konstytucyjnej państwa członkowskiego wiąże się z badaniem spełnienia wymogów konieczności i proporcjonalności regulacji krajowych. Tymczasem wymogami tymi nie jest ograniczone stosowanie art. 4 ust. 2 TUE, który *expressis verbis* odnosi się do ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich UE. Zgodnie z tym przepisem:

> Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową nierozerwalnie 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 doktrynie podkreśla się, iż powołany przepis, w obecnym brzmieniu nadanym mu na mocy traktatu z Lizbony, jest formą „uwspólnotowienia" dotychczasowego orzecznictwa sądów konstytucyjnych. Daje on państwom członkowskim możliwość stawiania konstytucyjnych granic działaniom prawodawczym UE

[15] W tym wypadku katalog dóbr chronionych jest otwarty.

[16] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH* przeciwko *Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*., [2004], ECR I-9609.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



(tzw. doktryna *counter-limits*)[17]. Z literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 TUE wynika, iż Unia nie może ingerować w konstytucyjne struktury państw członkowskich, decydować o formie sprawowania rządów w tych państwach czy o podziale kompetencji między władzą centralną, regionalną i lokalną. Wskazana problematyka składa się bowiem na tożsamość narodową każdego z państw członkowskich, decydującą o różnorodności tych państw. Samo pojęcie „tożsamości narodowej" jest jednak szersze, ponieważ oprócz ustrojowych elementów i gwarancji dla jednostek, wynikających z przepisów konstytucji krajowych, obejmuje również inne elementy, takie jak: kultura państwa, jego obyczaje, język, religia, zasady dotyczące relacji państwo – Kościół itd. „Tożsamość narodowa" jest zatem pojęciem nieprecyzyjnym, otwartym i różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Pojęcie to, mimo że jest pojęciem traktatowym, w istocie wynika z prawa krajowego tych państw, co czyni je w istocie traktatowym pojęciem o narodowej treści.

W praktyce orzeczniczej krajowych trybunałów konstytucyjnych pojęcie „tożsamości narodowej" jest często zastępowane pojęciem „tożsamości konstytucyjnej". To drugie pojęcie, znaczeniowo węższe od „tożsamości narodowej", zazwyczaj jest powoływane przez sądy krajowe kwestionujące zasadę pierwszeństwa prawa UE nad normami rangi konstytucyjnej w celu ochrony podstawowych zasad konstytucji państw członkowskich. Pojęcie „tożsamości konstytucyjnej" zdefiniował polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 32/09 (traktat z Lizbony). Według Trybunału Konstytucyjnego Konstytucja RP stanowi normatywny wyraz suwerenności i niezależności Rzeczypospolitej Polskiej, co przejawia się w pierwszeństwie narodu polskiego, by decydować o swoim losie. Art. 90 Konstytucji RP, stanowiący normatywną kotwicę suwerenności państwa, wyznacza granicę przekazania kompetencji na rzecz Unii. Granicę tę stanowią nieprzenoszalne kompetencje określające polską „tożsamość konstytucyjną". Należą do nich: postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki, które określają tożsamość państwa, w tym ochrona godności ludzkiej i praw oraz wolności konstytucyjnych, zasada polskiej państwowości, zasada demokracji, zasada państwa prawnego, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada solidarności, wymóg lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji definiujących kompetencje.

Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, odpowiednikiem pojęcia „tożsamości konstytucyjnej" w prawie traktatowym UE jest pojęcie „tożsamości narodowej". Do rozważenia pozostaje więc kwestia, czy ochrona tożsamości narodowej (lub używając terminologii sądów krajowych – tożsamości konstytucyjnej) może mieć wpływ na zakres stosowania zasady pierwszeństwa prawa UE.

[17] K. Kowalik-Bańczyk, *op. cit*., s. 36.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



Innymi słowy, chodzi o to, czy wymóg ochrony tożsamości narodowej (konstytucyjnej) może uczynić z dotychczas absolutnej zasady prymatu zasadę względną, która dopuszcza w pewnych sytuacjach możliwość powołania się przez państwa członkowskie na ich wartości konstytucyjne w celu odstąpienia od pierwszeństwa stosowania prawa UE.

Odpowiedzi twierdzącej na to pytanie zdaje się udzielać sam Trybunał Sprawiedliwości UE, który w najnowszym orzecznictwie, po wejściu w życie traktatu z Lizbony, odwołuje się wprost do pojęcia „tożsamości narodowej" w sprawach związanych ze swobodnym przepływem osób. Dobrym przykładem są tu wyroki Trybunału w sprawie C-208/09 *Ilonka Sayn-Wittgenstein* oraz w sprawie C-391/09 *Malgožata Runevič-Vardyn*[18]. W wyroku w sprawie C-208/09 *Ilonka Sayn-Wittgenstein* Trybunał uznał, iż pojęcie „tożsamości narodowej" obejmuje również „ustrój republikański państwa". Natomiast w wyroku w sprawie C-391/09 *Malgožata Runevič-Vardyn* za przejaw ochrony tożsamości narodowej uznał „ochronę języka urzędowego". W wyroku w sprawie *Ilonka Sayn-Wittgenstein* Trybunał powołał klauzulę porządku publicznego (tę samą, którą zastosował w wyroku w sprawie *Omega*) dla uzasadnienia ograniczenia art. 21 TFUE, nie zaś art. 4 ust. 2 TUE. Mimo że Trybunał nie zdecydował się na dokonanie szerszej analizy ochrony tożsamości narodowej, na podstawie art. 4 ust. 2 TUE, w brzmieniu nadanym mu traktatem z Lizbony, w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż wyrok w sprawie *Ilonka Sayn-Wittgenstein* stał się „zapowiedzią odstąpienia od uporczywych prób usankcjonowania hierarchicznej wyższości prawa UE nad konstytucjami państw członkowskich"[19]. Z tego punktu widzenia podobnie należałoby ocenić skądinąd kontrowersyjny wyrok w sprawie *Malgožata Runevič-Vardyn*, w którym Trybunał uzasadnił legalność regulacji prawa litewskiego w sposób znany z wcześniejszego orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do pozatraktatowych wyjątków rynku wewnętrznego.

[18] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09 *Ilonka Sayn-Wittgenstein* przeciwko *Landeshauptmann von Wien*, [2010], ECR I-13693; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 *Malgožata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn* przeciwko *Vilniaus miesto savivaldybės administracija, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Civilinės metrikacijos skyrius*, [2011], ECR I-13787.

[19] A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej…*, s. 62.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



BIBLIOGRAFIA

Barcz J., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 2.

Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 11.

Czapliński W., *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 2.

Działocha K., *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 11.

Kowalik-Bańczyk K., *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013.

Kustra A., *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013.

Kwiecień R., *Zgodność traktatu akcesyjnego z konstytucją*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2005, nr 10.

Winczorek P., *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 11.

Wróbel A., *Prymat prawa wspólnotowego nad konstytucją? Rozmowa z prezesem Trybunału Konstytucyjnego prof. Markiem Safjanem*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2006, nr 4.

Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 (traktat akcesyjny), OTK-A 2005, nr 5, poz. 49 (Dz.U. z 2005 r., nr 86, poz. 744).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie K 32/09 (traktat z Lizbony), OTK-A 2010, nr 9, poz. 108 (Dz.U. z 2010 r., nr 229, poz. 1506).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie SK 45/09 (wyłączenie udziału dłużnika przed sądem I instancji w postępowaniu o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE), OTK-A 2011, nr 9, poz. 97 (Dz.U. z 2011 r., nr 254, poz. 1530).

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos* przeciwko *Nederlandse administratie der belastingen*, [1963], ECR 1.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *F. Costa* przeciwko *ENEL*, [1964], ECR 585.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH* przeciwko *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970], ECR 1125.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanse dello Stato* przeciwko *Simmenthal SpA*, [1978], ECR 629.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 *REWE Zentral AG* przeciwko *Bundesmonopolwervaltung (Cassis de Dijon)*, [1979], ECR 649.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler* przeciwko *Republice Austrii*, [2003], ECR I-10239.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH* przeciwko *Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*., [2004], ECR I-9609.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Krzysztof Filipiak* przeciwko *Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*, [2009], ECR I-11049.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 06:07:02



Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09 *Ilonka Sayn-Wittgenstein* przeciwko *Landeshauptmann von Wien*, [2010], ECR I-13693.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 *Malgožata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn* przeciwko *Vilniaus miesto savivaldybės administracija, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Civilinės metrikacijos skyrius*, [2011], ECR I-13787.

## SUMMARY

The principle of priority (primacy) means priority of the applicability of EU law over national law of the Member States. From the point of view of the European Union, this principle applies to all national rules of the Member States, regardless of their place in the hierarchy of legal sources, including constitutional provisions. Such an approach, which essentially means unconditional primacy of EU law over national law, was not confirmed in the judgments of the majority of the constitutional courts of the Member States. Thereby, the Court of Justice of the EU, recognizing the need for "constructive dialogue" with the courts of the Member States, introduced some techniques which allow the coexistence of the EU and national legal rules. In particular, in its recent case law, the Court considered the protection of national identities of the Member States as a justification of the limitation of the scope of the applicability of the principle of priority. Thus the Court allowed the requirement of the protection of national identities made the hitherto absolute principle of primacy relative principle, which allows in certain circumstances the possibility of invoking by the Member States their constitutional values in order to withdraw from the priority of the applicability of EU law.

**Keywords:** EU law; principle of priority; principle of supremacy; national identity; constitutional identity