

Rozdział I. Pewność prawa – pojęcie, podstawa prawna, charakter prawny, treść

§ 1. Pojęcie

Unia Europejska jest wspólnotą państw członkowskich opartą na prawie – jest przestrzenią prawną, w której współistnieją normy o złożonym i zróżnicowanym charakterze, krajowym, unijnym i międzynarodowym. Jak miał jeden z Ojców założycieli Unii, Walter Hallstein – „Wspólnota wytworem prawa”¹, w tym znaczeniu, że integracja w ramach tej organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym oparta jest w całości na prawie. Przestrzeń prawna, którą państwa członkowskie wytyczyły na podstawie traktatów założycielskich, jest nieprzerwanie zapełniana wspólnymi normami, zasadami, regułami, standardami czy wreszcie wartościami, które przyczynią się do stabilizacji sytuacji prawnej podmiotów prawa UE, tj. zagwarantują stałość i wiarygodność systemu prawnego, jednocześnie eliminując z systemu przepisy zmienne, niestabilne, niejasne, niespójne czy dotknięte wadami legislacyjnymi. Pewność prawa jest konstrukcyjnym elementem tej przestrzeni. W pewności prawa chodzi bowiem najogólniej o wypracowanie takich cech i mechanizmów systemu, które nadadzą mu charakter jak najbardziej stabilny i przewidywalny, oraz sprawią, że decyzje i orzeczenia wydawane przez organy władzy państwowej wobec obywateli będą zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Bez niej nakazy, zakazy oraz zakres obowiązywania i stosowania norm pozostają nierozpoznane, a obywatel/jednostka nie jest w stanie przewidzieć skutków prawnych w postaci reakcji państwa na działania podmiotów tego prawa.

¹ W. Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, Econ-Verlag 1973, s. 33.

W literaturze wskazuje się katalog pożądanых cech, które łącznie składają się na definicję pojęcia „pewności prawa”². Powtarzające się w tych definicjach elementy to przede wszystkim:

- 1) przewidywalność (*predictability, prévisibilité, Vorhersehbarkeit*), polegająca na jasności faktycznej sytuacji (*legal clarity, Rechtsklarheit*), prostym i zrozumiałym sformułowaniu przepisów prawa (*intelligibility*) i możliwości rozpoznania skutków (*identifiability; Erkennbarkeit*) determinowanych prawem (*determinacy of legal rules; Bestimmtheit rechtlicher Regeln*) w konkretnym czasie. Przewidywalność zależy też od stabilności sytuacji prawnej, prawo powinno zatem stanowić zespół niezmiennych, ustalonych, niezależnych norm (*stability of the legal situation; stabilité des situations juridiques, Stabilität*)³. Jest to tzw. stabilność normatywna, która może być podważona poprzez zakwestionowanie ważności przepisów. Te cechy pewności prawa składają się na jej ujęcie formalne⁴;
- 2) akceptowalność (*accessibility; accessibilité du droit; Rechtszugänglichkeit*), w odróżnieniu od przewidywalności ma bardziej elastyczny charakter, bo nie wystarczy, by prawo było przewidywalne, musi być nadto możliwe do przyjęcia przez daną społeczność. Sprowadza się do racjonalności w procesie prawodawczym oraz na etapie jego stosowania, norma musi być zgodna z otaczającym ją systemem prawnym, a nadto racjonalnie uzasadniona, aby zyskać akceptację podmiotów tego prawa. Wiąże się z zagadnieniem podziału władzy (ustawodawcza, sądownicza) oraz kontrolą wykonywania powierzonych kompetencji przez organy władzy w ramach demokratycznych systemów prawnych i stanowi element materialny pewności prawa;

² Zob. np. V. Gessner, A.C. Budak (red.), *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalisation of Law*, Farnham 1998; P. Popelier, *Legal Certainty and Principles of Proper Law Making*, *European Journal of Law Reform*, 2000, Nr 2, s. 321; T. Piazzon, *La sécurité juridique*, Paris 2009; E. Paunio, *Legal Certainty in Multilingual EU Law: Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice*, Farnham 2013; M. Fenwick, S. Wróblewski (red.), *Legal Certainty in a Contemporary Context: Private and Criminal Law Perspectives*, Tokyo 2016; J. Raitio, *Legal Certainty as an Element of Objectivity in Law*, w: M. van Hoecke (red.), *Objectivity in Law and Legal Reasoning*, Oxford 2013, s. 85.

³ Z. Tobor, *Teoretyczne podstawy legalności*, Katowice 1998, s. 68.

⁴ Koncepcja faktycznej ważności Wróblewskiego, zgodnie z którą ważność może mieć charakter systemowy, faktyczny lub aksjologiczny; zob. J. Wróblewski, *Judicial Application of Law*, Dordrecht 1992, s. 75–83; zob. także F. Bydliński, *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, Vienna 1982, s. 325–29.

- 3) w definicjach konstruowanych przez doktrynę, w tym głównie z zakresu teorii i filozofii prawa, pojawia się też element pokoju prawnego, w sensie trwałości i niezmienności⁵ (*legal peace*; *Rechtsfreide*) oraz egzekucji prawnej (*legal enforcement*; *Rechtsdurchsetzung*). Pokój prawny (pewność prawa) gwarantują łącznie prawo oraz jego egzekucja. Elementy się wzajemnie uzupełniają. Prawo, nawet jak najbardziej stałe i klarowne, musi być dodatkowo uzupełnione o przepisy proceduralne egzekucyjne, które umożliwią jego działanie w praktyce⁶;
- 4) ponadto wymienia się także element związany z określonością prawa, by każdy obywatel mógł się zapoznać z treścią przepisów i dostosować do nich swoje postępowanie⁷. Powiązany jest on z zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz z ochroną praw podstawowych, dostępnością prawa, a jego realizacji służy zarówno publikacja aktów prawnych, jak i faktyczna możliwość uzyskania przez obywateli profesjonalnej pomocy prawnej.

Pewność prawa rozumiana jest zatem jako cecha norm prawnych przynależnych do systemu, które muszą być rozpoznawalne jako reguły jasne i jawne, umożliwiając adresatom przewidywalność ich sytuacji prawnej i skutków prawnych podejmowanych przez nich działań, jednocześnie dostosowując je do wymogów prawa. Zrozumiałość i pełna jawność prawa jest cechą konstytutywną systemu prawa publikowanego, o czym świadczy również zasada *ignorantia iuris nocet*, która usprawiedliwiając sankcję, zakłada możliwość rozumienia prawa i odróżnienia zachowań społecznie niepożądanych od zachowań poprawnych⁸. Wynikają z tego konkretne formalnoprawne i materialnoprawne wymagania dla systemu prawnego, blisko powiązane ze społeczeństwem demokratycznym, zasadą państwa prawnego i ochroną praw człowieka. Warto zauważyć, że o ile wymagania w takiej postaci są szeroko akceptowane na kontynencie europejskim, w tym są one wspólne dla wewnętrznych porządków prawnych wszystkich państw członkowskich w UE, to w tym ujęciu nie funkcjonują one wcale w amerykańskiej tradycji prawa. W amerykańskiej li-

⁵ T. Spyra, Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni, Kraków 2006, s. 195; E. Paunio, Beyond Predictability – Reflections on Legal certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order, 2009, vol. 10, No 11, s. 1469.

⁶ Tak: F. Bydliński, Fundamentale Rechtsgrundsätze, Vienna 1988, s. 293; T. Spyra, Granice wykładni, s. 194.

⁷ T. Spyra, Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa TK i niemieckiego sądu konstytucyjnego, Transformacje Prawa Prywatnego, 2003, Nr 3.

⁸ T. Spyra, Granice wykładni, s. 194.

teraturze naukowej bowiem nie ma w ogóle mowy o pewności prawa, przedmiotem badań jest natomiast pojęcie „nieokreśloności prawa” (*legal indeterminacy*)⁹. Nieokreśloność oznacza, że samo prawo nie zawsze dostarcza odpowiedzi na pytania prawne, a w swojej skrajnej odmianie teoria ta wręcz głosi, że prawo zawsze pozostaje nieokreślone i nigdy nie jest pewne. Skoro tak, to nie ma także prawnie uzasadnionych orzeczeń, bo pod postacią stosowania prawa nie kryje się nic więcej, jak tylko decyzja o charakterze politycznym, tyle że pod inną nazwą¹⁰.

Doktryna ta, o ile aktualna w prawie amerykańskim¹¹, na gruncie europejskim jest nie do przyjęcia. Przekonuje o tym orzecznictwo sądów europejskich, tj. Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE)¹² oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)¹³, najwyższych sądów i trybunałów państw członkowskich UE¹⁴, a także dorobek nauki prawa europejskiego¹⁵, w którym

⁹ Więcej na ten temat, zob.: *N. Karczewska*, Legal indeterminacy – nieokreśloność prawa w doktrynie amerykańskiej, *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XII, 2013, s. 85 i n.; *J.R. Maxeiner*, Legal Certainty: A European Alternative to American Legal Indeterminacy?, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vol. 15, Nr 2, 2007, s. 541.

¹⁰ *J.R. Maxeiner*, Legal Certainty, s. 543.

¹¹ Zob. np. *G.A. Christenson*, Uncertainty in Law and Its Negation: Reflections, University of Cincinnati College of Law, Faculty Articles and Other Publications i powołana tam literatura, dostępne pod adresem internetowym:

¹² http://scholarship.law.uc.edu/fac_pubs.

¹³ Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE lub Trybunał) z siedzibą w Luksemburgu obejmuje dwa organy sądowe: Trybunał Sprawiedliwości (TS) i Sąd (utworzony w 1988 r.). Utworzony w 2004 r. Sąd do spraw Służby Publicznej zakończył działalność 1.9.2016 r. po powierzeniu jego właściwości Sądowi, w kontekście reformy systemu sądowiczego Unii. Dla potrzeb tego opracowania jako orzecznictwo TSUE będzie prezentowany dorobek orzecznictwa obu instytucji TS i Sądu, jak również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dawnych Wspólnot Europejskich (TSWE, nieformalnie zwanego Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości – ETS). W przedstawionym opracowaniu w głównej mierze przywoływane są orzeczenia TSUE. Jeśli jednak przywołane orzeczenie sądowe nie zostało wydane przez TSUE, wówczas w odsyłaczu wskazany jest organ jurysdykcyjny, który orzekał w przedmiotowej sprawie.

¹⁴ W tym zakresie zob. wyroki TSUE: z 13.7.1961 r., C-14/60 *Meroni i in. przeciwko Włoskiej Władzy*, ECLI:EU:C:1961:16; z 9.7.1969 r., C-10/69 *Portelange przeciwko S.A. Smith Corona Marchant Int. I in.*, ECLI:EU:C:1969:36; z 14.4.2005 r., C-110/03 *Belgia przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2005:223, pkt 30; oraz ETPCz w sprawach: *Maestri przeciwko Włochom*, Series A no 39748/98 (2004), ECLI:CE:ECHR:2004: 0217JUD003974898, pkt 30; *Korchuganova przeciwko Rosji*, no 75039/01 (2006), ECLI:CE:ECHR:2006:0608JUD007503901.

¹⁵ Zob. orzeczenia: francuskiej Rady Stanu (Conseil d'Etat), Assemblée, 24.3.2006; Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht), BVerfG, NJW 2013, 2103, p. 34; polskiego Trybunału Konstytucyjnego (TK) w orzeczeniach: z 2.3.1993 r., K 9/92, Legalis; oraz z 2.4.2007 r., SK 19/06, Legalis.

pewność prawa (*legal certainty, sécurité juridique, Rechtssicherheit, jurídica certeza del diritto*) jest rozpoznaną wartością w sferze praw i wolności obywateli¹⁷.

Pewność prawa ma charakter zarówno materialny, jak i formalnoprawny. Prawo musi być pewne, jasne i precyzyjne, a jego skutki łatwe do przewidzenia¹⁸. Jest to ujęcie formalnoprawne, w którym pewność prawa należy wyłącznie do wartości formalnych prawa. Tak rozumiana pewność prawa nie zależy od jego treści, natomiast najistotniejsze jest, by akty prawne miały odpowiednią podstawę i formę prawną. Z tego powodu z pewności prawa nie wynika obowiązek przestrzegania aktów o innym charakterze niż prawny, np. charakterystycznych dla prawa unijnego aktów *soft law*. Akty te bowiem wywierają skutek na praktyki przyjmowane przez krajowe władze¹⁹, nie mają jednak wagi prawnej w postępowaniach sądowych.

Inaczej pewność prawa ujmowana jest według podejścia materialnoprawnego, w którym elementem składowym pewności prawa jest zaufanie, że prawo odpowiada interesom obywateli i interesowi społecznemu, że jest zgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego. O ile może więc istnieć zaufanie bez pewności, to pewność zawsze zawiera w sobie składnik zaufania. To ostatnie bowiem zwykle pozbawione jest formalnoprawnych podstaw i opiera się na wiarygodności i dążeniu do jej utrzymania. Jeśli brakuje pewności co do wykładni i stosowania prawa, wówczas zaufanie pozwala zredukować

¹⁶ Zob. np. V. Gessner, A.C. Budak (red.), *Emerging* Farnham 1998; P. Popelier, *Legal* Nr 2, s. 321; A. von Arnould, *Rechtssicherheit: Perspektivische Annäherungen an eine idée directrice des Rechts*, Tübingen 2006; T. Piazzon, *La sécurité juridique*; E. Paunio, *Legal Certainty in Multilingual EU Law*; J. Raitio, *Legal Certainty*, s. 85. Szczególnie bogaty w tym jest dorobek polskiej teorii i filozofii prawa, w tej dziedzinie bowiem pewność prawa stanowi istotną wartość prawną i filozoficzną, zob. np. M. Wojciechowski, *Pewność prawa* Gdańsk 2014 i powołana tam literatura z zakresu teorii i filozofii prawa; T. Zych, *W poszukiwaniu pewności prawa. Precedens a przewidywalność orzeczeń sądowych w tradycji prawa anglosaskiego*, Toruń 2017; J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne a pewność prawa – perspektywa filozoficzno-prawna*, w: J. Krukowski, J. Potrzeszcz, M. Sitarz (red.), *Bezpieczeństwo prawne państw demokratycznych w procesie integracji europejskiej: Polska – Słowacja – Ukraina* Lublin 2016, s. 292.; zob. także w zakresie prawa podatkowego: H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013; oraz administracyjnego: A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.

¹⁷ Sprawy z 17.7.1959 r., C-32/58 i C-33/58 *SNUPAT przeciwko High Authority of the European Coal and Steel Community*, ECLI:EU:C:1959:18.

¹⁸ Zob. wyr. w sprawach z 3.6.2008 r., C-308/06 *Intertanko i inni przeciwko Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:2008:312; C-158/07 *Förster*, ECLI:EU:2008:630; C-110/03 *Belgia przeciwko Komisji*.

¹⁹ Sprawa C-360/09 *Pfleiderer przeciwko Bundeskartellamt*, ECLI:EU:C:2011:389, pkt 23.

efekt niepewności po stronie adresatów przepisów prawa co do ich sytuacji i pozwala im mieć nadzieję na pozytywne zakończenie sprawy. Jak zauważa A. Zieliński, dzięki temu prawo wykorzystuje szansę, by być za obywatelem, a nie przeciw niemu i tylko takie prawo odpowiada wymaganiom pewności²⁰. Wreszcie pewność faktyczna prawa, która jest głównym elementem przewidywalności norm i zasad prawnych²¹. Cecha ta pozostaje w związku z normami w zakresie kompetencji i procedur stosowanych w procesie legislacyjnym, tj. wymogi związane z publikacją i środkami ochrony prawnej²², warunkami przejrzystości²³, uzasadnionymi oczekiwaniami prawnymi²⁴ czy zakazem działania przepisów prawa wstecz²⁵. Dzięki temu nie tylko treść, ale i zakres stosowania prawa pozostają pewne.

Wskazane powyżej pewność formalna (przewidywalność), faktyczna i materialna (*acceptability*, dopuszczalność) składają się na tzw. trójelementową koncepcję pewności prawa, będącą wyrazem odpowiednio – teorii prawnego pozytywizmu, relatywizmu oraz prawa naturalnego. Pewność formalna domaga się przy tym skuteczności i stabilności prawa. Przykładem może być *desuetudo*, czyli prawo przestarzałe, które formalnie obowiązuje, ale jest postrzegane jako niepozostające w mocy, jako że przez długi czas nie było stosowane przez wymiar sprawiedliwości. Nagłe zastosowanie takiej normy przez sąd byłoby wbrew faktycznej pewności prawa, byłoby bowiem nie do przewidzenia. Przeciwna koncepcja pewności prawa wyraża się w jej materialnym ujęciu, zgodnie z którym zastosowanie przestarzałej normy prawnej staje się dopuszczalne, biorąc pod rozwagę obowiązujące normy społeczne i moralne²⁶. Te ostatnie elementy sprawiają, że materialne pojęcie pewności jest zakresowo szersze niż pewność formalna. To jednak nie wszystkie materialne elementy pewności. W niektórych przypadkach pewność prawa może być wykorzystana jako środek uzasadniający pewien wynik lub wybór interpretacyjny. Spójność w rozumowaniu prawniczym rozwija więc pewność prawa w uję-

²⁰ A. Zieliński, *Pewność prawa*, w: A. Wasilkowski (red.), *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 55.

²¹ J. Husa, M. Van Hoecke, *Objectivity*, s. 71.

²² Wyr. w sprawach: C-59/70 *Pays-Bas przeciwko Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1971:77; C-98/78 *Racke przeciwko Hauptzollamt Mainz*, ECLI:EU:C:1979:14, pkt 69.

²³ C-169/80 *Société anonyme Gondrand Frères i Société anonyme Grancini*, ECLI:EU:C:1981:171; T-115/94 *Opel Austria przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:1997:3.

²⁴ C-74/74 *Comptoir national technique agricole (CNTA) SA przeciwko Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1975:59.

²⁵ Sprawa C-13/61 *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd przeciwko Robert Bosch*, ECLI:EU:1962:11, pkt 6.

²⁶ J. Husa, M. Van Hoecke, *Objectivity*, s. 71.

ciu materialnym²⁷. Powstaje w tym miejscu pytanie o stopień sformalizowania procesu wydawania rozstrzygnięć sądowych. Przykładem jest art. 101 TFUE ustanawiający w unijnym prawie konkurencji normy o charakterze *de minimis*. Porozumienia o mniejszej doniosłości nie są objęte zakazem przewidzianym w tym przepisie, bo pewne struktury ekonomiczne nie mogą podlegać zbyt ścisłym uregulowaniom prawnym, a pomimo to pewność prawa nie doznaje uszczerbku. Normy *de minimis* powiązane są bowiem z praktyczną analizą ekonomiczną związaną ze skutecznością, ciągłością i stabilnością rynku²⁸. Jest to bardzo praktyczne podejście, które łączy w sobie elementy pewności formalnej, faktycznej i materialnej.

Pewność prawa jest także prawnym argumentem służącym ocenie racjonalności regulacji prawnych. Argument ten pozwala na wyważenie i jednakowe uwzględnienie dwu symetrycznych wartości, jakimi są: zasada wolności odnosząca się do obywateli, którzy mogą czynić wszystko, co nie jest zakazane, oraz zasada legalizmu odnosząca się w takim samym zakresie do władzy²⁹. W tym znaczeniu pewność prawa zabezpiecza przed arbitralnością władzy, a normy tworzące taki system, bez względu na zakres przedmiotowy czy podmiotowy, muszą zawsze pozostawać rozpoznawalne, jednocześnie przewidywalne dla jego podmiotów³⁰, a przede wszystkim zgodne z zasadami rządzącymi systemem. Jak wynika z orzeczenia TSUE w sprawie *Heinrich*³¹, zasada pewności prawa w szczególności wymaga, aby dane uregulowanie unijne umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada. Jednostki powinny bowiem mieć możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań³², szczególnie w przypadku regulacji przewidującej skutki

²⁷ E. Paunio, *Legal Certainty*, s. 61.

²⁸ J. Husa, M. Van Hoecke, *Objectivity*, s. 71.

²⁹ H. Avila, *Certainty in Law*, *Law and Philosophy Library*, vol. 114, 2016, s. VI; zob. także M. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2011, Nr 5.

³⁰ „En somme tout à la fois: savoir et prévoir”, tak: B. Pecteau, *La sécurité juridique un principe qui nous manque?*, *AJDA*, 1995, Nr special, s. 155. Dotyczy to w równym stopniu wszystkich systemów prawa, tak kontynentalnego opartego na tradycji *civil law*, jak i *common law*; wyr. w sprawie C-325/85 *Irlandia przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1987:546, pkt 18; więcej na ten temat zob. T. Zych, *W poszukiwaniu*, s. 190 i n.

³¹ C-345/06 *Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, pkt 44.

³² Sprawy: C-158/06 *ROM-projecten*, ECLI:EU:C:2007:370, pkt 25; C209/96 *Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2007:370, pkt 35; C108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita*, ECLI:EU:C: 2003:296, pkt 89; C255/02 *Halifax i in. przeciwko Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2006:121, pkt 72; C143/93 *Van Es Douane Agenten przeciwko In-*

finansowe³³. Dotyczy to także decyzji przyjmowanych przez Komisję Europejską w dziedzinie pomocy państwa³⁴.

§ 2. Pewność prawa jako ogólna zasada prawa UE – geneza i charakter prawny

Próbując umiejscowić pewność prawa w systemie prawa unijnego, należy przede wszystkim zauważyć, że na poziomie prawa pierwotnego, w tym wśród przepisów przewidzianych w traktatach założycielskich UE³⁵, brak jest jasnego postanowienia, które wyrażnie stanowiłoby o obowiązywaniu zasady pewności prawa w systemie najpierw Wspólnot, a obecnie Unii Europejskiej. Nie ma jednak co do tego wątpliwości, że zasada ta obowiązuje i powinna być stosowana, bo o tym orzekł TSUE już w pierwszych latach istnienia Wspólnot³⁶. W wyroku w sprawie 42 i 49/59 *SNUP A.T.* Trybunał stwierdził, że pewność prawa jest zasadą obowiązującą, choć niebezwzględnie, która powinna być łączona z zasadą legalności. Zasady te są więc w świetle tego wyroku ze sobą funkcjonalnie powiązane, a o zastosowaniu każdej z nich w konkretnym przypadku decyduje przewaga interesu prywatnego (zasada pewności prawa) lub publicznego (zasada legalności). Teza ta została wzmocniona w kolejnych orzeczeniach Trybunału z odwołaniem do pewności prawa, tj. np. w wyrokach w sprawach

specteur der Invoerrechten en Accijnzen, ECLI:EU:C:1996:45, pkt 27; C248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun*, ECLI:EU:C:2006:666, pkt 79; zob. w szczególności wyr. C-169/80 *Société anonyme Gondrand Frères i Société anonyme Grancini*, pkt 17 i wyr. Sądu w sprawie T313/04 *HewlettPackard*, ECLI:EU:T:2006:287, pkt 66, oraz powołane tam orzecznictwo.

³³ Sprawy: C94/05 *EmslandStärke przeciwko Landwirtschaftskammer Hannover*, ECLI:EU:C:2006:185, pkt 43 i C248/04 *Koninklijke Coöperatie Cosun*, pkt 79.

³⁴ Sprawa C-63/93 *Duff i in. przeciwko Minister for Agriculture and Food i Attorney General*, ECLI:EU:C:1996:51, pkt 20.

³⁵ Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w wersji Traktatu z Lizbony, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r., Dz.Urz. UE C 2007 Nr 306, s. 1; wersje skonsolidowane: Dz.Urz. UE C 2016 Nr 202, s. 1 z 7.6.2016 r.

³⁶ Sprawa C-42 i 49/59 *SNUP A.T.*, ECLI:EU:C:1960:45, pkt 87: „(...) the principle of respect for legal certainty, important as it may be, cannot be applied in an absolute manner, but that its application must be combined with that of the principle of legality; the question which of these principles should prevail in each particular case depends upon a comparison of the public interest with the private interests in question”.

*Bosch*³⁷, *Defrenne*³⁸, *Salumi*³⁹ czy *Azienda Colori Nazionali* i in.⁴⁰ Z orzecznictwa tego jednoznacznie wynika, że pewność prawa ma charakter „zasady ogólnej – normy prawnej, która musi być przestrzegana w toku stosowania Traktatu”, „ogólnej zasady prawa” oraz stanowi „nadrzędny wymóg” dla Wspólnoty, która „ma wpływ na ogół interesów, prywatnych i publicznych”⁴¹. Z tego względu musi być przestrzegana przez instytucje unijne⁴², lecz również przez państwa członkowskie podczas wykonywania uprawnień powierzonych im na podstawie prawa UE⁴³.

Pewność prawa jest więc zasadą prawa publicznego, która odnosi się do relacji między jednostką a władzą publiczną, reprezentowaną przez UE lub przez państwo członkowskie. Powyższa charakterystyka sytuuje pewność prawa jako ogólną zasadę prawa UE, która ma autonomiczny status w prawie UE i nie musi być koniecznie tożsama z pewnością prawa w ujęciu prawa wewnętrznego, chociaż w literaturze naukowej podkreśla się jej międzynarodowoprawny rodowód⁴⁴. Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie ujął to następująco: „W tym względzie po pierwsze należy zwrócić uwagę, że zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i zapewnienia pewności prawnej są częścią porządku prawnego Wspólnoty. Okoliczność, że ustawodawstwo krajowe

³⁷ Sprawa C-13/61 *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd przeciwko Robert Bosch*, pkt 52: „It would be contrary to the general principle of legal certainty – a rule of law to be upheld in the application of the Treaty – to render agreements automatically void (...)”.

³⁸ Wyr. w sprawie C-43/75 *Defrenne II*, ECLI:EU:C:1976:56.

³⁹ Sprawa C-66/79 *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Salumi*, ECLI:EU:C:1980:101, p. 10: „the general principle of legal certainty”.

⁴⁰ Sprawa C-57/69 *Azienda Colori Nazionali przeciwko Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1972:78, p. 32: „(...) the fundamental requirement of legal certainty”; zob. także opinia rzecznika generalnego Lëgera w sprawie C-223/95 *Moksel*, ECLI:EU:1997:75, pkt 40–42.

⁴¹ Wyr. w sprawie C-43/75 *Defrenne II*, pkt 74: „(...) important considerations of legal certainty affecting all the interests involved (...)”, w polskim tłumaczeniu dostępnym na stronach internetowych TSUE pod adresem: https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0043-1975-200406991-05_01.html: „nadrzędne wymogi bezpieczeństwa prawnego związane z całością będących w grze interesów, zarówno publicznych jak prywatnych”.

⁴² Sprawa 74/74 *Comptoir national technique agricole (CNTA) SA przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1975:59.

⁴³ Sprawy C-381/97 *Belgocodex przeciwko Belgian State*, ECLI:EU:1998:589, pkt 26; C-396/98 *Schlossstrasse przeciwko Finanzamt Paderborn*, ECLI:EU:C:2000:303, pkt 44; C-62/00 *Marks & Spencer przeciwko Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2002:435, pkt 44; sprawy łączone C-487/01 *Gemeente Leusden* i C-7/02 *Hollin Groep przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2004:263, pkt 57.

⁴⁴ Tak: A. Kaczorowska-Ireland, *European Union Law*, Fourth edition, London and New York, 2016, s. 122.

przewiduje takie same zasady, których należy przestrzegać w sprawie takiej jak zwrot nienależnie wypłaconej pomocy wspólnotowej, nie może być zatem uznana za sprzeczną z tym samym porządkiem prawnym. Ponadto z badania przepisów krajowych państw członkowskich odnośnie do uchylecia decyzji administracyjnych i zwrotu korzyści finansowych, które zostały nienależnie wypłacone przez władze publiczne wynika, że troska o zachowanie równowagi, choć w inny sposób, między zasadą legalności z jednej strony, a zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań z drugiej strony jest wspólna dla prawa krajowego państw członkowskich”⁴⁵.

Niezależnie więc od ujęcia w prawie wewnętrznym państw członkowskich, w ramach prawa UE zasada ta może być skategoryzowana dwojako: jako prawo podstawowe, które stanowi część zasady ogólnej oraz jako zasada prawa administracyjnego UE⁴⁶. Ta konstatacja doprowadza do bardzo złożonych konsekwencji, które dotyczą rangi, funkcji i zakresu zastosowania pewności prawa jako zasady ogólnej w prawie unijnym. Z tego powodu warto bliżej przyjrzeć się tej kategorii źródeł prawa UE, bo skoro samo prawo UE jest autonomiczne i *sui generis*, co wielokrotnie podkreślał TSUE⁴⁷, to również swoiste są zasady w tym porządku prawnym, jak i swoiste jest ich zastosowanie.

Prawo UE jest porządkiem odrębnym i niezależnym od prawa krajowego państw członkowskich, jak i od prawa międzynarodowego, to teza często powtarzana w opracowaniach z zakresu prawa UE. Należy jednak pamiętać, że nie oznacza to zupełnego odseparowania i oderwania od innych porządków prawnych. O relacji prawo UE – prawo polskie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że koncepcja i model prawa unijnego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyj-

⁴⁵ Sprawa C-205/82 i 215/82 *Deutsche Milchkontor*, ECLI:EU:C:1983:233, pkt 30.

⁴⁶ J. Temple Lang, Legal Certainty and Legitimate Expectation as General Principles of Community Law, w: U. Bernitz, J. Nergelius (red.), *General Principles of European Community Law*, The Hague 2000, s. 163.

⁴⁷ Sprawy C-6/64 *Costa*, EU:C:1964:66, s. 1159, 1160; C-26/62 *Van Gend and Loos przeciwko Netherlands Inland Revenue Administration*, ECLI:EU:C:1963:1, s. 23; C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3; C-399/11 *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107, pkt 59; opinie TSUE w sprawach: C-1/91 *Projekt porozumienia między Wspólnotą z jednej strony a państwami członkowskimi Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu z drugiej strony o Europejskim Obszarze Gospodarczym*, ECLI:EU:C:1991:490, pkt 21; C-1/09 *Projekt porozumienia w sprawie europejskiego i wspólnotowego sądu patentowego*, ECLI:EU:C:2011:123, pkt 65; C-402/05 P i C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat*, ECLI:EU:C:2008:461.

nych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa UE i prawa krajowego, włącznie z postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa UE i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego⁴⁸.

O autonomii prawa unijnego wobec prawa krajowego państw członkowskich stanowią takie jego właściwości, jak własne ramy konstytucyjne i zasady założycielskie, szczególnie rozwinięta struktura instytucjonalna, jak również zupełność przepisów prawnych⁴⁹. Do tego dochodzą szczególne cechy związane z samą naturą prawa Unii, w szczególności prawo Unii charakteryzuje się tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, swoją nadrzędnością względem prawa państw członkowskich oraz bezpośrednią skutecznością wielu przepisów znajdujących zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i nich samych. Źródła prawa obowiązujące w UE zapewniają więc nie tylko funkcjonowanie tej ponadnarodowej organizacji⁵⁰, ale co jest decydujące dla ponadnarodowego charakteru UE, przesadzają o zdolności do efektywnego oddziaływania norm unijnych na prawo wewnętrzne państw członkowskich. Źródła te to przede wszystkim traktaty założycielskie, zasady ogólne prawa, Karta Praw Podstawowych (KPP)⁵¹, jako prawo pierwotne, oraz akty stanowiące na ich podstawie jako prawo tzw. wtórne. Prawo pierwotne w całości

⁴⁸ Wyr. TK z 11.5.2005 r. w sprawie K 18/04 (Konstytucyjność Traktatu Akcesyjnego), Legalis, pkt 6.3.

⁴⁹ System prawny może być zamknięty na podstawie własnych reguł, gdy wyklucza obowiązywanie lub stosowanie norm należących do innych systemów, albo otwarty, gdy zezwala na obowiązywanie lub stosowanie takich norm w systemie, zob. A. Wróbel, w: A. Wróbel, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 92.

⁵⁰ Opinia z 18.12.2014 r. 2/13, *Projekt umowy międzynarodowej – Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, ECLI:EU:2014:2454, pkt 156–158; a także utrwalone orzecznictwo w sprawach: C-26/62 *Van Gend and Loos*, pkt 23; C-6/64 *Costa*; a także opinia C-1/09, C-1/09 *Projekt porozumienia w sprawie europejskiego i wspólnotowego sądu patentowego*, ECLI:EU:C:2011:123, pkt 65.

⁵¹ Karta Praw Podstawowych z z 7.6.2016 r. (Dz.Urz. UE C 2016 Nr 202, s. 389).

służyć jako podstawa dla interpretacji i badania legalności aktów przyjmowanych przez instytucje UE oraz państwa członkowskie, objętych prawem UE.

Przedmiotowe zasady ogólne, w tym pewność prawa, jako część prawa pierwotnego, to kategoria niezwykle obszerna, a przy tym w gruncie rzeczy nieusystematyzowana i nieskodyfikowana, choć wyjątek stanowią prawa podstawowe, skatalogowane i skonkretyzowane w KPP UE. Można w jej obrębie wyróżnić zasady funkcjonowania państwa prawnego, tj. praworządność, pewność prawa, równość, niedyskryminacja oraz prawa podstawowe. Innym kryterium wyróżniającym te źródła prawa w UE może być związek z unijnym prawem materialnym i konkretnymi swobodami i politykami UE, tj. swobody przepływu osób, usług, towarów i kapitału na warunkach zakazujących wszelkiej dyskryminacji, z poszanowaniem wolności i równości⁵². Wreszcie można mówić o zasadach, które rządzą relacjami pomiędzy podmiotami prawa UE, tj. organami i instytucjami, państwami członkowskimi oraz osobami prywatnymi i wyznaczając granice legalności w działaniach instytucji UE⁵³. Do tej grupy można zaliczyć lojalność, pomocniczość, proporcjonalność, równowagę instytucjonalną, zasadę kompetencji powierzonych, bezpośredni skutek czy pierwszeństwo stosowania prawa UE przed prawem krajowym państw członkowskich. Szczególnie ta ostatnia zasada ma podstawowy wpływ na funkcjonowanie systemu prawa unijnego, bo rozstrzyga, że każda kolizja pomiędzy normą prawa UE a normą krajową, w tym konstytucyjną, musi być rozstrzygnięta na rzecz prawa UE, czyniąc automatycznie niemożliwą do zastosowania każdą normę prawa krajowego sprzeczną z prawem UE^{54,55}.

⁵² T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, wyd. II, Oxford 2006, s. 3.

⁵³ Dzięki rozwijaniu tych zasad w orzecznictwie TSUE dokonuje się ciągła renegocjacja zasady legalności, tak: U. Šadl, J. Bengoetxea, *Theorising General Principles of EU Law in Perspective: High Expectations, Modest Means and the Court of Justice*, w: S. Vogenauer, S. Weatherill, *General Principles of Law, Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, Oxford and Portland, Oregon 2017, s. 66.

⁵⁴ Sprawy C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*; C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal*, ECLI: EU:C:1978:49, pkt 17.

⁵⁵ Dla polskich sądów obowiązek ten stał się aktualny wraz z przystąpieniem Polski do UE (po 1.5.2004 r.); zob: uchw. SN z 13.7.2006 r., III SZP 3/06, pkt 3; III SK 16/07, OSNP 2009, Nr 1–2; III SK 6/06, OSNP 2008, Nr 1–2, poz. 25; uchw. SN z 13.7.2006 r., III SZP 3/06, pkt 4; NSA w wyr. z 22.12.2004 r., FSK 779/04; z 4.1.2006 r., I FSK 959/05, Legalis i z 2.10.2008 r., I FSK 1213/07, Legalis; w orzecznictwie europejskim zob. sprawy C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal*; w odniesieniu do organów krajowych innych niż sądy, zob: C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano* (organy samorządowe), EU:C:1989:256; C-224/97 *Ciola przeciwko Land Vorarlberg* (organy administracyjne),