Warszawa, dnia 29 marca 2021 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

BPRM.5091.5.2021

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1] wnoszę o zbadanie zgodności:

1) art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.[2], dalej jako: „**TUE**", rozumianego w ten sposób, że uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP
– z art. 2; art. 7; art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, z późn. zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 1.

2) art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, rozumianego w ten sposób, że ze względu na zapewnienie skutecznej ochrony prawnej organ stosujący prawo jest uprawniony lub zobowiązany stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosować przepis, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą jako niezgodny z ustawą zasadniczą

– z art. 2; art. 7; art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 91 ust. 2; art. 90 ust. 1; art. 178 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, rozumianego jako uprawniający sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego

– z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2; art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Legitymacja Trybunału Konstytucyjnego

Legitymacja Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej (dalej jako: „**Unii Europejskiej**", „**UE**") wynika wprost z brzmienia przepisów Konstytucji RP, co odzwierciedla orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i poglądy doktryny.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż materialną podstawą do wydania wyroku jest art. 188 pkt 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „*Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją*". Jako że przedmiot niniejszego wniosku stanowią przepisy TUE, ściślej normy

wyinterpretowane z traktatu, będącego umową międzynarodową, nie ulega wątpliwości, że zaskarżone przepisy mieszczą się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Podobny pogląd jest również szeroko rozpowszechniony w doktrynie, gdzie wskazuje się, że: „*[n]ie stoi to* [wyłączność Trybunału Sprawiedliwości w dokonywaniu wykładni traktatów] *na przeszkodzie sprawowaniu przez TK kontroli zgodności unijnego prawa pierwotnego (ratyfikowanych umów międzynarodowych)*"[3], a nawet, jak wskazuje Marek Safjan: „[n]a *tle obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej nie może jednak budzić wątpliwości kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli układu akcesyjnego (a także innych norm prawa pierwotnego należących do prawa międzynarodowego publicznego) z punktu widzenia jego zgodności z postanowieniami Konstytucji RP*"[4]. Pogląd ten powtarzają również inne publikacje poświęcone temu zagadnieniu[5], w tym te najnowsze: „*Jak się wydaje, nie powinno być większych wątpliwości co do dopuszczalności badania zgodności z Konstytucją prawa pierwotnego Unii, które stanowi w istocie rzeczy traktaty międzynarodowe i jako takie może być badane w trybie przewidzianym dla tego rodzaju aktów normatywnych, co wprost wynika przede wszystkim z art. 188 pkt 1 Konstytucji, gdy chodzi o następczą kontrolę umów międzynarodowych (...)*"[6].

Podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie orzekał o zgodności z Konstytucją RP traktatów należących do prawa pierwotnego Unii Europejskiej[7]. W pierwszym z tych wyroków, dotyczącym Traktatu o przystąpieniu m.in. Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach[8] (dalej jako: „**Traktat akcesyjny**"), stwierdzono wprawdzie, iż „*Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Taka kompetencja służy mu*

---

[3] A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red.: L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, Nb. 32.

[4] M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 3, s. 9; por. K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 67.

[5] A. Śledzińska-Simon, *Lojalność konstytucyjna czy lojalność unijna? – znaczenie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej dla sądów krajowych*, [w]: *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 207 (przypis 41).

[6] W. Jóźwicki, *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjnego standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP*, Poznań 2019, s. 251.

[7] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49 oraz wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010 Nr 9, poz. 108.

[8] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

natomiast wobec Traktatu akcesyjnego jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 188 pkt 1 Konstytucji)"[9], lecz Trybunał w toku wywodu zniuansował, a nawet zaprezentował przeciwstawne stanowisko, wskazując także, iż „*(...) system Unii Europejskiej ma charakter dynamiczny. Przewiduje on możliwość zmian treści prawa w porównaniu ze stanem w momencie akcesji. Przewiduje też możliwość ewolucji zasad i zakresu funkcjonowania Unii. W momencie akcesji nie występuje zatem całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszego rozwoju. Zarazem jednak kompetencje przekazane przez państwa członkowskie zapewniają wpływ tychże państw na podejmowane działania i decyzje całego systemu. Jest to istotna gwarancja jego prawidłowości i akceptowalności. Decyzja o objęciu przez Unię nowego obszaru działania, w celu osiągnięcia jednego z celów wspólnoty, wymaga wszakże jednomyślności państw członkowskich w rozstrzyganej sprawie (art. 308 TWE). Gwarantuje to, że zmiany w rozważanym zakresie nie będą mogły nastąpić mimo sprzeciwu któregokolwiek z państw*"[10]. W doktrynie krytykowano to podejście Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że: „[t]*e sformułowania nie są jasne. Nie wiadomo, co to znaczy, że kontrola traktatów założycielskich jest albo nie jest <<samoistna>>. Trudno też ustalić na czym wspomniane ograniczenie zakresu kontroli tych traktatów miałoby praktycznie polegać. (...) W każdym razie, w omawianym orzeczeniu TK nie odmówił kontroli prawa pierwotnego UE, ze względu na to, że wykraczałaby ona poza dopuszczalny zakres*"[11].

W drugim z tych wyroków, dotyczącym kontroli konstytucyjności Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.[12] (dalej jako: „**Traktat z Lizbony**"), Trybunał Konstytucyjny kontynuował linię orzeczniczą zapoczątkowaną w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego stwierdzając, że: „*zarówno samo przystąpienie do Unii, jak i poszczególne dalsze etapy zmian w procedurach (mechanizmie) tworzenia prawa unijnego, wywołują w państwach członkowskich*

[9] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49.
[10] *Ibidem.*
[11] S. Biernat, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04, Glosa nr 2,* „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 4, s. 189.
[12] Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

reakcję w postaci zainicjowania kontroli zgodności z konstytucją krajową. Relacja między prawem unijnym i prawem krajowym jest bowiem mechanizmem, w którym organy państwa członkowskiego, z jednej strony uczestniczą (w różnych formach i stadiach) w formowaniu treści przyszłego prawa unijnego oraz w podejmowaniu decyzji instytucjonalizujących to prawo. Tak więc, z jednej strony na płaszczyźnie europejskiej, a z drugiej strony – w porządku krajowym powstają podstawy kompetencyjne, mechanizmy i procedury zapewniające udział w tworzeniu prawa unijnego i zarazem tworzące gwarancje zachowania pożądanej równowagi. Każdorazowa zmiana mechanizmu unijnego wymaga zatem sprawdzenia pozostającego z nim w korelacji sytemu mechanizmów i gwarancji w prawie krajowym. Kontrola konstytucyjności zapewnia taką właśnie weryfikację, co potwierdza praktyka europejskich trybunałów i sądów konstytucyjnych (...). Należy przy tym pamiętać, że kwestia samego przystąpienia do Unii Europejskiej i przekazania kompetencji na podstawie art. 90 Konstytucji była już przedmiotem badania konstytucyjności w sprawie o sygn. K 18/04. W sprawie obecnej problemem jest zatem tylko <<nowość normatywna>>, którą przynosi Traktat z Lizbony w zakresie zaskarżonym przez wnioskodawców"[13].

Normy, które są przedmiotem kontroli konstytucyjności, powstały w wyniku prawotwórczej działalności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „**TSUE**") i nie były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, zarówno podczas oceny Traktatu akcesyjnego, jak i Traktatu z Lizbony (nie zachodzi przesłanka *res iudicata*). Udział Rzeczypospolitej Polskiej w wykreowaniu norm objętych niniejszym wnioskiem w związku z ich orzeczniczym rodowodem jest znikomy, nie mogła ona wyrazić sprzeciwu co do ich powstania, w związku z tym konieczna jest weryfikacja przez Trybunał Konstytucyjny w trybie hierarchicznej kontroli norm w celu potwierdzenia bądź wykluczenia ich zgodności z Konstytucją RP, która w polskim porządku prawnym, traktującym prawo unijne jako swoją integralną część, zajmuje najwyższe miejsce w katalogu źródeł prawa. Jak wykazane zostanie poniżej, istnieją poważne wątpliwości w tym zakresie.

[13] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010 Nr 9, poz. 108.

Analizując legitymację Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w przedmiocie objętym niniejszym wnioskiem, wskazać dodatkowo należy, że orzekanie o konstytucyjności działalności TSUE jest szeroko uznawane za dopuszczalne w doktrynie: „*Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest również związany zasadą przyznania, a więc jemu także można postawić zarzut przekroczenia kompetencji np. z powodu nadania normom unijnym treści niezgodnych z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii. W przypadku Trybunału nie ma możliwości zweryfikowania tego rodzaju zarzutu w ramach unijnego systemu sądowego zarówno ze względu na brak stosownych procedur, jak i w konsekwencji zasady* nemo iudex in causa sua. *Jeżeli uznamy, jak czynią zwykle sądy konstytucyjne, że przekazanie kompetencji następuje na podstawie konstytucji, to wykonywanie tych kompetencji z naruszeniem postanowień konstytucyjnych musiałoby mieć również podstawę konstytucyjną. (...) Konsekwencją takiego założenia jest zaprezentowane przez polski TK stanowisko, że Unia nie uzyskała od państwa polskiego upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP. (...) wykluczone jest przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji, a każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji*"[14]. Z tego typu sytuacją, polegającą na prawotwórczej wykładni i stosowaniu pierwotnego prawa Unii w formie działania *ultra vires* przez TSUE, mamy do czynienia, w pewnym zakresie, w przedmiocie kontroli objętym niniejszym wnioskiem, co zdaniem Prezesa Rady Ministrów, prowadzi do niezgodności z Konstytucją RP – która to ocena pozostaje w granicach kognicji Trybunału Konstytucyjnego[15]. Doktryna prawa i orzecznictwo sądów konstytucyjnych innych Państw Członkowskich wypracowały takie metody kontroli działalności TSUE, które odnoszą się do jego praktyki orzeczniczej operowania na zasadach specyficznych dla prawa unijnego, które są tworzone, rozwijane i stosowanie przez TSUE wspólnie z postanowieniami traktatowymi, odnosząc do nich właśnie kategorię działalności *ultra vires*[16]. Tezę tę w końcu można odnaleźć w samym wyroku Trybunału Konstytucyjnego

[14] K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne...*, s. 98-99.
[15] W. Jóźwicki, *Ochrona...*, s. 253.
[16] A. Kustra, *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska. Studium wpływu,* Toruń 2015, s. 249, 303, por. P Craig, *The ECJ and Ultra Vires action: a Conceptiual Analysis,* „Common Market Law

dotyczącym Traktatu z Lizbony, w którym odrzucił swoją kognicję w sytuacji, w której przekroczenie kompetencji przez TSUE było jedynie hipotetyczne, ale równocześnie dopuścił ją, gdy działanie takie: *„przejawi się w postaci konkretnych regulacji podlegających na mocy art. 188 Konstytucji kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny"*[17], tak jak w niniejszej sytuacji.

Mając na uwadze powyższe, nie ulega wątpliwości, że wniosek mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego określonej przez art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Przedmiot kontroli

1. Art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE

Przedstawiony w punkcie pierwszym petitum przedmiot kontroli odnosi się do podstawowych regulacji TUE, które konstruują fundamenty porządku traktatowego i stanowią podstawę do wyprowadzania zasad ogólnych zobowiązania Państw Członkowskich Unii Europejskiej do zapewnienia bezwzględnej skuteczności prawa unijnego, w tym przyznając pierwszeństwo zarówno normom unijnym, jak i celom z nich wynikającym przed przepisami prawa krajowego, również tymi o randze konstytucyjnej.

Przedstawiony przedmiot kontroli odnosi się do art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE, który ustanawia Unię Europejską, wskazując, iż *„(...) Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej "Unią", której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów. Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli"*. Przepis ten, jak wskazuje się w doktrynie, w związku ze swoim umiejscowieniem – na czele przepisów zamieszczonych w części pierwszej „Zasady" – otwiera porządek prawny Unii

---

Review" 2011, nr 29, s. 395 i n. W zakresie dokładnej analizy orzecznictwa sądów konstytucyjnych zob. A. Kustra, *Kelsenowski...*, s 204-235 oraz 245-279 oraz K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne...*, s. 95-103.

[17] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010 Nr 9, poz. 108.

Europejskiej na pojęcie zasad[18], a więc norm prawnych traktowanych nie jako zero-jedynkowe reguły, lecz wybory optymalizacyjne wskazujące kierunki rozstrzygnięć, które mogą być urzeczywistnione w większym lub mniejszym stopniu[19]. W związku z tym art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE, który konstytuuje Unię Europejską, będącą unią prawną – i wskazuje wspólne cele, których osiągnięciu służyć ma przekazanie odpowiednich kompetencji Unii Europejskiej – staje się podstawową kotwicą normatywną do zakorzenienia wszelkich zasad prawa unijnego.

Powyższe rozumowanie widać wyraźnie w orzecznictwie zarówno Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: „**TS**") oraz obecnie funkcjonującego TSUE (od 1 grudnia 2009 r.), które wywodziły i wciąż wywodzą szereg zasad ogólnych z „ducha Traktatu" albo „natury porządku unijnego". W ocenie TSUE „*prawo Unii charakteryzuje się tym, iż pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych. Owe podstawowe cechy prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących wzajemnie samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą*"[20]. Owo uzasadnienie oparte na autonomiczności traktatów i cechach prawa Unii, odnosi się do wyprowadzania zasad wynikających z natury porządku unijnego i niezbędnych do osiągnięcia celów, o czym mowa w art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE. Jedną z pierwszych i fundamentalnych zasad tego typu wyprowadzoną przez TS i twórczo rozwijaną przez TSUE była zasada pierwszeństwa Unii Europejskiej. Ustanawia ona prymat prawa Unii (pierwotnie: Wspólnot) nad prawem Państw Członkowskich, co w początkowym orzecznictwie prowadziło TSUE do wniosku, iż „*zważywszy, że jak wynika z całości powyższych rozważań, prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę*

[18] A. Wróbel, komentarz do art. 1, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom I (art. 1-60)*, red. A. Wróbel, Kraków-Warszawa 2008, LEX Omega.
[19] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie,* Warszawa 1998, s. 56-68.
[20] Opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r., ECLI:EU:C:2019:341, pkt 109.

przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty"[21]. Jej rozwój doprowadził do stwierdzeń, iż ani ważność prawa unijnego, ani jego skutek w krajowym porządku prawnym nie mogą być zakwestionowane przez prawo krajowe, nawet o randze konstytucyjnej[22]. Tym samym – w optyce TSUE – prawo unijne, zarówno pierwotne, jak i wtórne, ma pierwszeństwo przed każdą normą krajową, niezależnie od jej usytuowania w hierarchii krajowych źródeł prawa. Potwierdzono to również w nowszym orzecznictwie[23]. Działalność sądów krajowych ograniczała się zatem do stosowania norm unijnych w miejsce krajowych, co uległo jednak zmianie po włączeniu do procesu interpretacyjnego art. 4 ust. 3 TUE.

Zasadę pierwszeństwa łączy się z zasadą lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE. Jak wskazuje się w doktrynie: „*Największe znaczenie dla skonstruowania podstaw zasady pierwszeństwa mogą mieć postanowienia proklamujące zasadę lojalnej współpracy. Ta idea nie jest nowa. Od dawna, związek zasad pierwszeństwa i lojalnej współpracy był widoczny, właściwie już od wyroku Costa*"[24]. W wyroku tym stwierdzono, że „*moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może bowiem różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu, o której mowa w art. 5 akapit drugi*"[25]. Linia ta jest kontynuowana po dziś dzień i służy do dalszego rozwoju zasady pierwszeństwa. TS wprost wskazywał na zasadę lojalnej współpracy jako podstawę do zapewnienia skuteczności przepisów unijnych przez sądy krajowe: „*Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że sąd krajowy, działający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego, ma obowiązek, zgodnie z zasadą współpracy wyrażoną w art. 10 TWE, stosować w całości podlegające bezpośredniemu stosowaniu prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, zarówno wcześniejszego, jak i*

[21] Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r., C-6/64, Costa, ECLI:EU:C:1964:66.
[22] Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3.
[23] Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, Fransonn, ECLI:EU:C:2013:105, pkt 45 i powołane tam orzecznictwo.
[24] S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, tom XXV, s. 58.
[25] Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r., C-6/64, Costa, ECLI:EU:C:1964:66.

późniejszego od normy prawa Unii"[26], co doprowadziło do wniosku, iż „*(...) są sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii*"[27]. Tak więc organ krajowy zostaje zobowiązany do zastosowania prawa unijnego z pominięciem norm krajowych i zyskuje w tym celu kompetencje do „uczynienia wszystkiego, co niezbędne". TSUE podkreślał to również w późniejszym orzecznictwie: „*Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw*"[28].

W efekcie, zasada pierwszeństwa w ustalonym przez TSUE znaczeniu (wprawdzie potwierdzona dokumentami dołączonymi do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, tj. deklaracją 17 odnoszącą się do pierwszeństwa oraz Opinią Służby Prawnej Rady dotyczącą pierwszeństwa[29], lecz miejącymi wiążącego charakteru – *a contrario* z art. 51 TUE, stanowiącego że „*Protokoły i załączniki załączone do Traktatów stanowią ich integralną część*", a więc deklaracje nie stanowią ich integralnej części), wraz z zasadą lojalnej współpracy zobowiązuje organy Państw Członkowskich UE do odstępowania od jakichkolwiek przepisów krajowych, w tym o randze konstytucyjnej, które uniemożliwiałyby skuteczność prawa unijnego. Mogą więc one funkcjonować – z perspektywy krajowego porządku prawnego – zarówno *praeter,* jak również *contra*

[26] Wyrok TSUE z dnia 8 września 2010 r., C-409/06, Winner Wetten, ECLI:EU:C:2010:503, pkt 55 i powołane tam orzecznictwo.
[27] Wyrok TSUE z dnia 8 września 2010 r., C-409/06, Winner Wetten, ECLI:EU:C:2010, pkt 56; wyrok TS z dnia 19 czerwca 1990 r., C-213/89, Factortame, ECLI:EU:C:1990:257, pkt 20; wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, Simmenthal, ECLI:EU:C:1978:49, pkt 16, 21.
[28] Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., C-573/17, Popławski, ECLI:EU:C:2019:530, pkt 54 i przywołane tam orzecznictwo; por. wyrok TS z dnia 19 listopada 2009 r., C-314/08, Filipiak, ECLI:EU:C:2009:719, pkt 82.
[29] Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 344.

legem, działając bez podstaw prawnych, przekraczając swoje kompetencje, wbrew prawu materialnemu lub procesowemu, a nawet normom konstytucyjnym. Przykładem tego typu zastosowania zasady pierwszeństwa jest m.in. zobowiązanie sądu do działania sprzecznego z ostatecznym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego poprzez odstąpienie od stosowania przepisu krajowego, którego niezgodność z Konstytucją orzekł Trybunał Konstytucyjny, lecz odroczył moment wejścia wyroku w życie, decydując o dalszym stosowaniu konkretnego przepisu przez określony czas (w sentencji wprost nakazano stosowanie prawa unijnego „niezależnie od wyroku sądu konstytucyjnego"[30]), uznawania przez sąd swojej właściwości, mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego i nieposiadania odpowiednich kompetencji do dokonywania takich czynności w świetle przepisów krajowych[31], a także do odstąpienia od stosowania przepisów dotyczących właściwości sądów i przypisania sobie możliwości przekazania sprawy do sądu, który spełnia kryteria niezawisłości zdaniem sądu przekazującego[32].

W powyższym świetle norma wyprowadzana z art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, która uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP, budzi daleko idące i uzasadnione wątpliwości konstytucyjne, nie znajdując również potwierdzenia w tekście traktatów będących przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

2. Art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE

Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE „*Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii*". Przepis ten, adresowany do Państw Członkowskich Unii Europejskiej, zobowiązuje je do ustanowienia odpowiednich norm w krajowych systemach prawnych, aby zapewnić podmiotom prawa unijnego możliwość realizacji uprawnień wynikających z prawa unijnego.

---

[30] *Ibidem*, pkt 84-85.
[31] Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 148, 167.
[32] Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i inni, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 171.

W orzecznictwie TSUE przepis ten wykładany jest łącznie z zasadą lojalności z art. 4 ust. 3 TUE oraz zasadą skutecznej ochrony sądowej, która zdaniem TSUE jest zasadą ogólną prawa unijnego, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, lecz zakorzenioną w samym art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[33] (dalej jako: „**Karta Praw Podstawowych UE**" lub „**KPP**")[34]. W kontekście omawianego przedmiotu kontroli wskazać należy, iż TSUE stoi na stanowisku, że podmioty prawa unijnego powinny mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw przyznanych im na mocy prawa unijnego, a na Państwach Członkowskich ciąży obowiązek ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur, który zapewni poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej. Co więcej, sądy krajowe, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, są zobowiązane do interpretowania i stosowania krajowych przepisów proceduralnych regulujących korzystanie ze środków odwoławczych w taki sposób, który pozwala osobom fizycznym i prawnym na zakwestionowanie na drodze sądowej legalności każdej decyzji lub każdego innego przepisu krajowego odnoszącego się do stosowania wobec nich prawa unijnego[35]. W związku z tym zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z Państw Członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego[36]. Jednakże w przypadku gdy w prawie krajowym, zdaniem TSUE, brak jest określonego środka prawnego pozwalającego zapewnić ochronę uprawnień wynikających z prawa unijnego, powstaje po stronie sądów krajowych obowiązek tworzenia nowych środków proceduralnych, które taką ochronę zapewnią, nawet wbrew istniejącemu prawu krajowemu[37]. TSUE stwierdzał również, że wniosek przeciwny

---

[33] Dz. Urz. UE C 202/2 z 07.06.2016, str. 389.

[34] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 35 i powołane tam orzecznictwo.

[35] Wyrok TS z dnia 25 lipca 2002 r., C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, ECLI:EU:C:2002:462, pkt 41-42.

[36] Zob.: wyrok TS z dnia 20 września 2001 r., C-453/99, Courage i Crehan,Rec., ECLI:EU:C:2001:465, pkt 29 oraz wyrok TS z dnia 11 września 2003 r., C-13/01, Safalero, ECLI:EU:C:2003:447 pkt 49.

[37] *„Z zasady tej wynikają nie tylko prawo do sądu i prawo do skutecznego środka prawnego, lecz także, w pewnych okolicznościach, nawet obowiązek tworzenia nowych środków proceduralnych. Dotyczy to sytuacji, w której analiza krajowego systemu prawnego doprowadzi do wniosku, że nie istnieje żaden środek prawny, za pomocą którego można chronić, chociażby incydentalnie, prawa podmiotu indywidualnego wywiedzione z prawa unijnego. Ponadto sądy krajowe mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z*

byłby sprzeczny z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii, gdyż w efekcie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym, praktyka legislacyjna, administracyjna albo sądowa, poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży zastosowanie tego prawa, uprawnienia do uczynienia „wszystkiego, co niezbędne" w celu pominięcia krajowych przepisów stojących, nawet tymczasowo, na przeszkodzie egzekwowaniu praw wynikających z prawa UE, pozbawiłyby pełnej skuteczności prawa Unii[38]. Jak wskazywano, opinia TSUE o konieczności odstąpienia od stosowania przepisów odnosi się również uregulowań o randze konstytucyjnej i wiąże także sądy konstytucyjne[39]. Przykładem zastosowań tego typu normy było zobowiązanie przez TSUE sądu krajowego do wprowadzenia środków tymczasowych zapewniających ochronę podmiotom korzystającym z uprawnień na mocy prawa unijnego nawet wtedy, gdy prawo krajowe mu na to nie pozwala[40], a także obowiązek uznawania swojej właściwości w przypadku derogacji przepisu krajowego spowodowanej ostatecznym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, które takiej właściwości sąd krajowy pozbawiły[41], a więc *de facto* do działania bez podstawy prawnej, co prowadziłoby do sądowego „odżycia" uchylonych przepisów ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że wykładnia prezentowana w orzecznictwie TSUE prowadzi do wytworzenia normy, wywodzonej z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, która ze względu na zapewnienie skutecznej ochrony prawnej uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosowania przepisu, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą. Takie zobowiązanie do działania bez podstawy prawnej lub wbrew obowiązującym przepisom

---

prawa unijnego" (M. Taborowski, *Mechanizmy stosowania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych,* [w:] *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, LEX Omega, pkt 1.2.1.2.; por. W. Czapliński, komentarz do art. 10, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom I (art. 1-60)*, red. A. Wróbel, Kraków-Warszawa 2008, LEX Omega; zob.: wyrok TS z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, Unibet, pkt 41; wyrok TS z dnia 16 grudnia 1976 r., 33/76, Rewe, ECLI:EU:C:1976:188, pkt 5; wyrok TS z dnia 16 grudnia 1976 r., 45-76, Comet, ECLI:EU:C:1976:191, pkt 16.

[38] Wyroki TSUE z dnia 22 czerwca 2010 r., C-188/10 i C-189/10, Melki i Abdeli. ECLI:EU:C:2010:363, pkt 44.

[39] Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 148; wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 2013 r., C-416/10, Križan i in., ECLI:EU:C:2013:8, pkt 70, wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3; wyrok TSUE z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, ECLI:EU:C:2010:503, pkt 61.

[40] Wyrok TS z dnia 19 czerwca 1990 r., C-213/89, Factortame, ECLI:EU:C:1990:257, pkt 19-23.

[41] Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 81, 149-150.

o randze konstytucyjnej, tak rozumiana norma prawna, w opinii Prezesa Rady Ministrów budzi poważne i uzasadnione wątpliwości konstytucyjne.

3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE

W oparciu o art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który zobowiązuje Państwa Członkowskie Unii Europejskiej do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, wyprowadzana jest również norma, która uprawnia sądy krajowe do badania prawidłowości powołania oraz niezawisłości sędziów orzekających w sądach Państw Członkowskich.

Autorem opisanej powyżej wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (normy prawnej) jest TSUE, który wywodzi swoją interpretację przywołanego przepisu traktatowego przede wszystkim z art. 2 TUE. Ujęcie to opiera się na założeniu, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest skonkretyzowaniem art. 2 TUE, wskazującym, iż afirmowaną przez wszystkie Państwa Członkowskie UE wartością jest zasada państwa prawa. W związku z tym, na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w ramach Unii Europejskiej powierza się zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko TSUE, lecz także sądom krajowym, które w konsekwencji pełnią we współpracy z TSUE wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów[42]. Jak wskazuje się w orzecznictwie TSUE samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa[43], co prowadzi do konkluzji, że każde Państwo Członkowskie powinno zapewnić, aby sądy należące do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej[44], w tym wymogom niezawisłości[45]. Zdaniem TSUE wymóg niezawisłości sędziowskiej wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to

[42] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32-33 oraz wyrok TSUE z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, ECLI: EU:C:2013:625, pkt 99.
[43] Wyrok TSUE z dnia 28 marca 2017 r., C-72/15, Rosneft, ECLI: EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo.
[44] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 37.
[45] Wyrok TSUE z dnia 28 marca 2017 r., C-72/15, Rosneft, EU:C:2017:236, pkt 73.

prawa są gwarancją ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii oraz zachowania wartości wspólnych Państwom Członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego[46].

TSUE, w oparciu o art. 2 TUE, rozszerzył w konsekwencji materialny zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE na wszelkie sprawy dotyczące sądownictwa Państw Członkowskich. Odrzucił on prezentowaną przez siebie dotychczasową linię orzeczniczą, opierającą się na stosowaniu art. 47 w zw. z art. 51 Karty Praw Podstawowych UE. Art. 47 Karty Praw Podstawowych UE przyznaje określone prawo jednostce: „*[k]ażdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy*". Materialny zakres tego prawa określa art. 51 KPP, który stwierdza, iż „*[p]ostanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii*". Stosowanie więc ewentualnych wymogów niezależności wobec sądów krajowych wymagało wskazania unijnego charakteru sprawy, łącznika, który uzasadniałby stosowanie standardu Karty Praw Podstawowych UE[47]. Jednakże w nowszym orzecznictwie TSUE stosuje nie przepisy Karty Praw Podstawowych UE, które wymagają dla ich aplikacji stosowania prawa Unii, lecz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 2 TUE, który nie ma związku ze „stosowaniem prawa Unii", ale odnosi się do „dziedzin objętych prawem Unii", co prowadzi do następującego wniosku: „*(...) odnośnie do materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – że postanowienie to dotyczy „dziedzin [...] objętych prawem Unii", niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty*"[48]. W związku z tym – jak stwierdza sam prezes TSUE – „*[o]znacza to zasadniczo,*

[46] Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, Komisja/Polska, ECLI: EU:C:2019:531, pkt 58.
[47] Zob. wyrok TSUE z dnia 16 maja 2017 r., C-682/15, Berlioz Investment Fund S.A, ECLI:EU:C:2017:373, pkt 44; wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2017 r., C-685/15, Online Games, ECLI:EU:C:2017:452, pkt 54.
[48] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 29.

że mimo iż art. 51 ust. 1 KPP oraz art. 19 ust. 1 TUE różnią się zakresem ratione materiae, *oba te uregulowania mają na celu określenie sposobu funkcjonowania systemu ochrony praw podstawowych w UE: art. 51 ust. 1 KPP ma na celu podział zadań między UE a jej państwami członkowskimi w zakresie skutecznej ochrony praw podstawowych, natomiast art. 19 ust. 1 TUE służy ochronie architektury sądownictwa, na której opiera się porządek prawny Unii*"[49]. Zasadniczo więc art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, rozumiany rozszerzająco przez pryzmat art. 2 TUE, ma zastosowanie, w ujęciu zaprezentowanym powyżej, do każdej sprawy rozstrzyganej przez sąd krajowy, który orzeka w ramach systemu prawa unijnego. Tym samym, mimo że organizacja wymiaru sprawiedliwości w Państwach Członkowskich należy do ich wyłącznej kompetencji, to przy wykonywaniu tej kompetencji Państwa Członkowskie związane są powyższą interpretacją art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 2 TUE[50].

Co więcej, tak rozumiana norma prowadzi do kreowania kompetencji po stronie sądów krajowych, które zwróciły się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym weryfikacji niezawisłości poszczególnych sędziów lub sądów jako organów władzy publicznej w Państwie Członkowskim, wedle kryteriów określonych przez TSUE, mimo że nie istnieje w krajowym porządku prawnym norma prawna, która zezwalałby na tego typu kontrolę przez organ sądowy, a nawet obecne w systemie prawa Państwa Członkowskiego są uregulowania o randze konstytucyjnej, które sprzeciwiają się takiemu działaniu, zastrzegając ową kontrolę lub prerogatywę powołania sędziego dla innego konstytucyjnego organu władzy publicznej albo określają prawomocność aktu prawnego stwierdzającego fakt powołania TSUE kilkukrotnie wskazał, że „*pozostaje konieczne upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności*

[49] K. Lenaerts, *Aby Karta praw podstawowych Unii Europejskiej była rzeczywistością dla wszystkich: 10 lat, odkąd Karta jest prawnie wiążąca*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2020, nr 2, s. 5.

[50] Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 40; wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI: EU:C:2019:531, pkt 52; wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r., C-192/18, Komisja/Polska, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 102; wyroki TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i inni, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 75 oraz wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 68.

względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani (...)"[51]. Dotyczy to w szczególności kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli prawomocnych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego, do czego polskie sądy występujące z pytaniem prejudycjalnym do TSUE zostały zobowiązane wprost[52].

W konkluzji stwierdzić należy, iż norma wywodzona z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 2 TUE, prowadząca do rozszerzenia materialnego zakresu zastosowania tych przepisów i uprawniająca sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego, budzi istotne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

III. Analiza prawnoporównawcza orzecznictwa sądów Państw Członkowskich

Zagadnienie relacji między prawem Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich) a prawem krajowym Państw Członkowskich, zwłaszcza ich konstytucjami, jak również zakresu i granic kompetencji przekazanych Unii (wcześniej Wspólnotom Europejskich) oraz pozycji TSUE było przedmiotem niejednej wypowiedzi sądów Państw Członkowskich (zarówno pełniących funkcję sądów konstytucyjnych, jak i najwyższych instancji sądów powszechnych i administracyjnych). W konsekwencji można przyjąć, iż w dorobku judykatury rozpowszechniona jest doktryna (koncepcja) ostatecznej kontroli prawa Unii Europejskiej, jak i jego wykładni dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w formie orzeczeń[53]. Założenie ostatecznej kontroli prawa unijnego przez

---

[51] Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, Komisja/Polska, ECLI: EU:C:2019:531, pkt 111; wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i inni, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 134 oraz wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 123.

[52] Wyroki TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i inni, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 153 oraz wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 149 i 166.

[53] *„An individual might argue before a national court that action is beyond the EU's competence because the ECJ has accorded an interpretation to certain articles of the Lisbon Treaty that they cannot properly bear. An*

właściwe sądy Państw Członkowskich prowadzi bezpośrednio do ograniczenia stosowania zasady pierwszeństwa (prymatu) prawa UE. Od wielu lat daje się więc zaobserwować – jak ujął to prof. Krzysztof Wójtowicz – *„odwrót od tezy o bezwzględnym pierwszeństwie prawa wspólnotowego"*[54].

Już od kilkudziesięciu lat czołowi przedstawiciele doktryny zagranicznej zajmujący się prawem Unii Europejskiej oraz teorią prawa wskazują, że zasada pierwszeństwa nie polega na bezwzględnej wyższości prawa unijnego i w konsekwencji hierarchicznym podporządkowaniu mu norm o randze konstytucyjnej, lecz na pierwszeństwie stosowania w określonych przypadkach, tj. w zakresie kompetencji przyznanych UE[55]. **Pierwszeństwo stosowania jest więc wycinkowe, dotyczy kompetencji unijnych i równocześnie warunkowe, gdyż nie zmienia hierarchii źródeł prawa i jako takie jest podporządkowane normom o randze konstytucyjnej, które stanowią ostateczne kryterium walidacyjne wszelkich norm stosowanych na terytorium danego kraju.** Przejaw tak ujmowanego pierwszeństwa stosowania prawa unijnego stanowi kontrola konstytucyjności tego prawa i aktów instytucji UE, sprawowana przez wiele najwyższych organów sądowych Państw Członkowskich, w szczególności zaś przez sądy konstytucyjne.

W literaturze przedmiotu w różnorodny sposób charakteryzuje się metody realizacji doktryny kontroli konstytucyjności prawa UE. Jedno z podejść wyróżnia formalnoprawne podstawy (legitymację) do kontroli prawa UE i jego wykładni, określając je jako zasady: nadrzędności konstytucji i zakaz działania *ultra vires* przez

---

individual might in a similar vein contend that the EU legislature has enacted acts that go beyond those that could be based on the particular Treaty article in question" P. Craig, *The ECJ and Ultra Vires Action*, „Common Market Law Review" 2011, nr 2, s. 396. Również w polskiej doktrynie dopuszczono możliwość kontroli działań orzeczniczych TSUE, w szczególności w zakresie, w jakiej dotyczy to zasad charakterystycznych dla prawa UE: *„W odniesieniu do kontroli prawa pierwotnego UE należy przede wszystkim zaznaczyć, że kontroli konstytucyjności podlegają praktycznie wyłącznie przepisy traktatowe. Krajowe systemy prawne nie dysponują odpowiednimi narzędziami do rozpatrywania zarzutów konstytucyjnych skierowanych bezpośrednio przeciwko zasadom ogólnym prawa UE. Ponadto z racji swego charakteru w przeważającej części są one tożsame z zasadami obowiązującymi w porządkach prawnych państw członkowskich. Pewne zastrzeżenia formułuje się jednak wobec zasad specyficznych dla prawa UE. W tym przypadku na gruncie wytworzonego orzecznictwa sądów konstytucyjnych można hipotetycznie założyć dokonanie kontroli orzeczenia ETS, które tworzyłoby, rozwijało lub stosowało w praktyce daną zasadę. Wówczas adekwatnym wzorcem kontroli byłoby albo działanie* ultra vires, *albo też naruszenie tożsamości konstytucyjnej państwa*" (A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 302-303).

[54] Zob. wypowiedź Krzysztofa Wójtowicza w: Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku — doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa. Zapis dyskusji*, Kraków 2006, s. 145.

[55] N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State* „Modern Law Review" 1993, nr 1, s. 9 i n.

instytucje UE[56], oraz materialnoprawne podstawy tego typu kontroli (wzorce kontroli), wskazując na suwerenność, ochronę praw podstawowych i tożsamości konstytucyjnej Państwa Członkowskiego[57]. Inne z kolei ujęcie, opierające się na ewolucji orzecznictwa sądów Państw Członkowskich kontrolujących prawo UE i jego wykładnię, szerzej postrzega podstawy formalne, nazywając je „wewnątrzsystemową legitymacją" do kontroli konstytucyjności prawa UE, w ramach której mieści się: *„nadrzędna moc prawna konstytucji, konstytucyjne podstawy dopuszczalności przekazania kompetencji UE i związana z tym konieczność ochrony ograniczonego konstytucyjnie zakresu przekazania, suwerenność państw członkowskich i wnikająca z niego teza, że pozostają one panami traktatów oraz obowiązek zapewnienia konstytucyjnie gwarantowanego standardu ochrony praw podstawowych"*[58]. W modelu tym wzorce kontroli prawa pierwotnego określane są wąsko, tj. jako kontrola działania *ultra vires* przez instytucje UE oraz ochrona tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego[59]. **Niezależnie od przyjętego modelu i dokładnych charakterystyk podstaw formalnych czy materialnych kontroli, nie ulega dyskusji możliwość oceny konstytucyjności prawa UE i jego wykładni z perspektywy działania *ultra vires*, ochrony praw podstawowych i tożsamości konstytucyjnej, co potwierdza również najnowsze piśmiennictwo**[60].

To podejście doktryny stanowi efekt wieloletniego orzecznictwa sądów Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Poniżej opisane zostaną kluczowe z tej perspektywy orzeczenia, które wytworzyły stałą i stabilną linię orzecznicza w tym zakresie. Jak podkreślają badacze tego zagadnienia orzecznictwo to stanowi dla sądów krajowych, szczególnie sądów Państw Członkowskich, które dołączyły do UE po 2004 r. źródło inspiracji: *„Analiza orzecznictwa sądów konstytucyjnych dotyczących wewnątrzsystemowej legitymacji do badania konstytucyjności prawa UE wskazuje na trafność tezy o migracji pewnych idei konstytucyjnych. Wiąże się to z powtarzalnością*

---

[56] K. Wójtowicz, *Sądy...* s. 89-102.
[57] *Ibidem,* s. 103-118.
[58] A. Kustra, *Kelsenowski...,* s. 237.
[59] *Ibidem,* s. 244-301.
[60] Zob. M. Gniadzik, *Trzy wzorce kontroli aktów instytucji Unii Europejskiej w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego,* „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 4, s. 269 i n.; W. Jóźwicki, *Ochrona...,* s. 251-253 oraz 370-390 i cytowana tam literatura.

(ale nie identycznością) argumentacji stosowanej na poszczególnych etapach rozwoju tego orzecznictwa, jak również z wyraźnym nawiązywaniem do orzecznictwa innych sądów konstytucyjnych i czerpaniem z niego inspiracji (...) nawiązywanie i korzystanie z argumentów przez inne sądy odnosi się głównie do państw członkowskich, które dołączyły do UE w ramach akcesji w 2004 r."[61] **Sądy konstytucyjne Państw Członkowskich częstokroć stoją na wyraźnym stanowisku, że to ich pozycja upoważnia i legitymuje je jako „strażnika konstytucji", który ostatecznie decyduje o legalności i obowiązywaniu norm stosowanych na danym terytorium – a więc roli, do której zostały one powołane przez twórców współczesnego sądownictwa konstytucyjnego**[62]**. W efekcie należy uznać, że ewentualne niewykonanie wyroku TSUE, jako niezgodnego z najwyższym prawem Państwa Członkowskiego, nie jest w żadnym razie ekscesem orzeczniczym, lecz elementem i efektem wieloletniego dorobku konstytucyjnego Państw Członkowskich**[63]**, a wręcz pewną tradycją konstytucyjną.**

W związku z powyższym Prezes Rady Ministrów zwraca uwagę na poniżej przedstawione orzecznictwo sądów Państw Członkowskich, wskazując, iż zawarte w niniejszym wniosku stanowisko odnośnie do zakresu kognicji sądu konstytucyjnego i identyfikacji problemu konstytucyjnego – z zastrzeżeniem oczywistych różnic w treści ustaw zasadniczych – wyraźnie koresponduje z praktyką judykacyjną niektórych krajów europejskich.

1. Niemcy

Rudymentarną rolę dla zagadnienia kontroli konstytucyjności prawa UE, jak również jego relacji z regułami konstytucyjnymi Państw Członkowskich, odegrało orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „**FTK**"), będącego sądem konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec. To bowiem w orzecznictwie FTK oraz włoskiego Corte Constituzionale sformułowano podstawowe doktryny

[61] A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 241.
[62] Zob. H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego,* Warszawa 2009, s. 63 i n.
[63] A. Wyrozumska, *Wyrok FTK z 5.05.2020 r. w świetle podobnych orzeczeń sądów innych państw członkowskich Unii Europejskiej,* „Państwo i Prawo" 2020, nr 9, s. 47.

(zasady) kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego i jego wykładni dokonywanej przez TSUE.

Podstawowym orzeczeniem z tej perspektywy jest wyrok z 29 maja 1974 r. w sprawie *Internazionale Handellgeselschaft*[64], zwany również wyrokiem Solange I. Orzeczenie to zostało wydane na kanwie postępowania administracyjnoprawnego dotyczącego przepadku kaucji w związku z niewykorzystaniem limitu eksportowego kukurydzy, który został przyznany spółce w licencjach na wywóz tego towaru, wydanych na mocy dwóch ówcześnie obowiązujących rozporządzeń wspólnotowych. Spółka złożyła odwołanie od decyzji o przepadku, a sąd administracyjny skierował pytania prejudycjalne w sprawie obowiązywania i wykładni odnośnych przepisów wtórnego prawa wspólnotowego. W wyroku wydanym w odpowiedzi na owe pytania[65] TS nie tylko potwierdził zgodność kwestionowanych regulacji z pierwotnym prawem wspólnotowym (obecnie: unijnym), lecz także podkreślił pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, w tym przed normami o charakterze konstytucyjnym[66]. Mimo to sąd administracyjny skierował pytanie prawne do FTK, w którym zarzucił niezgodność składania kaucji i jej przepadku z niemiecką Ustawą Zasadniczą (dalej: „**UZ**"), w szczególności z art. 2 ust. 1 i art. 12 UZ – jak wskazuje doktryna, są to przepisy niemieckiej konstytucji, z których wywodzi się gwarancje wolności gospodarczej[67]. FTK orzekł o zgodności kwestionowanych przepisów z UZ, jednakże – co szczególnie istotne w kontekście przedmiotowego wniosku – postawił trzy zasadnicze tezy dotyczące relacji prawa konstytucyjnego i prawa wspólnotowego (obecnie: unijnego)[68].

Po pierwsze, stwierdził, iż art. 24 UZ (będący odpowiednikiem art. 90 Konstytucji RP), który zawiera konstytucyjne upoważnienie do przeniesienia kompetencji na instytucje międzynarodowe musi być interpretowany w świetle całej regulacji konstytucyjnej. W konsekwencji FTK doszedł do wniosku, że upoważnienie

---

[64] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 29 maja 1974 r., BvL 52/71.
[65] Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r., C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1970:114.
[66] *Ibidem*, pkt 3.
[67] *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Warszawa 2006, s. 70.
[68] Tłumaczenie tez za: *Relacje...*, s. 68.

to **nie otwiera drogi do zmiany zasadniczej struktury porządku konstytucyjnego RFN, na której opiera się jego tożsamość, dokonywanej w drodze działalności normotwórczej instytucji międzynarodowych, a więc bez zmiany tekstu konstytucji.**

Po drugie, TS nie może stwierdzić w sposób autorytatywny, czy dany przepis prawa wspólnotowego jest zgodny z UZ, gdyż wyłączną kompetencję w tym zakresie na terytorium RFN posiada FTK. Do kompetencji FTK należy orzekanie, że norma prawa wspólnotowego (obecnie: unijnego) w zakresie, w jakim jest sprzeczna z UZ, nie może być stosowana przez organy administracji i sądy RFN.

Po trzecie, FTK wyraził warunkowe uznawanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego (obecnie: unijnego), stwierdzając, iż dopóki proces integracyjny nie jest na tyle zaawansowany, aby prawo wspólnotowe zawierało ustanowiony przez organ ustawodawczy, powszechnie obowiązujący katalog praw podstawowych, odpowiadający w sposób adekwatny poziomowi ochrony praw podstawowych z UZ, **dopuszczalne i konieczne jest kontrolowanie przez FTK przepisów prawa wspólnotowego (unijnego), obejmujące w szczególności interpretację tych przepisów w orzecznictwie TS.**

Orzeczenie Solange I w zasadzie stwierdziło, iż zasada pierwszeństwa prawa UE nie jest bezwzględna i bezwarunkowa, lecz podlega *a casu ad casum* kontroli FTK, który może orzec o niezgodności danej normy z UZ i uniemożliwić jej stosowanie przez sądy krajowe oraz organy administracji. FTK wskazał również, na ogólnym i abstrakcyjnym poziomie, granice kompetencji, które mogą zostać przeniesione na instytucje unijne – jak bowiem wynika z omawianego wyroku, działania wszelkich instytucji unijnych nie mogą naruszać podstawowej struktury konstytucyjnej RFN.

Do przedmiotowej koncepcji FTK powrócił w wyroku z 22 października 1986 r., nazywanym często *Solange II*[69]. Sprawa dotyczyła skargi konstytucyjnej spółki prowadzącej import konserwowanych pieczarek spoza obszaru Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej: „**EWG**"), której urząd niemiecki odmówił udzielenia licencji

[69] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83.

importowej, wymaganej stosownie do ówcześnie obowiązujących przepisów europejskich. W postępowaniu administracyjnym sąd administracyjny ostatniej instancji przedłożył TS pytanie prejudycjalne w przedmiocie ważności rozporządzeń EWG, na których oparta była niekorzystna dla skarżącej decyzja urzędu niemieckiego. Wyrokiem z 6 maja 1982 r. TS stwierdził ich ważność[70]. Federalny Sąd Administracyjny odrzucił więc skargę spółki, a także jej ponowną skargę, w której to kwestionowała orzeczenie TS. Po ponownym odrzuceniu wniosku przez Federalny Sąd Administracyjny spółka złożyła skargę konstytucyjną. Nie dotyczyła ona bezpośrednio prawa wspólnotowego, lecz odmowy ponownego rozpatrzenia sprawy przez Federalny Sąd Administracyjny, co zdaniem skarżącej nie tylko narusza jej konstytucyjne prawo do swobody działalności gospodarczej, ale także prawo do sądu (jak wskazuje się w doktrynie, niemiecka UZ ujmuje prawo do sądu jako gwarancję „ustawowego sędziego" oraz „prawo do wysłuchania przez sąd"[71]). FTK, rozpatrując skargę, odniósł się po raz kolejny do relacji prawa krajowego z prawem wspólnotowym oraz dotychczasowego orzecznictwa w tej kwestii. W tezach wyroku z 22 października 1986 r. stwierdził dwie kluczowe kwestie dla relacji prawa konstytucyjnego z prawem unijnym[72]:

- na mocy niemieckiej UZ możliwość przekazania kompetencji instytucjom międzynarodowym nie może naruszać ładu konstytucyjnego RFN przez podważenie jego podstawowej struktury, konstytuujących go zasad. Należą do nich w szczególności zasady prawne odnoszące się do praw podstawowych. Jeżeli działalność takich instytucji może ingerować w sferę praw podstawowych zagwarantowanych przez UZ, nie poddając się przy tym ochronie prawnej sprawowanej na podstawie UZ, to musi istnieć odpowiedni system ochrony praw podstawowych, równoważny pod względem treści i skuteczności temu, jaki przyjmuje UZ;
- tak długo jak Wspólnoty Europejskie (obecnie UE) zapewniają, w szczególności poprzez orzecznictwo TS, skuteczną ochronę praw podstawowych, w istocie równą niewzruszalnej ochronie praw podstawowych wynikającej z niemieckiej

[70] Wyrok TS z dnia 6 maja 1982 r., C-126/81, *Wünsche*, ECLI:EU:C:1982:144.
[71] *Relacje...*, s. 76.
[72] Tłumaczenie tez za: *Relacje...*, s. 73-74.

UZ, a zwłaszcza generalnie poręczają nienaruszalność istoty praw podstawowych – dopóty FSK nie będzie już wykonywać swoich kompetencji w odniesieniu do kwestii dopuszczalności stosowania pochodnego prawa wspólnotowego funkcjonującego jako podstawa prawna działań niemieckich sądów lub organów administracji na obszarze władzy zwierzchniej RFN, a tym samym nie będzie badać zgodności pochodnego prawa wspólnotowego z gwarancjami praw podstawowych zawartymi w UZ.

W istocie więc FTK – choć „odwrócił" formułę z *Solange I* co do uznawania pierwszeństwa prawa UE – po raz kolejny potwierdził warunkowość zasady prymatu, co do której ostatecznym probierzem jest zgodność z konstytucyjnym poziomem ochrony gwarantowanym przez UZ. Jak podkreślają komentatorzy, FTK wskazał, pod jakimi warunkami jego kompetencja nie będzie wykonywana, zastrzegając, że w razie obniżenia standardów ochrony wróci do korzystania ze swojej kompetencji[73]. Co więcej, orzeczenie *Solange II* potwierdziło, stwierdzone już w *Solange I*, istnienie granice kompetencji, których przekazanie jest dopuszczalne na gruncie niemieckiej UZ. W doktrynie wskazuje się, że w orzeczeniach *Solange I* i *II* FTK wprowadził zasadę „funkcjonalnej substytucji", której „*głównym założeniem jest zabezpieczenie istotnych zasad strukturalnych praw zasadniczych: państwa prawa i państwa socjalnego. Zabezpieczenie to musi zostać utrzymane bez względu na to, jaki porządek prawny zostanie przyjęty: system niemiecki czy też wspólnotowy*"[74]. Wszelkie działania instytucji międzynarodowych, w tym unijnych, wkraczające w ten zakres muszą zostać uznane za działanie poza ich dopuszczalnymi kompetencjami i w konsekwencji za niezgodne z UZ.

Kolejnym krokiem w rozwoju doktryny kontroli konstytucyjności prawa UE przez FTK był wyrok z 12 grudnia 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht[75]. Wyrok ten zapadł wskutek rozpatrzenia kilku skarg konstytucyjnych dotyczących niemieckiej ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację Traktatu z Maastricht oraz ustawy

[73] A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 214.
[74] R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie" 1999, nr 1, s. 100.
[75] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 12 grudnia 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92.

zmieniającej niemiecką UZ w związku z powstaniem UE. Skargi przygotowane przez osobę fizyczną oraz czterech posłów Bundestagu (każdy występował we własnym imieniu) kwestionowały zgodność wyżej wymienionych ustaw z szeregiem konstytucyjnych praw podmiotowych, odnoszących się m.in. do godności, wolności osobistej, wolności zrzeszania się, pozycji posłów do Bundestagu. Jedynie skarga osoby fizycznej nie została oddalona i jako jedyna została merytorycznie rozpoznana, lecz w bardzo wąskim zakresie i ostatecznie została uznana za niezasadną. Jednak pomimo faktu wąskiego zakresu rozpoznania, FTK sformułował w tym orzeczeniu fundamentalne tezy dla relacji prawa konstytucyjnego i prawa UE[76]. Przede wszystkim stwierdził, że UE jest związkiem państw, a nie nowym państwem związkowym, co prowadzi do wniosku, iż cała władza w UE wywodzi się od Państw Członkowskich, wobec czego UE może działać w sposób wiążący na obszarze niemieckiej władzy zwierzchniej tylko z woli RFN. **Państwa Członkowskie, w ujęciu FTK, są suwerennymi „panami traktatów", a swoje związanie TUE opierają na woli długofalowego członkostwa, które w ostateczności mogłoby jednak zostać zniesione przez właściwy akt prawny – tym samym każde z nich zachowuje charakter państwa suwerennego z mocy własnego prawa oraz status suwerennej równości z innymi państwami.** Skoro więc Państwa Członkowskie są „panami traktatów", to samodzielnie określają zakres swojego zobowiązania wobec instytucji międzynarodowych, takich jak UE, jako że organizacja międzynarodowa nie może wykraczać poza władzę przyznaną jej w traktacie określającym kompetencje takiej organizacji. Nie inaczej jest w przypadku UE. FTK stwierdził, iż TUE opiera się na zasadzie ograniczonego, szczegółowego upoważnienia instytucji i organów unijnych.

Tym samym FTK wprowadził formułę znaną literaturze przedmiotu jako *Kompetenz-Kompetenz*, zgodnie z którą, skoro UE nie jest suwerennym państwem, to nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji. Wynika z niej absolutny zakaz działania organów unijnych poza powierzonymi im kompetencjami, tj. *ultra vires*. Jak wskazał FTK w tezie 7 sentencji wyroku: „*Zasada kompetencji powierzonych nie wyklucza wprawdzie interpretowania postanowień*

[76] Tłumaczenie tez za: *Relacje*..., s. 79-81.

Traktatów, których treścią jest przyznanie wspólnotowych zadań lub kompetencji, w świetle celów tych Traktatów, jednak cele te nie stanowią wystarczającej podstawy do konstruowania nowych zadań i kompetencji ani do rozszerzania zadań i kompetencji powierzonych. Przyszła interpretacja norm kompetencyjnych dokonywana przez instytucje i organy Wspólnot musi przy tym uwzględniać okoliczność, że w TUE przyjęte jest zasadnicze rozróżnienie między wykonywaniem przyznanych im – w ograniczonym zakresie – kompetencji zwierzchnich a zmianą Traktatu. Wobec tego interpretacja norm Traktatu nie może prowadzić do rezultatów podobnych do rozszerzenia jego postanowień; taka wykładnia traktatowych norm kompetencyjnych nie wywoływałaby skutków wiążących na terenie Niemiec"[77].

W omawianym wyroku podniesiono również, że zgoda niemieckiego ustawodawcy na ratyfikację TUE nie jest zgodą „w ciemno" – nie obejmuje ewentualnych późniejszych zmian w programie integracji lub w upoważnieniach do działania przyjętych w Traktacie. FTK w tezie 10 wyroku wyraził wprost tzw. doktrynę *ultra vires*, polegającą na weryfikacji, czy UE i jej organy, wydając dany akt, działały w ramach przyznanych im kompetencji: „*[g]dyby na przykład europejskie instytucje lub organy stosowały Traktat lub twórczo go interpretowały w sposób nieodpowiadający tej jego treści, która legła u podstaw niemieckiej ustawy ratyfikacyjnej, to wydane w ramach takiej praktyki akty prawne nie miałyby mocy obowiązującej na obszarze niemieckiej władzy zwierzchniej; niemieckie organy państwowe ze względów konstytucyjnych nie mogłyby stosować takich aktów. **Stosownie do tego FTK bada, czy wydane przez instytucje i organy europejskie akty prawne mieszczą się w granicach przyznanych im praw zwierzchnich, czy też je przekraczają***"[78].

Z powyższego orzeczenia wynika, że FTK potwierdził swoją legitymację do kontroli konstytucyjności prawa unijnego, po raz kolejny wskazał suwerenność państwową jako granicę przekazanych kompetencji oraz wprowadził możliwość kontroli działań UE z perspektywy przekazanych jej kompetencji. Sąd konstytucyjny

[77] *Ibidem*, s. 80-81.
[78] *Ibidem*, s. 81-82.

pełni więc funkcję strażnika legalności z perspektywy ogólnego zachowania standardów przez instytucje unijne, a kontrola incydentalna prawa pochodnego (*case by case*) pozostaje zawieszona[79], chyba że skarżący wykaże, że system unijny nie zapewnia ochrony praw podstawowych, co powoduje przywrócenie tego uprawnienia[80], zgodnie z zasadą przedstawioną w wyroku Solange II.

Kompetencje do kontroli konstytucyjności aktów instytucji unijnych i działań organów UE z perspektywy doktryny *ultra vires* FTK potwierdził także w późniejszym orzecznictwie[81] – w szczególności w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony[82] oraz w odpowiedzi na orzeczenie TS w sprawie Mangold[83].

W pierwszej ze wspomnianych spraw rozpatrywano, podobnie jak w przypadku Traktatu z Maastricht, skargi konstytucyjne kwestionujące ustawę ratyfikującą Traktat z Lizbony oraz ustawę ją wprowadzającą. Centralnym zagadnieniem tych skarg było prawo wyborcze[84]. Jak wskazują przedstawiciele niemieckiej doktryny: „*[j]eśli traktaty europejskie w sposób oczywisty nie naruszają krajowych praw wyborczych, to na podstawie traktatów następuje transfer do UE kompetencji należących uprzednio do parlamentów krajowych, co sprawia, że krajowe organy pochodzące z wyborów tracą na znaczeniu, a przez to także krajowe prawa wyborcze ulegają pewnej dewaluacji. W ten sposób skarżący w sprawie TL* [Traktatu z Lizbony] *mogli podnosić, że nowy traktat podważył kompetencje niemieckiego parlamentu federalnego, a Trybunał ponownie zastosował pewnego rodzaju samoupoważnienie, po które sięgnął wcześniej przy ocenie Traktatu z Maastricht i które pozwoliło mu na rozpatrzenie spraw*"[85]. W ten sposób FTK, rozpatrując zarzuty naruszenia praw wyborczych jednostki, odniósł się do kwestii fundamentalnych: suwerenności RFN oraz relacji między prawem UE a konstytucją federalną. Już sam fakt przyjęcia skargi do rozpoznania wskazuje, że dopuszczalne jest

[79] T.C. Hartley, *The Foundations of European Union Law* Oxford 2010, s. 240, por. A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 217.
[80] Zob. Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 7 czerwca 2000 r., 2 BvL 1/97210.
[81] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 17 lutego 2000 r., 2 BvR 1210/98.
[82] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08.
[83] Zob. postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 6 czerwca 2010 r., 2 BvR 2661/06; wyrok TS z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Mangold, ECLI:EU:C:2005:709.
[84] Zob. Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, nb. 213 i n.
[85] T. Giegerich, *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony,* „Europejski Przegląd Sądowy" 2011, nr 3, s. 5.

kwestionowanie regulacji unijnych w trybie skargi konstytucyjnej w przypadku stwierdzenia, iż regulacje te naruszają prawa obywateli RFN, w tym redukując znaczenie państwowości, która gwarantuje im prawa podstawowe zawarte w UZ. Mając to na uwadze FTK rozpatrywał trzy główne kwestie:

- *„czy Traktat z Lizbony przeniósł na Unię zbyt wiele kompetencji należących do parlamentu niemieckiego;*
- *czy ustanowił wystarczającą legitymację demokratyczną dla UE;*
- *czy nie zredukował suwerenności Niemiec oraz innych państw członkowskich do wymiaru kantonu w europejskim państwie federalnym*"[86].

Na żadne z powyższych pytań FTK nie odpowiedział w sposób uniemożlwiający ratyfikację Traktatu z Lizbony, jednakże jasno wytyczył granice możliwej integracji i potwierdził swoje kompetencje w zakresie kontroli działań *ultra vires* oraz konstytucyjności prawa UE. Powtórzono tezy z orzeczenia w sprawie Traktatu z Maastricht, zgodnie z którym UE, jako związek państw, działa jedynie w oparciu i granicach zasady przyznania, a także rozwinięto doktrynę suwerenności w postaci konieczności zachowania tożsamości konstytucyjnej RFN, niezależnie od wykonywania i ewentualnego rozwoju kompetencji UE[87]. W związku z tym FTK wprost nawiązał do tzw. doktryny kontroli *ultra vires*, w ramach której FTK dokonuje weryfikacji, czy akty prawne instytucji i organów UE zostały wydane w ramach kompetencji powierzonych tym instytucjom i organom, w tym, czy spełniają zadość standardom wynikającym z zasady pomocniczości. Jeżeli weryfikacja ta przebiegnie negatywnie, tego typu akt nie będzie mógł być stosowany na terenie RFN[88]. Argumentacja FTK koncentrowała się wokół ryzyka naruszenia zasady powierzenia kompetencji – dopóki to Państwa Członkowskie, jako „panowie traktatów", są odpowiedzialne za integrację europejską i określają zakres przekazanych UE kompetencji, TS nie może *„bez ograniczeń, tj. bez zewnętrznej kontroli, decydować o interpretacji traktatów*"[89]. Kontrola ta jednak musi

[86] *Ibidem*, s. 6.
[87] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, nb. 233.
[88] *Ibidem*, nb. 242.
[89] T. Giegerich, *Ostatnie słowo...*, s. 10.

mieć charakter *ultima ratio* i może być dokonywana jedynie w odniesieniu do „oczywistych naruszeń" granic kompetencji Unii, zakreślonych przez traktaty.

Z kolei w ramach „kontroli tożsamości konstytucyjnej"[90] FTK pełni w konstytucyjnej strukturze RFN rolę ostatecznego strażnika tożsamości niemieckiej konstytucji, chronionej przez art. 79 ust. 3 UZ, stanowiący, iż: „*Zmiana niniejszej Ustawy Zasadniczej, która naruszałaby podział Federacji na kraje związkowe, zasadnicze współdziałanie krajów w ustawodawstwie lub zasady określone w art. 1* [godność człowieka, prawa podstawowe, trójpodział władzy] i 20 [RFN jako państwo demokratyczne i socjalne, suwerenność narodu, prawo do oporu] *jest niedopuszczalna*"[91]. Jak wskazuje się w doktrynie: „***Trybunał może zatem dokonać kontroli zgodności każdego traktatu europejskiego z niezmienialnymi elementami strukturalnymi UZ.*** *Jeżeli jest to dokonywane przed ratyfikacją przez Niemcy, jak w przypadku postępowań dotyczących TL, to nie stwarza to problemów w perspektywie prawa unijnego. Jednak tym razem Trybunał przyznaje sobie kompetencję do kontrolowania, w odniesieniu do standardów z art. 79 ust. 3 UZ, także tych postanowień traktatowych, które weszły już w życie, a nawet aktów prawa pochodnego UE.* ***Jeżeli Trybunał stwierdzi ich niezgodność ze wspomnianymi standardami, to ogłosi brak ich zastosowania w Niemczech, pomijając pierwszeństwo prawa UE przed prawem krajowym***"[92].

W efekcie FTK potwierdził warunkowość zasady pierwszeństwa prawa UE, zarówno z perspektywy działań *ultra vires*, jak i ochrony tożsamości konstytucyjnej, wskazując, że do niego należy ostatnie słowo w kwestii interpretacji zasad traktatowych. Wyrok ten dał początek linii orzeczniczej dopuszczającej kontrolę naruszenia tożsamości konstytucyjnej przez akty prawa UE, prowadząc m.in. do stwierdzenia, że elementem tej tożsamości jest m.in. gwarancja poszanowania tajemnicy komunikowania się[93] oraz względna swoboda w podejmowaniu decyzji przez

---

[90] Nazywa się tak test określony w wyroku Drugiej Izby Senatu FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, nb. 240-241.

[91] Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A, Malicka, Warszawa 2008, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html [dostęp 18.03.2021 r.].

[92] T. Giegerich, *Ostatnie...*, s. 9.

[93] Wyrok Pierwszego Senatu FTK z dnia 2 marca 2010 r., 1 BvR 256/08, nb. 218. Szerzej o stanie faktycznym i uzasadnieniu zob. A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 284.

ustawodawcę budżetowego co do przychodów i wydatków[94]. **Co istotne, w tych orzeczeniach FTK wyraźnie odszedł od postanowień z wyroku *Solange II*, w którym uzależnił kontrolę konstytucyjności od poziomu ochrony praw podstawowych w ramach UE i konieczności wykazania niespełnienia tego kryterium przez skarżących.**

Druga ze wspomnianych spraw, określana mianem *Honeywell,* została zainicjowana skargą konstytucyjną firmy motoryzacyjnej, wniesioną w związku z wyrokiem Federalnego Sądu Pracy z 26 kwietnia 2006 r. Wydając przedmiotowy wyrok Federalny Sąd Pracy zastosował ogólną zasadę prawa unijnego – zasadę niedyskryminacji – zgodnie ze wskazaniami TS zawartymi w orzeczeniu *Mangold*, w którym stwierdzono, że na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zagwarantowania pełnej skuteczności ogólnej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek, przez niestosowanie wszelkich sprzecznych z nią przepisów prawa krajowego, również wtedy, gdy termin na dokonanie transpozycji tej dyrektywy jeszcze nie upłynął[95]. Aplikacja tej zasady przez Federalny Sąd Pracy dokonana została wbrew ustawodawstwu niemieckiemu, które umożliwiało zatrudnianie osób w wieku powyżej 52 lat na umowę o pracę na czas określony i mimo faktu, że termin na implementację dyrektywy sprzeciwiającej się tego typu rozwiązaniom różnicującym pracowników ze względu na wiek, w momencie składania skargi nie upłynął, a spór miał charakter horyzontalny – toczył się między jednostkami (firmą a jej pracownikiem)[96]. Podkreślić przy tym należy, że wyrok *Mangold* zapadł wskutek wydania wyroku przez TS w odpowiedzi na pytania prejudycjalne Federalnego Sądu Pracy w innej sprawie. Skarżąca zarzuciła wyrokowi Federalnego Sądu Pracy naruszenie praw konstytucyjnych, m.in. w zakresie swobody umów, rozpatrzenia sprawy przez sędziego (jako że Federalny Sąd Pracy nie zadał pytania prejudycjalnego do TS w tej sprawie) oraz zasady pewności (zaufania do) prawa, w tym przez oparcie się na wyroku TS, który nie dotyczył

---

[94] Wyrok Pierwszego Senatu FTK z dnia 12 września 2012 r., 2 BvR 1390/12, nb. 230. Szerzej o stanie faktycznym i wyroku J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych - wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 11, s. 4 i n.

[95] Wyrok TS z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Mangold, ECLI:EU:C:2005:709, pkt 74-78.

[96] W sprawie szczegółowego opisu stanu faktycznego zob. M. Bainczyk, *Pomiędzy otwartością a kontrolą* ultra vires – *orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht dotyczące skutków wyroku TS w sprawie Mangold II,* „Europejski Przegląd Sądowy" 2013, nr 5, s. 34-35.

bezpośrednio sprawy zawisłej przed Federalnym Sądem Pracy. Dodatkowo skarżąca podnosiła, że wyrok *Mangold* został wydany z przekroczeniem kompetencji, przejawiającym się m.in. w kontroli prawa krajowego w odniesieniu do stosunków prawnych między osobami prywatnymi i wprowadzeniu ogólnych, bezpośrednio skutecznych zasad nieprzewidzianych przez traktaty, takich jak ogólna zasada zakazu dyskryminacji oraz bezpośrednia skuteczność dyrektyw przed upływem terminu implementacji oraz w stosunkach pomiędzy osobami prywatnymi[97].

FTK dopuścił rozpoznanie skargi, stwierdzając jednocześnie, że jest niezasadna. Postanowienie FTK, w związku z ukształtowaniem zarzutów przez skarżącą, odnosi się głównie do relacji pomiędzy niemieckim FTK a TSUE. W omawianym orzeczeniu FTK powtórzył i doprecyzował zasadę kontroli działalności instytucji unijnych, skupiając się przede wszystkim na orzeczniczej działalności TSUE[98]. Jak stwierdza się, w takim ujęciu doktryny *ultra vires* FTK nie zakazuje orzeczniczego rozwijania zasad UE, lecz wyklucza nadużywanie tej kompetencji w sposób, który powodowałby prawotwórczą działalność sądu, w szczególności w sprawach o charakterze politycznym, które rozstrzygać powinna legislatywa: „*(...) rozwijanie prawa nie jest stanowieniem prawa, z którym związana jest przestrzeń do podejmowania swobodnych decyzji politycznych, lecz owo rozwijanie odbywa się w ustawowo i traktatowo określonych ramach tworzących jego uzasadnienie i granice. Powodem sędziowskiego rozwijania prawa jest w szczególności wypełnianie programów i luk, rozwiązywanie kolizji wartości lub uwzględnianie szczególnych okoliczności jednostkowego przypadku.* ***Rozwijanie prawa przekracza wspomniane granice, jeśli zmienia wyraźnie widoczne, a nawet jednoznacznie udokumentowane w treści decyzje traktatowe lub ustawowe lub jeśli tworzy nowe regulacje bez wystarczającego powiązania z wypowiedziami ustawodawcy. Jest to przede wszystkim niedopuszczalne, w przypadku gdy organ sądowy, poza ramami jednostkowej sprawy, podejmuje zasadnicze decyzje o charakterze politycznym lub poprzez rozwijanie prawa dokonuje strukturalnych przesunięć w systemie konstytucyjnego podziału władzy i wpływów***"[99]. Kontrolę tę

[97] Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 6 czerwca 2010 r., 2 BvR 2661/06, nb. 39-42.
[98] *Ibidem*, nb. 56 i n.
[99] M. Bainczyk, *Pomiędzy...*, s. 36.

przeprowadzać należy w wypadkach wyraźnego naruszenia kompetencji, po zadaniu pytania prejudycjalnego do TSUE w celu uzyskania wiążącej wykładni traktatów, dokonując jej w sposób przyjazny prawu UE[100]. Jak wskazuje się w doktrynie, konieczność zadania pytania prejudycjalnego wiąże się z kontrolą metodologii przyjętej przez TSUE i odpowiedzią na pytanie, czy wykładnia zaprezentowana przez sąd unijny jest możliwa do przyjęcia dla FTK[101]. Oznacza, to że ma ona charakter „wyraźnego ostrzeżenia" skierowanego do TSUE[102]. W związku z tym, FTK po raz kolejny powtórzył stanowisko, że to sąd konstytucyjny Państwa Członkowskiego jest ostateczną instancją w kwestii prawa obowiązującego na terenie RFN i przypadku wyjścia poza kompetencję przez organy UE, w szczególności przez TSUE w ramach interpretacji traktatów dokonanej w związku z odpowiedzią na zadane przez sąd krajowy pytanie prejudycjalne.

Co istotne, nawet gdy nie dochodzi do ostatecznego stwierdzenia podjęcia aktu przez instytucję unijną działającą *ultra vires*, FTK w późniejszych orzeczeniach uznaje się władny negować zbyt rozszerzającą wykładnię traktatów, obniżającą standard kontroli wynikający z orzeczenia *Honeywell*[103], czemu dał wyraz w wyroku z 24 kwietnia 2013 r.[104] Orzeczenie to zostało wydane w wyniku rozpatrzenia skargi konstytucyjnej kwestionującej konstytucyjność ustawy o utworzeniu baz danych do celów walki z terroryzmem. Przepisy tej ustawy nie stanowiły implementacji prawa unijnego, jednakże w uzasadnieniu FTK odniósł się do zakresu stosowania Karty Praw Podstawowych UE i związanej z tym konieczności zadania pytania prejudycjalnego do TSUE. FTK zakwestionował wykładnię zaprezentowaną przez TSUE w dwóch wyrokach dotyczących interpretacji art. 51 i 53 KPP w świetle zasady pierwszeństwa, która prowadzi do rozszerzonego stosowania KPP i zobowiązania zapewnienia skuteczności tych praw we wszelkich sprawach, o ile dotyczą one praw zagwarantowanych w KPP, niezależnie od podziału kompetencyjnego na linii Państwo

[100] Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 6 czerwca 2010 r., 2 BvR 2661/06, nb. 60-62.
[101] M. Gniadzik, *Trzy wzorce...*, s. 275.
[102] A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 258.
[103] *Ibidem, s.* 262.
[104] Wyrok Pierwszego Senatu FTK z dnia 24 kwietnia 2013 r., 1 BvR 1215/07.

Członkowskie–UE[105]. W wyroku z 24 kwietnia 2013 r. **FTK stwierdził wprost, iż KPP nie stosuje się *„do środków krajowych, których cele odnoszą się do porządku wewnętrznego, nawet jeżeli cele te są tożsame z tymi określonymi w prawodawstwie UE"***[106].

Również w postanowieniu z 14 stycznia 2014 r.[107] w sprawie programu Europejskiego Banku Centralnego (dalej: „**EBC**") „OMT" (Outright Monetary Transactions), w którym FTK zadał pierwsze pytanie prejudycjalne TSUE[108], w uzasadnieniu wskazywał, iż pytanie prejudycjalne zadawane jest w celu dokonania kontroli *ultra vires* oraz zachowania tożsamości konstytucyjnej i że to do niego będzie należeć ostateczne słowo co do zgodności z niemiecką UZ[109], co zostało zauważone i skrytykowane przez Rzecznika Generalnego TS[110]. Warto również wskazać, iż FTK w tym postanowieniu odwołał się do orzecznictwa sądów konstytucyjnych lub najwyższych dziesięciu państw członkowskich (Dania, Estonia, Francja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Polska, Szwecja, Hiszpania, Czechy) w celu potwierdzenia, że jego stosunek wobec możliwości kontroli konstytucyjnej prawa UE pod kątem badania przekroczenia kompetencji organów UE oraz w celu ochrony tożsamości konstytucyjnej jest powszechny także wśród sądów innych krajów[111]. Niemieccy autorzy, analizując przywołane przez FTK wyroki, stwierdzili, iż najbliższa prezentowanemu przez FTK podejściu do prawa UE jest doktryna prymatu konstytucji, ochrony tożsamości konstytucyjnej i kompetencji powierzonych ukształtowana w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz czeskiego Ùstavnì Soud (dalej: „**czeski Sąd**

---

[105] Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, *Fransonn*, ECLI:EU:C:2013:105 pkt 19-23, 44-46 oraz Wyro z dnia 26 lutego 2013 r., C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107, pkt 58-64. Podobny mechanizm względem art. 19 ust. 1 akapit pierwszy i drugi TUE TSUE zastosował w sprawie „sędziów portugalskich" – zob. wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 29.

[106]. Wyrok Pierwszego Senatu FTK z dnia 24 kwietnia 2013 r., 1 BvR 1215/07, nb. 88-91 [tłum za A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 261].

[107] Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728/13.

[108] Wyrok TSUE z dnia 16 czerwca 2015 r., C-62/14, *Gauweiler*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

[109] Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728/13, nb. 23 i n. w zakresie *ultra vires* oraz 102-103 w zakresie tożsamości konstytucyjnej.

[110] Opinia Rzecznika Generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona 14 stycznia 2015 r., sprawa C-62/14, pkt 17-18 oraz 36-62.

[111] Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 14 stycznia 2014 r., 2 BvR 2728/13 nb. 30.

Konstytucyjny", „**czeski SK**"[112]. Ostatecznie odpowiedź TSUE pozwoliła na niestwierdzenie przez FTK naruszenia kompetencji, jednakże **w orzeczeniu wyraźnie zaznaczono, iż funkcjonowanie OMT będzie podlegało ocenie niemieckich instytucji i jeśli będzie stosowane wbrew wytycznym zamieszczonym w wyroku TSUE zakończyć się to może stwierdzeniem przez FTK przekroczenia uprawnień przez EBC**[113]. Wynika to z faktu, że **przeciwdziałanie aktom naruszającym tożsamość konstytucyjną lub mającym charakter *ultra vires* jest obowiązkiem konstytucyjnych organów RFN**[114].

Najnowszą iteracją tej doktryny, tym razem również związaną z uprawnieniami EBC, jest wyrok FTK z 5 maja 2020 r.[115], w którym skontrolowano akt EBC dotyczący programu zakupów aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych oraz wprost odmówiono stosowania wyroku TSUE[116]. Omawiany wyrok FTK zapadł w wyniku skarg konstytucyjnych złożonych przeciwko decyzji EBC (UE) 2015/774 z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (EBC/2015/10), zmienionej decyzją Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2017/100 z dnia 11 stycznia 2017 r. (dalej: „**Decyzja**"), dotyczącej programu PSPP (*Public Sector Purchase Programme*). W skargach konstytucyjnych zarzucono m.in., że EBC wykroczył poza kompetencje przekazane (instytucjom) UE, naruszając również zasady demokracji i suwerenności ludu oraz niemiecką tożsamość konstytucyjną. FTK przedłożył w tej sprawie pytania prejudycjalne do TSUE[117], który w orzeczeniu wstępnym stwierdził zgodność decyzji z traktatami i potwierdził konieczność jej stosowania[118]. W konsekwencji, w wyroku z 5 maja 2020 r., wydanym już po odpowiedzi TSUE, FTK odrzucił argumenty skarżących w większości aspektów, jednakże podtrzymał zarzut działania *ultra vires*. Zdaniem FTK, TSUE nie zastosował prawidłowo ogólnej zasady proporcjonalności, nie wyważając prawidłowo interesów pozostających w konflikcie, a jako że zasada proporcjonalności jest ogólną zasadą UE

[112] M. Claes, J.-H. Reestman, *The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case*, „German Law Journal" 2015, nr 4, s. 931.
[113] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728/13, teza 4.
[114] *Ibidem*, teza 3.
[115] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15.
[116] Wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2018 r., C-493/17, Heinrich Weiss i in., ECLI:EU:C:2018:1000.
[117] Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 18 lipca 2017 r., 2 BvR 859/15.
[118] Wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2018 r., C-493/17, Heinrich Weiss i in., ECLI:EU:C:2018:1000. pkt 45–70.

– jej naruszenie ma znaczenie systemowe[119]. W związku z tym naruszenie to jest oczywiste i prowadzi to nadużycia mandatu, który TSUE dzierży w związku z art. 19 ust. 1 zd. drugie TUE – gdyż taki sposób prowadzenia wykładni sprzeciwia się sposobom interpretacji prawa wynikających zarówno z zasad UE, jak i z dorobku konstytucyjnego państw członkowskich, który choć nie wiąże TSUE, to musi być przezeń respektowany[120]. W konsekwencji prowadzi to również do przekroczenia kompetencji przyznanych instytucjom unijnym na mocy traktatów[121]. Zdaniem FTK, tak ograniczony standard oceny dokonywanej przez TSUE oraz równoczesny szeroki zakres uznania przyznawany EBC, może prowadzić do erozji kompetencji Państw Członkowskich[122]. **W rezultacie FTK sformułował wniosek prowadzący do pominięcia wyroku TSUE i wskazujący, że niemieckie organy nie muszą podporządkowywać się omawianej Decyzji, przynajmniej do momentu, w którym nie zostanie przedstawiona przez instytucje unijne właściwa analiza proporcjonalności, w tym analiza finansowa**[123]. Jest to, jak do tej pory, najbardziej brzemienne w skutkach (odmowa stosowania wyroku TSUE) orzeczenie FTK dotyczące prymatu prawa UE oraz najdalej posunięty przejaw zastosowania zasady zakazu przekraczania kompetencji powierzonych, wyrażający się w zanegowaniu wiążącej mocy orzeczeń TSUE i zasady pierwszeństwa prawa UE w przypadku stwierdzenia działań *ultra vires*.

Podsumowując dorobek niemieckiego sądu konstytucyjnego w omawianej kwestii, zauważyć należy, że FTK od lat 70. XX w. konsekwentnie sprzeciwia się ujmowaniu zasady pierwszeństwa UE jako absolutnej i bezwzględnej, w tym podporządkowującej prawu unijnemu krajowe normy konstytucyjne. FTK wykształcił trzy podstawowe kryteria, w ramach których dokonuje oceny działalności organów UE i wydawanych przez nie aktów: ochronę praw podstawowych, ochronę tożsamości konstytucyjnej oraz zakaz działania *ultra vires*. W ich ramach FTK dopuszcza kontrolę

[119] Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, nb. 113, 116, 118, 165.
[120] *Ibidem*, nb. 112.
[121] *Ibidem*, nb. 126-157, 165.
[122] *Ibidem*, teza 4 oraz nb. 156.
[123] *Ibidem*, tezy 9 i 10 oraz nb. 232 oraz 234.

orzeczniczej działalności TSUE i odstąpienie od stosowania wyroków Trybunału z Luksemburga, stawiając tym samym wyraźne granice zasadzie prymatu prawa UE.

2. Włochy

Drugim, po FTK, sądem konstytucyjnym, który wykształcił określoną linię orzeczniczą w kontekście relacji prawa konstytucyjnego z prawem unijnym, w szczególności na tle zasady pierwszeństwa tego drugiego, jest włoski Corte Costituzionale (dalej: „**włoski SK**", „**włoski Sąd Konstytucyjny**"). Już od lat 70. XX w. utrzymywał on linię orzeczniczą, w której zastrzegał możliwość kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego oraz ewentualnego odstąpienia od zasady pierwszeństwa. Linia ta nazwana została w doktrynie koncepcją „*controlimiti*"[124] (kontrlimitów), która wyznacza granice limitacji suwerenności na gruncie art. 11 włoskiej konstytucji. Doprowadziło to w konsekwencji do odmówienia stosowania dwóch wyroków TSUE i odstąpienia od zasady pierwszeństwa ze względu na niezgodność z postanowieniami włoskiej konstytucji.

Kluczowym z perspektywy orzecznictwa włoskiego SK jest wyrok z 18 grudnia 1973 r. w sprawie Frontini[125]. W tej sprawie Sąd Konstytucyjny rozpatrywał pytania prawne dwóch włoskich sądów, które zwróciły się z o zbadanie zgodności art. 2 włoskiej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację i wprowadzającej w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisanego dnia 25 marca 1957 r. z art. 23 włoskiej konstytucji, zgodnie z którym „*Żadne świadczenie osobiste lub majątkowe nie może być nałożone inaczej aniżeli na podstawie ustawy*"[126]. Związane było to z faktem nałożenia w jednym z rozporządzeń wspólnotowych opłat importowych na rolników oraz niedopuszczalnej, zdaniem sądów, wysokości tych opłat. Włoski Sąd Konstytucyjny ostatecznie stwierdził, że do naruszenia konstytucji nie doszło, jako że art. 11 włoskiej konstytucji stanowiący, iż: „*Włochy wyrzekają się wojny jako instrumentu zamachu na wolność innych narodów i jako środka rozwiązywania sporów*

[124] G. Piccirili, *The 'Taricco Saga': the Italian Constitutional Court continues its European journey*, „European Constitutional Law Review" 2018, nr 4, s. 3.
[125] Wyrok Sądu Konstytucyjnego, 183/1973.
[126] *Konstytucja Włoch,* tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html [dostęp 17.03.2021 r.]. Wszystkie cytaty z włoskiej konstytucji są podawane za przywołanym tłumaczeniem.

międzynarodowych; wyrażają zgodę, pod warunkiem wzajemności ze strony innych państw, na ograniczenia suwerenności konieczne dla ładu, który zabezpieczy pokój i sprawiedliwość między Narodami; popierają i wspomagają organizacje międzynarodowe dążące do takiego celu" jest właściwą podstawą przekazania kompetencji Wspólnotom Europejskim (obecnie: UE) i spełnia wymóg ustawy, o którym mowa w art. 23 włoskiej konstytucji. Na tym tle Sąd Konstytucyjny poczynił fundamentalne ustalenia co do stosowania prawa wspólnotowego na terytorium Włoch. Po pierwsze potwierdził, iż Wspólnoty Europejskie otrzymały kompetencje do wydawania rozporządzeń o charakterze normatywnym równym ustawom, które nie wymagają implementacji do prawa krajowego – jednak w zakresie kompetencji precyzyjnie określonych w traktatach[127]. W związku z tym wykluczona jest weryfikacja konstytucyjności prawa wtórnego, jednakże „***gdyby w praktyce próbowano nadać art. 189 TWE aberracyjną interpretację, Sąd Konstytucyjny mógłby ocenić, czy zachowana jest zgodność samego Traktatu z zasadami i prawami podstawowymi wyrażonymi w Konstytucji***"[128]. Owa aberracyjna wykładnia wiązać by się mogła, zdaniem włoskiego SK, z naruszeniem najwyższych wartości krajowego porządku prawnego, takich jak niezbywalne prawa osoby ludzkiej[129]. Tym samym włoski Sąd Konstytucyjny wprowadził możliwość kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego, a w szczególności różnych rodzajów jego wykładni, które mogą być nie do pogodzenia z włoskim porządkiem konstytucyjnym. We włoskim piśmiennictwie nazwano to doktryną *controlimiti*[130] (kontrlimitów), która wyznacza granice limitacji suwerenności na gruncie art. 11 włoskiej konstytucji. Co więcej, ograniczono możliwość stosowania prawa wspólnotowego przez sędziów sądów krajowych. Włoski SK stwierdził, że w przypadku kolizji prawa wspólnotowego z prawem włoskim sędziowie nie mogą samodzielnie podjąć decyzji o niestosowaniu normy krajowej, włoski Sąd Konstytucyjny powinien wcześniej uznać taką normę za niekonstytucyjną[131].

---

[127] *Relacje...*, s. 114.
[128] *Ibidem*, s. 115.
[129] Wyrok Sądu Konstytucyjnego 183/1973, § 9.
[130] Zob. G. Piccirili, *The* 'Taricco *Saga*'..., s. 3 i cytowana tam literatura.
[131] H. Dovhań, *Tożsamość konstytucyjna w acquis constitutionnel Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej: sprawa Taricco*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2018, nr 7, s. 13.

Kontynuacja (uwzględniająca nieznaczne korekty) tej linii orzeczniczej nastąpiła w kolejnych latach. Przykładem jest wyrok z 5 czerwca 1984 r. w sprawie Granital[132]. Sprawa ta zainicjowana została pytaniem prawnym sądu w Genui, w kontekście niezgodności między rozporządzeniami wspólnotowymi w wykładni ustalonej przez TSUE a krajowymi przepisami w zakresie opłat granicznych, co naruszać miało wspomniany powyżej art. 11 włoskiej konstytucji. Włoski SK stwierdził, w przeciwieństwie do wyroku w sprawie Frontini, iż to do roli sądu pytającego należy rozstrzygnięcie kolizji między prawem krajowym a wspólnotowym. Bezpośrednio skuteczne prawo wspólnotowe cieszy się pierwszeństwem przed ustawami krajowymi, a prawo pierwotne cieszy się ogólnym domniemaniem zgodności z włoską konstytucją[133]. Jak wskazuje się w doktrynie, włoski Sąd Konstytucyjny przyznał sądom prawo do stosowania prawa wspólnotowego jedynie w sytuacji, gdy istnieje konkretna i bezpośrednio skuteczna norma prawa wspólnotowego, która może mieć zastosowanie przed prawem krajowym – w sytuacji gry prawo krajowe stoi w konflikcie jedynie z ogólnymi zasadami zawartymi w traktatach, konieczne jest zwrócenie się do Sądu Konstytucyjnego[134]. **Wciąż bowiem włoski SK zachowuje wyłączną kompetencję do badania konstytucyjności zarówno samych traktatów, jak i ustaw ich ratyfikujących, w szczególności pod kątem zgodności z podstawowymi zasadami systemu konstytucyjnego i prawami jednostki, w sytuacji gdyby traktaty zostały zinterpretowane w sposób, który uprawnia instytucje UE do wydawania aktów naruszających wspomniane wyżej zasady**[135]. Co istotne, włoski Sąd Konstytucyjny uznał się także za wyłącznie właściwy do ostatecznego decydowania o podziale kompetencji między WE (UE) a Włochami[136]. Na podobnym stanowisku stanął on w orzeczeniu z 13 kwietnia 1989 r.[137] Odnosiło się ono do uznanych za nieważne regulacji wspólnotowych, na mocy których spółki handlujące z krajami trzecimi musiały płacić określoną opłatę wyrównawczą od wysokości obrotu z tymi państwami. Sąd włoski prowadził postępowanie w przedmiocie zwrotu środków pieniężnych uiszczonych w

[132] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 1984 r., 170/1984.
[133] *Relacje...*, s. 117.
[134] Zob. A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 215 i cytowana tam literatura.
[135] *Relacje...*, s. 117.
[136] P. Craig, *The ECJ, National Courts and the supremacy of Community Law,* w: R. Miccù; I. Pernice (red.), *The European constitution in the making,* Baden-Baden 2004, s. 39.
[137] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1989 r., sygn. akt 232/1989.

oparciu o uchylone przepisy wspólnotowe i skierował pytanie prejudycjalne do TS, który wyrokiem z 22 maja 1985 r.[138] podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko o nieważności regulacji, precyzując skutki czasowe wyroku. Sąd w Wenecji zwrócił się następnie z pytaniem prawnym do włoskiego SK, podnosząc niezgodność stosowania wyroku TS z art. 23 (wymóg podstawy ustawowej danin publicznych), art. 24 (prawo do sądu) i art. 41 (wolność działalności gospodarczej) włoskiej konstytucji[139]. Włoski Sąd Konstytucyjny ostatecznie stwierdził, że pytanie sądu jest niedopuszczalne, gdyż brak jest tożsamości między sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a sprawą, która była przedmiotem rozpoznania przez TS. **Jednakże jednocześnie Sąd Konstytucyjny uznał, że gdyby taka tożsamość zachodziła, pytanie należałoby rozpatrzyć – tym samym potwierdził po raz kolejny swoją kognicję w sprawach związanych z działaniem TS i interpretowaniem traktatów.**

Włoski SK stał się również bohaterem najgłośniejszej sagi orzeczniczej i dialogu na linii TSUE–sąd krajowy, która zakończyła się odstąpieniem od zasady pierwszeństwa przez sam TS, a także doprowadziła do odmowy zastosowania jego wyroku przez włoski Sąd Konstytucyjny – tzw. saga Taricco. Rozpoczęła się ona od wyroku TSUE z 8 września 2015 r. w sprawie Ivo Taricco[140], który został wydany na kanwie krajowego postępowania karnego dot. tzw. „karuzeli VAT-owskiej", polegającej na wyłudzaniu VAT poprzez sprzedaż szampana między fikcyjnymi spółkami, wystawianiu fałszywych faktur i odliczaniu VAT od tych sztucznych transakcji[141]. Prowadzący sprawę sąd włoski w Cueno zwrócił uwagę na terminy przedawnienia – będące w prawie włoskim instytucją materialnoprawną związaną z określeniem kary, a nie regulacją procesową – które niedługo w przedmiotowej sprawie mijały, nawet uwzględniając przepisy dotyczące przedłużenia tych terminów w związku z przestępstwami finansowymi[142]. W związku z tym sąd włoski zadał pytania prejudycjalne do TSUE,

---

[138] Wyrok TS z dnia 22 maja 1985 r., 33/84., Fragd, ECLI: ECLI:EU:C:1985:221.
[139] *Relacje...*, s. 120-121.
[140] Wyrok TSUE z dnia 8 września 2015 r., C-105/14, Taricco, ECLI:EU:C:2015:555.
[141] *Ibidem,* pkt 18-19.
[142] Jest to szerszy problem z włoskimi przestępstwami finansowymi, które ze względu na swoje skomplikowanie wymagają długotrwałych postępowań prowadzących realnie do wielu przedawnień, powodując w efekcie szerokie poczucie bezkarności, zob. *ibidem,* pkt 22-23; por. A. Kustra-Rogatka, *Wewnątrzwspólnotowe zwalczanie przestępstw związanych z VAT a konstytucyjne standardy odpowiedzialności karnej (uwagi na tle spraw Taricco i Taricco II),* „Państwo i Prawo" 2020, nr 4, s. 44.

które dotyczyły m.in. tego, czy krótkie terminy przedawnienia, prowadzące do bezkarności przestępców finansowych we Włoszech stanowią *de facto* wyjątek (analogiczny do wyjątków dotyczących sklepów wolnocłowych) od podatku VAT nieprzewidziany w ramach katalogu dopuszczalnych wyjątków z art. 158 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[143] oraz czy tym samym naruszają obowiązek Państw Członkowskich dbania o finanse publiczne wynikający z art. 119 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[144] (dalej: „**TFUE**"). TSUE[145] stwierdził potencjalną niezgodność włoskich przepisów dotyczących przedawnienia, jednakże z innym przepisem TFUE – z art. 325 ust. 1 i 2, który zobowiązuje Państwa Członkowskie do zwalczania nadużyć finansowych i naruszających interesy finansowe Unii za pomocą środków, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę, a także do stosowania takich samych środków w przypadku ochrony interesów unijnych, jak i krajowych oraz zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE. Zdaniem TSUE w sytuacji, gdy przepisy krajowe uniemożliwiają nałożenie skutecznych i odstraszających sankcji karnych w znacznej liczbie przypadków poważnych oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii lub przewidują dłuższe terminy przedawnienia w przypadku oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych danego Państwa Członkowskiego niż w przypadku oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej, to może potencjalnie nastąpić naruszenie wspomnianego przepisu TFUE[146]. W związku z tym, sąd krajowy powinien sprawdzić, czy taki skutek występuje, a jeśli tak, zapewnić wszelkimi sposobami skuteczność art. 325 TFUE, w tym powstrzymać się od stosowania krajowych przepisów dotyczących przedawnienia, w myśl zasady prymatu prawa UE[147] i to bez wnoszenia o wcześniejsze uchylenie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w innym przewidzianym przez konstytucję postępowaniu[148]. Nie stoi temu na przeszkodzie, zdaniem TSUE, art. 49 KPP, który konstytuuje na poziomie unijnym

[143] Dz. Urz. WE L 347 z 11.12.2006, str. 1.
[144] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, z późn. zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 47.
[145] Wyrok TSUE z dnia 8 września 2015 r., C-105/14, Taricco, ECLI:EU:C:2015:555, pkt 27.
[146] *Ibidem*, pkt 46-48.
[147] *Ibidem*, pkt 49-58.
[148] *Ibidem*, pkt 49.

zasadę *nullum crimen sine lege* oraz zasadę legalności i proporcjonalności kary, gdyż czyn był zabroniony w momencie jego popełnienia, a przepis ten nie dotyczy ogólnych terminów przedawnienia, lecz okoliczności związanych z jego przedłużeniem przy przestępstwach finansowych[149].

TSUE nakazał więc skazywanie oskarżonych za przestępstwa VAT-owskie, nawet pomimo przedawnienia przestępstwa zgodnie z przepisami krajowymi, gdy spełnione będą dwa kryteria:

- jeżeli terminy te uniemożliwiają nałożenie skutecznych i odstraszających sankcji karnych w znacznej liczbie przypadków poważnych oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii;
- jeżeli dłuższe terminy przedawnienia mają zastosowanie w przypadku oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych danego Państwa Członkowskiego, a w przypadku oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej terminy te są krótsze[150].

Wyrok TSUE wywołał w doktrynie nie tylko duże kontrowersje z perspektywy ochrony praw podstawowych (w szczególności biorąc pod uwagę potencjalną konieczność wznawiania – w jego świetle – postępowań już umorzonych ze względu na przedawnienie[151]), ale skutkował również dużą niepewnością w obrocie prawnym. Jak wskazuje się w doktrynie: „*Na przykład Izba Trzecia Sądu Kasacyjnego (Corte Suprema di Cassazione) 17.09.2015 r. w sprawie Pennacchini zastosowała regułę wyroku* Taricco *I. A już następnego dnia Sąd Apelacyjny w Mediolanie (Corte d'Appello di Milano) zajął przeciwne stanowisko i podniósł kwestię zastosowania* controlimiti"[152]. Sam test ustanowiony w wyroku Taricco był na tyle niejasny, że prowadził także do rozbieżności w samym sposobie jego stosowania[153]. W końcu Sąd Apelacyjny w Mediolanie oraz Sąd Kasacyjny skierowali

[149] *Ibidem*, pkt 55-56.
[150] H. Dovhań, *Tożsamość...*, s. 14; por. A. Kustra-Rogatka, *Wewnątrzwspólnotowe...*, s. 45.
[151] E.D. Sarmiento, *An Instruction Manual to Stop a Judicial Rebellion (before it is too late, of course)*, https://verfassungsblog.de/an-instruction-manual-to-stop-a-judicial-rebellion-before-it-is-too-late-of-course/ [dostęp 20.03.2021 r.].
[152] *Ibidem*, s. 15.
[153] A. Kustra-Rogatka, *Wewnątrzwspólnotowe...*, s. 47.

do włoskiego Sądu Konstytucyjnego pytania prawne[154], które wskazywały na chęć uruchomienia procedury *controlimiti*, mającej na celu potwierdzenie możliwości odstąpienia od stosowania wyroku TSUE przez sądy krajowe[155]. Podnoszono w nich, że stosowanie tego wyroku prowadziłoby do naruszenia art. 25 włoskiej konstytucji, który stanowi, że: „[*n*]*ikt nie może być ukarany inaczej aniżeli na podstawie ustawy, która weszła w życie przed popełnieniem czynu*", a także wskazywały na potencjalne skutki wyroku w zakresie trwających postępowań karnych, powodujące *de facto* zmianę w zakresie karalności czynu *ex post*, a więc stosowaniem odmiennych od dotychczasowych norm dotyczących przedawnienia do toczącego się postępowania karnego[156].

W efekcie włoski Sąd Konstytucyjny postanowił zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE[157], w którym dążył do ustalenia odpowiedzi na trzy kwestie związane z interpretacją art. 325 ust. 1 i 2 TFUE i wyrokiem TSUE w sprawie Taricco – czy w istocie sądy krajowe mają nie stosować przepisów dotyczących przedawnienia, nawet jeżeli:

- takie niestosowanie jest pozbawione wystarczająco precyzyjnej podstawy prawnej;
- w porządku prawnym Państwa Członkowskiego przedawnienie należy do materialnego prawa karnego i podlega zasadzie legalności;
- takie niestosowanie jest sprzeczne z nadrzędnymi zasadami porządku konstytucyjnego Państwa Członkowskiego lub z niezbywalnymi prawami człowieka uznanymi w konstytucji Państwa Członkowskiego.

Jak wskazuje się w doktrynie, włoski SK w owym postanowieniu sygnalizował, iż konsekwentnie broni zasad wypływających z włoskiej ustawy zasadniczej oraz swojej

[154] Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Mediolanie z dnia 18 września 2015 r., nr 339 w rejestrze postanowień z 2015 r.; postanowienie Sądu Kasacyjnego III sekcji karnej z dnia 8 lipca 2016 r., nr 212 w rejestrze postanowień z 2016 r., opublikowane w; G.U. Prima Serie Speciale z 2016 r. Nr 2 i 41.
[155] H. Dovhań, *Tożsamość...*, *s.* 15.
[156] A. Kustra-Rogatka, *Wewnątrzwspólnotowe...*, s. 47.
[157] Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r., 24/2017.

roli gwaranta konstytucji[158], wskazując, że „*[n]ie ma wątpliwości, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar jest nadrzędną zasadą porządku prawa zaliczaną do nienaruszalnych praw jednostki w zakresie, w którym nakazuje, by przepisy karne były jasno określone i w żadnym wypadku nie działały wstecz*"[159]. Zwrócił on także uwagę na prawo unijne:

- zasadę lojalności z art. 4 ust. 3 TUE, która zdaniem włoskiego SK jest obustronna, co oznacza, że oba sądy są „*<<zjednoczone w swej odmienności>> i muszą szanować jedność działania wypływającą z wartości unijnych oraz odmienności każdego z państw wypływające z ich wartości narodowych*"[160];
- art. 6 TUE, wedle którego prawo UE oraz wyroki TSUE dokonujące ich wykładni nie mogą nakazywać Państwom Członkowskim rezygnacji z ich dorobku konstytucyjnego, w tym nadrzędnych zasad[161] oraz
- art. 49 KPP i art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.[162] (dalej: „**EKPC**") stwierdzając, że choć TSUE w wyroku wykluczył naruszenie art. 49 KPP, to równocześnie nie wymuszono na Państwach Członkowskich pomijanie własnych reguł i tradycji konstytucyjnych które okażą się bardziej korzystne niż art. 49 KPP i art. 7 EKPC[163].

Tym samym włoski SK powołał się zarówno na ochronę praw podstawowych, jak i tożsamość konstytucyjną Włoch. TSUE w odpowiedzi na pytanie włoskiego Sądu Konstytucyjnego wydał 5 grudnia 2017 r. wyrok, nazywany często Taricco II[164]. **Dokonał w nim precedensowego odstąpienia od bezwzględnego charakteru zasady pierwszeństwa prawa UE: uznając materialny charakter**

---

[158] K. Doktór-Bindas, *Odesłanie prejudycjalne włoskiego Sądu Konstytucyjnego w sprawie przeciwko M.A.S. i M.B. (tzw. Taricco bis). Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 5.12.2017 r., C-42/17,* „Państwo i Prawo" 2019, nr 7, s. 151.
[159] Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z dnia z 23 listopada 2016 r., 24/2017, pkt 2 ust. 2 [tłum. za: K. Doktór-Bindas, *Odesłanie...*, s. 151].
[160] Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z dnia z 23 listopada 2016 r., 24/2017 pkt 6 ust. 3 [tłum. za: K. Doktór-Bindas, *Odesłanie...*, s. 151].
[161] Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z dnia z 23 listopada 2016 r., 24/2017 pkt 6 ust. 6 [tłum. za: K. Doktór-Bindas, *Odesłanie...*, s. 151].
[162] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
[163] A. Kustra-Rogatka, *Wewnątrzwspólnotowe...*, s. 48.
[164] Wyrok TSUE z dnia 5 grudnia 2017 r., C-42/17, M.A.S. i M.B , ECLI: ECLI:EU:C:2017:936.

przedawnienia w prawie włoskim, w konsekwencji czego wiąże się ona z zasadą legalności i zasadą *nullum crimen*[165], które są integralnym elementem włoskiego dorobku konstytucyjnego. TSUE stwierdził, że obowiązek zapewnienia skutecznego poboru środków własnych Unii nie może stać na przeszkodzie zasadzie legalności[166] i to do sędziego krajowego należy ustalenie, czy zastosowanie art. 325 TFUE jest sprzeczne z konstytucyjną tożsamością danego państwa członkowskiego[167]. W konsekwencji uznał, że sądy włoskie co do zasady powinny nie stosować przepisów o przedawnieniu, „*chyba że takie niestosowanie skutkuje naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ze względu na niedostateczną określoność znajdującej zastosowanie ustawy lub z uwagi na działanie wstecz przepisów ustanawiających surowsze warunki odpowiedzialności niż obowiązujące w chwili popełnienia przestępstwa*"[168]. Co więcej, test Taricco nie powinien mieć zastosowania do przestępstw popełnionych przed dniem wydania wyroku[169].

W odpowiedzi na ten wyrok, włoski SK umorzył postępowania w sprawie pytań sądów włoskich, uznając, że czyny, które są przedmiotem tych postępowań miały miejsce przed wydaniem wyroku w sprawie Taricco, więc nie można w tych sprawach odstąpić od stosowania przedawnienia[170]. **Co niezwykle istotne, włoski Sąd Konstytucyjny na tym nie poprzestał – odrzucił ponadto w całości możliwość stosowania testu Taricco (a więc *de facto* obu wyroków TSUE) w zakresie pomijania przepisów o przedawnieniu, jako że „*jest on niezgodny z zasadą określoności przepisów karnych zapisaną w art. 25 ust. 2 włoskiej konstytucji.*** *Sąd Konstytucyjny zaznaczył, że w krajach prawa cywilnego, takich jak Włochy, zasada określoności prawa karnego nakłada na prawodawcę obowiązek takiego kształtowania przepisów prawa, aby jednostki były w stanie przewidzieć konsekwencje swojego zachowania.* ***Zasady odpowiedzialności karnej jednostki muszą wynikać wprost z przepisów prawnych, a art. 325 TFUE – na którym TS oparł cały test Taricco – nie***

[165] *Ibidem,* pkt 45.
[166] *Ibidem,* pkt 52.
[167] *Ibidem,* pkt 59.
[168] *Ibidem,* pkt 62.
[169] *Ibidem,* pkt 60.
[170] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 31 maja.2018 r., 115/2018, pkt 11.

spełnia tak ustalonego kryterium określoności przepisów karnych"[171]. Wyrok ten jest wiążący dla wszystkich włoskich sądów krajowych. Tym samym włoski Sąd Konstytucyjny nakazał pomijać zupełnie wyroki TSUE, co niektórzy komentatorzy nazywają wykształceniem się nowej, obok *controlimiti,* doktryny – *riserva di legge*[172].

Podsumowując, z powyższego dorobku judykacyjnego włoskiego Sądu Konstytucyjnego wyraźnie widać, iż zastrzega sobie on, podobnie jak FTK, ustrojową pozycję strażnika konstytucji dbającego o integralność krajowego porządku prawnego, w szczególności z perspektywy ochrony praw podstawowych oraz tożsamości konstytucyjnej Włoch. Doprowadziło to do wykształcenia doktryny, w której zasada prymatu prawa unijnego nie jest absolutna, a wyroki TSUE mogą być kontrolowane przez włoski SK, a w wyniku tej kontroli także odrzucone. Dotyczy to sytuacji, gdy wykładnia traktatów dokonana przez TSUE będzie nie do pogodzenia z normami i dorobkiem konstytucyjnym Włoch, a w związku z tym również z art. 6 ust. 3 TUE.

3. Czechy

Równie dużą rolę w rozwijaniu doktryny umożliwiającej kontrolowanie konstytucyjności prawa UE i aktów instytucji unijnych co sądy konstytucyjne krajów „starej Europy" miały sądy państw, których akcesja miała miejsce później, takich jak Czechy. Czeski Ùstavnì Soud (dalej: „**czeski Sąd Konstytucyjny**", „**czeki SK**") już od pierwszych swoich orzeczeń wskazywał na nadrzędność czeskiej konstytucji i konieczność istnienia ustrojowych „bezpieczników" na wypadek nadmiernej ekspansywności prawa unijnego.

Za początek tej linii wskazać można wyrok czeskiego SK z 8 marca 2006 r.[173], w którym po raz pierwszy mierzył się z zagadnieniami dotyczącymi prawa UE, konkretnie tzw. kwot cukrowych. Czeki Sąd Konstytucyjny orzekał wskutek wniosku grupy posłów o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności rozporządzenia Rządu Republiki Czeskiej nr 364/2004 w sprawie niektórych warunków realizacji instrumentów wspólnej organizacji

[171] A. Kustra-Rogatka, *Wewnątrzwspólnotowe*..., s. 54; por. wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2018 r., sygn. akt 115/2018, pkt 12.
[172] G. Piccirili, *The* 'Taricco *Saga'*..., s. 15-16.
[173] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2006 r., Pl. ÚS 50/0453.

rynku w branży cukrowej. Czeski SK jednoznacznie stwierdził jego niekonstytucyjność, jako że kompetencje w tym sektorze zostały na mocy traktatów przekazane UE – tym samym potwierdził, że rząd, który wydał rozporządzenie, działał *ultra vires*[174]. Równocześnie wypowiedział się szeroko w zakresie przekazania kompetencji UE i funkcjonowania prawa unijnego w relacji do prawa czeskiego. **Uznał prymat prawa unijnego, jednakże wskazał, iż uznanie to: *„ma charakter warunkowy. Właściwym podmiotem suwerenności i wynikających z niej kompetencji pozostaje bowiem Republika Czeska, której suwerenność opiera się na art. 1 ust. 1 Konstytucji.*** *Warunkowy charakter powierzenia kompetencji przejawia się na dwóch płaszczyznach: formalnej i materialnej. Pierwsza z nich dotyczy poszczególnych władczych atrybutów suwerenności państwowej, a druga dotyczy merytorycznych aspektów wykonywania władzy państwowej.* ***Innymi słowy, skutki przekazania części kompetencji organów państwa mogą trwać dopóty, dopóki kompetencje te są wykonywane w sposób dający się pogodzić z zachowaniem podstaw suwerenności państwowej Republiki Czeskiej oraz w sposób niezagrażający samej istocie państwa prawnego w znaczeniu materialnym.*** *Gdyby przestał być spełniony jeden z tych warunków, to znaczy gdyby rozwój WE lub UE zagrażał istocie suwerenności Republiki albo realizacji istotnych wymagań demokratycznego państwa prawnego, należałoby doprowadzić do tego, aby czeskie organy państwowe mogły znów wykonywać kompetencje przekazane organom wspólnotowym;* ***organem powołanym do ochrony konstytucyjności jest przy tym Sąd Konstytucyjny"***[175]. W efekcie czeski Sąd Konstytucyjny uznał jedynie warunkowy i nieabsolutny charakter powierzenia kompetencji UE i prymatu jego prawa w tych ramach, powołując się przy tym na praktykę innych sądów[176]. Komentatorzy stwierdzali, że wyrok ten wyraźnie potwierdził, iż *„w orzecznictwie czeskiego SK nie ma bezwarunkowej zgody na najdalej idące skutki członkostwa we Wspólnotach Europejskich w sytuacji, gdyby te podstawowe warunki wyeksponowane przez Sąd przestały być spełniane"*[177], a także, że wyrok ten *„polega na wskazaniu granic, których nie wolno przekroczyć, które w praktyce są jednocześnie granicami pierwszeństwa*

---

[174] *Ibidem*, cz. VI lit. b.
[175] *Ibidem* [tłum. za: *Relacje...*, s. 33].
[176] *Ibidem*, cz. VI lit. a.
[177] K. Witkowska-Chrzczonowicz, *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa czeskiego Sądu Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 5, s. 119.

prawa wspólnotowego w czeskim porządku prawnym"[178].Wskazywano również, że czeski SK pomimo akcesji Republiki Czeskiej do UE nie rezygnuje ze swojej ustrojowej pozycji strażnika konstytucji, który ma za zadanie ochronę państwa i jego suwerenności przed możliwymi zagrożeniami wynikającymi z prawa unijnego[179]. Zwracano także uwagę, że doktryna ta jest zbieżna ze stanowiskiem, jakie zajął FTK w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Maastricht[180].

Kolejnym etapem rozwoju czeskiego orzecznictwa w tym aspekcie były dwa wyroki czeskiego Sądu Konstytucyjnego dotyczące Traktatu z Lizbony: z dnia 26 listopada 2008 r.[181], przed podpisaniem ustawy ratyfikacyjnej, oraz drugi, z dnia 3 listopada 2009 r.[182], wydany już po jej podpisaniu. W przypadku pierwszego z nich czeski SK rozpatrywał wniosek Senatu Republiki Czeskiej o zbadanie zgodności z konstytucją Traktatu z Lizbony. Zdaniem Senatu „*niektóre postanowienia TL mają bezpośredni związek z normami porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej ze względu na zasadnicze zmiany, które przynosi ten Traktat i które – zdaniem Senatu – dotykają substancjalnych pierwiastków państwowości, a zatem konieczne jest zbadanie, czy Traktat jest zgodny z konstytucyjną charakterystyką Republiki Czeskiej jako suwerennego, jednolitego i demokratycznego państwa prawnego (art. 1 ust. 1 Konstytucji) i czy nie dochodzi do zmian ingerujących w istotę demokratycznego państwa prawnego, które – zgodnie z art. 9 ust. 2 Konstytucji – są niedopuszczalne*"[183]. Czeski SK został więc wprost skonfrontowany z obowiązkiem zajęcia stanowiska wobec prymatu prawa pierwotnego UE. Swoje rozważania podzielił na część ogólną i część szczególną. W ramach ogólnych stwierdzeń wskazał trzy podstawowe zasady reguły w stosunkach na linii porządek konstytucyjny Państwa Członkowskiego – prawo UE:

---

[178] *Ibidem*, s. 120.
[179] W. Sadurski, "*Solange, Chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*, „European Law Journal" 2008, nr 14, s.3.
[180] A. Kustra, *Kelsenowski...*, s. 232.
[181] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., Pl.ÚS 19/08.
[182] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2009 r., Pl.ÚS 29/09.
[183] K. Witkowska-Chrzczonowicz, *Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r. w prawie zgodności z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej Traktatu z Lizbony, sygn. akt Pl.ÚS 19/08*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2, s 271-272.

„– SK generalnie uznaje funkcjonalność ram instytucjonalnych Unii Europejskiej do zapewnienia kontroli zakresu wykonywania przeniesionych kompetencji; jego stanowisko jednakże może się w przyszłości zmienić, jeśli okazałoby się w sposób możliwy do udowodnienia, że ramy te przestały funkcjonować.

– Z punktu widzenia porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej i w ramach niego, zwracając przede wszystkim szczególną uwagę na materialne jądro konstytucji – ***istotne są nie tylko sam tekst i treść Traktatu z Lizbony, ale także jego przyszłe, konkretne stosowanie.***

– SK Republiki Czeskiej może także – choćby nawet uwzględniając poprzednie zasady – działać jako **ultima ratio** ***i może badać, czy jakiś akt organów Unii Europejskiej nie przekroczył kompetencji, które Republika Czeska na podstawie art. 10a przeniosła na Unię Europejską.*** *SK jednak zakłada, że taka sytuacja może zdarzyć się tylko w zupełnie wyjątkowych przypadkach; za takie można by uznać przede wszystkim porzucenie tożsamości wartości i już wyżej wskazane przekroczenie zakresu powierzonych kompetencji"*[184].

Powyższe wyraźnie wskazuje, że czeski SK przyjął stanowisko analogiczne do FTK, pozwalając na weryfikację, czy prawo UE mieści się w ramach powierzonych kompetencji (doktryna *ultra vires*) oraz wytyczając granice skuteczności pierwszeństwa prawa unijnego w związku z ochroną tożsamości konstytucyjnej. Czeski Sąd Konstytucyjny, kontynuując rozważania w części zajmującej się poszczególnymi zarzutami, wskazał na domniemanie kompetencyjne po stronie Państw Członkowskich: *„Jeśli chodzi o sferę tzw. kompetencji dzielonych, [...] można stwierdzić, że TUE nie określa kompetencji dzielonych na podstawie art. 4 ust. 2 TFUE, ale na podstawie poszczególnych, konkretnych postanowień traktatowych. Jeśli jakaś kompetencja (tak wyłączna, jak i dzielona) nie jest wyraźnie określona jako unijna, pozostaje ona w pełnej dyspozycji państwa członkowskiego"*[185] oraz **odrzucił wyższość TSUE nad konstytucyjnymi sądami krajowymi:** ***„po wejściu w życie TL relacja między***

[184] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., Pl.ÚS 19/08, cz. XI pkt 120 [tłum. za: K. Witkowska-Chrzczonowicz, *Wyrok Sądu Konstytucyjnego...*, s. 278].
[185] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., Pl.ÚS 19/08, cz. XII pkt 134 [tłum. za: K. Witkowska-Chrzczonowicz *Wyrok Sądu Konstytucyjnego...*, s. 282].

Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości a sądami konstytucyjnymi państw członkowskich nie przybierze jakiejś zhierarchizowanej postaci; ma ona nadal mieć kształt dialogu równorzędnych partnerów, którzy przy wykonywaniu swych kompetencji nawzajem się szanują i dopełniają, a nie współzawodniczą ze sobą"[186]. Na zakończenie potwierdził prymat konstytucji Państwa Członkowskiego nad prawem UE i zastrzegł swoją kompetencje do weryfikacji działań instytucji UE, w szczególności pod kątem przekroczenia kompetencji powierzonych organom unijnym: „***Z punktu widzenia naszego prawa konstytucyjnego konstytucja (i generalnie czeski porządek prawny) pozostaje najważniejszym prawem w państwie.*** *Jeśli chodzi o czeski porządek prawny i o prawo europejskie, mamy tu do czynienia z względnie niezależnymi i autonomicznymi systemami.* ***SK pozostaje najwyższym organem ochrony konstytucyjności czeskiego prawa, także w kontekście ewentualnych nadużyć kompetencji przez organy unijne i prawo europejskie****, co stanowi jasną odpowiedź na pytanie o suwerenność Republiki Czeskiej. Jeśli SK jest najwyższym organem powołanym do interpretowania przepisów konstytucyjnych Republiki Czeskiej, które mają na terytorium czeskim najwyższą moc prawną, oczywisty jest fakt, że art. 1 ust. 1 Konstytucji nie może być naruszony. Jeśli natomiast organy europejskie dokonywałyby takiej interpretacji prawa lub w taki sposób je rozwijały, że stanowiłoby to zagrożenie dla materialnie rozumianej konstytucyjności i istoty demokratycznego państwa prawnego, które są zgodnie z Konstytucją Republiki Czeskiej uznawane za nienaruszalne (art. 9 ust. 2 Konstytucji), w tym przypadku takie akty prawne nie mogłyby w Republice Czeskiej mieć charakteru wiążącego"*[187].

Podobnie w wyroku z 2009 r., wydanym na wniosek grupy senatorów, którzy wniosili o zbadanie konstytucyjności TUE „jako całości" oraz jego poszczególnych kwestionowanych przepisów i części przepisów TFUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony[188]. Czeski Sąd Konstytucyjny w tym wyroku uznał zgodność

---

[186] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., Pl.ÚS 19/08, cz. XVII pkt 197 [tłum. za: K. Witkowska-Chrzczonowicz *Wyrok Sądu Konstytucyjnego...*, s. 288].

[187] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., Pl.ÚS 19/08, cz. XX pkt 216 [tłum. za: K. Witkowska-Chrzczonowicz *Wyrok Sądu Konstytucyjnego...*, s. 289].

[188] K. Witkowska-Chrzczonowicz *Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie zgodności z konstytucją Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 1, s 209 i n.

traktatów z czeskim porządkiem konstytucyjnym, równocześnie powtarzając i odwołując się do orzeczenia z 2008 r., wskazując po raz kolejny na tożsamość konstytucyjną i zasadę działania w oparciu o kompetencje powierzone jako granice pierwszeństwa prawa UE i podstawy do kontroli prawa UE przez czeski SK[189].

Powyższe orzecznictwo doprowadziło do odstąpienia przez czeski SK od stosowania wyroku TSUE i zakwestionowania zasady pierwszeństwa prawa UE cztery lata później. Miało to miejsce w wyroku z 31 stycznia 2012 r.[190] Doszło do niego w wyniku niejednolitości orzecznictwa czeskiego SK oraz czeskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „**NSA**") na tle tzw. słowackich emerytur. Po rozpadzie Czechosłowacji nowopowstałe państwa – Republika Czeska i Republika Słowacka – musiały rozstrzygnąć, które z nich weźmie na siebie ciężar wypłaty emerytur obywateli nieistniejącego już państwa. Na mocy porozumienia między tymi krajami każdy kraj zobowiązał się, iż będzie odpowiedzialny za wypłatę emerytur obywateli, których pracodawca w dniu podziału lub bezpośrednio przed dniem podziału państwa miał siedzibę w jednym z tych dwóch krajów. Tym samym obywatele czescy otrzymywali emerytury, zarówno od Republiki Czeskiej, jak i Republiki Słowackiej – w zależności od tego na terytorium jakiego kraju ich pracodawca miał siedzibę. Emerytury te znacząco różniły się w wysokości ze względu na dużo gorszą sytuacją gospodarczą Słowacji, co oznaczało, że występowało istotne zróżnicowane pomiędzy obywatelami czeskimi co do wysokości wypłacanych świadczeń. Czeski SK uznał te sytuację za niekonstytucyjną i zobowiązał władze Czech do wypłacania dodatku wyrównującego dla obywateli czeskich pobierających świadczenia emerytalne od Republiki Słowackiej[191].

NSA uznawał taką interpretację za niedopuszczalną i w szeregu wyroków kwestionował jej słuszność, a z czasem – po akcesji Czech do UE – uznał ją za niezgodną z prawem unijnym. Wskazywał w tym zakresie, że wyrok czeskiego SK prowadzi do podwójnego naliczania okresu ubezpieczeniowego, a także, że sama dystynkcja na obywateli czeskich, który dodatek przysługiwał i słowackich, którzy

[189] *Ibidem*, s. 217 i n.
[190] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2012 r., Pl. ÚS 5/12.
[191] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2002 r., II. ÚS 405/02.

takiego dodatku byli pozbawieni jest oparta na dyskryminacyjnym kryterium obywatelstwa, co zdaniem NSA jest niezgodne z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie[192] i przepisami traktatowymi. W związku z tym skierował do Luksemburga pytania prejudycjalne. W odpowiedzi na nie TSUE wydał 22 czerwca 2011 r. wyrok[193], w którym stwierdził, iż *„przepisy art. 3 ust. 1 w związku z art. 10 rozporządzenia nr 1408/71 stoją na przeszkodzie istnieniu normy krajowej takiej jak w sprawie głównej, która pozwala na wypłatę dodatkowego świadczenia emerytalnego jedynie obywatelom czeskim mającym miejsce zamieszkania na terytorium Republiki Czeskiej, przy czym z punktu widzenia prawa Unii nie jest nieuniknioną konsekwencją takiego stwierdzenia pozbawienie takiego dodatkowego świadczenia osoby, która spełnia obie te przesłanki"*[194]. TSUE stwierdził więc, że wyrok czeskiego SK prowadzi do niedozwolonej w świetle prawa unijnego dyskryminacji: bezpośredniej, ze względu na narodowość, oraz pośredniej, ze względu na miejsce zamieszkania[195]. W konsekwencji NSA, opierając się na wyroku TSUE, uznał, że nie jest związany wyrokiem czeskiego Sądu Konstytucyjnego[196].

Z kolei czeski SK w analogicznej sprawie – Holubec – pozostał przy swojej reprezentowanej linii, stwierdzając, że w istocie rzeczy brak jest elementu zagranicznego do zastosowania prawa UE, jako że czas przepracowany w Czechosłowacji nie może być retrospektywnie traktowany jako zatrudnienie za granicą. W związku z tym nie występował w sprawie łącznik unijny, który legitymuje do stosowania prawa UE i równocześnie uzasadnia jurysdykcję TSUE. Nieuprawniona aktywność TSUE, zdaniem czeskiego Sądu Konstytucyjnego, spowodowana jest przez: *„brak odróżnienia stosunków prawnych wynikających z rozpadu państwa z jednolitym systemem zabezpieczenia społecznego od stosunków prawnych wynikających ze swobodnego przepływu osób w ramach Wspólnot Europejskich czy też Unii*

[192] Dz. Urz. UE L 28 z 16.01.1997, str. 197.
[193] Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2011 r., C-399/09, *Landtova*, ECLI:EU:C:2011:415.
[194] *Ibidem*, pkt 54.
[195] *Ibidem*, pkt 49.
[196] Wyrok [czeskiego] NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r., 3 Ads 130/2008-204.

Europejskiej, w kontekście systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, to brak respektu dla historii Europy. Jest to porównywanie rzeczy nieporównywalnych. ***Z tego względu nie jest możliwe stosowanie prawa UE, w szczególności rozporządzenia, wobec roszczeń obywateli Republiki Czeskiej wynikających z praw do zabezpieczenia społecznego***"[197]. Czeski SK podkreślił przy tym swoje przeszłe orzecznictwo, w którym uznawał siebie za strażnika czeskiego porządku konstytucyjnego, a czeską konstytucję za najwyższe prawo obowiązujące na terytorium Republiki Czeskiej. Nawiązał również do dorobku orzeczniczego FTK wskazując na wyroki Solange I, Solange II oraz Maastricht, jako „do pewnego stopnia analogiczne"[198]. **Ostatecznie doprowadziło do uznania, iż TSUE działał poza przyznanymi mu kompetencjami, a więc *ultra vires***[199]. Istotnym jest formalny sposób, w który czeski SK dokonał tego stwierdzenia – nie oparł się na żadnym wzorcu wskazanym przez skarżącego, lecz przeprowadził kontrolę *ultra vires* z urzędu, odwołując się jedynie do orzecznictwa własnego oraz FTK. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wyrok czeskiego SK został przyjęty z aprobatą przez ówczesnego prezesa FTK Andreasa Vosskuhle'go[200]. Ostatecznie konflikt sądowy dotyczących słowackich emerytur został zakończony interwencją ustawodawczą znoszącą dodatki do emerytur.

Biorąc pod uwagę analizę powyższego orzecznictwa niewątpliwe jest, że niemieckie i włoskie doktryny dotyczące kontroli konstytucyjności prawa UE zostały nie tylko zaaprobowane, ale i bezpośrednio zastosowane.

4. Dania

Kwestionowanie zasadności interpretacji TSUE miało miejsce również w Danii, w ramach orzecznictwa duńskiego Sądu Najwyższego. W jego ramach dokładnie

---

[197] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2012 r., Pl. ÚS 5/12, cz. VII pkt 2 [tłum. za: A. Kustra, *Kelsenowska...*, s. 274].
[198] Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2012 r., Pl. ÚS 5/12, cz. VII pkt 2.
[199] *Ibidem.*
[200] A. Kustra, *Kelsenowska...*, s. 274-275.

analizowano i wytyczano granice działalności normotwórczej TSUE, co również doprowadziło do odstąpienia od respektowania wyroku Trybunału z Luksemburgu.

Pierwszą sprawą, w której SN wytyczył ostre granice, w ramach których funkcjonować może prawo UE, była sprawa Carlsen zakończona wyrokiem z 6 kwietnia 1998 r.[201] Została ona zainicjowano w formie skargi konstytucyjnej i dotyczyła nowelizacji ustawy z 1972 r. o przystąpieniu Danii do Wspólnot Europejskich spowodowanej ratyfikacją Traktatu z Maastricht. Wzorcem kontroli był § 20 Konstytucji, zgodnie z którym „*1. Uprawnienia przysługujące władzom Królestwa na podstawie niniejszej Konstytucji mogą być, w granicach przewidzianych ustawowo, przekazane organom międzynarodowym, utworzonym w drodze wzajemnego porozumienia z innymi państwami dotyczącego ustanowienia międzynarodowych zasad prawa i współpracy. 2. Dla przyjęcia ustawy tyczącej powyższego wymagana jest większość pięciu szóstych ogółu deputowanych do Folketingu. Jeśli taka większość nie zostanie osiągnięta, ale uzyskana zostanie większość niezbędna dla przyjęcia ustawy zwykłej, i o ile zaaprobuje to rząd, ustawa przedkładana jest wyborcom do aprobaty lub odrzucenia, zgodnie z zasadami tyczącymi referendum zawartymi w § 42*"[202]. W skardze skupiono się przede wszystkim na przepisach traktatowych, które określały kompetencje TSUE i mogły uprawniać Trybunał do prawotwórczej działalności, co sprawiałoby, że naruszono konstytucyjny warunek przekazania kompetencji suwerennych w granicach przewidzianych ustawowo. Choć SN stwierdził ostatecznie konstytucyjność przepisów ocenianej ustawy, to wyraźnie wypowiedział się co do relacji konstytucji i prawa unijnego.

W tezach orzeczenia odniesiono się i rozstrzygnięto węzłowe problemy, które powstają na linii konstytucja Państwa Członkowskiego – prawo UE. Po pierwsze nawiązano do doktryny znanej w orzecznictwie sądów innych krajów – doktryny kompetencji powierzonych i *kompetenz-kompetenz* (znanej z judykatury FTK), z których wynika, że, UE działa w oparciu i w granicach uprawnień przekazanych przez Państwa Członkowskie, a także, że istnieje granica kompetencji, które mogą zostać

[201] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1998 r., I 361/1997.
[202] M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Danii*, Warszawa 2002, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/dania.html [dostęp 19.03.2021 r.].

przekazane. SN poszedł jednak dalej i stwierdził, iż podział kompetencyjny musi być jasny, nie może prowadzić do domniemywania kompetencji czy też tworzenia nowych kompetencji, a działania instytucji unijnych będące sprzeczne z konstytucją duńską nie mieszczą się w ramach konstytucyjnego zakresu przekazania: ***„§ 20 Konstytucji nie upoważnia do przekazywania przez Danię organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją.*** *W szczególności Konstytucja zakazuje przekazywania kompetencji w takim zakresie, który oznaczałby, że Dania nie może być uważana za państwo suwerenne i demokratyczne. (...) Konstytucyjne ograniczenie dotyczące przekazywania kompetencji <<w granicach przewidzianych ustawowo>> (§ 20 ust. 1 Konstytucji) oznacza ograniczenie zarówno co do dziedzin, w których następuje przekazanie kompetencji, jak i co do jego zakresu. Cytowane sformułowanie oznacza wymaganie pozytywnej delimitacji przekazywanych kompetencji zarówno w odniesieniu do dziedzin, w których następuje przekazanie, jak i w odniesieniu do istoty przekazywanych kompetencji. Dziedziny, w których następuje przekazanie kompetencji, mogą być opisane w sposób ogólny. Nie jest wymagane przy określaniu stopnia przekazywania kompetencji zachowanie takiej precyzji, aby wykluczyć wszelkie rozbieżności w wykładni. Przekazane kompetencje mogą być również określone poprzez odniesienie do przepisów TWE. W świetle § 20 Konstytucji niedopuszczalne jest natomiast, aby sama organizacja międzynarodowa określała swoje kompetencje"*[203].

Po drugie, SN wyraźnie, w nawiązaniu do zarysowanej zasady *kompetenz-kompetenz*, wykluczył dopuszczalność wykładni, niezwykle popularnej we współczesnym orzecznictwie TSUE, w której następuje rozszerzająca wykładnia kompetencji UE ze względu na konieczność osiągnięcia celów prawa UE: ***„Okoliczność, że działanie Wspólnoty jest uważane za konieczne w celu osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, nie stanowi samoistnej i wystarczającej podstawy dla zastosowania art. 308 TWE***[204]. *Dalszym warunkiem jego zastosowania jest to, że*

---

[203] *Relacje...*, s. 40.

[204] Obecnie art. 358 TFUE: *„Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie*

zamierzone działanie mieści się „w ramach funkcjonowania wspólnego rynku". Przepis ten – w zestawieniu z art. 2, na podstawie którego cele Wspólnoty są rozwijane „przez ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań określonych w art. 3 i 3a [4] TWE[205]*" – należy rozumieć w taki sposób, że zamierzone działanie powinno mieścić się w zakresie funkcjonowania wspólnego rynku, który jest określony w innych przepisach Traktatu. Podjęcie decyzji na podstawie art. 308 TWE musi być jednomyślne. Dzięki temu rząd duński może zapobiec stosowaniu tego przepisu w sposób, który wykraczałby poza określony zakres przekazania przez Danię kompetencji Wspólnocie"*[206]. Oznacza to, że duński SN antycypował i przekreślił jako niezgodne z duńską konstytucją działania TSUE, które polegają na „rozlewaniu się" kompetencji w związku z ogólnymi celami UE.

Po trzecie, SN zastrzegł kompetencje do dokonywania kontroli działań *ultra vires* TSUE nie tylko dla siebie, ale dla każdego sądu krajowego: „*Chociaż Dania przekazała ETS kompetencje do badania ważności aktów prawnych Wspólnoty,* ***sądy duńskie wyjątkowo mogą odmówić zastosowania aktu prawnego Wspólnoty, jeśli taki akt, mimo że został utrzymany w mocy przez ETS, wyszedł poza zakres kompetencji suwerennych przekazanych Wspólnocie zgodnie z ustawą duńską*** *"*[207]. Jest to podejście jeszcze dalej idące niż inne sądy Państw Członkowskich, które takie prawo zastrzegały wyłącznie dla sądu konstytucyjnego.

Swego rodzaju wcieleniem w życie tej doktryny był wyrok z 6 grudnia 2016 r.[208], gdy SN orzekał w sprawie dotyczącej sporu pracowniczego. Pracownik domagał się odprawy za zwolnienie pomimo faktu, iż zgodnie z prawem duńskim osoba zwolniona nie jest uprawniona do odprawy, jeśli nabyła uprawnienie do emerytury wypłacanej od pracodawcy i przystąpiła do systemu emerytalnego przed ukończeniem 50. roku

---

ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego".

[205] Obecnie art. 119 TFUE: „*Dla osiągnięcia celów określonych w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej, działania Państw Członkowskich i Unii obejmują, na warunkach przewidzianych w Traktatach, przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych Państw Członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych celów oraz prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją*".

[206] *Relacje...*, s. 40-41.

[207] *Ibidem*, s. 41.

[208] Wyrok duńskiego SN z dnia 6 grudnia 2016 r., nr 15/2014, https://domstol.dk/media/2udgvvvb/judgment-15-2014.pdf [dostęp 21.03.2021 r.].

życia[209]. Jak zauważył SN[210], TSUE w sprawie *Region Syddarmak*[211] uznał analogiczne przepisy duńskie za dyskryminacyjne w kontekście jednej z dyrektyw unijnych, jednakże w tamtej sprawie spór miał charakter wertykalny – pracodawca pracownika był spółką państwową, a więc zgodnie z orzecznictwem TSUE „emanacją państwa", tym samym przepisy dyrektyw mogły być bez wątpienia stosowane bezpośrednio, podczas gdy w omawianej sprawie spór miał charakter horyzontalny, tj. między prywatnymi jednostkami. W związku z tym SN zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE odnosząc się do konieczności zastosowania prawa UE wprost, prosząc o rozstrzygnięcie, czy zasada pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań nie powinna przeważyć w stosunku do prywatnego podmiotu prawa, jakim jest pracodawca w omawianej sprawie[212].

TSUE wydał 19 kwietnia 2016 r. wyrok[213], wskazując, iż zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest ogólną zasadą prawa unijnego, mającą źródła także w dorobku konstytucyjnym Państw Członkowskich, wymaga więc dokonywania takiej wykładni prawa krajowego, która będzie dokonywana w zgodzie z tą zasadą, a jeśli nie jest to możliwe, należy odstąpić od stosowania przepisów krajowych – nawet w relacjach horyzontalnych[214].

SN w swoim orzeczeniu całkowicie odrzucił ten wyrok TSUE. Zdaniem SN zastosowanie ogólnej zasady niedyskryminacji w sposób, jaki oczekuje TSUE, byłoby przekroczeniem jego własnych kompetencji[215]. SN przyjął, że jego rola jest inna niż TSUE, który jedynie dokonuje wykładni prawa unijnego, gdyż to do niego należy ostateczna decyzja o zastosowaniu prawa unijnego w kształcie wyinterpretowanym przez TSUE. Z tego względu w ramach kompetencji SN siłą rzeczy mieści się weryfikacja działalności orzeczniczej TSUE w kontekście zarówno kompetencji przekazanych, jak i możliwości działania sądów krajowych związanych z

[209] *Ibidem*, pkt 6.1 oraz 6.5, s. 2 i 3.
[210] *Ibidem*, pkt. 6.2 oraz 6.3, s. 2 i 3.
[211] Wyrok TSUE z dnia 12 października 2010 r., C-499/08, *Ingeniørforeningen i Danmark v. Region Syddanmark*, ECLI:EU:C:2010:600.
[212] Zob. wyrok duńskiego SN z dnia 6 grudnia 2016 r..., sekcja „Pytania prejudycjalne", s.1.
[213] Wyrok TSUE z dnia 19 kwietnia 2016 r., C-441/14, *Dansk Industri*, ECLI:EU:C:2016:278.
[214] *Ibidem*, pkt 22-25 oraz 29-41.
[215] Wyrok duńskiego SN z dnia 6 grudnia 2016 r..., s. 44-45 oraz 48.

realizacją wykładni TSUE[216]. W tym konkretnym przypadku zastosowanie się do wyroku TSUE musiałoby zostać uznane za działanie wykraczające zarówno poza kompetencje SN, jak i kompetencje przekazane UE, gdyż, jak wskazuje SN, bezpośredni efekt normy wynikającej z dyrektywy w sporze pomiędzy jednostkami nie jest przewidziany ani w traktatach, ani w duńskich przepisach o akcesji. Bezpośredniego efektu nie mają również jego zdaniem zasady ogólne, o których mowa art. 6 ust. 3 TUE, ponieważ brak im bezpośredniej konkretyzacji[217]. Co więcej, tego typu stosowanie zasady niedyskryminacji nie uwzględnia innych wartości, uznawanych przez prawo duńskie, jak pewności prawa oraz uzasadnionych oczekiwań prawnych[218]. W związku z powyższym SN odmówił zastosowania wyroku TSUE w rozpatrywanej przez siebie sprawie, jako że ***„ustawa o przystąpieniu nie zapewnia podstawy prawnej pozwalającej na to, aby niepisana zasada zakazująca dyskryminacji ze względu na wiek cieszyła się pierwszeństwem stosowania przed § 2a ust. 3 ustawy o pracownikach najemnych w zakresie, w jakim przepis jest sprzeczny z zakazem dyskryminacji. Sąd Najwyższy działałby poza zakresem swoich kompetencji jako sądu, gdyby w tej sytuacji zaprzestał stosowania przepisu***"[219].

Podsumowując, stwierdzić należy, że duński SN przyjął własną, oryginalną wersję doktryny weryfikacji działań *ultra vires*, która opiera się na restrykcyjnej i literalnej wykładni traktatów w zakresie kompetencji UE, a kluczową rolę w procesie wykładni podziału kompetencji mają duńska konstytucja i ustawa o przystąpieniu do UE. Oznacza to, że działanie, jakiego oczekuje od sądów krajowych TSUE – zapewnienie skuteczności niepisanych tzw. zasad prawa UE, mających rodowód jedynie orzeczniczy, niepoparty wyraźnymi i bezpośrednio skutecznymi normami traktatowymi – powodować będzie działanie poza kompetencjami nie tylko TSUE, ale i sądów krajowych. W związku z tym to one muszą każdorazowo weryfikować, czy wykładnia prawa UE jest możliwa do zastosowania w zgodzie z prawem krajowym, w tym w szczególności z konstytucją.

---

[216] *Ibidem*, s. 45.
[217] *Ibidem*, s. 45 oraz 47.
[218] *Ibidem*, s. 47-48.
[219] *Ibidem*, s. 48.

Przedstawiona analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że po pierwsze orzeczenia TSUE, czy też raczej kształtowane w ich wyniku normy prawa UE, podlegają kontroli przez właściwe sądy Państw Członkowskich, a po drugie, przyjęcie jako wzorzec takiej kontroli przepisów ustawy zasadniczej potwierdza nadrzędną pozycję unormowań konstytucyjnych w systemach prawnych Państw Członkowskich, aktualną również w stosunku do prawa UE. Jak bowiem wynika z powołanego orzecznictwa, sądy konstytucyjne niektórych Państw Członkowskich przeprowadzają kontrolę normatywnych efektów orzecznictwa TSUE, dokonując oceny ich zgodności z podstawowymi regułami ustrojowymi, działaniem w ramach przekazanych UE kompetencji oraz zapewniania określonego konstytucyjnie poziomu praw podstawowych. **W skrajnych przypadkach, tj. w sytuacji, gdy TSUE radykalnie przekroczy uprawnienia przekazane na mocy traktatów, sądy odmawiają nawet stosowania takich orzeczeń, i to również, gdy zostały one wydawane w trybie prejudycjalnym, a więc formalnie wiążą krajowy sąd pytający.**

W związku z powyższym, nie ulega wątpliwości, iż wskazane we wniosku poważne wątpliwości konstytucyjne co do norm wyinterpretowanych przez TSUE z TUE oraz aplikacja przez tę instytucję stworzonych przez siebie zasad ogólnych, mających rodowód jedynie orzeczniczy, nie jest zjawiskiem nowym w europejskiej przestrzeni prawnej. Aczkolwiek treść przepisów konstytucyjnych Państw Członkowskich może się różnić, nawet znacząco, trudno zaprzeczyć, iż **wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zainicjowanej niniejszym wnioskiem wpisze się w międzynarodowy kontekst aktywności judykacyjnej innych sądów konstytucyjnych Państw Członkowskich, które razem z Trybunałem Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej kreują wspólny dorobek konstytucyjny Państw Członkowskich i są ostatecznymi strażnikami krajowych porządków konstytucyjnych oraz bezpośrednio związanej z nimi zasady suwerenności Państw Członkowskich**.

IV. Wzorce kontroli

1. Art. 2 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis stanowi dosłowne powtórzenie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. w brzmieniu nadanym na mocy nowelizacji z 29 grudnia 1989 r.[220] Art. 1 został utrzymany w mocy do dnia wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[221]. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, identyczności językowej towarzyszy bliskość aksjologiczna – zespół wartości, który legł u podstaw nowelizacji grudniowej z 1989 r. znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.[222]

Klauzula demokratycznego państwa prawnego zapewnia aksjologiczną i prakseologiczną spójność całego systemu prawa w Polsce[223] i pełni funkcję wskazówki dla interpretacji przepisów ustawy zasadniczej[224]. Należy do tych fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i szczególnie chronione cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, a dla organów władzy publicznej stanowi niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia i stosowania prawa w zgodzie ze standardami demokratycznego państwa prawnego[225]. W art. 2 Konstytucji ustawodawca konstytucyjny wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego

---

[220] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).
[221] Dz. U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.
[222] Zob. wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997 Nr 5-6, poz. 64.
[223] W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.
[224] Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998 Nr 4, poz. 50.
[225] Postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04, OTK-B 2006 Nr 2, poz. 87.

mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej[226].

W kontekście niniejszej sprawy, spośród elementów wynikającej z przewidzianej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli państwa prawa, Prezes Rady Ministrów jako podstawę kontroli wskazuje zasadę pewności prawa (lojalności państwa względem obywatela).

Zasada pewności prawa stanowi jeden z najważniejszych elementów normatywnej treści klauzuli państwa prawnego i stanowi fundament państwa prawnego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywatela do państwa, od uchwalonej 29 grudnia 1989 r. nowelizacji Konstytucji, jednolicie i konsekwentnie wywodzona jest i wiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego

[226] P. Tuleja, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red.: M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 1.

(mający związek z zasadą legalności), lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe[227]. Zasada pewności prawa obejmuje także zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony[228].

Wskazać należy także, że w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuścił sięganie do art. 2 Konstytucji RP jako do samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności, gdy istotne w danej sprawie elementy państwa prawnego nie zostały wyrażone w innych przepisach Konstytucji RP. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego[229]. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, art. 2 Konstytucji daje wyraz intencji przejęcia dotychczasowego kształtu i rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego, tak jak się ona uformowała w praktyce konstytucyjnej i orzecznictwie lat 1990–1997. Nadal klauzulę tę należy rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały expressis verbis ujęte w pisanym tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Wiele reguł i zasad, niegdyś „odnalezionych" przez Trybunał Konstytucyjny w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znajduje dzisiaj wyraźne zapisanie w postanowieniach nowej Konstytucji. W tym wypadku nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 Konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Zarazem jednak szereg treści składających się na istotę demokratycznego państwa prawnego nie zostało odrębnie wyrażonych w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 Konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania

[227] Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000 Nr 5, poz. 138.
[228] Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002 Nr 7, poz. 97.
[229] Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999 Nr 3, poz. 40.

poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to m.in. zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Zasada ta od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego i nie ma jakichkolwiek podstaw, by tej konkluzji nie potwierdzić na gruncie nowej Konstytucji[230].

2. Art. 7 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 7 Konstytucji „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*". Przepis ten statuuje zasadę o randze ustrojowej, a mianowicie zasadę legalizmu. Ujmując ją możliwie syntetycznie, wskazać należy, że oznacza to stan, w którym organy państwa rozwijają swą aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi[231]. W efekcie pożądany jest stan, w którym „*każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej*"[232]. Jej adresatami są organy władzy publicznej, a więc zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „*wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza*"[233], a w ich zakresie działań „*mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia*"[234]. Zgodnie z ujęciem doktrynalnym zasada legalizmu rozumiana jako nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków[235].

---

[230] *Ibidem.*
[231] Tak trafnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt III SAB/Gl 279/19, LEX nr 2775250.
[232] M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red.: L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, Lex Omega, uwaga 5.
[233] Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256.
[234] *Ibidem.*
[235] P. Tuleja, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86,* red.: M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 15.

Biorąc pod uwagę charakter konstytucyjnego systemu źródeł prawa i uprzywilejowaną, centralna rolę ustawy jako podstawowego aktu powszechnie obowiązującego prawa, określającego dokładne podstawy działania organów władzy publicznej, uznać należy, że z zasady legalizmu wynika również zasada wyłączności ustawy. Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie rolę ustawy jako źródła prawa i obowiązków organu: „*to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki*"[236]. Z art. 7 Konstytucji RP w tym kontekście wywodzona jest również zasada interpretacyjna prymatu wykładni językowej i ogólnej wstrzemięźliwości interpretacyjnej dokonywanej przez organ władzy publicznej. W judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzono, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP wykładnia „*nie może prowadzić do nadawania im znaczenia wykraczającego poza wnioski płynące z zastosowania niebudzących wątpliwości i metodologicznie poprawnych dyrektyw interpretacyjnych. Tym bardziej nie powinna się ona łączyć z dokonywaniem uogólnień czy uproszczeń, ignorujących językowy i logiczny aspekt danego unormowania*"[237]. Zgodnie również z podejściem prezentowanym w doktrynie zasada legalizmu dowartościowuje i podkreśla związanie sądów orzekaniem zgodnie z Konstytucją, „*przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego*"[238]. Jak podkreśla się w doktrynie[239] stwierdzenie naruszenia art. 7 Konstytucji może być podstawą do orzeczenia odszkodowania, o którym mowa w art. 77 Konstytucji. W tym kontekście rolę wykładni dla stwierdzenia działania niezgodnego z prawem dostrzegał i podkreślał Trybunał Konstytucyjny: „*Zdaniem Trybunału, dyskrecjonalna władza sędziego – w*

[236] Postanowienie TK z dnia 4 października 2011 r., P 9/11, OTK-A 2011 Nr 8, poz. 86.
[237] Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., FPS 5/02, ONSA 2002, Nr 4, poz. 137.
[238] P. Tuleja, komentarz do art. 7..., Nb. 1.
[239] *Ibidem*, Nb. 16.

granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – jest legitymowanym, realnie koniecznym narzędziem rozstrzygania sporów i podlega ochronie (art. 178 Konstytucji). Dlatego, choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury (...), to w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im specjalnie katalog praw i obowiązków. (...) Choć przesłanki skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem – jako procesowego środka nadzwyczajnego – mogą i winny podlegać wykładni zwężającej (...), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wypracowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem nie wprowadza szczególnej postaci bezprawności. Jest to bezprawność <<kwalifikowana>> jedynie w tym znaczeniu, że wiąże się z pogwałceniem norm adresowanych do organów sądowych i regulujących proces orzekania. Naruszenie przepisów prawa normujących dany stosunek prawny (tzw. bezprawność obiektywna), jest wówczas następstwem i pochodną pierwotnego naruszenia (bezprawności judykacyjnej). To w takich właśnie wypadkach orzeczenie kończące postępowanie nie daje się obronić. Kwalifikowana, rażąca, oczywista niezgodność orzeczenia z prawem pojawia się w razie nadużycia dyskrecjonalnej władzy sądu, przekroczenia granic swobody decyzyjnej, czy pogwałcenia podstawowych metod wykładni, pozostając jednak <<niezgodnością z prawem>>, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji"[240]. Niezgodne więc z art. 7 Konstytucji byłoby dokonywanie wykładni kwestionującej obecny stan prawny. Jak wskazywano w doktrynie referując stanowisko Trybunału Konstytucyjnego: „*[z] art. 7 pozostaje bowiem w sprzeczności także wykładnia prawa, która prowadzi do dorozumianych ograniczeń obowiązywania przepisu, nawet wtedy – konkludował TK – kiedy służyć by to miało objęciu działaniem tego przepisu nowej*

[240] Wyrok TK z dnia 27 września 2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012 Nr 8, poz. 97.

grupy uprawnionych (w danej sprawie – kombatantów) (zob. SK 4/02 z 15 kwietnia 2003 r.)"[241].

Kluczowym z perspektywy niniejszego wniosku elementem zasady legalizmu jest zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej. Jak stwierdza się w doktrynie, z art. 7 Konstytucji wynika: „*obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania*"[242]. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zakazane jest także rozszerzające interpretowanie istniejących kompetencji[243]. W przypadku ewentualnych wątpliwości kompetencje organu należy interpretować zawężająco, tak aby nie wychodzić poza jednoznaczne i wyraźne przepisy prawa przyznające organowi określone uprawnienia: „*kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać*"[244]. W doktrynie wskazuje się, że w świetle zasady legalizmu dwa organy nie mogą posiadać jednocześnie tej samej kompetencji do działania w danej sprawie, wynika z niej ponadto zakaz swobodnego „podmieniania" jednych kompetencji innymi, nieprzewidzianymi do realizacji w danych okolicznościach. Nie jest dozwolone także swobodne przekazywanie wykonywania kompetencji własnych przez jeden organ władzy publicznej innemu bez wyraźnej podstawy prawnej, a w końcu prawodawca nie może dowolnie „przydzielać" kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze rolę i pozycję ustrojową danego organu[245]. Zakazane jest w końcu działanie nie tylko *contra legem,* lecz także *praeter legem* lub *in fraudem legis*, polegające na jej omijaniu[246].

3. Art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP

---

[241] M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 7..., uwaga 8.
[242] P. Tuleja, komentarz do art. 7..., Nb. 14.
[243] M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Lex Omega, uwaga 5.
[244] Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006 Nr 6, poz. 660.
[245] M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 7...; por. wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006 Nr 3, poz. 32.
[246] W. Brozowski, *Obejście konstytucji,* „Państwo i Prawo" 2014, nr 9, s. 8.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrażona w tym przepisie zasada nadrzędności Konstytucji RP określa miejsce ustawy zasadniczej w polskim systemie źródeł prawa, wraz z jej funkcjami oraz relacją Konstytucji RP do prawa międzynarodowego, w tym prawa UE. Nadrzędność Konstytucji RP wyraża się zarówno w sferze obowiązywania, jak i stanowienia prawa. W kontekście zarzutów przedstawionych w niniejszym wniosku obie te sfery wydają się jednakowo istotne. Zasada nadrzędności wyznacza najwyższą pozycję Konstytucji w hierarchii źródeł prawa (najwyższą moc prawną). Jednocześnie słusznie zauważa się w doktrynie, że *„zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów. W najbardziej ogólnym ujęciu sprowadza się ona do dwóch dyspozycji. Po pierwsze sąd, dokonując rekonstrukcji normy prawnej, na której ma oprzeć orzeczenie, powinien sięgać również do przepisów Konstytucji RP. Wydanie orzeczenia z pominięciem przepisu Konstytucji RP oznacza naruszenie prawa. Ze względu na ogólność przepisów Konstytucji RP nie są one z reguły samodzielną podstawą orzeczenia*"[247]. W obszarze stosowania prawa nadrzędność Konstytucji RP wyklucza zatem możliwość odstąpienia od stosowania samoistnych norm konstytucyjnych, a także stosowania norm, które jako niezgodne z Konstytucją utraciły moc obowiązującą w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zasada nadrzędności, w powiązaniu z zasadą bezpośredniego stosowania, wyraża również dyrektywę prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa.

W kontekście podniesionych w niniejszym wniosku zarzutów szczególnie istotny jest sposób odczytania zasady nadrzędności Konstytucji RP w stosunku do prawa Unii Europejskiej. Jak zauważa doktryna, problem relacji Konstytucji RP i prawa UE związany jest z orzecznictwem TSUE, w którym ukształtowała się zasada pierwszeństwa prawa UE nad konstytucjami krajowymi[248]. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmował w swoim orzecznictwie, że to Konstytucja RP posiada walor najwyższego prawa obowiązującego w Polsce, przy jednoczesnym podkreśleniu konieczności harmonizacji prawa polskiego z prawem UE[249]. Trybunał

---

[247] P. Tuleja, komentarz do art. 8, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red.: M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 8.
[248] *Ibidem.*
[249] Wyrok TK z dnia 22 czerwca 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49.

Konstytucyjny, podkreślając nadrzędność Konstytucji RP w stosunku do prawa UE, wskazał również na podział kompetencji pomiędzy krajowymi sądami konstytucyjnymi a TSUE: *„Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń i dyrektyw europejskich z traktatami, jest TSUE, a o zgodności z Konstytucją TK, jako że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa" w odniesieniu do polskiej Konstytucji"*[250].

Doktryna, podejmując problem zasady nadrzędności Konstytucji RP w stosunku do prawa Unii Europejskiej, również wskazuje na konieczność zachowania prymatu Konstytucji RP, jako podstawowego aktu kształtującego tożsamość konstytucyjną. Jak zauważa P. Bała: *„nawet gdyby stosować regułę tzw. przyjaznej interpretacji, to w sytuacjach kolizyjnych zawsze należy przyznać prymat przepisom rangi konstytucyjnej, chyba że suweren określony w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP dokona zmiany ładu konstytucyjnego w sposób określony normami rozdziału XII polskiej Konstytucji"*[251]. Konkludując, zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa, a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmienia perspektywę patrzenia na zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji (jej nadrzędności), lecz nie stanowi jej zakwestionowania.

Jednocześnie zauważyć należy, że z zasadą nadrzędności Konstytucji RP koresponduje – stanowiąc jej wypełnienie – reguła wyrażona w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Zauważyć przy tym należy, że przepis art. 91 ust. 2 Konstytucji RP znajduje zastosowanie, a więc określa pozycję w krajowym porządku prawnym jedynie tych umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (w trybie kwalifikowanym), tj. za uprzednią zgodą na ratyfikację wyrażoną w ustawie, bądź – w przypadku umów, na podstawie których Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi

[250] Wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK-A 2020, poz. 61.
[251] P. Bała, *"Państwo suwerenne". O polskiej próbie konstytucjonalizacji tez orzeczenia Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z 30 czerwca 2009 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011, nr 3, s. 6-16.

międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach – alternatywnie także w referendum ogólnokrajowym (art. 90 Konstytucji RP). Umowy międzynarodowe, których ratyfikacja nie wymaga takiej zgody, nie zostały zatem objęte zasadą prymatu w stosunku do ustaw, wobec czego w hierarchii źródeł prawa zajmują niższą pozycję niż ustawy, a co za tym idzie, muszą być z nimi zgodne[252].

Jak podnosi się w doktrynie, zasada pierwszeństwa wyrażona w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP ma walor zasady konstytucyjnej podlegającej bezpośredniemu stosowaniu. Przy czym, pierwszeństwo przed ustawą przysługuje określonej wyżej umowie międzynarodowej jedynie wówczas, gdy „ustawy tej nie da się pogodzić z umową", tzn. w sytuacji niezgodności przepisów ustawy z umową[253]. Tym samym przepis art. 91 ust. 2 Konstytucji RP wyraża regułę kolizyjną, która znajduje zastosowanie przede wszystkim w procesie stosowania prawa. Stosowanie tej reguły nie powoduje jednak, że ustawa pozostająca w kolizji z umową traci moc obowiązującą. Jej skutkiem jest natomiast konieczność pominięcia przepisów ustawy i odpowiednie zastosowanie w ich miejsce samowykonalnych unormowań umowy międzynarodowej[254]. Zasada pierwszeństwa wyrażona w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP znajduje zastosowanie do traktatów stanowiących prawo pierwotne Unii Europejskiej, gdyż zaliczają się one do wymienionej w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP szczególnej kategorii umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie lub w referendum ogólnokrajowym.

Pierwszeństwo wskazanej kategorii umów międzynarodowych, w tym stanowiących prawo pierwotne UE, dotyczy wyłącznie przepisów rangi ustawowej. Zasada prymatu umów międzynarodowych nie obejmuje natomiast kolizji ich unormowań z Konstytucją. Potwierdza to brzmienie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, które adresuje zasadę prymatu umów międzynarodowych wyłącznie do ustaw – wyjątek od zasady nadrzędności Konstytucji na rzecz określonej kategorii umów międzynarodowych wymagałby zaś wyrażenia *expressis verbis* w przepisach ustawy

---

[252] P. Radziewicz, komentarz do art. 91, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX Omega, uwaga 3.
[253] K. Działocha, komentarz do art. 91, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, uwaga 5.
[254] Zob. P. Radziewicz, komentarz do art. 91..., uwaga 3.

zasadniczej. Ponadto przeciwko stosowaniu zasady prymatu umów międzynarodowych w przypadku ich kolizji z normami konstytucyjnymi przemawia również art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje orzekanie w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją[255].

W przypadku podniesionych w niniejszym wniosku zarzutów zasadę nadrzędności Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 8 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten statuuje zasadę, zgodnie z którą przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Przywołana zasada wskazuje na normatywny charakter postanowień w zawartych w Konstytucji[256], a także określa funkcjonalną relację Konstytucji i niższych od niej rangą aktów normatywnych.

Przyjmuje się, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji odbywa się na dwa sposoby, tj. przez współstosowanie i stosowanie samoistne[257]. Trybunał Konstytucyjny scharakteryzował je w następujący sposób w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2001 r.: „*Najbardziej typowe w praktyce jest tzw. współstosowanie przepisu Konstytucji i przepisów ustawy, co ma miejsce w sytuacji, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym. Wówczas przepis konstytucyjny albo – wraz z przepisem ustawy – staje się budulcem dla zbudowania normy prawnej (co jednak możliwe jest tylko, gdy przepis ten charakteryzuje się dostatecznym stopniem konkretności i precyzji), bądź staje się wyznacznikiem sposobu ustalenia prawnego znaczenia przepisu ustawy (co przybiera postać tzw. wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją i może następować także w oparciu o ogólne zasady konstytucyjne).*

Druga postać bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy polega na posługiwaniu się przepisem konstytucyjnym jako wyłączną podstawą rozstrzygnięcia. Ma to miejsce rzadko, bo – z jednej strony może następować tylko, gdy dana materia

[255] Por. K. Działocha, komentarz do art. 91..., uwaga 5.
[256] Zob. wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59.
[257] Niektórzy przedstawiciele doktryny wyróżniają także stosowanie kolizyjne ustawy i Konstytucji, które ma miejsce, gdy dana materia jest regulowana przez przepis konstytucyjny i podkonstytucyjny, ale ich równoczesne stosowanie – z uwagi na nieusuwalną w drodze wykładni sprzeczność, która między nimi zachodzi – nie jest możliwe (M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 8, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX Omega, uwaga 5).

nie jest unormowana ustawowo (co jest w naszym systemie prawnym wyjątkiem), a – z drugiej strony, tylko gdy przepis konstytucyjny charakteryzuje się dostatecznym stopniem konkretności i precyzji"[258]. Zaznaczyć należy, że chociaż Trybunał wyjaśnił treść art. 8 ust. 2 Konstytucji odwołując się do relacji Konstytucji i ustawy, to jednak zasada bezpośredniości stosowania Konstytucji obowiązuje również w stosunku do innych aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym stanowionych przez Unię Europejską.

Mając na uwadze, że powszechnym standardem jest model współstosowania Konstytucji i innych aktów normatywnych, zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji wywiera skutki przede wszystkim w procesie oceny i wykładni prawa obowiązującego – które winny być prowadzone w zgodzie z Konstytucją[259]. Dyrektywa ta dotyczy wszystkich organów stosujących prawo, w tym również sądów. Przywołany, jako związkowy wzorzec kontroli, art. 8 ust. 2 Konstytucji wymaga zatem, aby wykładnia przepisów, w tym prawa Unii, prowadzona przez organy stosujące prawo, była prowadzona – z uwzględnieniem nadrzędności Konstytucji – w sposób jej przychylny (wykładnia prokonstytucyjna), a więc uwzględniający wyrażone w niej zasady ogólne, jak również zmierzający do realizacji pozostałych unormowań ustawy zasadniczej, a nigdy w sposób sprzeczny.

4. Art. 90 ust. 1 Konstytucji RP

Art. 90 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje możliwość przekazania uprawnień organów państwowych na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego na podstawie odpowiedniej umowy międzynarodowej. Należy zauważyć, że jest to przepis, który nie ma swojego odpowiednika w historii polskiego konstytucjonalizmu. Z analizy prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego można wywnioskować, że od samego początku przepis ten był rozumiany jako sposób na umożliwienie Rzeczypospolitej Polskiej członkostwa w Unii Europejskiej[260].

---

[258] Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., K 36/01, OTK 2001 Nr 8, poz. 55.
[259] Zob. wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59.
[260] M. Szpunar, komentarz do art. 90, [w]: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red.: M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 13.

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie już rozpatrywał problemy wynikające z relacji pomiędzy Konstytucją RP a prawem pierwotnym UE w zakresie art. 90 ust. 1. Tak np. w wyroku w sprawie o sygn. akt K 32/09 Trybunał odniósł się do zakresu możliwego przekazania uprawnień: „*Konstytucja dopuszcza w art. 90 przekazanie kompetencji organów władzy państwowej jedynie w niektórych sprawach, co w świetle polskiego orzecznictwa konstytucyjnego oznacza zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestie danego organu władzy państwowej; ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji*". Nie jest możliwe zatem przekazanie UE kompetencji, która mogłaby ingerować w istotę konstytucyjnych organów. Taka interpretacja wynika również z założenia suwerenności narodu, ponieważ „*[p]aństwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, zachowują swoje znaczenie.* (...) *Postanowienia art. 4 i art. 5 Konstytucji w związku z preambułą wyznaczają fundamentalny związek suwerenności oraz zagwarantowania konstytucyjnego statusu jednostki, a zarazem wykluczają wyrzeczenie się suwerenności, której odzyskanie jako przesłankę stanowienia o sobie przez Naród preambuła do Konstytucji potwierdza*"[261].

Należy zatem podkreślić kwestię tożsamości konstytucyjnej, która jest szczególnie widoczna w przypadku kolizji prawa polskiego i UE. Badając tę kolizję pod kątem art. 90 ust. 1 Konstytucji, a więc możliwego zakresu przekazania UE uprawnień polskich organów państwowych, Trybunał przyjął następujące rozumienie tożsamości konstytucyjnej: „***Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących (...) do „twardego jądra", kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa (...) których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji.*** *Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia*

[261] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010 Nr 9, poz. 108.

określające zasady naczelne Konstytucji oraz (...) zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, ***a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji***"[262].

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono również uwagę na fakt, iż przekazanie kompetencji może odbywać się nie tylko jednokrotnie – podczas przyjęcia traktatów akcesyjnych – lecz także w przypadku zmiany postanowień tych traktatów[263]. W obu przypadkach konieczne jest zapewnienie nienaruszenia tożsamości konstytucyjnej oraz analiza zakresu zmiany w przekazanych kompetencjach. Należy bowiem pamiętać, iż tożsamość konstytucyjna jest nierozerwalnie związana z suwerennością Narodu i jego prawa do samostanowienia. W tym kontekście TK również podkreślił, iż „*[p]rzystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa jako wartość narodowa, a stosowanie Konstytucji – w tym również w odniesieniu do dziedziny integracji europejskiej – powinno odpowiadać znaczeniu, które wstęp do ustawy zasadniczej przypisuje odzyskaniu suwerenności rozumianej jako możliwość stanowienia o losie Polski*"[264].

Trybunał, nie poprzestając na tym, wywiódł z tekstu Konstytucji RP zasadę kluczową z punktu widzenia niniejszego wniosku: „*Preambuła determinuje sposób wykładni postanowień Konstytucji RP dotyczących niepodległości i suwerenności państwa oraz suwerenności Narodu (art. 4, art. 5 i art.8, a także 104 ust. 1, art. 126 ust. 2 i art.130 Konstytucji), a zarazem postanowień znajdujących zastosowanie do członkostwa w Unii Europejskiej (art. 9, art. 90 i art. 91 Konstytucji), co pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekającemu w niniejszej sprawie wyprowadzić z postanowień Konstytucji* ***zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji***

[262] *Ibidem.*
[263] *Ibidem.*
[264] *Ibidem.*

europejskiej"[265]. Trybunał skonstruował ją w następujący sposób: „*Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (**w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny**) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej*"[266]. Zasada ta również znajduje swoje odniesienie do samego sposobu przekazywania przez Polskę kompetencji na rzecz UE. Trybunał stanowczo przyjął, iż „*wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres* (...) *Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania*"[267].

Trybunał Konstytucyjny zatem wielokrotnie podkreślał prymat Konstytucji RP, która stanowi emanację suwerenności Narodu. Art. 90 ust. 1, regulując możliwość przekazania kompetencji polskich organów państwowych organowi lub organizacji międzynarodowej, nigdy nie zakładał scedowania na ten podmiot prawa międzynarodowego publicznego upoważnienia do naruszania istoty podstawowych zadań Państwa Polskiego. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „*Istotą art. 90 Konstytucji jest gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń*"[268].

6. Art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP

Art. 144 ust. 3 Konstytucji, który zawiera katalog prerogatyw, stanowi jeden z kluczowych przepisów kreujących pozycję ustrojową Prezydenta RP. Określa on

---

[265] *Ibidem.*
[266] *Ibidem.*
[267] *Ibidem.*
[268] *Ibidem.*

bowiem zakres uprawnień Prezydenta, które pozostają poza kontrolą polityczną Sejmu[269]. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie podlega wątpliwości, iż akty urzędowe wydawane w ramach prerogatyw głowy państwa mają (mogą mieć) charakter władczy oraz **nie jest możliwe wprowadzenie ich weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym**[270]. Jak słusznie zauważa się w doktrynie, szeroki katalog prerogatyw umożliwia *„Prezydentowi wypełnianie zadań właściwych dla organu władzy wykonawczej i zajmowanie w niektórych kwestiach stanowiska odmiennego od stanowiska rządu i większości parlamentarnej oraz prowadzenie samodzielnej polityki (np. powoływanie na ważne stanowiska państwowe osób spoza układu politycznego mającego większość w parlamencie). Wzmacnia to niewątpliwie jego pozycję ustrojową*"[271].

Pierwszy raz prerogatywy głowy państwa pojawiły się w konstytucji kwietniowej z 1935 r. Decyzja ówczesnego ustrojodawcy o wprowadzeniu katalogu uprawnień prezydenckich, które nie będą podlegać obowiązku kontrasygnaty, wynikała m.in. z przemian systemu parlamentarnego, które określa się mianem „racjonalizacji prac parlamentu"[272]. Już wtedy określano je mianem „osobistych uprawnień głowy państwa", które nie podlegały kontroli parlamentu[273]. Należy również zwrócić uwagę, że Mała Konstytucja z 1992 r. (Dz. U. poz. 426) w art. 47 co prawda również zawierała katalog prerogatyw, lecz był on zdecydowanie mniej obszerny od obecnego, zawartego w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Możemy mówić zatem o jasnej woli ustrojodawcy, która miała na celu poszerzenie samodzielnych kompetencji Prezydenta RP, a co za tym idzie – **podkreślenia jego pozycji ustrojowej**.

Prezydent RP, zgodnie z zasadą politycznej nieodpowiedzialności[274], nie może zostać poddany jakiejkolwiek kontroli w zakresie realizacji przyznanych mu prerogatyw. Może co prawda podlegać *„ocenom politycznym, podejmowanym przez*

---

[269] Wyrok TK z dnia 11 września 2017 r., K 10/17, OTK-A 2017, poz. 64.
[270] *Ibidem.*
[271] B. Banaszak, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.
[272] W. Skrzydło, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex Omega.
[273] *Ibidem.*
[274] *Ibidem.*

społeczeństwo, występujące jako pewien substrat Narodu – ale też jedyną sankcją, jaką dysponuje ono w tym wypadku, jest odmowa poparcia dla Prezydenta, gdyby ten mógł ponownie ubiegać się o sprawowanie swej funkcji w następnej kadencji"[275]. Należy zwrócić uwagę, że jedyna sankcja (w postaci utraty poparcia społecznego) przestaje mieć znaczenie podczas sprawowania funkcji Prezydenta RP drugą kadencję, zważywszy, że według obecnych unormowań konstytucyjnych, niemożliwe jest sprawowanie tego urzędu przez więcej niż dwie kadencje.

Art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji przyznaje Prezydentowi RP wyłączną kompetencję do powoływania sędziów. Już na wstępie należy podkreślić, iż czynność powołania na urząd sędziego jest aktem **samodzielnym o charakterze ustrojowym i konstytucyjnym**[276]. Nie można zatem stwierdzić, że czynność ma charakter jedynie symboliczny. Stanowisko to znajduje szerokie poparcie w orzecznictwie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „*rola Prezydenta w procedurze nominacyjnej nie sprowadza się tylko do roli »notariusza«, potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (...), lecz dokonuje on samodzielnej oceny przedstawionych mu kandydatur i w konsekwencji może odmówić uwzględnienia wniosku KRS. Należy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży której postawiła go Konstytucja*"[277]. Zdanie to podzielił również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 grudnia 2017 r., w którym stwierdził, iż „*powołanie sędziego jest aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej.* ***Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy***"[278].

Mając na uwadze powyższe, tj. ustrojową pozycję Prezydenta RP oraz konstrukcję i charakter wydawanych przez niego aktów urzędowych w zakresie osobistych prerogatyw, należy stwierdzić za Trybunałem Konstytucyjnym, iż „***wyłączona jest, choćby pośrednia, odpowiedzialność polityczna za jego wydanie. Wyłączona jest też kontrola takiego aktu przez organy władzy publicznej. Kontrola***

[275] P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 111.
[276] Uchwała SN z dnia 10 kwietnia 2019 r., II DSI 54/18, LEX nr 2642153.
[277] Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r., K 18/09, OTK-A 2012 Nr 6, poz. 63.
[278] Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, LEX nr 2335069.

taka byłaby dopuszczalna jedynie wówczas, gdyby przewidywała ją Konstytucja"[279]. Jak również zauważył Sąd Najwyższy, „*podkreślić także należy, że w kontekście ugruntowanego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego dotyczącego rangi aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej zastrzeżenia dotyczące procedury poprzedzającej akt powołania czy też błędów, omyłek na etapie procedowania przed Krajową Radą Sądownictwa są prawnie irrelewantne*"[280]. **Akty powołania na urząd sędziego wydane przez Prezydenta RP w ramach wykonywanej przez niego prerogatywy są zatem ostateczne i nie mogą podlegać kontroli, choćby pośredniej**[281].

7. Art. 178 ust. 1 Konstytucji RP

Sędziowie, na mocy art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Wiąże się ona silnie z zasadą legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, wiążąc sędziego powszechnie obowiązującym prawem na poziomie ustawowym, co do którego niezgodności z Konstytucją RP nie orzekł Trybunał Konstytucyjny jako uprawniony do tego organ władzy publicznej. Zasada podległości ustawom wyklucza również wykładnię *contra legem*, wbrew obowiązującym przepisom prawa, co prowadziłoby do przyznania prawotwórczej kompetencji sędziom. W doktrynie podkreśla się również, że art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oznacza, że sędziowie podlegają tylko prawu i płynącym z niego nakazom, nie zaś np. dyrektywom pozaprawnym[282].

Przepis ten interpretowany jest w ten sposób przez Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny. W orzecznictwie tego pierwszego stwierdza się, iż „*sędzia w sprawowaniu swego urzędu nie jest niezawisły od ustawy, przeciwnie, ustawa determinuje jego czynności w sensie bezwzględnym, przy czym w istocie chodzi o podporządkowanie sędziego całemu, w zasadzie, systemowi źródeł obowiązującego prawa. Podporządkowanie sędziego ustawie należy rozumieć jako postulat*

[279] Wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., K 3/17, OTK-A 2017, poz. 68.
[280] Uchwała SN z dnia 10 kwietnia 2019 r., II DSI 54/18, LEX nr 2642153.
[281] Wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., K 3/17, OTK-A 2017, poz. 68.
[282] M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX Omega.

praworządności decyzji, a nie postulat uczestnictwa sądu w tworzeniu prawa. System prawa polskiego oparty jest na rozgraniczeniu działalności prawotwórczej (legislacyjnej) i działalności polegającej na interpretowaniu oraz stosowaniu prawa. U podstaw tej zasady leży świadomość odrębności prawnoustrojowych działalności ustawodawczej i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Niewątpliwie wykładnia pozostaje w sferze zjawisk normatywnych, jednakowoż funkcja wykładni nie może przekształcić się w funkcję legislacyjną. Ponadto, akt wykładni prawa dokonywany przez sędziego nie może być zgodny li tylko z jego sumieniem. Prawo do twórczej wykładni niewątpliwe nie stanowi dla sędziego podstawy do dowolnego kształtowania treści interpretowanych przepisów. Sędzia ma prawo i obowiązek identyfikacji treści przepisów ale z uwzględnieniem zarówno podstawowych zasad prawa jak i znanych metod wykładni i tych granic nie może przekroczyć. Art. 7 Konstytucji statuuje zasadę legalizmu to jest zasadę podejmowania przez ograny państwa działań na podstawie prawnej i w granicach prawa. Adresatem tej normy jest również sąd. Powołanie się przez obwinionego na wynikającą za art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu, po to, aby nie stosować przepisów obowiązującej ustawy, wprost tę konstytucyjną zasadę narusza"[283]. W orzecznictwie trybunalskim szeroko reprezentowana jest teza, iż niedopuszczalna jest rozproszona kontrola konstytucyjności, która zezwalałaby na dokonywanie ocen regulacji ustawowych przez pryzmat ich zgodności z Konstytucją RP i odstępowanie od ich stosowania: *„[z] uwagi na doniosłość tej zasady w obowiązującym systemie prawnym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w tym zakresie została ustalona i utrwalona linia orzecznicza (wyroki o sygn.: P. 12/98, P. 8/99. P. 8/00, U. 4/97, SK 19/99), najpełniej wyrażona w wyroku pełnego składu z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99: "W żadnym wypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych (...) nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji)". Pogląd ten jest podzielany przez większość doktryny (por .m.in. A. Mączyński, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy, PiP 2000, z. 5; A. Wasilewski, Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP), PiP 2000, z. 5; St. Rudnicki, Glosa do wyroku SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, MP 2001, nr 11). Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie*

[283] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2015 r., SNO 13/15, LEX nr 1745803.

oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Art. 188 Konstytucji zastrzega orzekania w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyrok SN z 25 sierpnia 1994 r., I PRN 53/94, OSNPiUS 1994, z 11, poz. 179, wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98)"[284].

Zasada podległości Konstytucji i ustawom obliguje sędziego, w przypadku wątpliwości co do formalnej lub materialnej zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy, do zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, który zgodnie z art. 188 i 190 Konstytucji RP posiada monopol na tego typu czynności orzecznicze, co potwierdzane było wielokrotnie w orzecznictwie sądów ostatnich instancji, w tym Sądu Najwyższego: „*Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego, sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, o którym mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Jeżeli sąd jest przekonany o niezgodności przepisu z Konstytucją lub ma w tym względzie wątpliwości, powinien – na podstawie art. 193 Konstytucji – zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym. Brak w Konstytucji przepisu przyznającego sądom i innym organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli, na użytek rozpoznawanej sprawy, konstytucyjności aktów ustawowych nie pozwala – ze względu na wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa – domniemywać tej kompetencji*"[285].

---

[284] Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256.

[285] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564. Zob. inne orzecznictwo w tym zakresie: wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5 i wyrok TK z dnia 4 grudnia

W świetle powyższego orzecznictwa stwierdzić należy, że zasada podległości ustawie zakazuje odstępowania od ustawy przez sędziów w oparciu o ich wewnętrzne przeświadczenie o nieprawidłowości formalnej lub materialnej przepisu, który ma zastosowanie w rozpatrywanej przez niego sprawie. Domniemanie konstytucyjności ustawy obliguje go do podporządkowania się jej przepisom tak długo, jak o ich niezgodności z Konstytucją RP nie orzeknie Trybunał Konstytucyjny, a w przypadku jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie właściwą procedurą jest zadanie pytania prawnego zgodnie z art. 193 Konstytucji RP. Art. 178 ust. 1 Konstytucji RP łączy się również silnie z zasadą legalizmu, która zakazuje domniemywania kompetencji sądów, które nie są im przyznane wprost przez Konstytucję oraz zgodne z nią akty powszechnie obowiązującego prawa, i nakazuje im interpretowanie i stosowanie prawa w sposób nieprowadzący do wykładni *praeter* lub *contra legem.*

8. Art. 186 ust. 1 Konstytucji RP

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem powołanym do stania na straży niezależności i niezawisłości sędziów, a co za tym idzie sprawowania szczególnej pieczy nad wymiarem sprawiedliwości. KRS nie tylko decyduje o drodze awansu zawodowego sędziów, lecz także czuwa nad prawidłową organizacją pracy całego systemu sądownictwa. Jednak jej kluczowym zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem etyki zawodowej[286].

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie, KRS ze względu na swoje strukturalne umiejscowienie, niejako „pomiędzy" poszczególnymi segmentami władzy państwowej, jest organem stanowiącym *„instrument realizacji konstytucyjnej zasady równowagi pomiędzy trzema władzami, a także forum współpracy i równoważenia się*

2001 r., SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256, a także wyrok SN z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, niepubl., wyrok SN z dnia 27 marca 2003 r., V CKN 1811/00, niepubl., wyrok SN z dnia 6 listopada 2003 r., II CK 184/02, niepubl., wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 Nr 4, poz. 71, wyrok SN z dnia 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02, niepubl. i wyrok SN z dnia 3 grudnia 2008 r., V CSK 310/08, niepubl.

[286] M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX Omega.

władz"[287]. KRS nie może być zatem wprost zakwalifikowana jako organ administracji państwowej czy organ samorządu sędziowskiego[288]. Podobne stanowisko prezentuje również B. Banaszak: „*Obecnie uregulowanie konstytucyjne umieszczające regulacje odnoszące się do KRS w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej* ***wyraźnie wskazuje na intencje ustrojodawcy zaliczenia KRS do niezależnych, pozajudykacyjnych organów tej władzy, funkcjonalnie z nią związanych****. Nie można jej więc zaliczyć do organów kontroli państwowej i ochrony prawa*"[289]. Będąc swoistym forum komunikacji pomiędzy władzami Rzeczypospolitej, KRS została jednocześnie wyposażona w konkretne kompetencje, pozwalające uznać ją za konstytucyjny organ państwa[290].

Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa wynika zatem z zadań i uprawnień przyznanych wprost w Konstytucji RP: „*ustawa zasadnicza wskazuje na dwie konkretne kompetencje KRS, pozostające w ścisłym związku z zakresem zadań przypisanych radzie – prawo kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego (art. 186 ust. 2) oraz przedstawiania Prezydentowi kandydatów ma stanowiska sędziów (art. 179). (...) Unormowanie art. 186 ust. 1 Konstytucji wyznacza zarazem granice swobody ustawodawcy regulującego – zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 187 ust. 4 – zakres działania KRS*"[291]. Ze względu na pełnione zadania KRS została dodatkowo wzmocniona poprzez nadanie jej pełnej odrębności i niezależności względem innych organów państwa. W literaturze przyjmuje się, iż najważniejszymi elementami niezależności rady jest wybór przewodniczącego spośród i przez członków Rady, ustalenie przez samą Radę trybu działania w przyjętym przez siebie regulaminie oraz podejmowanie decyzji przez Radę na posiedzeniach w formie uchwał[292]. Co warte podkreślenia, **obecnie nie istnieją zgodne z Konstytucją RP sposoby na przeprowadzenie kontroli niezależności i niezawisłości KRS jako całości czy poszczególnych jej członków**.

---

[287] Wyrok TK z dnia 5 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17; zob. również wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48.
[288] W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 63.
[289] B. Banaszak, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
[290] *Ibidem.*
[291] B. Naleziński, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019; zob. również wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-A 2008 Nr 3, poz. 44.
[292] K. Szczucki, komentarz do art. 186, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red.: M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Należy również zauważyć, iż podczas prac w ramach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie podnoszono kwestii potrzeby wprowadzenia jakiejkolwiek kontroli sądowej uchwał wydawanych przez KRS w ramach realizacji swoich konstytucyjnych zadań. Odnosi się to również do uchwał w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów do powołania na urząd sędziego[293]. Jak zauważył Sąd Najwyższy, „[n]ie *podnoszono żadnych wątpliwości odnośnie* ***wyłącznej i niepodlegającej jakiejkolwiek kontroli sądowej*** *kompetencji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa do przedstawiania kandydatów na stanowiska sędziowskie Głowie Państwa. I to nawet mimo tego, że Rada odgrywała rolę ustrojową w systemie wymiaru sprawiedliwości już od 1990 r., a więc praktyka postępowania przed Radą była dobrze rozpoznana w systemie ustrojowym i znana uczestnikom postępowania legislacyjnego nad projektem Konstytucji*"[294].

Jak zauważa się w doktrynie, „*[j]eżeli art. 186 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to – biorąc pod uwagę treść art. 179 Konstytucji RP – można przyjąć, że celem udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powoływania sędziów jest analiza, czy kandydat przedstawiony Radzie nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przestrzegania w przyszłym pełnieniu funkcji sędziego zasady niezawisłości sędziowskiej*"[295]. **To zatem KRS jest jedynym uprawnionym organem do przeprowadzenia uprzedniej oceny niezależności i bezstronności poszczególnych kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie podczas procedury nominacyjnej**.

9. Art. 190 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przepis ten – mimo że lakoniczny – wystarczająco precyzyjnie wyraża wolę ustrojodawcy co do charakteru oraz skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zauważyć przy tym należy, że jego zakres przedmiotowy nie różnicuje orzeczeń w zależności od tego, w jakich sprawach

[293] Wyrok SN z dnia 6 września 2019 r., I NO 98/19, LEX nr 3012332.
[294] *Ibidem.*
[295] *Ibidem.*

objętych kognicją Trybunału zostały wydane – dotyczy zatem rozstrzygnięć podejmowanych zarówno w wykonaniu kompetencji wynikających z art. 188 i 189 , jak również art. 122 ust. 3 i 4 (prewencyjna kontrola ustaw), art. 131 ust. 1 (stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenie tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP) i art. 133 ust. 2 Konstytucji RP (prewencyjna kontrola umów międzynarodowych)[296]. Dużo bardziej złożoną i, jak się wydaje, nieprzesądzoną ostatecznie przez Trybunał oraz doktrynę kwestią pozostaje zakres zastosowania zasad wyrażonych w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP do poszczególnych rodzajów orzeczeń. Pojęcie „orzeczenie" obejmuje bowiem rozstrzygnięcia co do istoty przedstawionych Trybunałowi spraw (orzeczenia merytoryczne), jak i rozstrzygnięcia w kwestiach proceduralnych w toku postępowania oraz rozstrzygnięcia kończące postępowanie bez odnoszenia się do *meritum* (orzeczenia formalne). Na potrzeby niniejszego wniosku wskazać należy, że atrybuty powszechnej mocy obowiązującej i ostateczności bezspornie przysługują kończącym postępowanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego co do istoty sprawy[297].

Wzorzec kontroli rekonstruowany na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyraża dwie zasady (atrybuty) charakteryzujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich skutki. Po pierwsze, jest to ich moc powszechnie obowiązująca, a po drugie – ostateczny charakter. Walor mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału rozpatrywać należy na dwóch płaszczyznach[298]. Mogą one wywoływać trwały skutek w systemie prawa powszechnie obowiązującego. Orzeczenie o hierarchicznej niezgodności przepisu prawa prowadzi bowiem do nieodwracalnej derogacji tego przepisu z systemu prawa – w całości, w określonym

---

[296] Por. L. Garlicki, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwaga 2.

[297] Zob. np.: L. Garlicki, komentarz do art. 190..., uwagi 4 i 5. W tym kontekście wskazać należy, że przepisy kolejnych ustaw regulujących szczegółowe zasady i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewidywały prawo do wnoszenia zażaleń na postanowienia o odmowie nadania wnioskowi inicjującemu postępowanie albo skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Takie odejście od zasady ostateczności orzeczeń Trybunału zostało przewidziane również w art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). Jak jednak przyjmuje Trybunał, przedmiotowe wyjątki „(...) *dotyczą stadium wstępnego rozpoznania, którego przedmiotem jest zbadanie czy wniosek lub skarga spełniają formalne wymogi określone przez przepisy Konstytucji i ustawy o TK. Nie podważają one zasady ostateczności orzeczeń Trybunału wyrażonej w art. 190 ust. 1 Konstytucji dotyczącej rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Trybunałem, zainicjowanej wnioskiem lub skargą konstytucyjną (także pytaniem prawnym)*" (postanowienie TK z dnia 30 listopada 2006 r., SK 9/06, OTK-A 2006 Nr 10, poz. 165).

[298] Tak L. Garlicki, komentarz do art. 190..., uwaga 5.

zakresie lub też w pewnym jego znaczeniu ukształtowanym w drodze wykładni. Ingerując bezpośrednio w sferę normatywną, orzeczenie takie wywiera zatem skutki *erga omnes*, wykraczające poza rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy. Stąd drugi wymiar mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczy związania sentencją orzeczenia nie tylko uczestników konkretnego postępowania przed Trybunałem, lecz wszystkich potencjalnych adresatów orzeczenia, w tym wszystkich organów państwa[299]. Z powszechnie obowiązującej mocy wynika obowiązek podporządkowania się orzeczeniu. Jak się zauważa, obejmuje on – przede wszystkim – „(...) *zakaz podejmowania przez kogokolwiek aktów i działań, sprzecznych z treścią orzeczenia TK*"[300].

Przechodząc do zasady ostateczności orzeczeń, wskazać należy, że jej istotę Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił między innymi w postanowieniu pełnego składu z dnia 17 lipca 2003 r. Zgodnie z zaprezentowanym w uzasadnieniu tego orzeczenia stanowiskiem: „*Zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego* expressis verbis *i w sposób kategoryczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na postawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego („pozytywnego") upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP*"[301]. Ostateczność orzeczeń Trybunału wyraża się zatem przez ich niewzruszalność, co obrazowo w doktrynie wyrażono w ten sposób, że „(...) ***niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby***

---

[299] Por. K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 9, s. 21.
[300] L. Garlicki, *komentarz do art. 190...*, uwaga 5.
[301] Postanowienie TK z dnia 17 lipca 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003 Nr 6, poz. 72.

powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny"[302], jak również uprawnienia (obowiązku) do ich ignorowania. Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego należy również rozumieć – w ujęciu formalnym (proceduralnym) – jako ich niezaskarżalność. W sprzeczności z omawianym wzorcem kontroli pozostawałyby zatem przepisy przewidujące możliwość zaskarżenia orzeczenia Trybunału i kontroli prawidłowości formalnej i materialnej jego wydania, nawet gdyby kontroli takiej miał dokonywać sam Trybunał.

V. Uzasadnienie zarzutów

1. Zarzuty dotyczące art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE rozumianego w ten sposób, że uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP

Pierwszy zarzut przedstawiony w petitum wniosku sprowadza się w istocie do pytania o zgodność z Konstytucją RP zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz zasady lojalnej współpracy Unii Europejskiej i Państw Członkowskich rozumianych w ten sposób, że pozwalają one odstąpić od stosowania przepisów Konstytucji lub nakazują stosowanie przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją.

1.1. Niezgodność z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – naruszenie zasady nadrzędności konstytucji

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz zasada lojalnej współpracy nie była dotychczas przedmiotem kontroli konstytucyjności. Trybunał odnosił się do nich jednak w swoim dotychczasowym orzecznictwie.

[302] L. Garlicki, komentarz do art. 190..., uwaga 4.

W wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, Trybunał zauważył, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nastąpiło z upoważnienia samej Konstytucji RP, ze świadomością faktu, że zasada pierwszeństwa jest wpisana w istotę systemu integracji europejskiej i przyjęta została za zgodą wyrażoną przez Naród w referendum. Przestrzeganie przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego jest zatem konstytucyjnym nakazem wynikającym z art. 9 Konstytucji RP. Jeżeli więc, zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska przekazała na podstawie Traktatu akcesyjnego kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach, to tym samym ograniczyła zakres wykonywania własnego władztwa, otwierając przez to przestrzeń dla obowiązywania prawa pochodzącego z innych źródeł i godząc się z własnej suwerennej woli na przyjęcie zasad obowiązujących w prawie wspólnotowym (Unii Europejskiej), w tym – na zasadę jego pierwszeństwa. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego (UE) w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, a taki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednak, że to nie zasada pierwszeństwa – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne Państwa Członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym (unijnym) porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. W referowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do hipotetycznego przypadku niezgodności przepisów prawa Unii Europejskiej z Konstytucją. Jak podkreślił Trybunał, **taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej.** Ewentualna kolizja nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową (UE) ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego (UE). Trybunał podkreślił, że w takiej sytuacji do polskiego

ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować. **W wyroku podkreślono także, że normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych.** Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. **Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego" ma swoje granice.** W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z dyspozycjami norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc dopuszczalności zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej (UE).

W wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał poglądy wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04. W orzeczeniu podkreślono raz jeszcze, że Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej" w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach". Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędnej mocy prawnej, ustawa zasadnicza korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też organowi międzynarodowemu) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że konsekwencją nadrzędności Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej jest dopuszczalność badania zgodności rozporządzeń unijnych (prawa wtórnego) z Konstytucją. Trybunał zwrócił także uwagę, że niebezpieczeństwo wystąpienia różnych standardów ochrony praw podstawowych w prawie Unii Europejskiej i Konstytucji jest niewielkie, nie można jednak mówić o identyczności rozwiązań prawnych w obu porządkach prawnych. Trudno byłoby zakładać, że prawo unijne będzie zawierać normy w pełni pokrywające się z normami prawa polskiego. Wynika to z różnic w sposobie tworzenia prawa unijnego, z udziałem wszystkich Państw Członkowskich, jak również z odmiennego charakteru obu porównywanych porządków prawnych (z jednej strony – prawo państwa, z drugiej strony – prawo organizacji międzynarodowej). Dopuszczając możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją RP, należy podkreślić konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, prawo unijne obowiązuje we wszystkich Państwach Członkowskich Unii, a jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, trudne do pogodzenia z tą zasadą byłoby przyznanie poszczególnym państwom kompetencji do decydowania o pozbawieniu mocy obowiązującej norm prawa unijnego. Wszelkie sprzeczności winny być zatem eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa UE i prawa krajowego. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a Państwami Członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla

krajowych systemów prawnych, po stronie zaś Państw Członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych.

Podkreślić należy, że, w ocenie Prezesa Rady Ministrów, w obecnym stanie prawnym, będącym przede wszystkim skutkiem aktywizmu orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przytoczona powyżej judykatura TK nie jest już wystarczająca do efektywnego zapewnienia faktycznej nadrzędności Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej.

Prezes Rady Ministrów stoi na stanowisku, że przytoczone powyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego odnosiły się do sytuacji, które były jednoznaczne z punktu widzenia rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy dwoma porządkami prawnymi. Podmiot stosujący prawo, stojąc przed koniecznością wyboru jednej z dwóch sprzecznych ze sobą norm, których pogodzenie, zgodnie z zasadami wykładni, było niemożliwe, miał obowiązek każdorazowo przyznać pierwszeństwo normie rangi konstytucyjnej. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny, ze względu na aksjologiczną zbieżność pomiędzy prawem krajowym oraz prawem Unii Europejskiej, a także w związku z przygotowaniem systemu prawa Rzeczypospolitej do zinternalizowania przepisów Unii Europejskiej, takie sytuacje były rzadkie. W praktyce zatem, na podmioty stosujące prawo nie nałożono obowiązku podejmowania decyzji o odmowie uwzględnienia jakiejkolwiek regulacji w związku z kolizją norm rangi konstytucyjnej i prawa Unii Europejskiej. Z kolei w przypadku stwierdzenia sprzeczności pomiędzy tymi dwoma systemami, obowiązek jej usunięcia spoczywałby na organach władzy działających w imieniu suwerena lub, w szczególnych przypadkach, na samym suwerenie. Organ stosujący prawo przez powołanie się na prawo Unii Europejskiej nie uzyskiwał zatem kompetencji prawodawczych. Takie rozwiązanie z jednej strony sprzyjało efektywnemu wywiązywaniu się Rzeczypospolitej Polskiej ze zobowiązań narodowych, z drugiej zaś gwarantowało realizację wartości chronionych konstytucyjnie, w tym przede wszystkim zasady nadrzędności ustawy zasadniczej, pewności prawa, zaufania obywatela do państwa i pewności prawa.

Tymczasem, jak wynika z aktualnego orzecznictwa TSUE, zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz zasada lojalnej współpracy zyskały nową treść

normatywną. Jej elementem jest przyznanie sądom – a także innym podmiotom stosującym prawo – nieznanej prawu polskiemu kompetencji podejmowania rozstrzygnięć z pominięciem Konstytucji także wtedy, kiedy takie rozstrzygnięcie jest niezgodne z ustawą zasadniczą.

Dla przykładu, TSUE w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, orzekł, że do sądu odsyłającego będzie należało dokonanie, na podstawie wniosków, jakie można wysnuć z tego wyroku, oraz wszelkich innych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiedzę, przy jednoczesnym uwzględnieniu w stosownym wypadku konkretnych względów lub celów, jakie będą przywoływane przed nim dla uzasadnienia rozpatrywanych środków, oceny, czy przepisy krajowe mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów na czynniki zewnętrzne, a w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem mogących się przed nimi ścierać interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym. W razie powzięcia przez sąd odsyłający takich wątpliwości, jego obowiązkiem byłoby zastosowanie zasady pierwszeństwa prawa Unii i zasady lojalnej współpracy rozumianych w ten sposób, że wymagają one od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do przepisów przyjętych w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy czy konstytucyjny, i zastąpienia ich wcześniej obowiązującymi regulacjami krajowymi. Takie konsekwencje normatywne (rozumienie) zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz lojalnej współpracy Unii Europejskiej i Państw Członkowskich budzą istotne wątpliwości konstytucyjne.

Kwestionowana przez Prezesa Rady Ministrów norma, zgodnie z którą właściwe organy Państwa Członkowskiego są uprawnione lub zobowiązane do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP, prowadzi do pozbawienia Konstytucji przymiotu najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Tak rozumiana zasada pierwszeństwa oraz lojalnej

współpracy, wynikająca z orzecznictwa TSUE, skutkuje bowiem uznaniem istnienia w polskim porządku prawnym norm, które cieszą się co najmniej pierwszeństwem stosowania przed Konstytucją (jeśli nie obowiązywania, co już bezsprzecznie oznacza, że w hierarchii źródeł prawa znajdują się wyżej niż Konstytucja). Przy takim rozumieniu zasady pierwszeństwa i zasady lojalnej współpracy, normy konstytucyjne zostają zatem sprowadzone do pozycji przedmiotu kontroli badanego pod kątem zgodności z inną normą, pełniącą w tym przypadku rolę wzorca i, w razie stwierdzenia niezgodności pomiędzy nimi, norma konstytucyjna musiałaby zostać w praktyce pozbawiona mocy obowiązującej. Takie rozumienie przepisów umów międzynarodowych, w tym traktatów składających się na prawo pierwotne UE, jest zaś niezgodne z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Argumentację tę dodatkowo wzmacnia wynikająca z art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej. Do jej istoty należy umożliwienie podmiotom stosującym prawo sięgania do przepisów Konstytucji RP bez pośrednictwa ustawy lub innych aktów prawa powszechnie obowiązującego rangi niższej niż konstytucyjna. Formą bezpośredniego stosowania Konstytucji jest także dokonywanie wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP. Wykładnia ta w wersji ekstensywnej polega na odrzuceniu takiego rezultatu wykładni ustawy, który jest niezgodny z Konstytucją RP. W wersji intensywnej chodzi o wybór rezultatu wykładni przepisów ustawy, który w największym stopniu jest zharmonizowany z Konstytucją RP[303]. W kontekście art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 2 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji, za wskazane należy uznać, aby opisane konsekwencje zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji objęły także prawo Unii Europejskiej. Wspomnieć należy bowiem, że w art. 91 ust. 2 Konstytucja jednoznacznie określa granicę stosowania zasady pierwszeństwa prawa pierwotnego (traktatowego) Unii Europejskie ograniczając ją jedynie do przypadków kolizji prawa unijnego z ustawami. W relacji z Konstytucją umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie pozostają zatem aktami normatywnymi niższej rangi. Podkreślenia wymaga także, że jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 90 ust. 1

[303] P. Tuleja, komentarz do art. 8..., Nb 35.

Konstytucji, istnieją kompetencje, których przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu jest niemożliwe. Żaden przepis ustawy zasadniczej nie może stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej upoważnienia do stanowienia aktów normatywnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP[304]. Tożsamość konstytucyjna, rozumiana jako wartości, na których opiera się Konstytucja i jej naczelne zasady, jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres wyłączenia dopuszczalności przekazania kompetencji na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji[305]. Zgodnie ze standardem konstytucyjnym, niedopuszczalne jest zatem wprowadzenie wyjątku od zasady nadrzędności Konstytucji także w przypadku, w którym źródłem wyjątku miałoby być prawo międzynarodowe.

Z opisanych powyżej względów norma dopuszczająca przyznanie pierwszeństwa prawu Unii Europejskiej w razie jego kolizji z normami rangi konstytucyjnej jest niezgodna z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

1.2. Niezgodność z art. 2 Konstytucji – naruszenie zasady pewności prawa

Przyjęcie rozszerzonej wykładni art. 4 ust. 3 TUE w zw. z art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE, zgodnie z którą organy Państwa Członkowskiego są uprawnione lub zobowiązane do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP lub stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP, oznaczałoby w istocie przyjęcie modelu rozproszonej kontroli zgodności norm rangi konstytucyjnej z prawem Unii Europejskiej. Rozwiązanie to w istocie nadaje organom stosującym prawo, w tym każdemu sądowi, uprawnienie do samodzielnego ustalenia, czy i w jakim zakresie normy Konstytucji obowiązują i mogą być brane pod uwagę przy rozstrzygnięciu w konkretnym przypadku. W efekcie, faktyczna treść przepisów Konstytucji konkretyzowałaby się dopiero w momencie stosowania i, w zależności od osoby podejmującej rozstrzygnięcie, mogłaby przyjmować różne brzmienie. Niemożliwa do wykluczenia byłaby także sytuacja, w której w bardzo podobnych stanach faktycznych podejmowane byłyby różne rozstrzygnięcia. Biorąc pod uwagę szczególną funkcję przepisów Konstytucji, ich fundamentalne znaczenie dla gwarancji wolności i praw jednostki, taki stan prowadzi

[304] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49.
[305] P. Tuleja, komentarz do art. 8..., Nb. 35.

do niezgodności z art. 2 Konstytucji RP, w tym przede wszystkim z zasadą zaufania obywatela do państwa (zasadą lojalności państwa względem obywateli).

Urzeczywistnienie gwarancji pewności prawa polega w pierwszej kolejności na zapewnieniu stabilności systemu prawnego rozumianego jako całość wzajemnie oddziałujących ze sobą elementów. Nie jest zatem możliwe w sytuacji, w której akt normatywny hierarchicznie najwyższy, będący nie tylko wzorcem kontroli, ale także decydujący o kierunku wykładni i statuujący aksjologię systemu jako wewnętrznie spójnej konstrukcji, nie jest skutecznie zabezpieczony przed arbitralnymi modyfikacjami, a jego obowiązywanie jest uzależnione od zmiennych, trudnych do przewidzenia kryteriów.

Podkreślenia wymaga, że zasada zaufania obywatela do państwa uznawana jest za fundament państwa prawnego i jedną z najważniejszych zasad pochodnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak wynika z bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, niezbędnym elementem realizacji zasady zaufania obywatela do państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa w stopniu gwarantującym przewidywalność działań państwa wobec jednostki. Zasada ta, odnosząca się do systemu prawa jako całości, nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do Konstytucji, która, jako akt cieszący się przymiotem nadrzędności, stanowi fundament systemu i gwarancję ochrony wolności i praw. Podkreślić należy, że pewność prawa jest wartością samoistną, zespołem cech opisujących prawo niezależnie od jego konkretnej treści. Innymi słowy, pewność prawa jest przedmiotem ochrony także w sytuacjach, w których treść samego prawa może budzić wątpliwości uzasadniające podjęcie działań zmierzających do zmiany jego treści (na przykład ze względu na niezgodność tego prawa z prawem Unii Europejskiej). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że badając konstytucyjność aktów normatywnych, musi rozważyć, czy utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w wyniku wydania orzeczenia stwierdzającego jego niekonstytucyjność nie doprowadzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa w takim stopniu, że związane z tym ciężary dla podmiotów prawa przeważą korzyści płynące z usunięcia niekonstytucyjnego aktu

normatywnego z systemu prawnego[306]. Pewność prawa pełni bowiem przede wszystkim funkcje gwarancyjne wobec jednostki, chroniąc ją przed arbitralnością organów władzy i umożliwiając planowanie własnych działań oraz podejmowanie decyzji bez ryzyka, że obowiązujące prawo okaże się pozorne, niemożliwe do zrealizowania lub wyegzekwowania. Przyjmowanie rozwiązań, w których prawodawca godzi się na brak przewidywalności prawa w dziedzinach i materiach tak doniosłych, że zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym, narusza zatem art. 2 Konstytucji RP niezależnie od celu, któremu takie rozwiązanie miałoby służyć. Usprawiedliwieniem tak daleko idącej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki nie mógłby być zatem nawet obowiązek wywiązania się z międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej.

1.3. Niezgodność z art. 7 Konstytucji – naruszenie zasady legalizmu

Przyjęcie szerokiego rozumienia zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i lojalnej współpracy Unii Europejskiej i Państw Członkowskich budzi wątpliwości także ze względu na brak jednoznacznego określenia granic kompetencji podmiotów stosujących prawo do podejmowania rozstrzygnięć w materii wykładni przepisów rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konsekwencją przewidzianej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu jest ciążący na prawodawcy obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania kompetencji oraz ich dowolnego, arbitralnego wykonywania. Legalizmem działania organów władzy publicznej jest z kolei stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej organy władzy publicznej rozwijają aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi[307].

---

[306] Postanowienie TK z dnia 6 listopada 2008 r., 5/07, OTK-A 2008 Nr 9, poz. 163.

[307] W. Sokolewicz, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwaga 5.

W świetle powyższego, za niedopuszczalne trzeba uznać umożliwienie kreowania kompetencji w drodze aktu niebędącego aktem prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej oraz nadanie organom kompetencji o niedookreślonej treści. Naruszeniem zasady legalizmu jest także stworzenie właściwym władzom nadmiernego zakresu swobody i uznaniowości. Stopień konkretności normy kompetencyjnej może różnić się w zależności od regulowanej materii, niewątpliwie jednak powinien osiągać swoje maksimum w kwestii decydowania o rozstrzyganiu kolizji pomiędzy normami rangi konstytucyjnej a prawem Unii Europejskiej. Sfera ta, ze względu na doniosłość znaczenia dla systemu prawa, nie może być zatem pozostawiona do swobodnego uznania podmiotów stosujących prawo.

Tymczasem przyjęcie daleko idącego rozumienia zasady pierwszeństwa i lojalności, o którym mowa była we wcześniejszej części wniosku, oznaczałoby przyznanie kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć odnośnie do obowiązywania norm rangi konstytucyjnej w sposób nieznany Konstytucji – jako że źródłem tego uprawnienia byłoby *de facto* orzecznictwo TSUE. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, w takiej sytuacji nie sposób byłoby uznać, aby organ władzy publicznej działał na podstawie prawa w rozumieniu art. 7 Konstytucji.

Podkreślenia wymaga także, że, zgodnie z rozszerzonym rozumieniem zasady pierwszeństwa i lojalnej współpracy, podmiot stosujący prawo rozstrzygałby sprawy na podstawie kryterium „zapewnienia pełnej skuteczności przepisom Unii". Co więcej, granice tej kompetencji nie byłyby ustalone i dookreślone. Zgodnie bowiem z opisanym powyżej szerokim rozumieniem zasady pierwszeństwa i lojalności, na organy nałożony zostałby obowiązek „uczynienia wszystkiego, co niezbędne" w celu pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii. Sposób sformułowania normy kompetencyjnej, w tym przede wszystkim odesłanie do niedookreślonej kategorii „pełnej skuteczności" oraz brak ustanowienia granic kompetencji, wskazuje zatem na daleko idącą dowolność i uznaniowość działania podmiotu stosującego prawo. W materii tak doniosłej jak kompetencja do orzekania o normach rangi konstytucyjnej, podstawy prawne do wydania rozstrzygnięcia skonstruowane zostały zatem ogólnie, z

użyciem nieostrych pojęć, których jednolita w skali kraju definicja jest niemożliwa do wypracowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, szerokie rozumienie zasady pierwszeństwa i lojalnej współpracy, w ocenie Prezesa Rady Ministrów, nie spełnia wymogu zapewniania działania organu władzy publicznej w granicach prawa.

1.4. Niezgodność z art. 178 ust. 1 Konstytucji – naruszenie zasady podległości sędziów tylko Konstytucji oraz ustawom

Przyjęte w orzecznictwie TSUE szerokie rozumienie zasady pierwszeństwa i lojalności oddziałuje w sposób szczególny na sędziów, którzy rozstrzygają w sprawach kolizji pomiędzy normami należącymi do polskiego systemu prawa i porządku prawnego Unii Europejskiej. Co do zasady, pewien margines dyskrecjonalnej władzy sędziego jest legitymowanym, realnie koniecznym narzędziem rozstrzygania sporów i podlega ochronie[308]. W art. 178 ust. 1 Konstytucji RP wyraźnie jednak wskazano granice tej dyskrecjonalności – sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom. Konsekwencją tej zasady jest wykluczenie możliwości przyznania sędziom prawa kontroli zgodności aktów rangi ustawowej z Konstytucją RP, zarówno *in genere* jak i *in concreto*. W doktrynie prawa konstytucyjnego przeważa pogląd, zgodnie z którym sędziom nie przysługuje kompetencja do odmowy stosowania przepisów ustawy, nawet jeżeli w ocenie sędziego są one sprzeczne z Konstytucją RP[309]. W takim przypadku sędziowie są zobowiązani do uruchomienia przewidzianej prawem procedury, to jest zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (art. 193 Konstytucji RP). Podkreślić należy, że skoro ustawodawca konstytucyjny nie dopuścił możliwości kwestionowania przez sędziów przepisów ustawy, tym bardziej wykluczona powinna być możliwość zachowania podobnych uprawnień względem norm rangi konstytucyjnej. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do paradoksalnej sytuacji, w której sędziowie

[308] Wyrok TK z dnia 27 września 2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012 Nr 8, poz. 97.
[309] P. Wiliński, L. Karlik, komentarz do art. 178, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243,* red.: M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 60.

byliby związani normami ustawowymi silniej niż wiązałyby ich postanowienia Konstytucji RP. Takie rozumienie byłoby zaś sprzeczne z podstawą systemu hierarchii źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.

Potwierdzeniem powyższej interpretacji są przepisy statuujące w Konstytucji wyjątek od zasady związania sędziów ustawą, a mianowicie art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, który jednoznacznie gwarantuje pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie i prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, o ile wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację, w przypadku kolizji (niezgodności) tego prawa z ustawą. Przepisy te dopuszczają zatem stosowanie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i lojalnej współpracy Unii Europejskiej i Państw Członkowskich oraz stanowią konstytucyjną podstawę do ich realizowania przez podmioty stosujące prawo w Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja przewiduje jednak wyraźną granicę wyjątku od zasady przewidzianej w art. 178 ust. 1 Konstytucji, a sposób sformułowania art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji niewątpliwie nie pozwala na jego rozszerzającą wykładnię. Nie ulega zatem wątpliwości, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było jednoznacznie wykluczenie możliwości stosowania pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, w tym pierwotnego, względem norm rangi konstytucyjnej.

Z tego względu przyznanie sądom uprawnienia do (obowiązku) odstąpienia od stosowania Konstytucji narusza art. 178 ust. 1 Konstytucji.

2. Zarzuty dotyczące art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, rozumianego w ten sposób, że ze względu na zapewnienie skutecznej ochrony prawnej organ stosujący prawo jest uprawniony lub zobowiązany stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosować przepis, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą jako niezgodny z ustawą zasadniczą

Drugi z zarzutów przedstawionych w *petitum* wniosku dotyczy przyjętej przez TSUE wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którą

wyrażony w art. 19 ust. 1 akapit drugi wymóg zapewnienia przez Państwa Członkowskie skutecznej ochrony prawnej (sądowej), uprawnia bądź też obliguje właściwe organy do stosowania prawa w sposób niezgodny z Konstytucją. Przy tym, jako szczególny przypadek stosowania prawa z naruszeniem Konstytucji, zostało wprost wskazane w treści podniesionego zarzutu stosowanie przepisów, które na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utraciły moc obowiązującą ze względu na ich niezgodność z ustawą zasadniczą. Norma, która upoważnia bądź obliguje organy do stosowania prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, podważa zasadę najwyższej mocy prawnej (nadrzędności) ustawy zasadniczej, jak również pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym standardem przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej oraz zasadą legalizmu, zasadą podległości sądów tylko Konstytucji RP i ustawom, a także zasadą pewności prawa. Wynikająca z zakwestionowanej normy dyspozycja pomijania skutków derogacyjnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego podważa ponadto wyrażoną *expressis verbis* w Konstytucji moc powszechnie obowiązującą tych orzeczeń. Istotą przedmiotowego zarzutu jest zatem zakwestionowanie takiej wykładni przywołanych wyżej przepisów, która ze względu na kreowany jako nadrzędny wobec innych wartości konstytucyjnych cel, wyrażający się w konieczności zapewnienia skutecznej ochrony sądowej (prawnej), zakłada możliwość naruszenia przepisów ustawy zasadniczej w toku dokonywanych aktów stosowania prawa. Problem konstytucyjny, jaki dostrzega Prezes Rady Ministrów – stawiając przedmiotowy zarzut, koncentruje się wokół zgodności ze wzorcami konstytucyjnymi takiej interpretacji wynikającej z prawa Unii Europejskiej zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej), która dopuszcza stosowanie przepisów prawa przez właściwe organy, w tym sądy, z naruszeniem Konstytucji RP, a tym samym deprecjonuje pozycję ustawy zasadniczej w systemie prawa. W ujęciu abstrakcyjnym problem ten dotyczy możliwości odstąpienia od stosowania przepisów Konstytucji RP w celu zapewnienia realizacji traktatowej zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej), jak również konstytucyjnej dopuszczalności przyznania właściwym organom przez prawo Unii Europejskiej kompetencji w tym zakresie.

2.1. Niezgodność z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – naruszenie zasady nadrzędności Konstytucji RP

Kwestionowana przez Prezesa Rady Ministrów norma prawna ukształtowana w orzecznictwie TSUE na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE zawiera dyspozycję stosowania przepisów prawa przez właściwe organy Państwa Członkowskiego w sposób, który odbywa się z naruszeniem Konstytucji. Dyspozycja ta aktualizuje się w przypadku, gdy organ stwierdzi niewypełnienie przez Państwo Członkowskie obowiązku ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE, wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Zgodnie z zaskarżoną normą, efektywność traktatowej zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej) wymaga od organów Państw Członkowskich takiego stosowania przepisów krajowego porządku prawnego, które przedkłada osiągnięcie celu przedmiotowej zasady przed stosowaniem się do wyznaczonych w aktach rangi konstytucyjnej reguł krajowego systemu prawnego. W praktyce oznacza to, że w świetle wykreowanej przez TSUE normy prawa Unii zapewnienie skutecznej ochrony prawnej (sądowej) może być realizowane nawet z pogwałceniem norm konstytucyjnych Państwa Członkowskiego. Inaczej rzecz ujmując, zasady i porządek ustrojowy wynikające z norm konstytucyjnych Państwa Członkowskiego nie stanowią – zgodnie z zakwestionowaną normą – formalnych i materialnych granic dla działań podejmowanych w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Jak wyżej wskazano, zakwestionowana norma zawiera dyspozycję stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP, co jest równoznaczne z umożliwieniem, czy też zobowiązaniem właściwych organów do dokonywania aktów dekodowania norm prawnych z przepisów lub subsumpcji stanów faktycznych pod te normy, z naruszeniem przepisów Konstytucji RP. Omawiana kategoria obejmuje cały szereg działań organów stosujących prawo, które stoją w sprzeczności z zasadami i rozwiązaniami ustrojowymi przyjętymi w Konstytucji RP. Na zasadzie przykładu wskazać należy, że sytuacja taka będzie miała miejsce w przypadku, gdy organ opiera swoją właściwość, prowadzi postępowanie lub dokonuje rozstrzygnięcia w sprawie na

podstawie przepisów, które nie znajdują do niej zastosowania, bądź też czyni to bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, co jest równoznaczne z naruszeniem wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu. Z orzecznictwa TSUE, które doprowadziło do ukształtowania się zakwestionowanej normy, wynika jednoznacznie, że organy władzy państwowej mogą zastosować przepis, który jako niezgodny z Konstytucją utracił moc obowiązującą w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jak również odstąpić od stosowania obowiązujących przepisów ustaw i zastosować przepisy uchylone przez ustawodawcę, czy też podjąć – bez wyraźnej podstawy prawnej w przepisach prawa krajowego – działania, które pozostają w sprzeczności ze znajdującymi bezpośrednie zastosowanie przepisami Konstytucji RP.

Dyspozycja, którą wyraża zakwestionowana norma prawna, sprowadza się w istocie rzeczy do podważenia nadrzędnego charakteru Konstytucji i jej najwyższej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z przyjętą przez TSUE wykładnią art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE cel, jakim jest zapewnienie realizacji traktatowej zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej), może i powinien być osiągnięty nawet z naruszeniem norm rangi konstytucyjnej. W tak ukształtowanej zasadzie skutecznej ochrony sądowej (prawnej) wybrzmiewa więc sformułowana przez TSUE zasada prymatu prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym, w tym również przed unormowaniami konstytucyjnymi. Przybiera ona przy tym postać „zdeformowaną", powodującą dalej idącą interwencję w porządek konstytucyjny, niż miało to miejsce w pierwotnym sposobie ujęcia zasady pierwszeństwa. Problem ten został omówiony w części uzasadnienia dotyczącej zarzutu naruszenia art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE. W tym miejscu przypomnieć natomiast należy, że w przypadku stwierdzenia niezgodności przepisu prawa krajowego z prawem Unii, na podstawie zmodyfikowanej zasady pierwszeństwa powinny znaleźć zastosowanie nie tyle przepisy pierwotnego czy pochodnego prawa Unii, lecz w istocie wynikające z prawotwórczego orzecznictwa TSUE dyspozycje dotyczące sposobu stosowania prawa krajowego, których treść pozostaje w sprzeczności z obowiązującym w Państwie Członkowskim porządkiem konstytucyjnym. Kwestia niezgodności tak rozumianej zasady pierwszeństwa prawa Unii z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP została szczegółowo omówiona w poprzednim punkcie uzasadnienia zarzutów.

Wywiedziona przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE dyrektywa zapewnienia przez organy władzy skutecznej ochrony prawnej (sądowej) w sposób prowadzący do naruszenia Konstytucji pozostaje – w ocenie Prezesa Rady Ministrów – w oczywistej sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wynika ze zreferowanego wcześniej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, za utrwalone należy przyjąć stanowisko, zgodnie z którym: „*Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*"[310]. **Normy prawa Unii, również powstające w wyniku orzecznictwa TSUE (przy założeniu jednak, że orzecznictwo to nie przekracza granic działalności „prawotwórczej"), nie mogą zatem zakładać odstąpienia od stosowania, czy też naruszenia przepisów Konstytucji RP**. W przeciwnym razie ustawa zasadnicza zostałaby pozbawiona immanentnego przymiotu najwyższego prawa w polskim porządku prawnym. Godziłoby to również w normę kolizyjną wyznaczoną przez art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Pierwszeństwo przed ustawą nie oznacza i w świetle art. 8 ust. 1 Konstytucji RP nie może oznaczać pierwszeństwa umowy międzynarodowej przed Konstytucją RP. Reguła ta dotyczy również traktatów ustanawiających i regulujących funkcjonowanie Unii Europejskiej (ze względu na ich charakter prawny oraz tryb związania się nimi przez Rzeczpospolitą Polską), jak również norm prawnych wyinterpretowanych z ich treści przez TSUE. W kontekście przywołanych przepisów ustawy zasadniczej, podważa konstytucyjne zasady systemu prawa stanowionego norma prawa Unii, która uprawnia lub zobowiązuje do stosowania prawa w sposób niezgodny z Konstytucją. Do takiego

[310] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49 oraz wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010 Nr 9, poz. 108.

zaś działania – jak to zostało wyżej wskazane – upoważnia zakwestionowana norma, wywiedziona przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE.

Odczytując zasadę nadrzędności Konstytucji w kontekście zasady bezpośredniości jej stosowania, należy również zwrócić uwagę, że **realizacja wyrażonej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej) powinna się odbywać z uwzględnieniem reguł konstytucyjnych właściwych dla porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej**. Wymaga jednoznacznego podkreślenia, że Konstytucja przewiduje szereg gwarancji ochrony sądowej praw jednostek i podmiotów przez nie tworzonych. Zasadnicze, choć nie jedyne, zasady systemu ochrony prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczają przepisy: art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zapewniającego prawo do sądu, art. 78 Konstytucji, statuującego prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz art. 176 ust. 1, przewidującego, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Materia objęta zakresem przedmiotowym zakwestionowanej normy obejmuje zatem kwestie relewantne konstytucyjnie. Wynikająca z art. 8 ust. 2 Konstytucji konieczność współstosowania unormowań ustawy zasadniczej i zakwestionowanej normy oznacza zaś, że przepis art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE należy odczytywać z poszanowaniem norm konstytucyjnych, a więc stosując wykładnię prokonstytucyjną. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie może zostać uznana za zrealizowaną, gdy – ta jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku – norma prawna wprost nakazuje stosować prawo w sposób niezgodny z Konstytucją RP.

Mając na uwadze powyższe, Prezes Rady Ministrów stoi na stanowisku, że zakwestionowana norma prawa Unii, która przewiduje stosowanie przepisów prawa przez organy krajowe z naruszeniem Konstytucji RP, jest niezgodna z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

2.2. Niezgodność z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP – naruszenie zasady przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej

Prezes Rady Ministrów zarzuca dokonanej przez TSUE prawotwórczej wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE naruszenie wynikających z art. 90 ust. 1 Konstytucji zasad przekazywania organizacji międzynarodowej, w tym ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska, kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. TSUE, orzekając *ultra vires*, wykroczył bowiem poza zakres kompetencji przekazanych Unii Europejskiej przez Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, a także wyznaczył nowe kompetencje niektórym organom władzy państwowej, w tym zwłaszcza sądom, pozostające w sprzeczności z zasadniczymi unormowaniami Konstytucji, kształtującymi sferę suwerenności narodu i państwa. **Postawiony zarzut materializuje się zatem zarówno w aspekcie formalnoprawnym, dotyczącym kompetencji TSUE do faktycznego wykreowania zaskarżonej normy prawnej, jak i w ujęciu materialnym, odnoszącym się do treści normatywnej wyinterpretowanej z przywołanych wyżej przepisów TUE.**

Przystępując do UE Rzeczpospolita Polska przekazała na jej rzecz niektóre kompetencje organów władzy państwowej. Jak bowiem zauważa Trybunał Konstytucyjny: „*Przekazanie kompetencji jest podstawową konsekwencją procesu integracji europejskiej, mającą oparcie z w postanowieniach ustawy zasadniczej i w bezpośrednio wyrażonej woli Narodu*"[311]. Potwierdzeniem takiego sposobu wyposażenia Unii Europejskiej w niektóre kompetencje przynależne suwerennej władzy poszczególnych Państw Członkowskich jest wyrażona w art. 5 ust. 2 TUE zasada przyznania, zgodnie z którą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą zaś do Państw Członkowskich. Wiążąc się Traktatami stanowiącymi prawo pierwotne Unii Europejskiej, Rzeczpospolita zaakceptowała zakres kompetencji Unii Europejskiej, określonych następnie jako wyłączne lub współdzielone, jak również ramy instytucjonalne Unii, w tym właściwość rzeczową poszczególnych instytucji. Natomiast wymagane przez art. 90 ust. 1 Konstytucji RP powierzenie UE kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a następnie modyfikacja zakresu tych

[311] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010 Nr 9, poz. 108.

kompetencji, odbyły się w drodze ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony, po uprzedniej zgodzie na ratyfikację wyrażonej odpowiednio w referendum ogólnokrajowym (art. 90 ust. 3 Konstytucji RP) oraz w ustawie przyjętej kwalifikowaną większością głosów (art. 90 ust. 2 Konstytucji RP). Zakres dokonanego powierzenia kompetencji wyznacza więc z jednej strony treść Traktatów, a z drugiej strony wzorzec konstytucyjny określający granice cedowania na organizację międzynarodową niektórych kompetencji organów władzy. Zasady przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej zostały przywołane przy omawianiu art. 90 ust. 1 Konstytucji, jako wzorca kontroli kwestionowanych norm prawnych. W tym miejscu należy natomiast przypomnieć jednoznaczne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym **zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej** ***„wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres"***[312]. Stwierdzenie to będzie miało zasadnicze znaczenie dla przedstawionej niżej argumentacji wskazującej na naruszenie granic przekazania kompetencji.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE zasadnicza kompetencja TSUE wyraża się w zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Natomiast wśród szczegółowych zadań TSUE Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymienia m.in.: orzekanie w przedmiocie naruszenia przez Państwo Członkowskie zobowiązań traktatowych (art. 258-260 TFUE), nakładanie na Państwo Członkowskie ryczałtów lub okresowych kar pieniężnych (art. 260 ust. 2 i 3 TFUE), kontrolowanie legalności aktów prawnych przyjmowanych przez instytucje UE (art. 263 TFUE), orzekanie w przedmiocie zaniechania działań przez instytucje UE (art. 265 TFUE) oraz orzekanie w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Kompetencje TSUE pozostają zróżnicowane w obszarze prawa pierwotnego i pochodnego UE. W tym pierwszym przypadku polegają one na interpretowaniu postanowień Traktatów, zaś w tym drugim także na decydowaniu o obowiązywaniu aktu prawa pochodnego[313].

---

[312] *Ibidem.*

[313] Zob. D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne. Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?*, Warszawa 2016, s. 61.

Analiza zakresu umocowania traktatowego TSUE (na podstawie przepisów TUE i TFUE) w kontekście art. 90 ust. 1 Konstytucji i zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, prowadzi do wniosku, że umocowanie to nie może obejmować „kompetencji prawotwórczych" – i to zarówno w zakresie prawa UE, jak i prawa Państw Członkowskich – rozumianych jako uprawnienie do takiej interpretacji postanowień Traktatów, która prowadzi do rozszerzenia zakresu kompetencji przyznanych Unii przez Państwo Członkowskie i modyfikowania determinowanych konstytucyjnie kompetencji poszczególnych organów Państw Członkowskich. Pozbawione podstaw prawnych pozostaje zatem stosowanie przez TSUE wykładni prawotwórczej, której rezultatem jest w istocie rzeczy wykreowanie nowych norm prawnych podważających podstawy porządku konstytucyjnego Państwa Członkowskiego, zwłaszcza w sposób, który ogranicza jego suwerenność. Przypadek taki będzie zaś miał miejsce, gdy stworzona przez TSUE norma obliguje organy władzy państwowej do stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą, w tym do ignorowania skutków orzeczeń sądu konstytucyjnego, czy też odejścia od zasady wykładni prokonstytucyjnej. W tym miejscu należy również nawiązać do wyrażonego w doktrynie poglądu, że TSUE nie jest uprawniony, aby wypowiadać się w sprawie obowiązywania aktów normatywnych Państw Członkowskich. Trybunał może jedynie stwierdzić, że określony akt prawny jest niezgodny z prawem UE, co jednak nie powoduje jego usunięcia z obrotu prawnego[314]. Nie mając legitymacji do derogowania przepisów stanowionych przez właściwe organy Państwa Członkowskiego, TSUE tym bardziej nie jest – w ocenie Prezesa Rady Ministrów – uprawniony do dokonywania takiej interpretacji postanowień traktatowych, która zobowiązuje organy krajowe do odstąpienia od stosowania Konstytucji RP, gdyż to *de facto* byłoby równoznaczne z wejściem w rolę ustrojodawcy.

Przyjęta przez TSUE, a zakwestionowana przez Prezesa Rady Ministrów, wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE w sposób jednoznaczny nosi znamiona działania w ramach nieprzysługującej TSUE „kompetencji

[314] G.A. Bermann, *Marbury v. Madison and European Union „Constitutional" Review*, "The George Washington International Law Review" 2004, nr 36, s. 560; https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1899&context=faculty_scholarship [dostęp 11.03.2021 r.].

prawotwórczej", rozumianej w sposób omówiony w poprzednim akapicie. TSUE w procesie wykładni przywołanych przepisów nie tyle bowiem odczytuje treść normy traktatowej, co systematycznie ją rozwija i uzupełnia, znacząco wychodząc przy tym poza brzmienie interpretowanego przepisu, przyznając sobie nowe kompetencje oraz ingerując w zasadę poszanowania suwerenności państwa w procesie integracji europejskiej. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów literalne brzmienie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten jest adresowany do Państw Członkowskich. Zakres podmiotowy omawianej regulacji został bowiem wyznaczony przez wskazanie grupy podmiotów prawa międzynarodowego, określonych – ze względu na akces do Unii – mianem Państw Członkowskich. Powołany przepis nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Należy go więc rozumieć jako dyspozycję stworzenia na poziomie krajowym ram instytucjonalnych, materialnych i proceduralnych, pozwalających zagwarantować jednostkom przed sądami krajowymi ochronę ich praw w unijnym obrocie prawnym. Przy tym wyłącznie Państwom Członkowskim przysługuje kompetencja i wynikająca z niej swoboda wyboru wprowadzanych środków ochrony prawnej, co sprzyja zachowaniu wewnętrznej spójności rozwiązań normatywnych przyjętych w poszczególnych systemach prawnych. Jak wynika z powyższego, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie kreuje normy o charakterze materialnoprawnym, a więc wyznaczającej konkretny treściowo standard ochrony prawnej. Przepis ten nie posiada przymiotów umożliwiających jego bezpośrednie stosowanie[315]. Jednocześnie nie stanowi on źródła kompetencji UE. W jego literalnym brzmieniu nie zostało w szczególności zawarte jakiekolwiek upoważnienie dla TSUE do bezpośredniego czy też pośredniego (przez powierzanie kompetencji organom stosującym prawo) kształtowania środków ochrony prawnej w poszczególnych Państwach Członkowskich. Wykładnia językowa art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie pozwala zatem TSUE wpływać na kształt i zakres konstytucyjnych kompetencji organów władz Państw Członkowskich. Mając na uwadze związanie UE zasadą przyznania kompetencji i wynikającej z niej dyrektywy realizacji

[315] Por. B. Wegener, komentarz do art. 19, [w:] *EUV-AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta mit Kommentar*, red.: C. Callies, M. Ruffert, Munchen 2016, s. 308-330 – powołano za: M. Muszyński, zdanie odrębne do postanowienia TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20, OTK-A 2020 poz. 60.

określonych w Traktatach celów jedynie w granicach przyznanych kompetencji (art. 5 ust. 2 TUE), w ocenie Prezesa Rady Ministrów rozszerzanie kompetencji TSUE o możliwość tworzenia norm, które w istocie prowadzą do naruszenia niektórych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, nie znajduje ponadto uzasadnienia w wykładni systemowej i funkcjonalnej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz postanowień traktatowych.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, TSUE przypisał sobie (wykreował na swoją rzecz) „kompetencję do tworzenia kompetencji", pozwalającą na przyznawanie organom Państw Członkowskich kompetencji, których te nie posiadają, a których realizacja wiąże się z naruszeniem porządku konstytucyjnego, w tym m.in. w zakresie kontroli konstytucyjności prawa. W świetle zakwestionowanej normy TSUE stał się więc „dysponentem" kompetencji, których wykonywanie prowadzi do naruszeń przepisów Konstytucji, szczegółowo omówionych w pozostałych punktach uzasadnienia omawianego zarzutu. **Wykładnia prawotwórcza, która prowadzi do rozszerzenia zakresu kompetencji przekazanych UE, a w tym przypadku konkretnie kompetencji TSUE, pozostaje sprzeczna z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, upoważniającym do przekazania wyłącznie jednoznacznie określonych kompetencji w niektórych sprawach i w sposób, który nie narusza konstytucyjnych gwarancji suwerenności państwa, zakazując jednocześnie poszerzania zakresu przekazanych kompetencji z obejściem procedury przewidzianej w Konstytucji.** Przekazanie niektórych kompetencji władz państwowych organizacji międzynarodowej należy postrzegać w kategoriach ingerencji w zasadę suwerenności państwa, polegającej na odjęciu pewnego wycinka władztwa państwowego i przekazaniu go organizacji międzynarodowej, ze wszystkimi tego konsekwencjami m.in. w postaci konieczności podporządkowania się aktom władczym tej organizacji, podejmowanym w ramach przekazanej kompetencji. Wzgląd na zasadę suwerenności państwa i nadrzędność Konstytucji powoduje, że nawet gdyby wbrew brzmieniu norm traktatowych uznać za wyraźnie dopuszczoną orzecznictwem TSUE wykładnię prawotwórczą Traktatów pozwalającą na poszerzanie kompetencji Unii, to jednak legitymizacja takiej praktyki na poziomie unijnym nie oznacza automatycznego przekazania Unii nowej kompetencji czy też rozszerzenia zakresu kompetencji dotychczasowych we wskazanym obszarze,

gdyż przekazanie kompetencji w takim przypadku może się odbywać wyłącznie w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Naruszenie wskazanego standardu konstytucyjnego doprowadzi zaś do swego rodzaju „przywłaszczenia" (uzurpacji) kompetencji organów władzy państwowej przez Unię.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów przywołane w części wniosku dotyczącej przedmiotu kontroli orzecznictwo TSUE, które doprowadziło do ukształtowania zakwestionowanej normy, stanowi przejaw działania *ultra vires*. **Rzeczpospolita Polska nie przekazała bowiem Unii Europejskiej kompetencji, w wykonaniu której TSUE byłby uprawniony przyznawać organom krajowym uprawnienia do odstąpienia od stosowania niektórych przepisów Konstytucji, w tym również działania w sposób sprzeczny z postanowieniami Konstytucji. W aspekcie formalnym (proceduralnym) zakwestionowana norma prawna została wykreowana z naruszeniem granic przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej wynikających z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.**

Niezgodność poddanej kontroli normy prawnej z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP przejawia się również w sferze materialnej, a więc w samej treści tej normy. Jej dyspozycja wyraża bowiem skierowany do organów Państw Członkowskich nakaz stosowania prawa w sposób pozostający w sprzeczności z uregulowaniami rangi konstytucyjnej. W celu realizacji zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej) organy władzy państwowej zostały zobligowane w szczególności do stosowania przepisu, który w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą jako niezgodny z wzorcami konstytucyjnymi, a także do pominięcia obowiązujących przepisów ustawy i stosowania przepisów uchylonych przez ustawodawcę, bądź działania bez wyraźnej podstawy w przepisach prawa stanowionego, co jest równoznaczne z wykroczeniem poza zasadę praworządności. Dyspozycja ta ma charakter warunkowy – wskazane działania mogą zostać podjęte jedynie w przypadku stwierdzenia przez organ naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. To zatem od dokonanej przez organ oceny okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, będzie zależało, czy podejmie on przywołane wyżej działania. Z tego też względu opisany mechanizm należy postrzegać w kategoriach przyznania kompetencji organom władzy

państwowej. Wyraźnie podkreślić przy tym należy, że są to kompetencje, których organy te nie mogą posiadać ze względu na ich sprzeczność z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Co istotne, **powierzenie rzeczonej kompetencji nieuprawnionym konstytucyjnie organom władzy państwowej na mocy kwestionowanej normy prawnej stanowi niedopuszczalną ingerencję w sferę, w której w sposób szczególny manifestuje się suwerenność państwa**. Kompetencje te dotyczą bowiem bezpośrednio stanowienia reguł konstytucyjnych i kontroli ich przestrzegania. Po pierwsze, ich skutkiem jest bezpośrednie zakwestionowanie zasady nadrzędności Konstytucji oraz zasady praworządności, stanowiących naczelne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Przy tym zakwestionowanie zasad konstytucyjnych polega w tym przypadku na wprowadzeniu nowych reguł o mocy *de facto* wyższej niż przepisy Konstytucji, a zakładających – gdy jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – możliwość naruszania norm konstytucyjnych, a więc norm aktu prawnego stanowiącego wyraz i normatywne ucieleśnienie suwerenności Narodu i Państwa Polskiego, których przestrzeganie stanowi gwarancję tej suwerenności. Po drugie, kompetencje te podważają również skuteczność instytucji kontroli konstytucyjności prawa, a więc podważają rozwiązania ustrojowe, których zadaniem jest zapewnienie nadrzędności obowiązywania i stosowania Konstytucji w procesie stanowienia prawa. W tym kontekście ponownie przywołać należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, jednoznacznie wybrzmiewające z uzasadnień wyroków w sprawach o sygn. akt K 18/04 oraz K 32/09, zgodnie z którymi: „(...) *ani art. 90 ust. 1, ani art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności* ***wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne***"[316].

[316] Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49 oraz wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010 Nr 9 poz. 108.

Zgodnie z zasadami wywiedzionymi przez Trybunał Konstytucyjny z art. 90 ust. 1 Konstytucji zasadnicze kompetencje w sprawach dotyczących suwerenności państwa nie mogą zostać skutecznie przekazane organizacji międzynarodowej. Jednocześnie, nie dysponując kompetencjami innymi niż przekazane przez Państwa Członkowskie, Unia nie może dokonać rozdysponowania kompetencjami, których nie otrzymała. Analogicznie, nie jest legitymowana, aby rozdysponować kompetencjami, których ze względu na swego rodzaju „bezpieczniki suwerenności" zawarte w art. 90 ust. 1 Konstytucji, otrzymać nie mogła. Konkludując, **zakwestionowana norma przyznaje organom władz państwowych Rzeczypospolitej Polskiej – przede wszystkim sądom – kompetencje, do dysponowania którymi Unia Europejska nie jest uprawniona, ponieważ znajdują się one poza zakresem skutecznego przekazania zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP**. Tym samym treść tej normy pozostaje w sprzeczności z wzorcem kontroli rekonstruowanym na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

2.3. Niezgodność z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP – podważenie mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Zakwestionowana w pkt 2 *petitum* wniosku norma prawna, która została ukształtowana w orzecznictwie TSUE na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, przewiduje, że dla zapewnienia realizacji zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej) właściwe organy, w tym sądy, powinny odstąpić od zastosowania się również tych zmian w prawie, które dokonane zostały na mocy orzeczeń sądu konstytucyjnego. Egzemplifikację prowadzonej w ten sposób wykładni stanowi wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., sygn. akt C-824/18, wydany w sprawie zainicjowanej odesłaniami (pytaniami) prejudycjalnymi Naczelnego Sądu Administracyjnego, osadzający poddaną kontroli normę prawną w polskim porządku ustrojowym. W pkt 1 sentencji tego wyroku TSUE posłużył się formułą: *„odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny"*[317]. Uzasadnienie orzeczenia nie pozostawia wątpliwości, że pojęcie zmiany o charakterze konstytucyjnym obejmuje sytuację, gdy określony przepis utracił moc obowiązującą w rezultacie orzeczenia o jego niezgodności

[317] Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 148.

z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Uzasadniając wyrok TSUE wprost bowiem wskazał na konieczność pominięcia skutków wyroku z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 44 ust. 1a *ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*[318], zwanej dalej „ustawą o KRS", jest niezgodny z art. 184 Konstytucji. Przypomnieć należy, że jeden z badanych wówczas przez Trybunał Konstytucyjny problemów obejmował zagadnienie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie rozpatrywania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Kognicja ta wynikała właśnie z zakwestionowanego art. 44 ust. 1a ustawy o KRS. Zdaniem Trybunału, ani procedura, w której są rozpatrywane przedmiotowe odwołania, ani charakterystyka ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie predestynuje tego sądu do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Jak bowiem podniesiono w uzasadnieniu wyroku: „(...) *trudno przyjąć, że ustawodawca zakłada, że »rodzaj» lub «charakter» uchwały KRS, o której mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o KRS oddaje ją we właściwość rzeczową sądów administracyjnych, skoro co do zasady do kontroli powołany jest Sąd Najwyższy, a jedynie w przypadku* lex specialis *z art. 44 ust. 1a ustawy o KRS odwołanie rozpatrywać miałby Naczelny Sąd Administracyjny. Sama instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest, jak Trybunał przypomniał powyżej, efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06, jednak nie powinna być ona wcielana w życie w postaci postępowania, które podlega zupełnie różnym sądom. Jest to rodzaj hybrydowego postępowania, gdzie nie sądy różnych instancji, ale sądy zupełnie różnego rodzaju rozpatrują te same sprawy, w oparciu o te same przepisy, w odniesieniu do różnych podmiotów. Skoro ustawodawca przekazał sprawy tego typu kognicji sądów powszechnych, należy uznać, że ich istotą nie jest kontrola administracji publicznej, którą Konstytucja powierza sądownictwu administracyjnemu*"[319]. Orzekając o niezgodności art. 44 ust. 1a ustawy o KRS Trybunał wskazał ponadto wyraźnie na skutki poczynionego rozstrzygnięcia, stwierdzając *expressis verbis*, że przepis ten „*przestanie być częścią obowiązującego porządku*

[318] Dz. U. z 2021 r. poz. 269.
[319] Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17.

prawnego". Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że „*Uchylenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS w związku z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu*"[320].

Uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z ustawą zasadniczą przepis art. 44 ust. 1a ustawy o KRS utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw RP, tj. 1 kwietnia 2019 r. Mimo to TSUE, w przywołanym wyżej orzeczeniu z dnia 2 marca 2021 r., uznał za obowiązującą normę prawną, zgodnie z którą Naczelny Sąd Administracyjny, po uprzednim stwierdzeniu, że doszło do naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, powinien – wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego – uznać swoją wcześniejszą właściwość do rozpoznania odwołań, które zostały wniesione przed zaistnieniem zmian prawnych spowodowanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to w praktyce konieczność zignorowania skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego hierarchiczną niezgodność z wzorcem konstytucyjnym art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, stanowiącego podstawę prawną kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie rozpoznawania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa.

Jak wynika z art. 190 ust. 3 Konstytucji, skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność określonego przepisu z wzorcem kontroli zajmującym hierarchicznie wyższą pozycję w systemie prawa, jest utrata mocy obowiązującej tego przepisu, a więc jego derogacja. Przepis traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie orzeczenia Trybunału, tj. co do zasady z dniem ogłoszenia orzeczenia w organie urzędowym, w którym był ogłoszony przepis objęty rozstrzygnięciem Trybunału. W sentencji wyroku Trybunał może również określić inny termin utraty mocy obowiązującej, na zasadach określonych w art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Derogacja niekonstytucyjnego przepisu powoduje, że należy zaprzestać jego stosowania, a zatem niedopuszczalne jest, aby stanowił on podstawę rozstrzygnięć czy

[320] *Ibidem.*

innych działań organów władzy. W przywołanym wyżej przykładzie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS derogacja na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny utracił kognicję do rozpatrywania odwołań od uchwał KRS, zatem nie może prowadzić postępowań w tych sprawach, a tym bardziej wydawać orzeczeń co do *meritum*. Tymczasem, zgodnie z normą wywiedzioną przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować przepis, który w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie obowiązuje w systemie prawa, jak również nie cieszy się domniemaniem konstytucyjności, a jego niezgodność z Konstytucją nie może budzić wątpliwości. Norma, której dyspozycja dopuszcza takie działanie, stanowi zlekceważenie określonych w Konstytucji skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i jego mocy powszechnie obowiązującej. **Szczególna, zagwarantowana konstytucyjnie, moc wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywiera skutek wobec wszystkich organów władzy, w tym także sądów**. Jak zauważa Z. Czeszejko-Sochacki: „*moc powszechnie obowiązująca orzeczeń TK powoduje, że* ***wszystkie inne organy władzy publicznej, również organy władzy sądowniczej, mają obowiązek przestrzegania i stosowania tych orzeczeń***”[321]. **Ukształtowana przez TSUE na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE norma prawna, która zdejmuje z organów stosujących prawo obowiązek respektowania mocy powszechnej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stoi zatem w oczywistej sprzeczności z art. 190 ust. 1 Konstytucji.**

2.4. Niezgodność z art. 7 Konstytucji RP – naruszenie zasady legalizmu

Przyjęcie przez TSUE wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, zobowiązującej organy władzy państwowej do stosowania przepisów, które utraciły moc obowiązującą na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w sposób rażący narusza wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu. Wyinterpretowana przez TSUE norma, nakładając obowiązek działania (orzekania) na organy krajowe z zastosowaniem przepisów niebędących już częścią polskiego systemu prawa, zmusza organy krajowe do podejmowania czynności bez żadnej obowiązującej podstawy

[321] Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja, skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 12, s. 28.

prawnej. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, *„Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki"*[322]. Nie można przyjąć, iż w świetle Konstytucji dopuszczalne jest uznanie orzeczenia TSUE jako wiążącej normy prawnej (źródła prawa), która jednocześnie może stanowić odpowiednią podstawę prawną do orzekania przez sąd.

Przedstawiona wykładnia ponadto prowadzi do nadania sądowi uprawnienia, którego nie zna polska konstytucja, tj. kompetencji badania niezawisłości i niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *„kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać"*[323]. Przeprowadzenie wykładni przepisów prawa pierwotnego UE przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie może zostać uznane za prawidłowe źródło kompetencji dla polskiego sądu – zasada legalizmu zawarta w Konstytucji RP wymaga istnienia jednoznacznych i precyzyjnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

W wyroku z dnia 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18, TSUE zobowiązał Naczelny Sąd Administracyjny do prowadzenia postępowania na podstawie uchylonych wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawy o KRS. Ponadto TSUE *de facto* nadał kompetencję NSA do przeprowadzenia postępowania w zakresie badania niezależności i niezawisłości Krajowej Rady Sądownictwa. Obie decyzje w zakresie działania NSA, stanowią wprost naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Jak słusznie zauważa doktryna *„z art. 7 Konstytucji RP wynika więc obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do*

[322] Wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., P 12/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 47.
[323] Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006 Nr 6, poz. 66.

działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania"[324]. Należy zwrócić uwagę, iż przyznane przez TSUE kompetencje, która nie mają umocowania w przepisach prawa, dodatkowo wymagają od NSA arbitralnej oceny niezawisłości i niezależności innego konstytucyjnego organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa.

2.5. Niezgodność z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP – naruszenie zasady podległości sądów tylko Konstytucji RP oraz ustawom

Zakwestionowana norma w zakresie, w jakim odnosi się do sądów krajowych, uprawniając je lub zobowiązując do stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP, powinna być rozpatrywana również w kontekście wzorca kontroli zrekonstruowanego na podstawie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Podleganie Konstytucji RP wiąże się bowiem z obowiązkiem stosowania przepisów ustawy zasadniczej. Z obowiązku tego nie może zwolnić również norma prawa Unii. Szczegółowa argumentacja w tym zakresie została przedstawiona w uzasadnieniu zarzutu dotyczącego niezgodności art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE – z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP i zachowuje aktualność również w odniesieniu do normy zrekonstruowanej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, która zawiera w sobie element charakterystyczny dla zasady pierwszeństwa prawa Unii, przewidując, że w celu zapewnienia realizacji zasady skutecznej ochrony prawnej sądy są uprawnione lub obowiązane stosować prawo w sposób niezgodny z Konstytucją RP.

2.6. Niezgodność z art. 2 Konstytucji RP – naruszenie zasady pewności prawa

Prezes Rady Ministrów dostrzega również konieczność skonfrontowania zakwestionowanej normy z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasadą pewności prawa. Zasada ta powinna być przy tym rozpatrywana jako istotny czynnik w procesie budowania i umacniania zaufania jednostek do państwa i prawa. Jej istotą jest bowiem zapewnienie jednostkom bezpieczeństwa prawnego, które wyraża się w tym, że mimo dokonywanych przez prawodawcę systematycznych zmian przepisów prawa, treść wprowadzanych regulacji

[324] P. Tuleja, *komentarz do art. 7...*, Nb. 14.

daje możliwość przewidzenia działań organów państwa i planowania na tej podstawie działań własnych. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny: „*W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty*”[325].

W ocenie Prezesa Rady Ministrów hierarchiczny porządek systemu prawa powszechnie obowiązującego, oparty na zasadzie nadrzędności Konstytucji, stanowi jedną z gwarancji bezpieczeństwa prawnego jednostki. Z jednej bowiem strony, stwarza – z uwzględnieniem roli Trybunału Konstytucyjnego w procesie hierarchicznej kontroli norm – przestrzeń dla stosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a z drugiej zapewnia poszanowanie wolności i praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej. Tymczasem zakwestionowana norma prawa Unii Europejskiej, która uzurpując sobie pierwszeństwo stosowania (a konsekwentnie więc i obowiązywania) przed regulacjami konstytucyjnymi, prowadzi do destabilizacji – swego rodzaju „rozchwiania” – hierarchii źródeł prawa, godzi wprost w bezpieczeństwo prawne i zasadę pewności prawa. Stwarza bowiem stan niepewności po stronie jednostek co do obowiązywania określonych przepisów (norm) oraz zasad ich stosowania przez właściwe organy. **Zdaniem Prezesa Rady Ministrów nie można mówić o pewności prawa i bezpieczeństwie prawnym, gdy przepis niższej rangi niż Konstytucja modyfikuje wynikające z ustawy zasadniczej zasady obowiązywania i stosowania prawa, nie posiadając ku temu stosownego umocowania konstytucyjnego, opartego w przypadku prawa Unii Europejskiej na przekazaniu kompetencji zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.**

W omawianym kontekście podnieść należy, że uczestnicy obrotu prawnego mają słuszne prawo oczekiwać, iż przepis uchylony na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodny z Konstytucją, utracił swą moc obowiązującą i wobec tego nie może stanowić podstawy rozstrzygnięć dokonywanych przez podmioty stosujące prawo. Zakwestionowana w niniejszym wniosku norma prawna pozbawia

[325] Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000 Nr 5, poz. 138; tak również m.in. wyrok TK z dnia 6 lipca 2004 r., P 14/03, OTK-A 2004 Nr 7, poz. 6; wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK 2001 Nr 4, poz. 81 oraz wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK-A 2015 Nr 5, poz. 62.

uczestników obrotu takiej pewności, pozwalając organom stosującym prawo, aby w zależności od dokonanej oceny określonych okoliczności faktycznych i prawnych nadal stosowały niezgodny z Konstytucją przepis, który uległ derogacji na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Omawiany stan niepewności prawnej wynika ponadto z faktu, że zgodnie z zakwestionowaną normą prawa Unii Europejskiej, względy zapewnienia skutecznej ochrony sądowej (prawnej) przemawiają również za odstąpieniem od prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa oraz od samoistnego stosowania przepisów Konstytucji, które powinny być w ten sposób stosowane. Otwiera to drogę przykładowo do kwestionowania przez podmioty stosujące prawo pozycji ustrojowej i kompetencji konstytucyjnych organów państwa, podważania przez te podmioty skuteczności powołania określonych osób do sprawowania urzędu, dokonanego na podstawie samoistnie stosowanych przepisów Konstytucji, jak również do podważania statusu prawnego osób powołanych w ten sposób. Ten ostatni przypadek w sposób szczególnie wyraźny egzemplifikuje stan niepewności prawnej wywołany przez zakwestionowaną normę wywiedzioną z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE. Osoby rozważające wybór ścieżki kariery zawodowej związanej ze sprawowaniem określonego urzędu nie mogą bowiem – podejmując istotne życiowe decyzje – mieć wymaganej od prawa pewności, że akt ich powołania, mimo dokonania go w sposób zgodny z wymogami Konstytucji i ustaw, nie zostanie zakwestionowany na mocy stosowanej przez TSUE wykładni normotwórczej prawa Unii Europejskiej. Niepewność sytuacji prawnej sięga jednak w omawianym przypadku dalej, gdyż dotyczy również podmiotów, o których sytuacji będą rozstrzygać osoby powołane do pełnienia urzędu we wskazanych wyżej okolicznościach.

W przypadku normy wywiedzionej przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE zasada pewności prawa została naruszona nie tylko przez systemowe skutki jej stosowania, na co wskazano wyżej, lecz także przez brak precyzji i niedookreśloność treści przedmiotowej normy. Należy podkreślić, że zgodnie z wykładnią poczynioną przez TSUE, uprawnienie bądź obowiązek stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją wiązane są z koniecznością zapewniania skutecznej ochrony sądowej (prawnej). Jednocześnie przepisy prawa Unii Europejskiej nie określają szczegółowych, konkretnych rozwiązań prawnych, które

należy wdrożyć, aby ochronę prawną można było uznać za skuteczną – jak już była o tym mowa wcześniej, kompetencja i związana z tym swoboda regulacyjna w tym zakresie należą do poszczególnych Państw Członkowskich. W tym kontekście zauważyć należy, że w praktyce kształt pożądanych rozwiązań służących zapewnieniu ochrony prawnej kształtowany jest jednak w drodze orzecznictwa TSUE. Tym samym, dokonując wykładni Traktatów, TSUE określił również przypadki, gdy poziom ochrony sądowej (prawnej) nie jest wystarczający, a więc w istocie ukształtował hipotezę zakwestionowanej normy. Określona w ten sposób treść zakwestionowanej normy prawnej nie jest jednak precyzyjna i jednoznaczna. Jako przykład powołać należy wskazywany już wcześniej wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18. Trybunał Sprawiedliwości, do opisu okoliczności, które przemawiają za koniecznością stosowania przepisów prawa z naruszeniem Konstytucji, posłużył się wówczas klauzulami niedookreślonymi, otwierającymi organom krajowym drogę do arbitralnych rozstrzygnięć. Zgodnie bowiem z normą prawną ukształtowaną przez TSUE do rzeczonych okoliczności zaliczają się m.in. zmiany w prawie, które „(...) *mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wspomnianych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa na czynniki zewnętrze, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym*". Ogólność i niewielka precyzja użytych w przywołanym fragmencie sformułowań przejawia się m.in. w braku jakiegokolwiek określenia jednostek, w których przekonaniu mogą powstać uzasadnione wątpliwości wobec sędziów, czy też posłużeniu się pojęciem „czynniki zewnętrzne", którego zakres znaczeniowy jest bardzo szeroki, a granice trudne do jednoznacznego zdefiniowania. W omawianym przypadku niedookreśloność normy powoduje, że stosujące ją poszczególne składy Naczelnego Sądu Administracyjnego (oraz składy innych sądów) mogą w analogicznych przypadkach dochodzić do całkowicie rozbieżnych ustaleń faktycznych i prawnych, a

w rezultacie uznawać lub odmawiać uznania kognicji do rozpatrywania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Również i ta okoliczność powoduje, że jednostki nie mogą bez istotnego ryzyka kształtować swoich stosunków życiowych w oparciu o zakwestionowaną normę prawną. Ze wskazanych wyżej względów przyjęta przez TSUE wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą pewności prawa.

3. Zarzuty dotyczące art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, rozumianego jako uprawniający sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego

Wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE która prowadzi do rekonstrukcji (zdekodowania) normy uprawniającej sąd do przeprowadzenia kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego, rodzi problem konstytucyjny na gruncie art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 oraz na gruncie art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez nadanie sądowi w drodze działalności orzeczniczej TSUE uprawnienia, nieznanego Konstytucji, które wkracza w zakres kompetencji zarówno Krajowej Rady Sądownictwa jak i Prezydenta RP. Konstytucja jasno określając podmioty biorące udział w kreowaniu (elekcji personalnej) władzy sądowniczej, nie przewiduje możliwości wprowadzenia dodatkowej kontroli czy oceny niezależności i bezstronności sędziów, powołanych uprzednio przez Prezydenta RP na wniosek KRS.

3.1. Niezgodność z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP

Jak słusznie zauważa doktryna, prawo Unii Europejskiej nie odnosi się w żaden sposób do formalnego sposobu wydawania przez Prezydenta RP aktów urzędowych. Kompetencja ta jest bowiem wewnętrznym aspektem funkcjonowania systemu najwyższych organów władzy państwowej Polski, jako Państwa Członkowskiego Unii

Europejskiej. Jako przyczynę braku kompetencji UE w tej sferze należy wskazać zasadę poszanowania tożsamości narodowej Państw Członkowskich, oraz związanymi z nią podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, wynikającej z art. 4 ust. 2 TUE[326].

Należy zwrócić uwagę, iż zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie panuje zgoda, iż jedynym ograniczeniem dla wykonywania prerogatyw przez Prezydenta RP są przepisy samej Konstytucji[327]. Jedynym znanym konstytucji ograniczeniem działalności w zakresie wydawania aktów urzędowych Prezydenta jest instytucja kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, o której mowa w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP[328]. Tymczasem przyjęta wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE prowadzi do sytuacji, w której w istocie każdy sąd Rzeczypospolitej Polskiej zostanie wyposażony w kompetencję nieznaną polskiej Konstytucji, **tj. możliwość pośredniej kontroli i orzekania o skuteczności aktów urzędowych Prezydenta RP**, o których mowa w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z sentencją wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r., w sprawie C 824/18, Naczelny Sąd Administracyjny został zobowiązany do rozstrzygnięcia, czy: „*przepisy te* [ustawy o KRS] *mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa na czynniki zewnętrze, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym*". W ten sposób jeden z sądów – a w zasadzie każdy sąd – po ewentualnym stwierdzeniu zasadności wątpliwości co do powołanych już sędziów, **będzie mógł pośrednio kontestować jeden z podstawowych aktów urzędowych Prezydenta, jakim jest akt powołania na sędziego, na podstawie**

[326] K. Kozłowski, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 7.
[327] Wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., K 3/17, OTK-A 2017, poz. 68.
[328] P. Czarny, komentarz do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX Omega.

oceny niezawisłości i bezstronności wybranych sędziów. Kompetencja ta będzie prowadzić do ingerencji w przyznaną przez ustrojodawcę sferę kompetencji dyskrecjonalnych Prezydenta RP. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: *„skoro zarówno z tekstu Konstytucji, jak i z dotychczasowych orzeczeń Trybunału wynika, że* ***kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów nie mogą być w żaden sposób ograniczane ustawowo, to tym bardziej nie mogą one być ograniczane w drodze aktów stosowania prawa***"[329]. Tożsame stanowisko zajął również Sąd Najwyższy: *„Z uwagi na obowiązujące przepisy, kompetencje prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów nie pozostawiają wątpliwości, że* ***jest to jedyny organ uprawniony do kreowania piastunów władzy sądowniczej w Polsce****. Jego uprawnienia w tym zakresie wynikają wprost z Konstytucji oraz faktu wygranych wyborów prezydenckich i stanowią emanację woli narodu, wyrażoną w formie bezpośredniej, o której mowa w art. 4 ust. 2 Konstytucji.* ***Wkraczanie w te uprawnienia przez sąd / sędziego jest niedopuszczalne. Każdy organ działa bowiem w ramach umocowania / przyznanych mu uprawnień***"[330].

Podkreślić trzeba, że brak innych, poza kontrasygnatą, ograniczeń w wydawaniu aktów urzędowych przez Prezydenta RP stanowi jedno z podstawowych rozwiązań kreujących pozycję ustrojową głowy państwa w systemie rządów w Polsce. Wszelka ingerencja, np. poprzez stworzenie dodatkowej możliwości kontroli wykonywania przez Prezydenta RP prerogatyw, stoi w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji oraz prowadzi do sprzeczności z przyjętym przez ustrojodawcę modelem systemu rządów, w którym Prezydent RP jest wybierany w wyborach bezpośrednich i powszechnych, co stanowi o sile jego demokratycznego mandatu i pozycji ustrojowej. Trybunał Konstytucyjny ostatecznie rozstrzygnął omawianą kwestię w wyroku o sygn. akt U 2/20: *„Zgodnie z treścią art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, do prerogatyw Prezydenta należy powoływanie sędziów. Art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji normują kompetencje i podstawowe zasady proceduralne powoływania sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika z nich przede wszystkim* ***wyłączna kompetencja Prezydenta do decydowania o obsadzie urzędu sędziowskiego, niepodlegająca kontroli żadnego organu państwowego [...] wyklucza udział innych organów w powoływaniu***

[329] Wyrok TK z dnia 4 marca 2020 r., P 22/19, OTK-A 2020, poz. 31.
[330] Uchwała SN z dnia 4 lutego 2020 r., II DO 1/20, LEX nr 2788504.

sędziów i postępowaniu poprzedzającym to powołanie na etapie pośrednim między podjęciem stosownej uchwały przez KRS a wydaniem aktu urzędowego przez Prezydenta. *Ponadto* ***w polskim ustawodawstwie nie ma, wskutek zakazu konstytucyjnego, procedury umożliwiającej wzruszenie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera takiej procedury, ale też nie daje możliwości jej stworzenia na poziomie ustawowym, a tym bardziej w aktach umiejscowionych poniżej w hierarchii konstytucyjnego systemu źródeł prawa***"[331].

Należy również wskazać, że obecne ukształtowanie instytucji prerogatywy Prezydenta RP jest w pełni świadomym zabiegiem ustrojodawcy. W związku z poszerzeniem katalogu aktów urzędowych wyłączonych z obowiązku uzyskania kontrasygnaty w porównaniu do Małej Konstytucji z 1992 r.[332], **przyjąć zatem należy, iż wolą ustrojodawcy było wzmocnienie pozycji Prezydenta RP** poprzez poszerzenie jego prerogatyw, natomiast wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE prowadzi do skutków przeciwnych. Dodatkowo wprowadzenie pozakonstytucyjnej kontroli wykonywania prerogatyw prezydenckich budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia sposobu przeprowadzenia takiej kontroli. Zważywszy bowiem na fakt, iż Prezydent RP działając w zakresie swoich uprawnień konstytucyjnych, wydając akty urzędowe wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji, nie jest zobowiązany w żaden sposób do uzasadniania swoich decyzji. Wydaje się zatem, iż praktycznie niemożliwe jest przeprowadzenie jakiejkolwiek materialnej kontroli w zakresie tych aktów, której nie można by postawić zarzutu arbitralności.

3.2. Niezgodność z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP

Art. 186 ust. 1 Konstytucji określa podstawowe zadanie oraz misję Krajowej Rady Sądownictwa, tj. stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. KRS jest jedynym wyspecjalizowanym organem upoważnionym przez Konstytucję RP do monitorowania polskiego porządku prawnego w zakresie zapewnienia odpowiednich standardów prawnych, które mają zapewnić odpowiednie funkcjonowanie polskiego

[331] Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK-A 2020, poz. 61.
[332] W. Skrzydło, komentarz do art. 144...

systemu sądownictwa. O kluczowej roli KRS dla ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów przesądza wyposażenie tego organu przez ustrojodawcę, *via* art. 186 ust. 2 Konstytucji, w kompetencję do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Interpretacja art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, nadająca uprawnienie sądom do badania niezależności i niezawisłości nie tylko innych sędziów, ale również członków samej Krajowej Rady Sądownictwa, prowadzi do naruszenia pozycji ustrojowej KRS określonej w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Nadanie uprawnienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (i pozostałym sądom) do badania niezależności i niezawisłości innych sędziów, na podstawie normy (treści normatywnej) wykreowanej w wyniku wykładni przepisów prawa pierwotnego UE, *de facto* przenosi konstytucyjną kompetencję KRS na inny sąd. **W ocenie Prezesa Rady Ministrów wyprowadzenie takiej kontroli poza KRS jest sprzeczne z konstytucyjną pozycją ustrojową Krajowej Rady Sądownictwa, stwarzając nieznany Konstytucji RP dodatkowy mechanizm (ośrodek) kontroli sędziów**. Należy przywołać w tym miejscu słowa TK, który stwierdził, iż „*skoro więc Konstytucja nie zezwala na taką dodatkową ocenę,* ***nie można za pomocą znanych Trybunałowi sposobów wykładni wyprowadzić z jej tekstu twierdzenia, że sędziowie mogą być oceniani w procesie stosowania prawa, a więc w drodze aktów indywidualno-konkretnych. Nie sposób wyobrazić sobie żadnej procedury karnej, cywilnej, czy administracyjnej, w ramach której sąd, konkretny skład sędziowski, mógłby oceniać prawidłowość powołania innych sędziów. Uprawnień takich nie ma ani w przepisach Konstytucji ani w przepisach ustawowych***”[333].

Należy również wskazać, że Krajowa Rada Sądownictwa, dla zapewnienia odpowiedniego wykonywania powierzonych zadań, musi cieszyć się przymiotem niezależności[334]. Pomimo faktu, iż Konstytucja RP nie wskazuje wprost na niezależność KRS, status ten możliwy jest do wyinterpretowania z ochrony przysługującej

[333] Wyrok TK z dnia 4 marca 2020 r., P 22/19, OTK-A 2020, poz. 31.
[334] W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 65.

poszczególnym członkom Rady[335]. Jak zauważa SN: „*Takie ukształtowanie pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie postępowań awansowych sędziów* ***(uprawnienie Rady do przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie na urzędy sędziowskie ma charakter bezpośredni w tym sensie, że decyzja Rady nie podlega żadnej kontroli ze strony innych organów)*** *było od samego początku wyraźną intencją ustrojodawcy, co potwierdza analiza przebiegu procesu legislacyjnego nad tekstem ustawy zasadniczej z 1997 r.*"[336] **Wprowadzenie możliwości kontroli przez sąd powszechny, administracyjny czy wojskowy niezawisłości sędziów zasiadających w konstytucyjnym organie państwa stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi unormowaniami dotyczącymi pozycji ustrojowej Krajowej Rady Sądownictwa.**

Należy podzielić stanowisko Sądu Najwyższego, który w uchwale pełnego składu Izby Dyscyplinarnej z dnia 10 kwietnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt II DSI 54/18, rozstrzygnął o prawidłowości powołania sędziów Sądu Najwyższego oraz o zachowaniu odpowiednich standardów prawa do sądu w postępowaniu nominacyjnym. Uchwała ta dotyczyła stanu faktycznego, w którym jeden ze składów orzekających Sądu Najwyższego rozpatrując skargę kasacyjną radcy prawnego powziął wątpliwości co do prawidłowości umocowania części swojego składu orzekającego, co mogłoby prowadzić do uznania ich za osoby nieuprawnione do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego[337]. **Sad Najwyższy, podejmując uchwałę w składzie pełnej Izby Dyscyplinarnej, rozstrzygnął iż tryb powoływania sędziów określony przepisami ustawy o KRS spełnia wszelkie standardy konstytucyjne i czyni zadość wymogom prawa do sądu.** Ponadto SN potwierdził zgodność tych przepisów z międzynarodowym standardem wynikającym z art. 6 ust. 1 EKPC, z którego wywodzone jest prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd.

Sąd Najwyższy słusznie podniósł, iż w sytuacji gdy właściwy organ (tj. Trybunał Konstytucyjny) ostatecznie rozstrzygnął co do statusu Krajowej Rady Sądownictwa i jej

---

[335] *Ibidem.*
[336] Wyrok SN z dnia 6 września 2019 r., I NO 98/19, LEX nr 3012332.
[337] Dz. U. z 2020 r. poz. 30.

umocowania w zgodzie z Konstytucją, wszelkie głosy doktryny czy doniesienia medialne mogą mieć charakter publicystyczny czy glosatorski, lecz **nie mogą w żaden sposób wpływać na status wiążącego i ostatecznego rozstrzygnięcia TK**. Jak słusznie dalej zauważył SN, samo orzecznictwo i działalność konstytucyjnych organów może podlegać naukowej i medialnej krytyce, jednak *„nie powoduje to możliwości dezawuowania takiego orzeczenia ani pozbawienia go mocy w jakimkolwiek zakresie"*[338]. **Takie głosy krytyki, czy też doniesienia medialne, również nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do badania niezależności sędziów zasiadających w konstytucyjnym organie, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa.**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18, **stwierdził, iż procedura** wyboru członków KRS **spełnia wymogi konstytucyjne, a sam skład KRS opierający się w zdecydowanej większości na przedstawicielach sędziów zapewnia niezawisłość oraz sprawne i efektywne działanie tego organu**. Jak zauważył Trybunał, *„fakt bycia reprezentacją środowiska prawniczego wynika bowiem nie ze sposobu wyboru członków KRS, ale z tego, że z dużą przewagą wybierani są do jej składu sędziowie, co jest objęte gwarancją konstytucyjną"*. Co za tym idzie, **zarówno sposób wybierania członków KRS, jak i sam jej kształt został ostatecznie uznany za zgodny z Konstytucją RP przez uprawniony do tego konstytucyjnie organ – Trybunał Konstytucyjny.**

3.3. Niezgodność z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP

W ocenie Prezesa Rady Ministrów zakwestionowana w punkcie 3 *petitum* wniosku norma prawna wywiedziona przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE pozostaje w sprzeczności z zasadą nadrzędności Konstytucji, rozpatrywaną w tym przypadku w kontekście konstytucyjnych zasad bezpośredniości stosowania ustawy zasadniczej, przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi

[338] Uchwała SN z dnia 10 kwietnia 2019 r., II DSI 54/18, LEX nr 2642153.

międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a także prymatu niektórych umów międzynarodowych przed ustawami.

Jak już zostało szczegółowo omówione w punkcie dotyczącym zarzutu niezgodności kwestionowanej normy z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP, ustawa zasadnicza nie przewiduje procedury, w ramach której sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe dokonywałyby kontroli prawidłowości formalnej i merytorycznej realizacji przez Prezydenta RP prerogatywy w zakresie powoływania sędziów, a w ujęciu generalnym też i którejkolwiek z pozostałych prerogatyw. Wynika to z samej istoty konstytucyjnej instytucji prerogatywy, stanowiącej przejaw władzy Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela państwa. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, rozważając problem konstytucyjny związany z prerogatywą Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów, „***Sposób realizacji kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej może być dookreślony w ustawach, jednak pod warunkiem zachowania wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasady nadrzędności Konstytucji*** *(zob. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63).* ***Nie jest jednak możliwa modyfikacja tych kompetencji ani wprowadzenie mechanizmu ich weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym***"[339]. Akt rangi podkonstytucyjnej, który przewiduje możliwość kontroli przez sądy określonych aspektów wykonywania prerogatyw prezydenckich, w tym spełnienia wymagań materialnych przewidzianych dla określonego aktu urzędowego (takich, jak np. cechowanie się nieskazitelnością charakteru w przypadku osoby powoływanej na stanowisko sędziego, co wynika z art. 61 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[340]), nie tylko więc nie znajduje zakotwiczenia w unormowaniach konstytucyjnych, lecz wprost przepisy ustawy zasadniczej narusza. Konkretyzacja tego ogólnego stanowiska dokonana ze względu na akt urzędowy powołania sędziego, prowadzi do wniosku, że sprawowanie przez sądy kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta RP w sposób pośredni będzie ograniczać zakres władzy prezydenckiej, wyznaczonej

[339] Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 r., K 8/17, OTK-A 2019, poz. 34.
[340] Dz. U. z 2021 r. poz. 2072.

przez przyznane głowie państwa prerogatywy, prowadząc tym samym do naruszenia art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

Jednocześnie kwestionowana norma uprawnia sąd do dokonania kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta RP o mianowanie sędziego. Jak wynika z przedstawionych wyżej argumentów, norma taka pozostaje – w ocenie Prezesa Rady Ministrów – niezgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy prawa Unii Europejskiej, modyfikujące uregulowane w Konstytucji zasady powoływania sędziów poprzez upoważnienie sądów do sprawowania merytorycznej kontroli rozstrzygnięć zawartych w uchwałach KRS w przedmiocie powołania określonych osób na urząd sędziowski, wkraczają bowiem w konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa. Nie powtarzając tego, co już zostało podniesione w części uzasadniania wniosku dotyczącej niezgodności kwestionowanej normy z art. 186 ust. 1 Konstytucji, przywołać należy stanowisko charakteryzujące pozycję Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powoływania sędziów, przedstawioną w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2019 r., sygn. akt I NO 98/19: „(...) *w zakresie wyłącznego uprawnienia do przedstawiania Głowie Państwa kandydatów na sędziów, pozycja Krajowej Rady Sądownictwa jest o tyle wyjątkowa, że* ***ustrojodawca nie przewidział jakichkolwiek "ogniw pośrednich" pomiędzy Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa*** *w tym sensie, że przedstawianie wniosków o powołanie sędziów odbywa się bez jakiegokolwiek dodatkowego "filtra" normatywnego przewidzianego przez ustawę zasadniczą*"[341].

Norma prawna, która modyfikuje istotę konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP oraz ogranicza konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa, nie tylko stoi w sprzeczności z przywołanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi, lecz ponadto zawiera w swojej treści założenie dopuszczalności dokonania wskazanych wyżej modyfikacji mechanizmu i instytucji konstytucyjnych ze względu na prymat prawa Unii Europejskiej przed ustawami zasadniczymi Państw Członkowskich oraz konieczność zapewnienia skutecznej ochrony prawnej (sądowej). Założenie takie narusza wprost i jednoznacznie zasadę nadrzędności Konstytucji. Deprecjonuje bowiem jej najwyższą

[341] Wyrok SN z dnia 6 września 2019 r., I NO 98/19, LEX nr 3012332.

moc prawną wobec wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, tworzących „wieloskładnikowy" (w wyniku przystąpienia do Unii Europejskiej) system prawa. Zasada nadrzędności Konstytucji dotyczy również tego filaru systemu prawa, który obejmuje pierwotne i pochodne prawo Unii Europejskiej. Konstytucja zachowuje zatem swoją najwyższą moc prawną również wobec TUE, jako aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej, który jednak – z punktu widzenia krajowego porządku prawnego – postrzegać należy przede wszystkim jako umowę międzynarodową. Nie ulega zaś wątpliwości, że zgodnie z regułą kolizyjną wyrażoną w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, w przypadku sprzeczności treści umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie (lub referendum ogólnokrajowym) mają pierwszeństwo przed ustawą, lecz nie przed Konstytucją.

W żadnym zatem wypadku treści normatywne wynikające z umowy międzynarodowej, zwłaszcza wyinterpretowane przez instytucję międzynarodową działającą *ultra vires* lub wykładane w sposób prowadzący do rezultatu sprzecznego z rzeczywistą treścią traktatu, nie mogą naruszać przepisów Konstytucji. Wkroczenie organu lub organizacji międzynarodowej w kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach, w tym wynikające z ustawy zasadniczej, jest wprawdzie konstytucyjnie dopuszczalne, lecz – jak było tu wielokrotnie powtarzane – nie dotyczy wszystkich spraw. Przepis art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, wyznaczający granice przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, nie daje podstaw do tworzenia przez TSUE – poprzez prawotwórczą wykładnię Traktatów – norm prawnych, które modyfikowałyby przyjęte w Konstytucji RP rozwiązania ustrojowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Trzeba także koniecznie podkreślić, że nawet gdyby przyjąć hipotetycznie, iż taka cesja kompetencyjna została przez ustrojodawcę dopuszczona, to i tak żadna z umów międzynarodowych, które ratyfikowała Rzeczpospolita Polska, nie zakłada tego rodzaju transferu kompetencji. Zarówno bowiem organizacja wymiaru sprawiedliwości, jak i status oraz procedura powoływania sędziów, nie należą do kompetencji, które na mocy Traktatów zostały przekazane Unii Europejskiej. W pewnym zakresie potwierdza to również TSUE, czyniąc jednocześnie zastrzeżenie, które umożliwia Trybunałowi dokonywanie rozszerzającej – a więc niedopuszczalnej – wykładni zakresu kompetencji

przyznanych Unii Europejskiej, co znalazło wyraz m.in. w następującym stwierdzeniu zawartym w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 marca 2021 r.: „(...) *chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo]*"[342].

Norma zakwestionowana w pkt 3 petitum wniosku w konsekwencji narusza i podważa także zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji, której treść normatywna, określająca zespół kompetencji i wzajemnych relacji między Prezydentem a Krajową Rada Sądownictwa w procesie mianowania sędziów, objęta jest zakresem zastosowania tej zasady (ustawa zasadnicza *expressis verbis* nie zastrzega wyjątku w tym zakresie, więc nie znajduje tu zastosowania art. 8 ust. 2 *in fine* Konstytucji). Ingerencja w konstytucyjnie zdeterminowany proces powoływania sędziów, do której sprowadza się treść zakwestionowanej normy, prowadzi zatem także do uszczuplenia (ograniczenia) zakresu zastosowania zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji o obszar, w którym ustrojodawca nie przewidział takiej możliwości.

Konkludując, stwierdzić należy, że norma prawna wywiedziona przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, której treść pozostaje w sprzeczności z unormowaniami konstytucyjnymi, przewidująca przy tym pierwszeństwo jej obowiązywania bądź stosowania przed Konstytucją RP, narusza wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej, rozpatrywaną w kontekście przywołanych wyżej unormowań konstytucyjnych określających wzajemne relacje prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej. *Per analogiam* aktualność zachowuje przy tym szczegółowa argumentacja dotycząca naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji, bezpośredniości stosowania ustawy zasadniczej oraz zasady przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach i

[342] Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i inni, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 148.

prymatu umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą ustawy przez ustawami, przedstawiona w uzasadnieniu zarzutów z punktu 1 i 2 *petitum* wniosku, której powtarzanie w tym miejscu nie wydaje się wskazane ze względu na znaczną objętość niniejszego pisma procesowego.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w *petitum* niniejszego wniosku.

PREZES RADY MINISTRÓW

MATEUSZ MORAWIECKI