SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 8/21
BAS-WAK-3057/21

Warszawa, 16 lutego 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 10 listopada 2021 r. (sygn. akt K 8/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47) w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, jest **niezgodny** z art. 2, art. 4 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji;
2) art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201), stanowiący Protokół (nr 3) do Traktatu wskazanego w punkcie 1, w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, jest **niezgodny** z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47; dalej: TfUE) „w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego". Zgodnie z jego brzmieniem: „W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe".

Ponadto kwestionowany jest art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201; dalej: Statut TSUE) „w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej". Postanowienie art. 39 Statutu TSUE przewiduje: „Stosując procedurę doraźną, określoną w regulaminie proceduralnym, która, w niezbędnym zakresie, może różnić się od postanowień niniejszego Statutu, prezes Trybunału Sprawiedliwości może rozstrzygać wnioski o zawieszenie wykonania, zgodnie z artykułem 278 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i artykułem 157 Traktatu EWEA, o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z artykułem 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej albo o zawieszenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z akapitem czwartym artykułu 299 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub akapitem trzecim artykułu 164 Traktatu EWEA. Uprawnienia, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą być wykonywane przez wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym. W razie wystąpienia przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez prezesa i wiceprezesa zastępuje ich inny sędzia zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym. Postanowienie prezesa lub sędziego, który go zastępuje, jest tymczasowe i w żadnym wypadku nie przesądza orzeczenia Trybunału

co do istoty sprawy".

Zgodnie z treścią art. 279 TfUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także: TSUE) może zarządzić niezbędne środki tymczasowe (zabezpieczające, ang. *interim measures*). Są to rozstrzygnięcia incydentalne wydawane przed rozstrzygnięciem co do istoty sporu, ograniczone w czasie.

Postanowienie art. 39 statutu TSUE wyraża natomiast normę prawną upoważniającą organ wewnętrzny TSUE (prezesa lub wiceprezesa TSUE) albo w szczególnych przypadkach innych sędziów TSUE, do decydowania o wydaniu postanowienia zabezpieczającego.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca zarzuca art. 279 TfUE w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez TSUE pozwala na nałożenie na Rzeczpospolita Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, niezgodność z: art. 2, art. 4 i art. 90 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy Rzeczpospolita Polska w procedurze ratyfikacyjnej wyraziła zgodę na to, że ewentualne kary finansowe mogą być nakładane na państwo członkowskie jedynie na podstawie art. 260 TfUE. Oznacza to, że podstawą nałożenia kary powinno być orzeczenie TSUE, nie natomiast postanowienie wiceprezesa tego Trybunału. Ponadto może to nastąpić wyłącznie po uprzednim stwierdzeniu, że państwo nie stosuje się do wcześniejszego wyroku TSUE. Wywodzona z art. 279 TfUE norma prawna umożliwiająca TSUE lub jego organom administracyjnym nałożenie kary pieniężnej na państwo członkowskie UE jest sprzeczna z konstytucyjną regulacją dotyczącą trybu przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu – zarówno w aspekcie zakresu, jak i sposobu przekazania tych kompetencji.

Możliwość nakładania kar pieniężnych stanowi wyjątkowe uprawnienie TSUE, nieprzewidziane w innych przepisach poza art. 260 TfUE. Należy więc zakładać, że taka była wola państw sygnatariuszy traktatów, a rolą TSUE nie jest ich uzupełnianie poprzez odwoływanie się do ogólnych celów Unii. Tymczasem TSUE wywodzi podstawę swoich kompetencji do orzekania środków tymczasowych opiewających na

kary pieniężne, nie z przepisów kompetencyjnych lecz z celu w postaci zapewnienia skutecznego stosowania prawa UE, nierozłącznie związanego z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo prawa. W ocenie wnioskodawcy w taki sposób można uzasadnić stosowanie niemal każdego środka tymczasowego, którego treść odpowiada innym kompetencjom traktatowym, możliwym do uruchomienia pod konkretnymi warunkami.

Ukształtowana przez TSUE treść art. 279 TfUE doprowadziła do wypaczenia pierwotnego sensu tego postanowienia traktatowego, rozszerzając kompetencje organów UE w sposób ignorujący wolę państw członkowskich wyrażoną w odnośnych procedurach ratyfikacyjnych, a więc z naruszeniem art. 90 ust. 1 Konstytucji.

1.2 Suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, aby wszelkie nakazy lub zakazy o charakterze władczym w stosunku do niej były poprzedzone zgodą w postaci prawnej, czyli w sposób ustalony w krajowym porządku prawnym. Relacje między suwerennym państwem a podmiotami zewnętrznymi kształtuje prawo międzynarodowe, w ramach którego źródłem wyrażenia zgody na określone kształtowanie relacji jest umowa międzynarodowa. Jeśli zatem Rzeczpospolita Polska nie wyraziła zgody na określone warunki związane z nakazami lub zakazami, które wynikałyby wprost z umowy międzynarodowej, to norma prawa międzynarodowego sformułowana na skutek wykładni przepisów przez organy UE, a formułująca tego rodzaju warunki narusza zasadę suwerenności Narodu.

1.3. Zasada praworządności (art. 2 Konstytucji) wymaga, aby rozstrzygnięcia były wydawane w ukształtowanej prawem procedurze i przez uprawniony podmiot. Tymczasem z kwestionowanego postanowienia wywodzi się dowolną możliwość działania przez TSUE w sprawach, które rozpatruje, niezależnie od treści i zakresu kompetencji przekazanych temu organowi. Przekazanie uprawnień krajowych organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Postanowienie art. 279 TfUE, w kwestionowanym zakresie, narusza zatem także art. 2 Konstytucji.

2. Wnioskodawca formułuje ponadto zarzuty niekonstytucyjności art. 39 Statutu TSUE, w zakresie, w jakim upoważnia on Prezesa TSUE lub sędziego TSUE do nałożenia zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską, jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Wzorcami kontroli są: art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Rozstrzyganie o zastosowaniu wobec państw członkowskich środków tymczasowych powinno być powierzone TSUE (działającemu poprzez określone składy orzekające) i jedynie w zakresie kompetencji przekazanych lub przyznanych Unii Europejskiej. Nie może o tych sprawach decydować organ administracji TSUE, jakim jest wiceprezes (prezes). Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada praworządności zakłada właściwy sposób ukształtowania zasad postępowania przed organami, a także to, że rozstrzygnięcia dotyczące podmiotu zainteresowanego będą wydawane w procedurze określonej przepisami prawa przez organ, który jest do tego uprawniony. Materia uregulowana w art. 279 TfUE nie jest wewnętrzną kwestią organizacyjną, ale jest to sprawa, która może wpływać na możliwość wykonywania kompetencji przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. W świetle powyższego kwestionowana norma upoważniająca Prezesa TSUE lub sędziego TSUE do rozstrzygania o zastosowaniu środków tymczasowych zgodnie z art. 279 TfUE odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa jest niezgodna z zasadą praworządności (art. 2 Konstytucji).

2.2. Artykuł 39 Statutu TSUE odsyła do regulaminu TSUE w zakresie procedury doraźnej. Procedura ta ma być określona w regulaminie proceduralnym. Statut dopuszcza, by w niezbędnym zakresie procedura taka różniła się od postanowień Statutu TSUE, co może powodować, że będzie ona sprzeczna z tym Statutem, a przez to może być ona również sprzeczna z Konstytucją. Wobec powyższego należy uznać, że taka norma narusza zasadę nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

2.3. Sposób ukształtowania art. 39 Statutu TSUE powoduje, że dopuszczona została możliwość, by wewnętrzny regulamin TSUE modyfikował treść integralnej część TfUE, jaką jest Statut TSUE. Wewnętrzny regulamin TSUE nie jest aktem podejmowanym przez Polskę w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji, a jednak może on

doprowadzić do modyfikacji i rozszerzenia kompetencji przekazanych Unii Europejskiej bez zgody Państwa Członkowskiego wyrażonej w procedurze ratyfikacyjnej. W ten sposób może dojść do wyznaczania Polsce obowiązków niezgodnych z traktatami oraz Konstytucją i to za pomocą aktu wewnętrznego, który stosować będą administracyjne organy TSUE. Taki stan rzeczy, ukształtowany zakwestionowaną normą prawną, jest niezgodny z art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż prowadzi do naruszenia zakresu kompetencji przekazanych na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji organizacji lub organowi międzynarodowemu.

2.4. Kwestionowana norma nie wskazuje kryteriów dotyczących tego, w jakich przypadkach można byłoby dokonać zawieszenia, o którym mowa w art. 39 Statutu TSUE. Rozstrzygnięcie w tym zakresie należy więc do całkowicie arbitralnych decyzji podmiotu rozstrzygającego, co godzi w suwerenność państwa. Nie do pogodzenia z zasadą suwerenności Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) jest bowiem sytuacja, w której wewnętrzne organy państwa są konstytucyjnie zobowiązane dochowywać najwyższych standardów państwa prawa, a jednocześnie ze standardów tych zwolniony jest podmiot zewnętrzny o uprawnieniach władczych w systemie prawnym tego państwa i jednocześnie pozostawiony poza mechanizmami demokratycznej kontroli. Taka sytuacja narusza również zasadę legalizmu oraz godzi w bezpieczeństwo prawne jednostki. Wymienione zasady muszą być realizowane w perspektywie wewnętrznej, ale także w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciążących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Czuwanie nad realizacją zasad państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

III. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań wymaga uprzedniego przeprowadzenia rozważań o charakterze formalnoprawnym,

których zasadniczym celem jest ustalenie, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Wystąpienie co najmniej jednej z nich prowadzić powinno do umorzenia postępowania.

2. Badany wniosek został złożony do Trybunału Konstytucyjnego w trybie następczej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym przez Prokuratora Generalnego, a więc przez podmiot wymieniony w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, posiadający nieograniczoną czynną legitymację procesową w postępowaniu przed Trybunałem. Tego rodzaju legitymacja pozwala na formułowanie wniosków w sprawach dotyczących oceny hierarchicznej zgodności prawa w nieograniczonym zakresie przedmiotowym (w ramach właściwości Trybunału określonych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), w szczególności w oderwaniu od tego, czy skarżone przepisy dotyczą zakresu działań wnioskodawcy, a także czy mają związek z konstytucyjnym zakresem zadań wnioskodawcy lub jego pozycją ustrojową.

3. Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Tak określona kompetencja obejmuje również kontrolę konstytucyjności traktatów europejskiego prawa pierwotnego (wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09; 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21).

W najnowszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał swoją właściwość w zakresie oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych wykreowanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej *ultra vires* (łac. dosłownie: ponad siły; w języku prawniczym: działanie poza kompetencjami), a więc z przekroczeniem kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej (wyroki TK z: 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21). Trybunał Konstytucyjny uznał, że nałożenie *ultra vires* na Rzeczpospolitą Polską zobowiązania w zakresie ustroju sądów i ich właściwości oraz trybu postępowania przed sądami pociąga za sobą taki skutek, że w tym zakresie norma nie wywiera na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej żadnych skutków prawnych. W szczególności nie stosuje się wobec aktów normatywnych wydanych *ultra vires*

przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne UE, zasady bezpośredniego skutku (bezpośredniego stosowania) oraz zasady prymatu prawa unijnego nad ustawami krajowymi przewidzianych w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji.

W doktrynie upowszechniony jest pogląd przemawiający za jak najszerszym ujmowaniem zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się, że w systemie prawnym opartym na bezwarunkowym prymacie Konstytucji w hierarchii źródeł prawa nie mogą istnieć akty normatywne podrzędne względem Konstytucji i jednocześnie niepodlegające kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Co prawda „dopuszczalne jest pewne zróżnicowanie zakresu kognicji Trybunału w zależności od trybu wszczęcia postępowania, jednak nie powinno to prowadzić do całkowitego wyłączenia możliwości zakwestionowania przed Trybunałem niektórych obowiązujących aktów normatywnych" (M. Wiącek, *Glosa do postanowienia TK z dnia 17 grudnia 2009 r., U 6/08*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 6, s. 123).

4. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Decydujące znaczenie należy zatem przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma procesowego. Na treść wniosku składa się cała wyrażająca go treść, a w petitum następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy należy zauważyć, że wprawdzie w *petitum* wniosku wskazano na cały art. 4 Konstytucji (zasada zwierzchnictwa Narodu oraz zasada przedstawicielstwa), jednakże analiza uzasadnienia nakazuje uznać, że za zawarte w nim wywody odnoszą się wyłącznie do art. 4 ust. 1 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada praworządności (art. 2 Konstytucji)

1. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywateli, stanowi jedną z zasad pochodnych, które – w świetle utrwalonego poglądu doktryny (por. np. W. Sokolewicz, M. Zubik, Komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 111 i 127) oraz orzecznictwa Trybunału (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10; 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14) – wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16). Zasada zaufania do państwa opiera się na zasadzie pewności prawa. Celem zasady pewności prawa jest zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego, a więc sytuacji, w której może ona decydować o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwa. Jednostka może ocenić konsekwencje swoich zachowań na gruncie obowiązującego w danym momencie porządku prawnego, jak również może oczekiwać, że prawodawca nie zmieni przepisów w sposób arbitralny (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01 i 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Przewidywalność działań organów państwa zapewnia bezpieczeństwo prawne jednostki (związane z pewnością prawa), a także umożliwia prognozowanie działań

własnych (wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 21 marca 2006 r., sygn. akt K 13/05; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06; 3 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 45/06; 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

2. Zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie także zasadę praworządności, która „może być rozumiana w sposób formalny i oznacza wówczas zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z [...] nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i uchwalanie aktów prawnych w trybie określonym przez prawo [...]. Omawiana zasada może też być rozumiana w sposób materialny i wówczas nie wystarcza tylko trzymanie się litery prawa przez organy państwa lub podmioty działające w jego imieniu, ale samo prawo powinno odzwierciedlać określone wartości" (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 43-44).

2. Zasada zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji)

Konstytucja w art. 4 ust. 1 wyraża zasadę zwierzchnictwa Narodu („Władza zwierzchnia należy do Narodu"), z której wynika „podporządkowanie wszystkich organów władzy publicznej woli ogółu obywateli. Żaden z tych organów nie może wykonywać władzy w imieniu i interesie własnym, jakiejś osoby, grupy społecznej, organizacji lub partii, lecz tylko w imieniu, z upoważnienia i w interesie całego Narodu. Odwołanie do obowiązków wobec Narodu zawiera ślubowanie poselskie i senatorskie" (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 24). Przyjmuje się, że cała Konstytucja „została ustanowiona w imieniu i na rzecz narodu", a „naród polski określono jako »wszystkich obywateli Rzeczypospolitej«, a więc – w sposób wyraźny wskazano, że pojęcie to

pojmowane jest w kategoriach filozoficzno-społecznych, a nie jedynie etnicznych. Konstytucyjne pojęcie narodu polskiego nie może być zacieśniane tylko do ogółu osób narodowości polskiej" (L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 27).

Zgodnie z treścią zasady zwierzchnictwa, Naród, jako suweren, jest źródłem wszelkiej władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, iż to Naród decyduje o ustroju oraz funkcjonowaniu Rzeczypospolitej Polskiej (M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP.* Tom I, Warszawa 2016, nb. 50 i 51). Działania organów władzy publicznej muszą więc wynikać z woli suwerena i nie mogą pozostawać z nią w sprzeczności. Suweren sprawuje swoją władzę poprzez swoich przedstawicieli lub też bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji). Redakcja przepisu przesądza, iż wiodącą formą jest przedstawicielska forma sprawowania władzy przez Naród. Odbywa się ona za pośrednictwem posłów i senatorów, którzy zgodnie z przepisem art. 104 ust. 1 Konstytucji są przedstawicielami Narodu. Wykonując swój mandat pochodzący z demokratycznych wyborów sprawują władzę w imieniu suwerena. Oznacza to, iż pomimo braku formalnego związania instrukcjami wyborców (art. 104 ust. 2 *in fine* Konstytucji) winni oni podejmować działania zgodne z wolą Narodu. W szczególności odbywa się to w toku postępowania ustawodawczego poprzez uchwalanie ustaw. W realiach analizowanego zagadnienia wykonywanie woli Narodu odbywa się również poprzez przystąpienie oraz funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej.

3. Zasada nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 Konstytucji „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej". W cytowanym artykule wyrażona została zasada nadrzędności Konstytucji. W systemie prawa wewnętrznego Polski najwyższa moc prawna Konstytucji „jest to właściwość norm prawnych zawartych w konstytucji, która określa ich stosunek do norm prawnych innego typu – norm ustawowych i innych norm prawnych obowiązujących w państwie" (K. Działocha, *komentarz do art. 8* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 260). We wstępie do Konstytucji ustrojodawca dodał także, że jest

ona „prawem podstawowym dla państwa". Z tych ujęć wynika, że Konstytucja w hierarchii aktów normatywnych w państwie zajmuje najwyższe miejsce, a normy prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną. Konsekwencją tego stanowiska jest wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa.

W doktrynie stwierdza się, że „zasada nadrzędności Konstytucji RP określa miejsce ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa, jej funkcje oraz relacje Konstytucji RP do prawa międzynarodowego. Zasada ta stanowi też podstawę dla uznania wiążącego charakteru przepisów Konstytucji RP oraz określenia sposobów jej stosowania przez organy władzy publicznej" (P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 312). Zasadny jest pogląd, że „Konstytucja w znaczeniu formalnym powinna odpowiadać Konstytucji w znaczeniu materialnym." (P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja…*, *op. cit.*, s. 312). Nadrzędność Konstytucji w sensie materialnym polega na tym, iż normuje ona podstawowe zasady ustroju i porządku prawnego państwa, w znaczeniu formalnym natomiast, przejawia się w tym, że jest stosowana bezpośrednio i nadaje jej się najwyższą moc prawną (Z. Husak, *Zasada nadrzędności Konstytucji*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 323). Uznanie Konstytucji za najwyższe prawo Rzeczpospolitej „oznacza, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to aktów stanowienia i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. „[N]aruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzania takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych" (P. Tuleja, komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja…, op. cit., s. 313-316).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status «najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej». Regulacji tej towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego. Świadomą decyzją ustrojodawca wprowadził do zasad naczelnych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i to w bezpośrednim sąsiedztwie art. 8 ust. 1 [...] zasadę wyrażoną w art. 9. Zgodnie z tym unormowaniem «Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego»" (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Trybunał wyraził pogląd, że „Konstytucja pozostaje [...] – z racji swej szczególnej mocy – «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. [...] Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania" (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Teza ta została literalnie powtórzona w późniejszym wyroku Trybunału z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

4. Tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach". Na mocy tego postanowienia Rzeczpospolita Polska może przekazać na rzecz organizacji międzynarodowej lub też organu międzynarodowego kompetencje w ograniczonym zakresie. Możliwość przekazania kompetencji „w niektórych sprawach" oznacza, iż nie jest możliwe przekazanie ogółu kompetencji organów władzy publicznej (K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne,* Kraków 2007, s. 267-271). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje również ugruntowany pogląd, iż nie jest możliwe przekazanie nie tylko ogółu kompetencji, ale także kompetencji stanowiących istoty suwerennego bytu Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok TK z 12 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09). Innymi słowy, Rzeczpospolita Polska nie może przekazać na rzecz, w tym przypadku Unii Europejskiej, kompetencji

dotyczących tzw. „jądra suwerennościowego" (zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP a problem określenia tzw. „jądra suwerennościowego"* [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.) *Dziesięć lat konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* Rzeszów 2007, s. 103 i nast.). Bez wątpienia należą do niego kwestie związane z funkcjonowaniem konstytucyjnych organów władzy państwowej, czy też funkcjonowaniem jednej z władz. Nie bez znaczenia jest również to, że wspomniane przekazanie kompetencji w niektórych sprawach może nastąpić jedynie w szczególnym trybie określonym w przepisie art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W wyroku TK z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09) przeprowadzona została charakterystyka i warunki dopuszczalności procesu przekazywania na podstawie umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Z orzecznictwa TK wynika też teza: „Ratyfikacja tych umów dokonywana jest w trybie o wyraźnie zaostrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie. Konstytucja wymaga w tym przypadku zgodnej aprobaty kwalifikowanej większości (na poziomie – co najmniej – 2/3) składu ogólnokrajowych organów przedstawicielskich: Sejmu i Senatu RP, reprezentujących Naród (suwerena), bądź też – alternatywnie – uzyskania aprobaty samego suwerena, wyrażonej w drodze ogólnokrajowego referendum upoważniającego. Wprowadzono istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Unii Europejskiej" (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt. K 32/09). Trybunał Konstytucyjny podtrzymał sformułowany w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, pogląd, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach" rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie,

że w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Dotyczy to także stosunków w obrębie Unii Europejskiej, która nie będąc państwem, posługuje się prawem, a zatem musi sprostać standardom praworządności. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności.

Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być również rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałoby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza też możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej.

V. Analiza zgodności

1. Zgodnie z treścią art. 279 TfUE „W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe". Przedmiotowa regulacja stanowi podstawę prawną do stosowania środków prawnych mających na celu zabezpieczenie roszczenia. Jest to instytucja charakterystyczna w szczególności dla procesu cywilnego i pozwala na wydanie rozstrzygnięcia o charakterze wstępnym (zob. K. Zawodziński, *Nakaz zaprzestania wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów nałożony w ramach środków tymczasowych zarządzonych w sprawie C-121/21 R (postanowienie Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2021 r.),* IKAR 2021, Nr 2). Jest to w istocie instytucja pozwalająca na dokonanie z jednej strony swoistego „przedsądu", który jednak z drugiej strony nie determinuje treści końcowego rozstrzygnięcia. Pomimo tego zastosowanie środka tymczasowego oznacza, iż stosujący go organ w istocie uznaje roszczenie, która ma być zabezpieczone za wysoce prawdopodobne lub też uznaje, iż brak zabezpieczenia może doprowadzić do sytuacji, w której roszczenie będzie bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia. W związku z tym środek o charakterze zabezpieczającym powinien być stosowany tylko w sytuacjach wyjątkowych i ze szczególną rozwagą. Chodzi tu szczególnie o rodzaj stosowanego środka. Musi on bowiem być stosowany z zachowaniem zasady proporcjonalności. Istotnym

elementem stosowania środków o charakterze zabezpieczającym (środków tymczasowych) jest również okoliczność, jaki organ jest uprawniony do ich stosowania. W praktyce sądowej co do zasady to właśnie sąd (sędzia) rozpoznający sprawę posiada kompetencje w tym zakresie. Należy więc uznać, że powyższe środki powinny byś stosowane w ściśle określnych sytuacjach przez właściwy organ.

2. Kolejną kwestią, która wymaga rozważenia jest to jakie środki można uznać za mieszczące się w katalogu środków tymczasowych (zob. W. Postulski, komentarz do art. 279 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, tom III D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, WKP, SIP LEX, teza 279.5.5)*. Stosunkowo lakoniczny sposób redakcji analizowanego przepisu sprawia, iż z jednej strony katalog możliwych działań może być stosunkowo szeroki ale z drugiej strony nie może mieć miejsca całkowita dowolność i uznaniowość w ich stosowaniu. W treści przepisu w sposób wyraźny wskazano bowiem, iż TSUE może zarządzić niezbędne środki tymczasowe, czyli takie które są konieczne dla zabezpieczenia realizacji roszczenia w przeszłości. Zabezpieczenie nie może jednak ze swej istoty zmierzać wprost do realizacji roszczenia. Innymi słowy środek tymczasowy nie może zastępować rozstrzygnięcia TSUE zapadłego jako efekt końcowy postępowania przed tym organem. Tym bardziej, że środek tymczasowy może zostać zarządzony na samym początku postępowania jedynie na podstawie dowodów wskazanych przez jedną ze stron postępowania bez ich konfrontacji z innymi dowodami, w szczególności zgłoszonymi przez stronę przeciwną. W związku z tym środki tymczasowe muszą z jednej strony zabezpieczać możliwość realizacji roszczenia, a z drugiej strony nie mogą prowadzić do powstania szkody po stronie podmiotu, który został zobowiązany do zastosowania danego środka, tym bardziej jeśli szkoda ta byłaby bardzo trudna lub wręcz niemożliwa do naprawienia.

Zasadniczo środki o charakterze zabezpieczającym (środki tymczasowe) polegają na nakazaniu określonego zachowania lub też powstrzymania się od określonego zachowania. Jak już wcześniej wspomniano, muszą być one stosowane z dużą ostrożnością a przede wszystkim miarkowane w uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Powstaje również pytanie, czy mogą one mieć postać kary pieniężnej oraz czy brak zastosowania się do orzeczonego środka tymczasowego może być obwarowany sankcjami o charakterze finansowym. Generalnie rzecz ujmując treść analizowanego przepisu nie wyklucza takiego rozwiązania. Z drugiej

jednak strony nie wskazuje jednak wprost ani na możliwość stosowania samoistnych sankcji o charakterze finansowym, ani też na możliwość stosowania sankcji o charakterze finansowym w celu przymuszenia do realizacji innych środków tymczasowych o charakterze niefinansowym.

W związku z powyższym konieczne jest rozważenie nie tylko tego, czy w ogóle dopuszczalne jest stosowanie sankcji finansowych pod postacią środków tymczasowych ale także tego, jakiemu podmiotowi to uprawnienie miałoby przysługiwać. Treść kwestionowanego przepisu wskazuje, iż możliwość stosowania środków tymczasowych przysługuje TSUE. Należy więc rozumieć, iż jest tu mowa o składach orzekających w konkretnych zawisłych przed tym organem sprawach. W innym przypadku w treści przepisu zostałby wprost wskazany Prezes TSUE lub Wiceprezes TSUE.

Z uwagi na to, iż przepis art. 279 TfUE został zredagowany stosunkowo ogólnie należy odnieść się do innych regulacji traktatowych dotyczących postępowania przez TSUE. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na treść przepisu art. 260 ust. 2 TfUE zgodnie z którym „(…) Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną". Ponadto zgodnie z treścią przepisu art. 260 ust. 3 „(…) Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału".

Powyższe regulacje w sposób jednoznaczny wskazują, iż sankcja o charakterze pieniężnym może zostać nałożona na Państwo Członkowskie tylko w ściśle określnych przypadkach. Dodatkowo skuteczne orzeczenie takiej sankcji może nastąpić tylko w sytuacji niezastosowania się przez państwo członkowie do wyroku TSUE. Ponadto sankcja taka staje się skuteczna w terminie, który jest również wskazywany w wyroku TSUE. Oznacza to *a contrario*, że w sytuacji braku stosownego wyroku TSUE nie może zostać nałożona sankcja o charakterze pieniężnym.

Skoro więc powyższe przepisy (art. 260 ust. 2 i 3 TfUE) wskazują wyraźnie, kiedy i jaki organ może nałożyć na Państwo Członkowskie sankcję o charakterze pieniężnym (ryczałt lub okresową karę pieniężną) to nie ma możliwości nałożenia takiej sankcji na podstawie przepisu art. 279 TfUE, która nie przewiduje w ogóle w swojej treści takiej możliwości. Co więcej, nałożenie na Państwo Członkowskie sankcji

o charakterze pieniężnym w sytuacji braku wyroku TSUE oraz przez Prezesa TSUE lub upoważnionego sędziego stoi w sprzeczności z treścią przepisu art. 260 ust. 2 i 3 TfUE.

Kompleksowa analiza postanowień TfUE w zakresie możliwości stosowania sankcji o charakterze pieniężnym oraz środków tymczasowych prowadzi do wniosku, iż są to dwie odrębne kategorie. Innymi słowy środki tymczasowe nie mogą w ogóle mieć charakteru finansowego, nie tylko w związku z literalnym brzmieniem analizowanych przepisów ale również z faktem, iż dla zastosowania w stosunku do Państwa Członkowskiego sankcji o charakterze pieniężnym konieczny jest wyrok (prawomocny) TSUE. Oznacza to, że w postępowaniu o charakterze zabezpieczającym oraz w toku samego postępowania przed TSUE nie jest możliwe stosowanie sankcji o charakterze pieniężnym, również jako środka tymczasowego. Sankcje o charakterze pieniężnym nie należą bowiem w ogóle do katalogu środków tymczasowych. Posiadają one bowiem charakter środków, które są możliwe do zastosowania dopiero w toku postępowania o charakterze egzekucyjnym, które ma na celu wykonanie przez Państwo Członkowskie wyroku (prawomocnego) wydanego przez TSUE. Należy również zwrócić uwagę, że sankcje o charakterze pieniężnym mogą być nakładane na podstawie wyroku (prawomocnego) TSUE przez ten organ, co należy rozumieć w ten sposób, iż to skład orzekający w danej sprawie jest uprawiony do ewentualnego nałożenia sankcji o charakterze pieniężnych i to tylko w sytuacji, gdy Państwo Członkowskie nie wykonuje wyroku (prawomocnego) TSUE. Tak więc sankcja pieniężna może mieć jedynie charakter następczy (opierać się na prawomocnym wyroku TSUE) a nie uprzedni (opierać się na regulacji dotyczącej środków tymczasowych).

Można więc powiedzieć, iż środki tymczasowe w rozumieniu art. 279 TfUE mają w istocie bardziej zabezpieczyć prawidłowy tok postępowania przed TSUE, niż posiadać charakter właściwy dla klasycznych środków o charakterze zabezpieczającym. W związku z tym orzeczenie na podstawie przepisu art. 279 TfUE sankcji o charakterze pieniężnym nie jest w ogóle możliwe. Orzeczenie takie nie wywołuje żadnych skutków prawnych, jako wydane bez podstawy prawnej.

3. Rozważenia wymaga również okoliczność, jaki jest zakres stosowania przez TSUE regulacji art. 279 TfUE, a co za tym idzie również innych regulacji dotyczących szeroko rozumianego funkcjonowania TSUE. Trzeba wyraźnie podkreślić, iż wszystkie

swoje kompetencje TSUE może wykonywać tylko w zakresie kompetencji przekazanych na mocy traktatów przez Państwa Członkowskie na rzecz Unii Europejskiej. Oznacza to, że organy UE, a więc również TSUE, w ogóle nie posiadają kompetencji do orzekania w sprawach, które nie zostały przekazane na rzecz UE i jej organów (zob. wyrok TK z 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20).

Niezależnie więc od faktu, że przepis art. 279 TfUE nie może być w żadnym przypadku podstawą dla nałożenia sankcji o charakterze pieniężnym na Państwo Członkowskie, to TSUE (jak również żaden inny organ UE) w ogóle nie posiada kompetencji w zakresie podejmowania działań odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, iż zarówno środki tymczasowe, wyroki TSUE czy te inne działania pozostałych instytucji UE w zakresie, w którym nie zostały przyznane UE i jej organom w sposób wyraźny kompetencje, nie wywołują w stosunku do Rzeczpospolitej Polskiej i jej organów żadnych skutków prawnych. UE i jej organy, w tym w szczególności TSUE, nie mogą bowiem domniemywać, a tym bardziej tworzyć swoich nowych kompetencji. Działanie takie stoi bowiem w jawnej sprzeczności z zasadą przyznania kompetencji, a także z zasadą praworządności. Wszystkie bowiem organy UE mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa oraz w zakresie kompetencji przyznanej im przez Państwa Członkowskie na mocy traktatów. To bowiem Państwa Członkowskie są źródłem wszystkich kompetencji posiadanych przez UE i jej organy i to Państwa Członkowskie a nie UE i jej organy rozstrzygają, w razie wątpliwości, czy dana kompetencja należy do UE i jej organów. UE posiada jedynie kompetencje przekazane przez państwa, tym bardziej nie może domniemywać czy też tworzyć swoich nowych kompetencji. Również ostateczny głos w zakresie rozstrzygania odnośnie kompetencji przyznanych przez Państwa Członkowskie na rzecz UE i jej organów należy do Państw Członkowskich. Inne rozumienie tego zagadnienia pozostaje w sprzeczności z samym charakterem UE jako organizacji międzynarodowej ale także z treścią traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE i jej organów. Unia Europejska jest bowiem w istocie organizacją międzynarodową skupiającą państwa. W związku z tym nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której to organizacja międzynarodowa uzurpuje sobie uprawnienia, które przysługują wyłącznie tworzącym ją państwom. To Państwa Członkowskie decydują o ustroju, kompetencjach i kierunkach rozwoju organizacji międzynarodowej a nie organizacja międzynarodowa decyduje o ustroju, kompetencjach i kierunkach rozwoju wszystkich czy też poszczególnych Państw

Członkowskich. Uzurpowanie sobie przez organizację międzynarodową prawa do decydowania o powyższych kwestiach stoi w jawnej sprzeczności nie tylko z zasadą praworządności, zasadą przyznania kompetencji ale także zasadami demokracji. Unia Europejska, jako organizacja międzynarodowa, jest bowiem zobowiązana nie tylko do stosowania się do reguł zawartych w konstytuujących ją traktatach, ale również do stosowania się i przestrzegania zasad i regulacji konstytucyjnych tworzących ją Państw Członkowskich. Inne postrzeganie wzajemnych relacji pomiędzy UE a Państwami Członkowskimi oznaczałoby w istocie odebranie Państwom Członkowskim atrybutów ich suwerenności przy jednoczesnym przyznaniu UE statusu „superpaństwa", które poza kontrolą Państw Członkowskich wykonuje ich kompetencje.

4. Zgodnie z treścią art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „Stosując procedurę doraźną, określoną w regulaminie proceduralnym, która, w niezbędnym zakresie, może różnić się od postanowień niniejszego Statutu, prezes Trybunału Sprawiedliwości może rozstrzygać wnioski o zawieszenie wykonania, zgodnie z artykułem 278 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i artykułem 157 Traktatu EWEA, o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z artykułem 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej albo o zawieszenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z akapitem czwartym artykułu 299 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub akapitem trzecim artykułu 164 Traktatu EWEA. Uprawnienia, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą być wykonywane przez wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym. W razie wystąpienia przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez prezesa i wiceprezesa zastępuje ich inny sędzia zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym. Postanowienie prezesa lub sędziego, który go zastępuje, jest tymczasowe i w żadnym wypadku nie przesądza orzeczenia Trybunału co do istoty sprawy". Statut TSUE stanowi wewnętrzną regulację wydaną na podstawie traktatów. Ma na celu szczegółowe uregulowanie kwestii związanych z funkcjonowaniem TSUE. Jako akt wydany na podstawie traktatów musi być zgodny z ich treścią.

Analiza treści art. 39 statutu TSUE prowadzi do wniosku, iż istnieją poważne wątpliwości w zakresie zgodności zawartych w nim rozwiązań z treścią traktatów. W szczególności wątpliwa jest możliwość rozstrzygania przez Prezesa TSUE,

Wiceprezesa TSUE lub innego wyznaczonego sędziego o zastosowaniu środków tymczasowych przewidzianych w przepisie art. 279 TfUE w sytuacji, gdy przepis ten określa, iż to TSUE może zarządzić niezbędne środki tymczasowe. Oznacza to w konsekwencji, iż Prezes TSUE, Wiceprezes TSUE czy też inny sędzia nie jest uprawniony do zastosowania takich środków tymczasowych. Gdyby istniała taka możliwość to przepis art. 279 TfUE musiałby zawierać wyraźne upoważnienie w tym zakresie przynajmniej dla Prezesa TfUE. Wtedy też statut TSUE mógłby uszczegóławiać takie traktatowe upoważnienie poprzez wskazania, iż w zastępstwie Prezesa TSUE kompetencje takie posiadają (na podstawie wyraźnego upoważnienia Prezesa TSUE) Wiceprezes TSUE lub też inny sędzia. W obecnym stanie prawnym art. 39 statutu TSUE posiada wyraźny charakter prawotwórczy i przyznaje organom administracyjnym TSUE - bez traktatowej podstawy prawnej - kompetencje, które są właściwe dla TSUE rozumianego jako trybunał. Innymi słowy traktatowe kompetencje przyznane na mocy art. 279 TfUE na rzecz TSUE rozumianego jako trybunał, zostały bez podstawy prawnej „przyznane" na podstawie art. 39 statutu TSUE na rzecz Prezesa TSUE, Wiceprezesa TSUE rozumianych jako organy administracyjne TSUE, a nawet na rzecz innego wyznaczonego sędziego TSUE. Takie „przyznanie kompetencji" należy uznać jako bezskuteczne, gdyż zostało dokonane bez wyraźnej podstawy prawnej i jako takie stoi ono w sprzeczności z zasadą praworządności, zgodnie z którą ma obowiązek funkcjonować UE oraz jej organy, a w szczególności TSUE.

5. Skoro więc przepis art. 279 TfUE nie pozwala na nałożenie na Państwa Członkowskie UE, w tym również Rzeczpospolitą Polską sankcji o charakterze pieniężnym, to tym bardziej nie ma takiej możliwości na podstawie art. 39 Statutu TSUE. Jest to stanowisko tym bardziej zasadne, gdyż statut TSUE nie jest *sensu stricto* traktatowym źródłem prawa UE. Innymi słowy działania podejmowane na podstawie tego przepisu nie są działaniami mającymi bezpośrednie źródło w traktatach będących podstawą funkcjonowania UE i jej organów, a więc również TSUE. Postanowienia statutu TSUE muszą zaś być zgodne z prawem traktatowym, a co za tym idzie przepisy statutu TSUE nie mogą przewidywać dodatkowych albo też szerszych kompetencji niż jest to wskazane w prawie traktatowym. Jeśli więc przepis art. 279 TfUE nie przewiduje możliwości zarządzenia niezbędnych środków tymczasowych przez sędziego TSUE (w tym Prezesa i Wiceprezesa) to kompetencja

taka nie może wynikać z aktu niższego rzędu jaki jest statut TSUE. Taka sama sytuacja dotyczy faktu, iż art. 279 TfUE nie przewiduje możliwości nałożenia niezbędnych środków tymczasowych w postaci sankcji o charakterze finansowym. Z przeprowadzonej analizy wynika, że ani na podstawie przepisu art. 279 TfUE, ani na podstawie art. 39 Statutu TSUE nie jest więc w ogóle możliwe: zastosowanie w stosunku do Państwa Członkowskiego UE sankcji o charakterze finansowym; wydanie orzeczenia jednoosobowo przez Prezesa TSUE, Wiceprezesa TSUE lub innego sędziego. Sankcje o charakterze finansowym mogą być bowiem nałożone na Państwo Członkowskie jedynie przez skład orzekający TSUE, jako skutek niewykonania prawomocnego wyroku TSUE (art. 260 ust. 2 i 3).

6. Podsumowując analizę przepisów prawa traktatowego (art. 279, art. 260 ust. 2 i 3 TfUE) oraz przepisów prawa wydanego na podstawie prawa traktatowego (art. 39 statutu TSUE) należy stwierdzić, iż przepis art. 279 TfUE został przez TSUE naruszony poprzez jego błędną wykładnię, która doprowadziła do konstatacji o możliwości „nałożenia" na Rzeczpospolitą Polską w trybie tego przepisu ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, w sytuacji braku prawomocnego wyroku TSUE wydanego w sprawie. Dodatkowo na skutek oparcia się na przepisie art. 39 statutu TSUE, sprzecznego, jak się wydaje, z treścią art. 279 TfUE błędnie uznano, iż możliwe jest nałożenie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej przez Prezesa TSUE, Wiceprezesa TSUE lub innego sędziego, w sytuacji gdy kompetencja taka jest przewidziana jedynie dla składu orzekającego TSUE i to tylko na podstawie prawomocnego wyroku TSUE, który został wydany w sprawie i którego wykonania Państwo Członkowskie odmawia (art. 260 TfUE). Nie ma więc podstaw prawnych do orzeczenia przez Prezesa TSUE, Wiceprezesa TSUE lub innego sędziego TSUE środka tymczasowego w postaci ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej. Orzeczenie takie może bowiem być wydane tylko przez TSUE rozumiany jako skład orzekający w sprawie i tylko na podstawie prawomocnego wyroku TSUE.

7. W świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach". Przedmiotowa regulacja stanowi fundament dla przystąpienia oraz

funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Kluczowa jest przy tym konstatacja, że kompetencje mogą być przez RP przekazane jedynie w „niektórych sprawach". Oznacza to, iż nie możliwe jest na gruncie obowiązującej konstytucji przekazanie ogółu kompetencji, czy też kompetencji związanych bezpośrednio z suwerennością RP (zob. M. Szpunar, *komentarz do art. 9* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243,* Warszawa 2016, s. 124-125.).

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. Do materii objętych całkowitym zakazem przekazania należy zaliczyć postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, 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 (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

Przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach" rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania.

W demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji „w niektórych sprawach". Jako wyjątek od zasady niepodległości

i suwerenności państwa przekazywanie kompetencji nie może być interpretowane rozszerzająco. Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałoby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych, zwłaszcza przez dopuszczenie możliwości przekazania kompetencji innemu podmiotowi aniżeli organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, ewentualnie objęcie zakresem kompetencji przekazanych uprawnienia do uznania za przekazane kompetencji nieobjętych przekazaniem.

Konstytucja dopuszcza przekazanie kompetencji jedynie na podstawie umowy międzynarodowej, a to znaczy, że przedmiotem przekazania mogą być wyłącznie kompetencje wskazane w umowie. Przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru blankietowego, aczkolwiek granice kompetencji przekazanych nie są i nie mogą być ostre. Skoro wykluczone jest przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji, to rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

Sejm w pełni podziela pogląd wnioskodawcy, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę wyłącznie na to, ażeby podstawą nałożenia kar było tylko orzeczenie TSUE, wydane po uprzednim stwierdzeniu, że państwo nie stosuje się do wyroku TSUE. Co więcej, może to nastąpić wyłącznie po uprzednim stwierdzeniu, że państwo nie stosuje się do wyroku TSUE. Nie może natomiast stanowić podstawy nałożenia owej kary postanowienie prezesa czy wiceprezesa tego trybunału. Wywodzona z art. 279 TfUE norma prawna umożliwiająca nałożenie na Rzeczpospolitą Polską kary pieniężnej narusza konstytucyjnie określony tryb przekazania kompetencji organów władzy państwowej. Wywiedziona z art. 279 TfUE w ramach prawotwórczej działalności TSUE norma doprowadziła do wypaczenia pierwotnego sensu tego postanowienia traktatowego, rozszerzając kompetencje TSUE i jego organów w sposób ignorujący wolę Rzeczypospolitej Polskiej wyrażoną w stosownej procedurze ratyfikacyjnej, a więc z naruszeniem art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju arbitralność TSUE i jego organów w wykładni traktatów potraktować należy jako działanie *ultra vires*, które nie może pozostawać pod ochroną zasady

związania Rzeczypospolitej Polskiej prawem międzynarodowym i nie może rodzić skutków, które Konstytucja wiąże z ratyfikacją umowy międzynarodowej.

Skoro Rzeczpospolita Polska przekazała na podstawie umowy międzynarodowej (traktaty UE) na rzecz organizacji międzynarodowej, którą jest UE kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji) to zasadnym jest twierdzenie, że właściwe organy władzy państwowej winny czuwać nad prawidłowym wykonywaniem przekazanych kompetencji. Co za tym idzie, Rzeczpospolita jest uprawniona do dokonywania oceny tego, jaki jest rzeczywisty zakres przekazanych kompetencji oraz czy kompetencje są wykonywane przez odpowiednio i przez właściwe organy UE. W sytuacji stwierdzenia uchybień w tym zakresie RP jako podmiot, który dobrowolnie przekazał kompetencje na rzecz UE może podjąć działania mające na celu skorygowanie dostrzeżonych błędów UE i jej organów w zakresie wykonywania powierzonych kompetencji. Z kolei UE i jej organy mają obowiązek do zastosować się do stanowiska Państwa Członkowskiego, które przyznało UE i jej organom kompetencje.

8. Na mocy przepisu art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Przedmiotowa regulacja stanowi jedną z naczelnych zasad konstytucyjnych RP. W wyniku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z treści tego przepisu zostały wydobyte inne zasady takie jak na przykład zasada praworządności (legalizmu) (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Również i ta zasada ma istotne znaczenie z uwagi na przedmiotowe stanowisko Sejmu. Zgodnie z jej treścią wszystkie organy państwa winny działać na podstawie i w granicach prawa. W związku z członkostwem RP w UE zasada ta nabiera szczególnego znaczenia. Jest to związane z faktem, iż prawo UE stanowi obecnie część porządku prawnego RP i musi by stosowane przez organy RP. Z drugiej zaś strony Unia Europejska, jako organizacja międzynarodowa, na której rzecz RP przekazała na mocy traktatów kompetencje w niektórych sprawach musi respektować porządek konstytucyjny RP, a co za tym idzie również zasadę praworządności. Oznacza to, iż UE oraz jej organy, w tym w szczególności TSUE mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Podstawą prawną funkcjonowania UE są traktaty będące w istocie umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Państwa Członkowskie, które pozostają „władcami traktatów" (zob. wyrok TK z 14 lipca 2021 r.,

sygn. akt P 7/20 oraz powołane tam orzecznictwo). Jakiekolwiek działanie UE czy też jej organów, które jest sprzeczne z zasadą praworządności oznacza, z perspektywy RP, sprzeczność z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. To bowiem Państwa Członkowskie, a więc również RP, są suwerennymi podmiotami, które czuwają nad prawidłowym i zgodnym z prawem funkcjonowania UE i jej organów. Należy ocenić, iż działanie takie jest nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem RP wynikającym z treści art. 83 Konstytucji (zob. A. Sakowicz, *komentarz do art. 83* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86,* Warszawa 2016, s. 1875 i nast.) oraz z traktatów. W związku z tym zarówno konstytucyjne organy RP, jak również przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej mają obowiązek kontrolowania, czy UE i jej organy nie przekraczają zarówno swoich kompetencji oraz czy działają na postawie i w granicach prawa. Te dwa obszary posiadają zresztą wspólny mianownik, którym jest konieczność posiadania wyraźnej podstawy prawnej wyznaczającej zakres działania.

9. Na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 Konstytucji „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu". „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio" (art. 4 ust. 2 Konstytucji). Powyższy przepis statuuje kolejną naczelną zasadę konstytucyjną, tj. zasadę władzy zwierzchniej Narodu. Oznacza ona, najogólniej rzecz ujmując, iż to Naród jest suwerenem, a co za tym idzie źródłem wszelkiej władzy w RP (zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP…*, s. 264-266.). W związku z tym władze publiczne a także przedstawiciele Narodu sprawujący władzę w Jego imieniu są zobowiązani do wypełniania woli Narodu. W kontekście funkcjonowania RP w UE przedmiotową zasadę należy rozumieć w ten sposób, iż to Naród w drodze referendum zaakceptował nie tylko członkostwo RP w UE ale także charakter tego członkostwa rozumiany między innymi jako zakres kompetencji przekazanych przez RP na rzecz UE, w tym również podmioty, którym te kompetencje zostały przekazane. Jakiekolwiek zmiany w tym zakresie wiązałyby się z koniecznością wyrażenia przez Naród, bezpośrednio bądź przez Jego przedstawicieli, zgody na dokonanie właściwych zmian. Dlatego też, w sytuacji wykraczania przez UE i jej organy (w szczególności TSUE) poza kompetencje przyznane tym organom lub też wykonywanie tych kompetencji w niewłaściwy sposób albo przez nieuprawnione podmioty, działania takie nie znajdują oparcia w woli wyrażonej przez Naród w procesie integracji RP z UE. Ani bowiem

Naród bezpośrednio ani Jego przedstawiciele nie wyrazili zgody na takie zmiany. Innymi słowy brak zgody suwerena lub też Jego przedstawicieli na wskazane powyżej zmiany w zakresie kompetencji lub wykonywania kompetencji przez UE i jej organy (w szczególności UE) oznacza, iż takie działania są pozbawione podstawy prawnej. Nie wywołują również w RP skutków prawnych, gdyż pozostają w sprzeczności z zasadą legalizmu (praworządności).

10. Zgodnie z treścią przepisu art. 8 ust. 1 Konstytucji „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej". Ta fundamentalna, w szczególności w kontekście członkostwa RP w UE, zasada konstytucyjna ustanawia bezwzględny prymat przepisów Konstytucji w hierarchii źródeł prawa obowiązujących w RP (zob. P. Tuleja, *komentarz do art. 8* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 313-319.). W związku z brzmieniem tego przepisu oczywistym jest, iż zasada ta nie doznaje wyjątków również w relacji z prawem UE, zarówno pierwotnym, jak i pochodnym (zob. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21). Prawo pierwotne (traktatowe) będące podstawą funkcjonowania UE ma przecież w istocie charakter oraz cechy prawa międzynarodowego. Konkretnie rzecz ujmując traktaty to umowy międzynarodowe, których stroną jest RP. Konstytucja zachowuje więc swoją najwyższą moc, a co za tym idzie bezwzględne pierwszeństwo w stosunku do umów międzynarodowych, w tym również umów międzynarodowych (traktatów) będących podstawą funkcjonowania UE. Ratyfikowana umowa międzynarodowa (w tym traktaty UE) mogą mieć co najwyżej pierwszeństwo przed ustawą i to tylko w sytuacji, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji). Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do prawa pochodnego UE. W sytuacji, kiedy wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej (a więc także traktatów statuujących UE), umowy konstytuujące organizację międzynarodową (a więc także UE), prawo przez nią stanowione (a więc także rozporządzenia, dyrektywy, decyzje UE) są stosowane bezpośrednio, mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Przywołane przepisy stanowią, iż prawo UE może mieć pierwszeństwo jedynie przed ustawami, i to w sytuacji kolizji przepisów (zob. A. Capik, A. Łazowski, *komentarz do art. 91* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243,* Warszawa 2016, s. 157 i nast.). Żaden przepis nie stanowi zaś o pierwszeństwie prawa

UE w stosunku do Konstytucji. Na marginesie należy również wyraźnie podkreślić, że żaden przepis prawa UE nie obala zasady pierwszeństwa Konstytucji w stosunku do prawa UE. Z kolei orzeczenia TSUE, które prezentują tezę o bezwzględnym prymacie prawa UE, również w stosunku do konstytucji Państw Członkowskich nie jest źródłem prawa. Orzeczenia takie wydawane są bez podstawy prawnej i z naruszeniem zasady, iż to sądy konstytucyjne Państw Członkowskich decydują ostatecznie, na podstawie treści swoich konstytucji o relacji nadrzędności pomiędzy konstytucją krajową na prawem UE. Skoro więc to RP współtworzy Unię Europejską będącą organizacją międzynarodową to jest również uprawniona do decydowania na podstawie przepisów konstytucji o wzajemnych relacjach pomiędzy ustawą zasadniczą a prawem UE. Wniosek taki płynie również z analizy relacji pomiędzy prawem statuującym inne organizacje międzynarodowe a państwami tworzącymi te organizacje. Na gruncie zasady praworządności, zasady suwerenności państw, czy też zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest przecież dopuszczalne, aby państwo członek organizacji międzynarodowej nie miało „ostatniego słowa" w zakresie funkcjonowania tej organizacji i możliwości decydowania o jej kompetencjach. Warunkiem *sine qua non* takiej możliwości jest zaś bezwzględny prymat ustawy zasadniczej w stosunku do prawa będącego podstawą funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej oraz prawa przez nią stanowionego.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek