



Warszawa, 8 lipca 2021 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 3/21
BAS-WAK-1006/21

1996

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 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r. (sygn. akt K 3/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) Artykuł 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30) rozumiany jako uprawniający lub zobowiązujący polski organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji lub nakazujący stosowanie prawa krajowego w sposób sprzeczny z Konstytucją, **jest niezgodny** z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE rozumiany 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, **jest niezgodny** z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 oraz z art. 190 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 91 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- 3) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE rozumiany jako uprawniający sąd do kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta RP oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawiania Prezydentowi RP wniosków w sprawie

powołania sędziów, **jest niezgodny** z art. 8 ust. 1, art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 16 kwietnia 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów (dalej także: PRM; wnioskodawca) z 29 marca 2021 r. (dalej: wniosek). Wskazany we wniosku przedmiotem kontroli jest art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z 07.06.2016, str. 1, dalej: TUE), art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE.

2. Wskazane postanowienia traktatowe (z uwzględnieniem jednostek niezaskarżonych, istotnych z uwagi na kontekst normatywny), mają następujące brzmienie.

Artykuł 1 TUE:

„Niniejszym Traktatem 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.

Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej „Traktatami”). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”

Artykuł 2 TUE:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim

w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”

Artykuł 4 TUE:

- „1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.
2. Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.
3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy 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”

Artykuł 19 TUE:

- „1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.
2. W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego Państwa Członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości jest wspomagany przez rzeczników generalnych. W skład Sądu wchodzi co najmniej jeden sędzia z każdego Państwa Członkowskiego. Sędziowie i rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości oraz sędziowie Sądu są wybierani

spośród osób o niekwestionowanej niezależności, spełniających warunki określone w artykułach 253 i 254 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Są oni mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy Państw Członkowskich na okres sześciu lat. Ustępujący sędziowie i rzecznicy generalni mogą być ponownie mianowani.

3. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z Traktatami:
- a) w zakresie skarg wniesionych przez Państwa Członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne;
 - b) w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów Państw Członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje;
 - c) w innych sprawach przewidzianych w Traktatach”

3. Przedmiot kontroli został określony za pomocą formuły interpretacyjnej (o zgodności lub niezgodności przepisu przy określonym rozumieniu) i odnosi się do takiego rozumienia kwestionowanych przepisów, które zostało ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej także: TS; ETS) a od 1 grudnia 2009 r. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także: TSUE).

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zarzut niekonstytucyjności art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE

Wnioskodawca wskazuje, że norma wyprowadzana z art. 1 akapit pierwszy i drugi TUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE, która uprawnia lub zobowiązuje organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji lub nakazuje stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją budzi daleko idące i uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. Wyrażona w tych przepisach zasada pierwszeństwa w ustalonym przez TSUE znaczeniu wraz z zasadą lojalnej współpracy zobowiązuje organy Państw Członkowskich UE do odstępowania od zastosowania przepisów krajowych, w tym o randze konstytucyjnej, które uniemożliwiałyby zapewnienie skuteczności stosowania prawa unijnego. W efekcie organy te mogą, zdaniem wnioskodawcy, „funkcjonować – z perspektywy krajowego porządku prawnego

– zarówno *praeter*, jak również *contra 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” (uzasadnienie wniosku, s. 11). Taka argumentacja znalazła się w wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. (sygn. akt C-824/18).

W ocenie Prezesa Rady Ministrów kwestionowana przez niego norma „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 obowiązują, 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” (uzasadnienie wniosku, s. 90).

W ocenie wnioskodawcy argumentację tę dodatkowo wzmacnia wynikająca z art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów: „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” (*ibidem*). Ponadto, „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, że art. 91 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie określa granicę stosowania zasady pierwszeństwa prawa pierwotnego (traktatowego) UE, 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” (*ibidem*). Wnioskodawca podnosi także argument, że: „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” (*ibidem*, s. 91). Jego zdaniem „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. [...] 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 do niezgodności z art. 2 Konstytucji RP, w tym przede wszystkim z zasadą zaufania obywatela do państwa (zasadą lojalności państwa względem obywateli)” (*ibidem*, s. 91). Przyjęcie szerokiego rozumienia zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i lojalnej współpracy Unii Europejskiej i Państw Członkowskich budzi również wątpliwości wnioskodawcy ze względu na brak jednoznacznego określenia granic kompetencji podmiotów stosujących prawo do podejmowania rozstrzygnięć w materii wykładni przepisów rangi konstytucyjnej. Takie rozumienie zasady pierwszeństwa i lojalnej współpracy, w ocenie Prezesa Rady Ministrów, nie spełnia wymogu zapewniania działania organu władzy publicznej w granicach prawa, tj. narusza art. 7 Konstytucji. Wnioskodawca podnosi, iż „w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP wyraźnie wskazano, że 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” (*ibidem*, s. 95).

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

Wnioskodawca wskazuje na problem konstytucyjny, który – w jego ocenie – stanowi taka interpretacja wynikającej z prawa Unii Europejskiej, zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej), która dopuszcza stosowanie przepisów prawa przez właściwe organy (w tym sądy) z naruszeniem Konstytucji, 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” (uzasadnienie wniosku, s. 97).

Naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji ma miejsce wówczas, 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” (ibidem, s. 98-99). 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 w przepisach prawa krajowego – działania, które pozostają w sprzeczności ze znajdującymi bezpośrednio zastosowanie przepisami Konstytucji.

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. Pierwszeństwo przed ustawą nie oznacza i – w świetle art. 8 ust. 1 Konstytucji – nie może oznaczać pierwszeństwa umowy międzynarodowej przed Konstytucją. 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 ocenie wnioskodawcy: „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 - tak jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku - norma prawna wprost nakazuje stosować prawo w sposób niezgodny z Konstytucją RP" (*ibidem*, s. 101).

Wnioskodawca zarzuca także „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" (*ibidem*, s. 102).

„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 i zakazując jednocześnie poszerzania zakresu przekazanych

kompetencji z obejściem procedury przewidzianej w Konstytucji" (*ibidem*, s. 106).

„Niezgoda 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" (*ibidem*, s. 107).

W ocenie wnioskodawcy: „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" (*ibidem*, s. 109). Wnioskodawca podnosi, że – 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" (*ibidem*, s. 112), a 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 rażąco narusza wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu" (*ibidem*).

Przedstawiona wykładnia ponadto prowadzi do nadania sądowi uprawnienia, którego nie zna polska Konstytucja, tj. kompetencji badania niezawisłości i niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 53/05) „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”. 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 bowiem istnienia jednoznacznych i precyzyjnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Zakwestionowana norma w zakresie, w jakim odnosi się do sądów krajowych, uprawniając je lub zobowiązując do stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, powinna być rozpatrywana również w kontekście wzorca kontroli zrekonstruowanego na podstawie art. 178 ust. 1 Konstytucji. Podleganie Konstytucji wiąże się bowiem z obowiązkiem stosowania przepisów ustawy zasadniczej. Z obowiązku tego nie może zwolnić również norma prawa UE. Prezes Rady Ministrów dostrzegł również konieczność skonfrontowania zakwestionowanej normy z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadą pewności prawa. W jego ocenie „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 obowiązki) 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 obowiązki 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 obowiązki 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” (*ibidem*, s. 115).

W ocenie wnioskodawcy: „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 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 wiążane 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” (*ibidem*, s. 116-117).

3. Zarzut niekonstytucyjności art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 TUE

W pkt 3 *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli wskazany został art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zarzut niekonstytucyjności został sformułowany w związku z przyjęciem interpretacji, w myśl której wymienione przepisy uznawane są jako zawierające normę kompetencyjną upoważniającą sądy do kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta RP, jak również upoważniającą sądy do kontroli uchwał KRS w sprawie wystąpienia do Prezydenta RP z wnioskiem o powołanie sędziego. W ocenie wnioskodawcy, przyznanie sądom uprawnienia do kontroli wymienionych spraw pozostawałoby w sprzeczności z Konstytucją w dwóch zasadniczych aspektach. Z jednej strony, Konstytucja nie przyznaje sądom powyższego uprawnienia. Z drugiej strony, realizując powyższe uprawnienie sądy wkraczałyby w zakres kompetencji przysługujących Krajowej Radzie Sądownictwa (organ ten posiada wyłączną kompetencję w zakresie występowania do Prezydenta z wnioskami w sprawie powołania sędziów) oraz Prezydentowi (organ ten posiada wyłączną kompetencję w zakresie powoływania sędziów). Powyższe nakazuje uznać, że wyznaczając organy biorące udział w procedurze powoływania sędziów ustrojodawca nie dopuścił możliwości wprowadzenia kontroli sądowej aktów powołania sędziów, jak również dopuszczających ocenę bezstronności sędziów.

Uzasadniając szczegółowo zarzut podniesiony w pkt 3 *petitum* wnioskodawca wskazał, że art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE jest niezgodny z art. 8 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2, art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 186

ust. 1 Konstytucji. Przy tym, w ocenie wnioskodawcy, pierwszoplanowe znaczenie związane jest z naruszeniem art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Niezgodność art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji wynika stąd, że przepisy te zostały uznane za zawierające upoważnienie na rzecz sądu do kontroli aktu powołania sędziego, mimo że akt ten stanowi prerogatywę Prezydenta RP. Kwestionowana przez wnioskodawcę interpretacja została przyjęta w orzecznictwie organów sądowych Unii Europejskiej. W wyroku z 2 marca 2021 r. (sygn. akt C 824/18) TSUE uznał, że Naczelny Sąd Administracyjny jest legitymowany do przeprowadzenia oceny, czy powołany na wniosek KRS sędzia odznacza się „niepodatnością [...] na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności”. Powyższe oznacza przyznanie sądom uprawnienia do kontroli aktów urzędowych Prezydenta o powołaniu na stanowisko sędziego. Wnioskodawca wskazał, że przyznanie sądom takiego uprawnienia pozostaje w sprzeczności z polską Konstytucją, w szczególności zaś instytucją kontrasygnaty, stanowiącą jedyne konstytucyjne ograniczenie, którym poddana została działalność Prezydenta w zakresie wydawania aktów urzędowych. Wszelka ingerencja w realizację prerogatyw przysługujących Prezydentowi RP, w tym poprzez poddanie ich sądowej kontroli i weryfikacji, jest sprzeczne z Konstytucją oraz z przyjętym przez ustrojodawcę modelem systemu rządów. Wnioskodawca wskazał ponadto, że realizacja przez Prezydenta RP konstytucyjnych prerogatyw w zakresie powoływania sędziów nie wymaga ze strony Prezydenta uzasadnienia. W tym stanie praktycznie niemożliwe stawałoby się przeprowadzenie materialnej kontroli tych aktów, której nie można byłoby postawić zarzutu arbitralności.

Niezgodność z art. 186 ust. 1 Konstytucji powstaje w związku z przyznaniem sądom – na podstawie kwestionowanych przepisów Traktatu o UE – uprawnienia do badania niezależności i niezawisłości innych sędziów, jak również niezawisłości samych członków Krajowej Rady Sądownictwa. W ten sposób kompetencja zastrzeżona przez ustrojodawcę do wyłącznej właściwości KRS została przeniesiona na rzecz sądów, co w istocie zmieniałoby konstytucyjnie założony model kreowania substratu osobowego trzeciej władzy wprowadzając nie tylko formalny udział sądów, ale też materialny aspekt kooptacji, o ile przyjęłoby się tezę, że ocena sądu nie dotyczy jedynie elementów formalnych powołania, ale również obejmowały ocenę kwalifikacji sędziego, a zwłaszcza stopnia jego niezależności. W ocenie Prezesa

Rady Ministrów prowadzi to do wykreowania nieprzewidzianego w Konstytucji dodatkowego mechanizmu kontroli sędziów. Jest to sprzeczne z pozycją ustrojową KRS, wyrażoną w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca stwierdził, że – pomimo braku wprost proklamacji tej zasady – status KRS oparty jest o zasadę niezależności. Jako konstytucyjne zakotwiczenie tej zasady powinien zostać uznany – w pierwszej kolejności – art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał ponadto, że w orzecznictwie sądu konstytucyjnego została potwierdzona konstytucyjność przyjętego w ustawie trybu wyboru KRS, jak również obecnego składu personalnego tego organu.

Wyjaśniając zarzut niezgodności art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE z art. 8 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że 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. Sądowej kontroli nie podlega zresztą wykonywanie przez Prezydenta RP którejkolwiek z przysługujących temu organowi prerogatyw. W tym kontekście wnioskodawca, odwołując się do orzecznictwa konstytucyjnego stwierdził, że wprowadzie sposób realizacji kompetencji Prezydenta może być dookreślony w ustawach, ale przyjęte rozwiązania muszą pozostawać zgodne z ustawą zasadniczą. Nie jest natomiast możliwa modyfikacja tych kompetencji ani wprowadzenie mechanizmu ich weryfikacji przepisem rangi niższej niż akt konstytucyjny. Przyznanie sądom na podstawie kwestionowanych przepisów Traktatu o UE kompetencji do kontroli aktów urzędowych Prezydenta jest niezgodne z Konstytucją. Analogicznie sądom nie przysługuje kompetencja do sprawowania merytorycznej kontroli rozstrzygnięć zawartych w uchwałach KRS w przedmiocie powołania określonych osób na urząd sędziowski. Takie działanie sądów stanowiłoby wkroczenie w konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa. Przyznanie sądom wymienionych uprawnień na mocy prawa unijnego byłoby możliwe wyłącznie pod warunkiem uznania prymatu prawa unijnego w stosunku do polskiej Konstytucji, skoro ta ostatnia rozwiązań takich nie przewiduje. Jest to ujęcie sprzeczne z zasadą nadrzędności Konstytucji, wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca podkreślił, że zasada nadrzędności Konstytucji odnosi się do wszystkich aktów o randze niższej niż Konstytucja obowiązujących w krajowym porządku prawnym, a więc również do pierwotnego i pochodnego prawa UE. Konstytucja jest aktem o wyższej mocy prawnej niż Traktat o UE, co odpowiada

tradycyjnie rozumianej zasadzie konstytucjonalizmu i co potwierdza konsekwentne orzecznictwo sądów konstytucyjnych Państw Członkowskich (Niemiec, Francji, Hiszpanii czy Republiki Czeskiej).

Niezgodność z art. 8 ust. 2 Konstytucji ma się wyrażać natomiast – zdaniem Prezesa Rady Ministrów – w tym, że poprzez ingerencję w wyznaczone konstytucyjnie kompetencje KRS i Prezydenta, w procedurze powoływania sędziów następuje ograniczenie zakresu zastosowania zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji o obszar, w którym ustrojodawca nie przewidział takiej możliwości.

Niezgodność art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE z art. 91 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca powiązał z tym, że zawarta we wskazanym wzorcu kontroli reguła kolizyjna wskazuje na pierwszeństwo stosowania umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie bądź w trybie referendum przed ustawą. Pierwszeństwo takie nie zachodzi natomiast w relacjach pomiędzy umową międzynarodową a Konstytucją.

Niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 90 ust. 1 Konstytucji wynika – zdaniem wnioskodawcy – stąd, że TSUE nie jest upoważniony – poprzez prawotwórczą wykładnię Traktatów – do kreowania norm prawnych, które modyfikowałyby przyjęte w Konstytucji RP rozwiązania ustrojowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie, żadna z ratyfikowanych przez RP umów międzynarodowych związanych z członkostwem w Polsce w Unii Europejskiej nie przeniosła na organy Unii kompetencji do zmiany określonych polską Konstytucją unormowań dotyczących wymiaru sprawiedliwości, jak i żadnych innych regulacji na poziomie konstytucyjnym. We wszystkich państwach członkowskich, respektowana jest zasada, że materia ustrojowa (regulowana na poziomie konstytucyjnym) nie została przekazana na poziom prawodawstwa Unii Europejskiej.

III. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności w niniejszej sprawie należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, przede wszystkim dotyczące kwestii dopuszczalności kontroli zakwestionowanych postanowień traktatowych w ramach wyznaczonych przez wnioskodawcę. Przedmiotem kontroli są normy prawa traktatowego Unii Europejskiej, a konkretnie normy wywodzone w orzecznictwie TSUE z postanowień traktatowych. Treść

zakwestionowanych norm podlega kontroli konstytucyjności jako utrwalony sposób rozumienia prawa.

W orzecznictwie TSUE zasada pierwszeństwa prawa UE w związku z zasadą lojalnej współpracy przyjmuje obecnie taki kształt, który nie był dotąd przedmiotem oceny przez polski sąd konstytucyjny. Wskazuje bowiem na uprawnienie sądu do oceny odstąpienia od zastosowania norm Konstytucji w świetle stwierdzonego naruszenia prawa UE. Kwestia ta stanowi zatem nowy problem konstytucyjny, który wymaga przesądzenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Kwestionowana przez wnioskodawcę interpretacja zasady pierwszeństwa, która pozostaje w kolizji z postanowieniami polskiej Konstytucji (co więcej, zobowiązuje wręcz do ignorowania przez sądy niektórych postanowień Konstytucji), zawarta wyrażona w szczególności w wyroku TSUE z 2 marca 2021 r. (sygn. akt C-824/18). TSUE uznał, że Naczelny Sąd Administracyjny jest legitymowany do przeprowadzenia oceny, czy powołany na wniosek KRS sędzia odznacza się „niepodatnością [...] na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności”. Istotne znaczenie w kontekście stawianych we wniosku Prezesa Rady Ministrów problemów konstytucyjnych ma również wyrok z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie Malty (sygn. akt C-896/19), w którym TSUE odpowiedział na pytania prejudycjalne sądu z Malty dotyczące krajowych zasad powoływania sędziów. W orzeczeniu tym TSUE stwierdził, że z punktu widzenia standardu niezawisłości sędziego znaczenie kluczowe mają nie tyle formalne procedury powoływania, ile rzeczywista niezawisłość sędziego, obserwowana w toku wykonywania jego zadań. TSUE orzekł jednocześnie, że powoływanie sędziów przez prezydenta na wniosek premiera, bez udziału organu będącego odpowiednikiem polskiej KRS, nie narusza standardu niezawisłości sędziów, ergo prawa do rzetelnego procesu jako prawa do bezstronnego sądu.

Relacja pomiędzy prawem wspólnotowym (a później prawem unijnym) a przepisami konstytucji państw członkowskich stanowiła przedmiot rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z 17.12.1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (sygn. akt 11/70) ETS stwierdził, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo w stosunku do prawa krajowego. Odmienne stanowisko przyjmowane jest natomiast w orzecznictwie sądów konstytucyjnych poszczególnych państw

członkowskich. Unikają one wprowadzić wprost podważania orzecznictwa ETS w sprawach dotyczących relacji pomiędzy prawem unijnym a krajowymi przepisami konstytucyjnymi, ale jednocześnie jednoznacznie przyjmują, że krajowe konstytucje mają moc nadrzędną. Sądy konstytucyjne zastrzegają sobie przy tym możliwość kontroli, czy przekazanie kompetencji na rzecz organów UE nie pociągnie za sobą możliwości naruszenia przez instytucje wspólnotowe „podstawowych zasad porządku konstytucyjnego” oraz „niezbywalnych praw jednostki” (Włochy), albo czy integracja nie narusza praw podstawowych i strukturalnych zasad ustroju (Hiszpania). Także niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) w wyroku z 12 października 1993 r. dotyczącym Traktatu z Maastricht stwierdził, że istnieje konieczność zapewnienia mieszkańcom Niemiec skutecznej ochrony praw podstawowych, wynikających z niemieckiej ustawy zasadniczej, również wobec działań organów wspólnotowych. Z kolei w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Lizbony FTK stwierdził w sposób dobitny i jednoznaczny, że Unia Europejska to związek suwerennych państw, a nie federacja. Jeżeli Republika Federalna Niemiec chciałaby się stać częścią federacji europejskiej, to naród niemiecki musiałby zdecydować o tym w referendum. Stanowisko przyjęte w powołanym wyroku – w swej ogólnej wymowie – należy uznać za aktualne również w odniesieniu do problemu konstytucyjnego rozstrzyganego w niniejszym postępowaniu.

Przedkładając stanowisko w niniejszej sprawie Sejm ma świadomość dotychczasowych poglądów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących dopuszczalności kontroli konstytucyjności pierwotnego prawa unijnego w sytuacji, w której stało się ono częścią polskiego porządku prawnego. Zgodnie z poglądem Trybunału wyrażonym w wyroku o sygn. akt K 32/09, ewentualne wzruszenie domniemania konstytucyjności traktatu może nastąpić jedynie po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny nie może nie brać pod uwagę skutków swojego wyroku z punktu widzenia wartości i zasad ustrojowych, jak również następstw wyroku dla suwerenności państwa i jego tożsamości konstytucyjnej.

Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym zasada wykładni prawa wewnętrznego „przyjaznej dla prawa europejskiego” ma swoje granice, ponieważ nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z

minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

2. W doktrynie upowszechniony jest pogląd, że w systemie prawnym nie mogą istnieć akty normatywne podrzędne względem Konstytucji i jednocześnie niepodlegające kontroli w postępowaniu przed Trybunałem. W piśmiennictwie podkreśla się, że: „W państwie opartym na bezwyjątkowej zasadzie nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa taka sytuacja nie może mieć miejsca. Właściwość rzeczowa TK powinna zatem mieć charakter pełny, tzn. obejmować wszystkie normy prawne, które obowiązują i są stosowane przez organy władzy publicznej. Oczywiście, 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).

Dopuszczalność badania zgodności z Konstytucją prawa pierwotnego Unii Europejskiej, w tym traktatów założycielskich, nie budzi większych kontrowersji w doktrynie. Dominuje przekonanie, że Trybunał Konstytucyjny korzysta w tym zakresie z pełni kompetencji (zob. m.in. M. Godlewski, *Dopuszczalność kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: D. Harasimiuk, M. Olszówka, A. Zinkiewicz (red.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problemy konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014; W. Józwicki, *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjnego standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP*, Poznań 2019, s. 251).

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądów konstytucyjnych państw członkowskich wielokrotnie dochodziło do oceny konstytucyjności traktatów (unijnego prawa pierwotnego), jako aktów prawnych systemowo odrębnego (autonomicznego) porządku prawnego, tj. prawa Unii Europejskiej, ale z oczywistych powodów obowiązujących również w porządkach prawnych państw członkowskich, w których niekwestionowanym standardem jest priorytet konstytucji (R.M. Małajny, *Constitutio suprema lex? Unia Europejska a ustawy zasadnicze państw członkowskich* [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa prof. Józefa Nowackiego*, (red.) I. Bogucka, Z. Tobor, Kraków 2002, s. 197 i n.). W najnowszym wyroku niemieckiego

Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r. potwierdzono zarzut działania przez TSUE *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 – jej naruszenie ma znaczenie systemowe. Jest to, jak do tej pory, najdalej idące 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*.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, iż normatywną treść przepisu nadawać może praktyka jego stosowania. Ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia przepisu odbiegać może dalece od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą bowiem w drodze wykładni prawa wydobywać z aktów normatywnych treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. Z tej racji Trybunał Konstytucyjny uznaje w swoim orzecznictwie za konieczne objęcie kognicją także takich treści normatywnych, które zostały niejako twórczo wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej wykładni. Sejm, w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym, przyjmuje, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Nie jest sporne, że jeżeli „określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie sądów i trybunałów najwyższych instancji, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonej normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. m.in. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08 oraz wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 16 września 2008 r., sygn. akt

SK 76/06; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; zob. także postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Trybunał w wyroku z 25 listopada 2014 r. (sygn. akt K 54/13) podtrzymał to stanowisko, podkreślając, że „zwłaszcza ze względu na obowiązek ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela nie może ignorować jednolitej i dostatecznie utrwalonej praktyki wykładni prawa, nawet jeśli jej prawidłowość jest dyskusyjna. Taka praktyka może bowiem prowadzić do powstania niekonstytucyjnej normy prawnej, naruszającej wolności lub prawa jednostki”.

4. Mając na względzie aktywność orzeczniczą TSUE, wpływającą na ewoluowanie treści normatywnej postanowień traktatowych ratyfikowanych przez Państwo Polskie, przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności należy odnieść się do kwestii dopuszczalności kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny norm objętych wnioskiem. Należy mieć na względzie z jednej strony fakt, iż Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie odnosił się do zasady pierwszeństwa w swoich wyrokach, z drugiej istotne jest precyzyjne wskazanie nowości normatywnej, która pojawiła się w najnowszym orzecznictwie TSUE wskutek interpretacji wymienionych norm traktatowych.

W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, Trybunał zauważył, że w przypadku kolizji pomiędzy wspólnotowym (unijnym) porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną, rozstrzygnięcia powinny następować z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, iż nie jest dopuszczalne uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. W wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał ten pogląd i stwierdził, 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 albo dokonywałyby jej zmiany. Podobny wniosek wypływa z treści wyroku TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.

Skutki ewentualnej kolizji normy prawa unijnego z normą Konstytucji były przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, Trybunał wskazywał, iż w takiej sytuacji to do polskiego

ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo o wystąpieniu z Unii Europejskiej (przy czym pogląd ten jest utrwalonym poglądem europejskich sądów konstytucyjnych, a najbardziej dobitnie wyraziła go francuska Rada Konstytucyjna przy okazji oceny zgodności z francuską konstytucją traktatu z Maasstricht). Decyzja w tym zakresie należy do suwerena, czyli do Narodu Polskiego, lub organu, który zgodnie z Konstytucją może naród reprezentować. Takie ujęcie ewentualnego konfliktu zasady pierwszeństwa prawa UE oraz zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji tuż po przystąpieniu Polski do UE wskazuje, iż w ostatnich latach zasada ta przeszła ewolucję, która pozwala dostrzec problem konstytucyjny, niebędący dotąd przedmiotem wyrokowania Trybunału Konstytucyjnego (niemniej było to zagadnienie podejmowane w judykatach europejskich sądów konstytucyjnych, które wykazywały nie tylko nadrzędność konstytucji w wewnętrznych porządkach prawnych Państw Członkowskich, ale również zagadnienie suwerenności Narodu z punktu widzenia poszanowania konstytucji jako prawa najwyższego rzędu i tego, że na gruncie doktryny prawo zmiany konstytucji jest zawsze prawem suwerena – por. K. Wójtowicz (red.), *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Łódź 1999).

IV. Wzorce kontroli

1. Zasada pewności prawa (art. 2 Konstytucji)

W odniesieniu do zasady państwa prawnego w doktrynie utrwalił się pogląd, że „w związku z rolą, jaką odgrywa klauzula państwa prawnego dla ustrojowej charakterystyki państwa polskiego, jej wpływu na normatywną treść Konstytucji RP oraz oddziaływanie na płaszczyznę stanowienia i stosowania prawa można postawić pytanie: czy jest ona konstytucyjną klauzulą wiodącą, «zasadą – kluczem», klauzulą, z której należy wyprowadzać cały porządek konstytucyjny? Wydaje się że taką rolę klauzula państwa prawnego spełniała do 1997 r. Obecnie pełni ona nadal tę rolę w odniesieniu do formalnego aspektu państwa prawnego, w szczególności do płaszczyzny stanowienia prawa. W odniesieniu do aspektu materialnego należy stwierdzić, że obecnie ani doktryna, ani TK nie wywodzą nowych praw konstytucyjnych z art. 2 Konstytucji RP. Dla normatywnej treści wolności i praw

człowieka kluczowe znaczenie ma natomiast obecnie art. 30 Konstytucji RP. To w zasadzie nienaruszalnej i niezbywalnej godności człowieka tkwi największy potencjał dla wydobywania z Konstytucji RP praw człowieka, dookreślania treści praw w ustawie zasadniczej wyrażonych oraz interpretowania konstytucyjnych klauzul limitacyjnych” (L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki*, s. 63 i n.)” (P. Tuleja, Art. 2 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb. 47, Legalis). Rozumienie zasady demokratycznego państwa prawnego ukształtowane w orzecznictwie TK przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. zostało podtrzymane pod rządami nowej Konstytucji, bowiem – jak twierdzi TK – „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. Tym samym, podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Jediną różnicę stanowi – zdaniem TK – uwzględnienie faktu, że szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich „odnalezienia” w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawa, pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. znalazły bezpośredni wyraz w jej szczegółowych postanowieniach. TK uważa, że „obecnie pewne zasady i reguły znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art. 2 Konstytucji, jak też – niekiedy w sposób znacznie konkretniejszy – w dalszych szczegółowych postanowieniach tego aktu. Inne zasady i reguły, których nie powtórzono w dalszym tekście konstytucji, wynikają – tak, jak poprzednio – z ogólnej treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego i art. 2 konstytucji stał się ich jedyną i samoistną podstawą prawną” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; zob. także wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 8 marca 2004 r., sygn. akt SK 23/03). Trybunał Konstytucyjny wywodzi z zasady demokratycznego państwa prawnego wiele szczegółowych zasad, wśród których znajduje się zasada pewności prawa. Jest ona ściśle związana z zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa (zob. J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 256-263; też, *Bezpieczeństwo prawne w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Nauk

Prawnych” 2006, nr 1, s. 7-40). Warto podkreślić, że w orzecznictwie TK utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym pewność prawa jest to taki zespół cech przysługujących prawu, „które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają 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 urzeczywistnia się wolność jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Trybunał Konstytucyjny wyróżnił dwa aspekty pewności prawa: 1) aspekt pewności prawa odnoszący się do względnej stabilności porządku prawnego, związany z zasadą legalności; 2) aspekt pewności prawa rozumiany jako pewność tego, że w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. „W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Zasada pewności prawa (pewności obrotu prawnego) nie odnosi się jedynie do działań prawodawcy, ale również do działań z obszaru stosowania prawa. Zmiana prawa jest bowiem również zmiana jego wykładni, w wyniku której dochodzić może do naruszenia ciągłości sposobu interpelacji określonej normy czy zespołu norm, na skutek czego zaufanie do utrwalonego, a tym samym przewidywalnego sposobu odczytywania prawa będzie wzruszone. Istotą zasady pewności prawa, jako elementu mieszczącego się w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, jest zabezpieczenie adresatów norm prawnych między innymi przed zbyt daleko idącym innym, tj. nowym sposobem dekodowania treści normy prawnej.

2. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji)

W odniesieniu do genezy art. 7 Konstytucji doktryna stwierdza, że „sformułowanie nakazu działania na podstawie i w granicach prawa stanowiło cezurę przekształcenia monarchii absolutnej w monarchię konstytucyjną. Uznanie, że prawem jest przede wszystkim ustawa, było z kolei podstawą nadania monarchii

konstytucyjnej charakteru państwa demokratycznego. Wreszcie przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego” (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 1, Legalis).

Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania. Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3). Trybunał podkreśla, że art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, a nie wypływają z niego dodatkowe uprawnienia względem tych, które wynikają z innych norm prawnych. Art. 7 Konstytucji ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą «interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone» (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34)” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Rozumienie konstytucyjnego nakazu działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa było przedmiotem rozważań w doktrynie, która stwierdza m. in., że: „W najbardziej ogólnym ujęciu nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa (zob. W.

Sokolewicz, *Artykuł 7*, w: Garlicki, *Konstytucja*, t. 5, s. 3)” (P. Tuleja, *op. cit.*, nb.7, Legalis). „Z Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym na podstawie, którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Zasada ta ma z jednej strony legitymizować działanie organów władzy publicznej, z drugiej określać granicę ingerencji w prawa człowieka przez te organy. Stąd wynika zakaz domniemanie kompetencji przez organy władzy publicznej. Prawem w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP są również wszystkie akty powszechnie obowiązujące, o których mówi Rozdział III Konstytucji RP – Źródła prawa: «Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza 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 (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47, pkt III.6 i cytowana tam literatura)» (post. TK z 4.10.2011 r., P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 86)” (P. Tuleja, *op. cit.*, nb. 11, Legalis). Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, „nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków. Statuuje on też domniemanie takiego działania. Domniemywa się, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Domniemanie to jest jednak wzruszalne. W formach prawem przewidzianych może dojść do stwierdzenia, że organ władzy publicznej naruszył art. 7 Konstytucji RP. Należy jednak podkreślić, że przesłanki obalenia tego domniemanie oraz jego skutki kształtowane są nie tylko przez art. 7, ale również przez inne zasady konstytucyjne. Przede wszystkim przez zasadę zaufania obywateli do państwa. Powyższa konstatacja dotyczy działalności ustawodawcy, sądów, organów władzy wykonawczej i wszystkich pozostałych organów władzy publicznej. W odniesieniu do ustawodawcy TK stwierdził m.in.: «W myśl art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a w świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i państwa prawnego w szczególności jest bezpieczeństwo prawne i pewność prawa»” (P. Tuleja, *op. cit.*, nb. 15, Legalis). Rozważając relacje pomiędzy zasadą

demokratycznego państwa prawnego a zasadą legalizmu w doktrynie podkreśla się, że „wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze – zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące ratio art. 7, po drugie – stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej. Zasada praworządności wiąże się z zasadą nadrzędności Konstytucji RP (art. 8) oraz zasadą przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu (art. 9)” (P. Tuleja, op. cit., nb. 17, Legalis). Określając relacje zasad konstytucyjnych związanych z zasadą demokratycznego państwa prawnego TK stwierdził m.in., że „zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w art. 7, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7, w: Konstytucja...*, s. 3-4). Zasada praworządności «stanowi jądro zasady państwa prawnego», choć formalnie na tle Konstytucji jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego (tenże, *Komentarz do art. 2, tamże*, s. 16). W trakcie prac nad projektem Konstytucji pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest *superfluum* względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko, mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powiela treść poprzedniej Konstytucji, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną. Jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne [...] mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. [...] Żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie

procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest trwałość decyzji, co do której domniemywa się, że jest zgodna z prawem. Trwałość (prawomocność) jest więc elementem wzmacniającym zasadę praworządności” (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

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

W art. 8 ust. 1 Konstytucji wyrażona została zasada nadrzędności (supremacji) Konstytucji. Konstytucja określona została najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa jest nie tylko funkcją konstytucjonalizacji odpowiedniej normy prawnej wyrażonej w treści art. 8 Konstytucji, ale jest też cechą definicyjną Konstytucji (M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 14 i n.). Z zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji wynikają generalnie dwa zobowiązania, tj. tzw. negatywny obowiązek ustawodawcy zwykłego, zawierający się w ustanowieniu zakazu stanowienia norm prawnych sprzecznych z Konstytucją oraz tzw. pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego, tj. nakaz stanowienia norm prawnych, które będą zgodne z Konstytucją oraz będą zapewniać jej należyte (efektywne) wykonanie (por. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 4 i n.).

W polskim systemie prawnym 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, *Artykuł 8*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 260). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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). W niniejszej sprawie istotną kwestią jest określenie relacji dyrektywy wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji do kwestii członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jak podkreśla doktryna, „zasada pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego – w ujęciu założeń tego prawa i w rozumieniu orzecznictwa ETS [obecnie TSUE – uwaga własna] – zderza się na gruncie prawa polskiego z zasadą nadrzędności (najwyższej mocy prawnej) Konstytucji RP (art. 8 ust. 1). [...] Analiza wzajemnych relacji zasad prawa wspólnotowego i Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że możliwa jest kolizja norm prawa wspólnotowego zarówno pierwotnego, jak i wtórnego z normami Konstytucji RP. [...] W sytuacji powstania nieusuwalnej sprzeczności między normą prawa wspólnotowego i normą konstytucyjną TK stanowczo «staje po stronie» zasady nadrzędności konstytucji” (K. Działocha, *Artykuł 8, op.cit.*, s. 285-297). Jak trafnie podkreślono w doktrynie, „tak zwana zasada pierwszeństwa każdego przepisu prawa wspólnotowego przed każdym przepisem prawa członkowskiego z jego konstytucją włącznie nie ma podstawy traktatowej (ani w dawnym TWE ani w obecnym TFUE i TUE). Nie jest wynikiem uzgodnień państw Unii, nie została nigdy przez nią ani przez społeczeństwa europejskie prawnie zaakceptowana. Regułę tę sformułował i narzucił państwom Unii jednostronnie ETS ponad 40 lat temu [sprawy: *Costa v. ENEL* (6/64); *Administracja finansów publicznych v. Simmenthal* (106/77); *W. Wilhelm v. Federalny Urząd Kartelowy* (14/68); *Międzynarodowe Towarzystwo handlowe v. Einfuhr* (11/70) – uwaga własna] i od tamtego czasu utrwałał ją i twórczo rozwijał swym orzecznictwem” (K. Pawłowicz, *Wspólnotowy dorobek prawny a standardy państwa demokratycznego*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 2, s. 11). Trybunał Konstytucyjny, w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, wyraził pogląd, 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 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). Pogląd ten został potwierdzony w późniejszym wyroku, dotyczącym Traktatu z Lizbony, w którym Trybunał Konstytucyjny nawiązał do niego: „Jak to zostało stwierdzone w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji

pierwszeństwo stosowania umów o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach» – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – 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 nadrzędności mocy prawnej Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania” (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09). 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. 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. W tej kwestii pogląd Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zbieżny, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (por. wyrok z 12 października 1993 r. w sprawie 2BvR 2134, 2159/92 Maastricht) oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii (por. wyrok z 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 Carlsen przeciwko premierowi Danii)” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Należy zaznaczyć, że sądy konstytucyjne państw członkowskich jednoznacznie opowiadają się za zasadą najwyższej mocy prawnej konstytucji wprost wskazując, że prawo Unii Europejskiej, w tym prawo pierwotne, ma charakter podporządkowany jeśli idzie o konstytucje krajowe, a pierwszeństwo stosowania prawa unijnego dotyczy wyłącznie poziomu podkonstytucyjnego. Taki pogląd wyraziła m.in. francuska Rada Konstytucyjna, niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, hiszpański Trybunał Konstytucyjny czy czeski Sąd Konstytucyjny (por. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Warszawa 2006).

Jak zaznacza Trybunał Konstytucyjny, „sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. [...] Występowanie względnej autonomii porządków

prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. [...] Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. [...] Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. 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. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

4. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji)

W art. 8 ust. 2 Konstytucji sformułowany został nakaz bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, chyba że ustawa zasadnicza stanowi inaczej. Jego *ratio legis* polega na wzmocnieniu zasady nadrzędności tego aktu. Przepisy Konstytucji mogą być stosowane samoistnie w zależności od stopnia ich konkretyzacji. „Norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie” (wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CSK 482/08). Sądy dokonują też

współstosowania Konstytucji i ustaw, określając je najczęściej wykładnią prokonstytucyjną lub wykładnią w zgodzie z Konstytucją. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z 1 marca 2006 r. (sygn. akt II OSK 294/05) zajął następujące stanowisko. „Samoistne stosowanie norm konstytucji oznacza, że jest ona wystarczającą i jedyną podstawą podjęcia aktu prawnego. Natomiast formą bezpośredniego stosowania konstytucji jest współstosowanie interpretacyjne ustawy zasadniczej, a następuje ono, gdy organ stosujący prawo ustala jego normę biorąc pod uwagę zarówno normę ustawową, jak i odpowiednią normę konstytucji (technika wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją). Przepisy ustawy zasadniczej dostarczają wskazówek pozwalających na właściwą wykładnię ustawy i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego, ich zakresu stosowania, a także zakresu ich obowiązywania”.

Sądy uznają, że stosowanie Konstytucji polega też na konieczności badania zgodności z jej przepisami aktów normatywnych, które mają stanowić podstawę sądowego rozstrzygnięcia: „Proces bezpośredniego stosowania konstytucji może dla sędziego przybrać postać już to konstruowania podstawy rozstrzygnięcia w oparciu o łączne stosowanie norm konstytucyjnych i ustawowych, już to podejmowania próby usunięcia normy ustawowej z systemu prawa poprzez zakwestionowanie jej zgodności z konstytucją. Nie może on być natomiast rozumiany jako możliwość orzekania na podstawie konstytucji zamiast orzekania na podstawie ustawy” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 września 2007 r., sygn. akt VIII SA/WA 405/07).

Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie upoważnia jednak sądów do odmowy stosowania przepisów ustawowych, które zostały uznane przez sąd za sprzeczne z Konstytucją. W żadnym przypadku podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisów ustawowych nie może być zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji. Bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa, jako że tryb tej kontroli został jednoznacznie ukształtowany przez samą ustawę zasadniczą, a jego ukształtowanie w inny sposób wchodziłoby w kolizję z zasadami porządku konstytucyjnego, w tym z zasadą legalizmu (art. 7) i zasadą państwa prawnego (art. 2). Sąd nie może stawiać pytań prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP dopóty, dopóki sam nie wyrobi sobie poglądu prawnego w kwestii niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją (wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/WA 2426/05).

5. Procedura przekazywania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego (art. 90 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z 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. W wyroku TK z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09) przeprowadzona została charakterystyka i warunki dopuszczalności procesu umownego przekazywania kompetencji w niektórych sprawach. Z orzecznictwa TK wynika też teza: „Ratyfikacja tych umów dokonywana jest w trybie o wyrażnie zaostrożonych 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 w tej dziedzinie właściwym. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności [...]” (ibidem).

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. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza też możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej.

Trybunał podtrzymał również swoje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, zgodnie z którym 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. Warto nadmienić, że takie stanowisko jest również uniwersalnie respektowane w państwach członkowskich, często przy tym znajdując formalny wyraz w treści konstytucji tychże państw. Przykładem może być art. 95 ust. 2 konstytucji Hiszpanii czy § 12 konstytucji Estonii, zgodnie z którym państwo to „nie zawiera umów międzynarodowych, które są sprzeczne z konstytucją”.

6. Zasada pierwszeństwa przed ustawą umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 91 ust. 2 Konstytucji)

Konstytucja w art. 91 ust. 2 określa zasadę pierwszeństwa ratyfikowanych umów międzynarodowych przed przepisami krajowymi o randze ustawy (lub niższej), o ile ratyfikacja ta nastąpiła na podstawie ustawy lub w drodze referendum ogólnokrajowego. *Ratio legis* tego unormowania jest określenie wiarygodności Polski w stosunkach międzynarodowych poprzez zagwarantowanie pewności realizacji zawartych przez nią i ratyfikowanych - przez Parlament lub na skutek referendum - umów międzynarodowych. Norma zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji powinna być

odczytywana w związku z zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego (otwartości na prawo międzynarodowe).

Pierwszeństwo ratyfikowanych w drodze ustawy lub referendum umów międzynarodowych (w tym prawa pierwotnego) przed ustawami krajowymi nie budzi wątpliwości również w doktrynie. Przykładowo, w komentarzu pod redakcją M. Safjana i L. Boska przeczytać możemy: „Warto podkreślić, iż wśród ratyfikowanych umów międzynarodowych postanowienia Konstytucji RP szczególne pozycję przyznają tym, których ratyfikacja została dokonana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Można zatem w tym miejscu podzielić pogląd, iż w przypadku umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie postanowień art. 89 ust. 1 (tzw. wielka ratyfikacja), zgodnie z postanowieniami art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, umowy te w hierarchii źródeł prawa wewnętrznego znajdują się powyżej ustaw, tym samym mając pierwszeństwo przed ustawą (zwykłą) w przypadku kolizji [tak m.in. A. Wyrozumska, Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji, s. 54–55; Winczorek, Komentarz, 2008, s. 213; M. Masternak-Kubiak, Odesłania, s. 58; zob. też orzeczn. WSA w Poznaniu z 8.10.2008 r. (III SA/PO 247/08, Legalis), stwierdzające *expressis verbis*, iż <<(…) umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo na wypadek kolizji z ustawą>>” (zob. B. Capik, A. Łazowski [w:], Konstytucja RP. Tom II Komentarz do art. 87-243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 91, str. 155). Podobne stanowisko prezentowane jest również w komentarzu pod redakcją M. Haczkowskiej: „Art. 91 ust. 2 Konstytucji RP określa miejsce umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą Sejmu wyrażoną w ustawie w krajowym porządku prawnym. Mają one pierwszeństwo, ale tylko wówczas, gdy ustawy nie da się pogodzić z taką umową. Zasada pierwszeństwa odnosi się zatem do stosowania, nie zaś obowiązywania i nie ma charakteru bezwzględnego. Należy również podkreślić, że dodatkowym przepisem odnoszącym się do miejsca tego typu umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym, mającym również charakter gwarancyjny, jest art. 188 pkt 2 Konstytucji RP. Określa on właściwość Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi w trybie „dużej ratyfikacji”. Przepis ten - czytany łącznie z art. 8 ust. 1, art. 9, art. 87 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji RP - ostatecznie rozstrzyga ewentualne wątpliwości co do pozycji umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w stosunku do Konstytucji RP.” (zob. M. Haczkowska [w:], Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 91, str. 243).

Określenie pierwszeństwa umów międzynarodowych przed prawem krajowym nie może oznaczać jednak pierwszeństwa tych umów przed ustawą zasadniczą danego Państwa Członkowskiego, która to przecież ustawa reguluje właśnie przedstawioną hierarchę „wartości” aktów prawnych tego kraju. W takim też duchu wypowiadały się między innymi sądy konstytucyjne Republiki Federalnej Niemiec czy Rumunii, wskazując, że prawo wspólnotowe nie może mieć pierwszeństwa przed konstytucją krajową.

Analogiczne stanowisko o wyższości norm konstytucyjnych nad przepisami ratyfikowanych umów międzynarodowych zarysowało się w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09). Podobnie w literaturze prawa dominującym jest pogląd o wyższości Konstytucji nad innymi źródłami prawa (w tym nad ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi): „Wydaje się, iż umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie mają pierwszeństwa w stosunku do postanowień Konstytucji RP [...] Zagwarantowanie pierwszeństwa stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na mocy upoważnienia ustawowego bądź podjętego w trybie referendum (ogólnokrajowego), zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 3 Konstytucji RP, nie prowadzi (w żadnym zakresie) wprost do uznania *per analogiam* takiego pierwszeństwa tych umów przed postanowieniami Konstytucji RP (zob. P. Winczorek, *Komentarz*, 2008, s. 213). Powyższy pogląd dotyczy także umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji "w niektórych sprawach" (zob. P. Winczorek, *Komentarz*, 2008, s. 214). Reasumując, zgodnie z powszechnie prezentowanym w piśmiennictwie stanowiskiem, wszystkie umowy muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją RP, a ochrona tej zgodności należy do TK (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji RP; zob. szerzej na ten temat m.in. M. Masternak-Kubiak, *Miejsce*, s. 33–34).” (zob. B. Capik, A. Łazowski [w:], *Konstytucja RP. Tom II Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 91, str. 156).

7. Prerogatywa Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji)

W świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja Prezydenta do powoływania sędziów ma charakter prerogatywy, co oznacza, że akt urzędowy Prezydenta w kwestii powołania na urząd sędziego nie wymaga do swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Taki charakter omawianej kompetencji uznaje się nie tylko jako wzmocnienie pozycji Prezydenta wobec władzy sądowniczej, ale również służy ochronie tej władzy przed ewentualną ingerencją ze strony rządu jako ośrodka władzy wykonawczej. W przepisie zawarta została również druga gwarancja niezawisłości sędziowskiej, mieszcząca się w obrębie unormowań zapewniających nieusuwalność sędziego – bezterminowość powołania.

W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że art. 179 jest wystarczającą podstawą realizowania przewidzianej w nim kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów. Omawiany przepis stanowi samodzielną i kompletną podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. Następstwem oparcia kompetencji Prezydenta bezpośrednio na normach ustawy zasadniczej jest niemożność weryfikowania tego aktu w toku jakiegokolwiek postępowania, w tym administracyjnego czy sądowno-administracyjnego (zob. A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 6; J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 59-60). Także Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w polskim ustawodawstwie nie ma procedury umożliwiającej wzruszanie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera, ale też nie daje możliwości stworzenia takiej procedury na poziomie ustawowym (wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17).

Istotą aktu powołania sędziego jest udzielenie inwestytury, czyli nadanie danej osobie prawa do wykonywania władzy sądowniczej, przy czym jednocześnie akt ten skutkuje nawiązaniem stosunku służbowego, łączącego elementy publicznoprawne i elementy stosunku pracy. Oznacza to również, że nawet jeśli w procesie nominacyjnym zaistniałyby uchybienia, to nie mają one wpływu na ważność aktu urzędowego Prezydenta wydanego w oparciu o art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Niemożliwe jest więc kwestionowanie inwestytury sędziego, czyli prawa

do wykonywania przez niego władzy sądowniczej, albowiem przyznanie tego prawa jest istotą aktu powołania (por. wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17). Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, wyklucza możliwość kwestionowania nie tylko ważności aktu powołania, lecz nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego.

8. Zasada podlegania sędziów wyłącznie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji)

Treść powołanego wzorca jest następująca: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Jak podkreśla doktryna, „niezawisłość sędziowska, określająca silną autonomię sędziego oraz cechująca się niezwykle szerokim zakresem oddziaływania, nie ma charakteru absolutnego. Jednocześnie, jej jedynym ograniczeniem jest obowiązujące prawo w zakresie wskazanym w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem sędzia podlega jedynie Konstytucji i ustawom. Związanie sędziego obowiązującym prawem (Konstytucji i ustawom) oznacza zatem, że wszelkie decyzje podejmowane w ramach niezawisłego orzekania, muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją i ustawami. Tym samym tak określone i obowiązujące prawo wyznacza jednocześnie zakres oddziaływania niezawisłości. Podległość sędziego Konstytucji i ustawom rozumieć należy jako obowiązek podporządkowania się zawartym w tych (obowiązujących) aktach prawnych normom prawnym, interpretowanym na podstawie powszechnie przyjmowanych reguł wykładni z przepisów prawnych. Podległość sędziego Konstytucji i ustawom to kolejna gwarancja szczególnej, w rozumieniu niepodległości innym wpływom, pozycji sędziego. Ze względu na swoją siłę oparta być musi na obiektywnych, a co najmniej obiektywizujących kryteriach oceny istniejącego prawa. Dotyczy to zarówno formy aktu prawnego rangi ustawy zasadniczej albo ustawy zwykłej, jak też wszystkich innych elementów wpływających na ocenę jego obowiązywania (sposób uchwalenia, zakres i sposób regulacji, jednoznaczność przepisów kodujących normy prawne) i nadających aktom prawnych charakteru aktu niewadliwego [...]. Podległość Konstytucji i ustawie to nakaz podporządkowania się sędziego mający charakter domniemania prawnego wzruszalnego. Skoro podległość sędziego dotyczy jednocześnie Konstytucji i ustaw, to powstaje oczywista kwestia

relacji podległości sędziego względem Konstytucji oraz jednocześnie podległości względem ustawy. Relacje wzajemne ustawy z Konstytucją nie rodzą sytuacji kolizyjnych w kontekście sędziowskiej podległości zawsze tam, gdzie zachodzi między nimi zgodność, albo gdzie na podstawie reguł kolizyjnych wykładni możliwe jest takie przyjęcie wykładni jednego albo obu aktów prawnych, w którym sprzeczność nie powstaje albo ujawnia się jej pozornosc” (P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 178 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 51-56, Legalis). Przewidziana w art. 178 ust. 1 Konstytucji formuła podległości sędziego Konstytucji i ustawom ma normatywne znaczenie w dwóch wymiarach – gwarancyjnym i legitymizującym. Wymiar gwarancyjny charakteryzuje się tym, że sędzia w procesie orzekania podlega Konstytucji i ustawom. Natomiast orzekając na podstawie rozporządzeń, sędzia jest związany ich normatywną treścią, ale zachowuje prawo do samodzielnej oceny ich konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma charakter instrumentalny w stosunku do zasady prawa do sądu. Niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego zapewnia bowiem neutralność sędziego i gwarantuje obiektywne postępowanie przed sądem na podstawie Konstytucji i ustaw (zob. np. wyroki TK z: 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98; 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 8 listopada 2016 r., sygn. akt P 126/15). Formuła podległości sędziego Konstytucji i ustawom ma normatywne znaczenie w wymiarze legitymizującym. Sędzia podlega Konstytucji i ustawom, czyli aktom normatywnym kształtującym prawo powszechnie obowiązujące. Taki układ źródeł prawa będących podstawą orzeczeń stanowi uzasadnienie wiążącego charakteru sędziowskich rozstrzygnięć (wyrok TK z 8 listopada 2016 r. sygn., akt P 126/15).

9. Pozycja ustrojowa i zakres zadań Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186 ust. 1 Konstytucji)

Artykuł 186 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Zgodnie z poglądem doktryny, „ustrojodawca powierzył KRS szczególną rolę. Ma ona bowiem stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów [...]. Jej rola ma zatem fundamentalne znaczenie z perspektywy zasad ustrojowych, albowiem KRS ma przez to niejako

gwarantować prawidłowe egzekwowanie zasady trójpodziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP, zwłaszcza w relacjach innych władz do władzy sądowniczej. Ponadto stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma także zabezpieczać możliwość prawidłowej realizacji prawa do sądu gwarantowanego każdemu w art. 45 Konstytucji RP. Tym samym KRS, realizując zadanie powierzone jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, przyczynia się pośrednio do zachowania zasady trójpodziału władzy oraz gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z najważniejszych praw człowieka gwarantowanych w Konstytucji RP, jakim jest prawo do sądu. Należy zauważyć, że stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów dotyczy sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz SN i sędziów pracujących w tych sądach, nie obejmuje natomiast TK oraz TS oraz sędziów tych trybunałów (wyr. TK z 9.12.2015 r., K 35/15, Legalis)” (K. Szczucki, *Art. 186 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 10, Legalis). Wypowiadając się na temat kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, konstytucyjnie określonego składu Rady i jej kompetencji. Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazał, że systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, zaś kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału (wyrok TK z 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07). W wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. że Krajowa Rada Sądownictwa jako organ konstytucyjny «stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów», a emanacją jej ustrojowej pozycji jest wskazana *expressis verbis* zdolność inicjowania w takich sprawach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej ustaw dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W tych sprawach KRS ma dalej idącą zdolność wnioskowania o kontrolę konstytucyjną, wynikającą z konstytucyjnej pozycji KRS. Skoro kompetencje KRS w kwestiach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości

sędziów mają konstytucyjne zakotwiczenie, to ustawodawca zwykły ma prawo jedynie w konstytucyjnych granicach je doprecyzowywać. Trybunał w wyżej powołanym wyroku o sygn. K 39/07, stwierdził, iż „rozumując zatem *a rubrica* z treści art. 186 Konstytucji, należy uznać, że pojęcie ‘straży’, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym». Nie jest to tylko stanowisko Trybunału. Warto w tym miejscu przywołać poglądy przedstawione w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przy redagowaniu art. 186 Konstytucji, konstytuującego KRS. Podczas posiedzenia podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję (18, 19 i 20 stycznia 1995 r., Biuletyn KKZN nr XI, s. 325-327), stwierdzono m.in., że troska o niezależność sądów i niezawisłość sędziów w stosunku do innych władz wymaga podkreślenia w tekście Konstytucji, a podkreśleniem tego obowiązku KRS w założeniu ustrojodawcy jest właśnie «stanie na straży» (głosy przedstawiciela Prezydenta PR prof. A. Rzeplińskiego i eksperta Komisji prof. P. Winczorka oraz członków Komisji senatora H. Rota i posła J. Ciemnińskiego). Tezy te znalazły potwierdzenie w czasie obrad Komisji Konstytucyjnej 27 września 1995 r. oraz 20 sierpnia 1996 r. (Biuletyny KKZN Nr XXV, s. 71-72 oraz nr XXXVIII, s. 109-110) i w konsekwencji w tekście uchwalonej Konstytucji” (wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07). W jednym z najnowszych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do art. 186 Konstytucji stwierdził, że przepis ten „określa ogólne zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, ale – poza przyznaniem KRS prawa inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym – przepis ten nie wskazuje ani środków, ani procedur służących realizacji tego zadania. Co do zasady pozostawione to zostało ustawodawcy zwykłemu, a wyjątek w tym względzie stanowi art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS (zob. wyrok TK o sygn. P 16/04). Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że Rada jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Realizuje to za pomocą posiadanych instrumentów prawnych. Z kolei systematyka Konstytucji wymaga, by uprawnienia KRS były traktowane całościowo. Dlatego zadanie stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, polega na skorzystaniu

z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpieniu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów prawa do Trybunału (zob. wyroki TK o sygn. K 25/07 i o sygn. K 40/07)" (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17).

10. Atrybuty oraz niektóre skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przyznanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego mocy powszechnie obowiązującej powoduje, że żaden organ władzy publicznej nie może w sprawie rozstrzygniętej już przez Trybunał Konstytucyjny zająć stanowiska odmiennego niż wyrażone w tym orzeczeniu. Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego są związani także sędziowie Trybunału od momentu jego wydania. W wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „skoro (...) wiadomo, że jakieś normy zostały już uznane za niekonstytucyjne mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to nawet w okresie poprzedzającym oficjalną promulgację, wszystkie organy, w których gestii leży stosowanie aktu, z którego pochodzą zdyskwalifikowane konstytucyjnie normy, powinny w granicach przysługującego im zakresu uznania administracyjnego, luzu decyzyjnego, z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących, działać w taki sposób, aby minimalizować skutki stosowania przepisów, o których wiadomo już, że są niekonstytucyjne. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że dopiero formalna promulgacja wyroku powoduje taki właśnie skutek. Przeciwnie, organy stosujące prawo powinny – w granicach swych kompetencji i umiejętności, z uwagi na brzmienie art. 7 i art. 8 Konstytucji – przeciwdziałać utrwaleniu niekonstytucyjnego stanu, nie zaś biernie oczekiwać na ostateczne usunięcie w formalny sposób z obrotu prawnego aktu, którego niekonstytucyjność już stwierdzono”. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłócnemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Artykuł 190 ust. 2 Konstytucji zawiera nakaz niezwłócnego ogłoszenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

wydanych w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, a więc hierarchicznej zgodności aktów normatywnych oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. W literaturze zwraca się uwagę (por. A. Mączyński, J. Podkowik, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 190, s. 1198-1199), że „za brakiem prawa do odmowy publikacji orzeczenia przemawiają następujące argumenty. Po pierwsze, w świetle art. 190 ust. 1 orzeczenia są ostateczne od chwili ogłoszenia uczestnikom postępowania, a co za tym idzie - nie istnieje żadna prawna możliwość ich zmiany lub zaskarżenia orzeczenia ani ograniczenia wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP skutków prawnych orzeczenia przez związane z promulgacją czynności faktyczne Prezesa TK albo wydawcy dziennika urzędowego. Po drugie, komentowany przepis używa trybu oznajmującego «podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu». Skoro żaden organ państwa nie ma możliwości doprowadzenia do zmiany orzeczenia, a jednocześnie Konstytucja RP nie pozostawia nikomu luzu decyzyjnego w tym zakresie, nie można tego domniemywać”. Zgodnie natomiast z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Należy jednakże wskazać, że powyższe uwagi dotyczą jedynie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, to jest tych jego aktów, które zostały wydane zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie.

V. Analiza konstytucyjności

1. Analiza konstytucyjności art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE

1. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zmieniło wprawdzie perspektywę, z której spoglądamy na zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji (jej nadrzędności w systemie źródeł prawa), lecz nie spowodowało jej odrzucenia. Prawo UE na podstawie unormowań Konstytucji (art. 9, art. 90 i art. 91)

oraz ratyfikowanego traktatu akcesyjnego (art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE) stanowi istotny element obowiązującego porządku prawnego w Polsce. Posiada – w świetle zasad prawa unijnego – moc wiążącą (art. 228 TFUE) wobec prawa RP (ustaw i aktów niższego rzędu w procesie stosowania prawa). Jednakże przymiot nadrzędności prawa UE nie odnosi się w świetle prawa traktatowego UE do Konstytucji (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 8, nb. 8). Konstytucja, zarówno na gruncie prawa polskiego, jak i też w systemach prawnych innych państw członkowskich pozostaje aktem o najwyższej randze w porządku prawnym, zaś prawo Unii Europejskiej, oddziałujące na systemy konstytucyjne wszystkich Państw Członkowskich odznacza się atrybutem pierwszeństwa w stosowaniu, jednakże również z wyłączeniem szczebla konstytucyjnego. Jest to podyktowane tym, że „prawo unijne nie jest prawem nadrzędnym w stosunku do prawa poszczególnych państw” (S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 20-21).

2. Podkreślić należy, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie została sformułowana w prawie traktatowym, a sformułował ją TSUE (wcześniej jako: ETS) w swoim orzecznictwie, poczynając od orzeczeń Van Gend en Loos z 1962 r. i Costa przeciwko ENEL z 1964 r. (wyroki ETS w sprawie 26/62 i w sprawie 6/64). ETS (w tych i późniejszych orzeczeniach) uznał, że prawu UE (pierwotnie prawu wspólnotowemu – EWG) przysługuje pierwszeństwo stosowania przed niezgodnym z nim prawem państw członkowskich, a ETS jest jedynie organem do orzekania w tej kwestii. Uzasadnienia dla tej zasady ETS poszukiwał w szczególnych cechach prawa wspólnotowego jako odrębnego, autonomicznego porządku prawnego, będącego następstwem ograniczenia suwerenności państw członkowskich oraz w zasadzie lojalnej współpracy Unii i państw członkowskich (art. 4 ust. 3 TUE). Zasadę tę uznał ETS za konstytucyjną zasadę prawa unijnego (K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, nb. 8). Z orzecznictwa ETS (ale także z orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich i piśmiennictwa) wyprowadza się, że zasada pierwszeństwa dotyczy stosowania prawa wspólnotowego, a nie jego obowiązywania, bowiem w przeciwnym razie „mielibyśmy do czynienia w istocie z wywyższeniem tego prawa ponad porządek prawny państw członkowskich wbrew założeniom o autonomiczności

systemu prawa UE z jednej strony, a z drugiej, z zakwestionowaniem suwerenności państw członkowskich, legitymującej powstanie i zasady ustroju UE oraz związanej ściśle z zasadą suwerenności państw najwyższej mocy prawnej konstytucji” (K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, nb. 8). Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 37/05) podkreślił, że: „W świetle art. 91 Konstytucji problem relacji norm krajowego porządku prawnego pochodzących z różnych centrów prawodawczych sytuje się zatem (przede wszystkim) w kontekście pierwszeństwa stosowania normy międzynarodowej przed sprzeczną z nią krajową normą ustawową, a gwarancją dochowania go są ustawowo określone procedury kontroli przestrzegania prawa w procesie jego stosowania, z kontrolą sądową na czele. W art. 91 ust. 2 Konstytucji wpisany został – wraz z określeniem pozycji umowy międzynarodowej w zhierarchizowanej strukturze krajowego porządku prawnego – podstawowy mechanizm usuwania ewentualnych kolizji z normami prawa wewnętrznego”.

Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył również pole do kontroli hierarchicznej zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Korzystanie z tego uprawnienia przez podmioty legitymowane do wszczęcia postępowania przed Trybunałem (a tym samym orzekanie w tym przedmiocie przez Trybunał) może być jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy brak jest innych sposobów usunięcia powstałej kolizji (np. jeżeli norma umowy międzynarodowej nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowalnej) bądź też przemawia za tym ważny wzgląd na pewność prawa. Zasadniczo należy przyznać preferencję w procesie usuwania kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa. Abstrahując od względów czysto doktrynalnych, mechanizm usuwania kolizji norm na poziomie stosowania prawa jest bardziej operatywny i elastyczny niż kontrola legalności sprawowana przez TK, a od strony konstrukcyjnej – uzasadniony tym, że z reguły norma prawa międzynarodowego będzie miała węższy zakres obowiązywania niż krajowa norma ustawowa – czy to w aspekcie czasowym, przedmiotowym czy podmiotowym. Zastosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy międzynarodowej nie znosi, nie przełamuje ani nie unieważnia normy prawa krajowego, ale ogranicza jedynie zakres jego zastosowania. Zmiana treści lub utrata mocy obowiązującej normy międzynarodowej spowoduje zmianę zakresu stosowania

krajowej normy ustawowej bez konieczności aktywności ze strony ustawodawcy krajowego (postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05). Zasada bezpośredniego skutku i pierwszeństwa stosowania prawa UE obowiązuje w pierwszym rzędzie sądy krajowe i organy administracji państw członkowskich rozstrzygające w sprawach indywidualnych w oparciu o prawo UE (stosowane często wspólnie z prawem krajowym). Z orzecznictwa TK wywodzi się także tezę, że to do sądów należy rozstrzyganie kolizji prawa krajowego z prawem UE i mogą one odmówić zastosowania normy krajowej, jeśli koliduje z prawem wspólnotowym (wyrok TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05).

3. Ponadto zwrócić należy uwagę na wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadę lojalnej współpracy instytucji unijnych i krajowych i związany z nią obowiązek dokonywania prounijnej wykładni prawa. Jednakże nawet przy interpretacyjnej przychylności może dojść do konfliktu norm konstytucyjnych i unijnych, a brak jego rozstrzygnięcia będzie implikował dysfunkcje w działaniu systemu prawnego państwa członkowskiego. W takiej sytuacji zaś otwiera się droga do kwestionowania konstytucyjności normy UE, co w konsekwencji wiąże się z wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (G. Pastuszko, *Opinia prawna nt. niektórych problemów związanych z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r. (K 3 /21)*, Warszawa, 25.06.2021 r., s. 5).

Dla sądów państw członkowskich UE Konstytucja jest wciąż aktem mającym status *suprema lex*, a zachodzące procesy integracji europejskiej nie uszczuplają mocy prawnej Konstytucji, a jedynie wpasowują ją w multcentryczny system źródeł prawa, utrzymując odrębny, paralelny status prawa unijnego (europejskiego) i konstytucyjnego prawa krajowego (por. J. Szymanek, *Europejska przestrzeń konstytucyjna*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga dedykowana prof. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli i in., Kraków 2015, s. 95 i n.). Z tego punktu widzenia prawo unijne wciąż pozostaje prawem *sui generis*, mającym odrębny charakter zarówno wobec prawa krajowego, jak i wobec klasycznego prawa międzynarodowego (por. M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 10). To powoduje, że konceptualizując zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji w warunkach uczestnictwa państwa w Unii Europejskiej należy przyjąć kilka tez podstawowych.

Po pierwsze, prawo unijne, mimo zabiegów implementacyjnych, nie staje się prawem krajowym. Zapewnia mu się pierwszeństwo w stosowaniu, egzekwowalność, ale zarazem z punktu widzenia ontologii prawa ciągle ma ono postać prawa zewnętrznego w stosunku do prawa krajowego, którego determinantą jest Konstytucja i zbudowany na jej podstawie porządek prawny (czego najlepszym dowodem jest to, że to Konstytucja pozwala na integrację europejską, określa jej warunki, a zarazem formułuje koncepcję tożsamości konstytucyjnej, jako nieprzenaszalnego jądra suwerenności ustrojowej każdego państwa członkowskiego).

Po drugie, należy mieć świadomość, że Unia Europejska nie jest federacją, a suwerenne państwa członkowskie nie są jej członkami i dlatego ich porządki prawne są niezależne. Procesy integracyjne wywołują naturalny efekt dyfuzji prawa „z wyłączeniem jednak ustaw zasadniczych jako całkowicie niezależnych od prawa europejskiego” (R. M. Małajny, *Constitutio suprema lex?...*, s. 215).

Po trzecie, uprawnienie do oceny konstytucyjności prawa unijnego z punktu widzenia konstytucji państwa członkowskiego jest tak samo zasadne jak kompetencja TSUE do oceny zgodności aktów prawa krajowego z prawem europejskim. Trybunały konstytucyjne państw członkowskich i TSUE nie pozostają wobec siebie w stosunku nadrzędności i podporządkowania, ponieważ działają w ramach różnych porządków prawnych. Trybunały konstytucyjne opierają swoją działalność na ustawie zasadniczej, która zobowiązuje je do badania konstytucyjności wszystkich aktów prawnych obowiązujących na terytorium państwa, bez względu na ich pochodzenie. Dzięki temu właśnie respektowana jest zasada nadrzędności konstytucji. W rzeczywistości więc, prawdziwa natura relacji między prawem krajowym a prawem unijnym przemawia za tezą o ich dualizmie, który najlepiej godzi warunki integracji z respektowaniem zasady konstytucjonalizmu, tj. priorytetu Konstytucji z jednoczesną konstytucyjną otwartością na prawo unijne (por. R. Kwiecień, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 2, s. 38).

Po czwarte, w razie kolizji prawa unijnego z konstytucją państwa członkowskiego prymat powinien należeć do tej ostatniej. Potwierdzają to nie tylko judykaty europejskich sądów konstytucyjnych i wyrażona w nich teza, że to państwa członkowskie są „panami traktatów” i określają tempo, kierunek i zakres integracji, włącznie z przekazaniem kompetencji. Przykładowo, hiszpański Sąd Konstytucyjny

stwierdził, że oceniając prawo unijne należy stosować wykładnię prounijną, ale zarazem uznał, że nie da się wykluczyć nieprzewidywalnego konfliktu, jednak w takim przypadku to hiszpańska konstytucja winna uzyskać prymat przed prawem europejskim (por. R. Hofmann, *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej – przykład Hiszpanii* [w:] *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem...*, s. 83 i n.). Również w Portugalii doktryna prawa konstytucyjnego raczej jednoznacznie opowiada się za poglądem, w myśl którego konstytucja jest aktem nadrzędnym wobec wszystkich aktów prawa europejskiego (por. A. Łabno, *Europeizacja konstytucji Portugalii z 1976 roku* [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 238).

O prymacie ustawy zasadniczej świadczą też przepisy państw członkowskich statuujące *expressis verbis* zasadę nadrzędności konstytucji. W polskim porządku prawnym, zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak się zaznacza w doktrynie jest to prymat „bezwzględny” (K. Complak, *Art. 8*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 21). W razie sprzeczności przepisu europejskiego z konstytucją prymat ma więc zawsze Konstytucja, zaś w przypadku aktów podkonstytucyjnych – na skutek klauzuli z art. 91 ust. 2 - pierwszeństwo ma prawo europejskie, co z kolei odpowiada zasadzie przychylności wobec prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). Takie rozwiązanie potwierdza tylko, że zasadę konstytucjonalizmu rozumianą jako zasadę nadrzędności konstytucji (por. S. Bożyk, *Nadrzędność konstytucji w systemie prawa i jej gwarancje* [w:] *Prawo konstytucyjne*, (red.) M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 45 i n.) można w pełni pogodzić z zasadą otwartości na prawo międzynarodowe. Udział państwa w zobowiązaniach umownych nie popada w konflikt z prymatem konstytucji. Ten ostatni dotyczy poszanowania konstytucji i jej wartości, pośród których naczelną zasadą jest suwerenność, rozumiana zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym (szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Suwerenność jako przedmiot regulacji prawa międzynarodowego* [w:] *W obronie suwerenności*, (red.) J. Majchrowski, Warszawa 2017, s. 86 i n.). Przejawem tego ostatniego jest konstytucja, która określa ramy udziału państwa w organizacjach międzynarodowych, w tym także w Unii Europejskiej. Prawo unijne, w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, ma status niezależny i właśnie z tej racji nie jest możliwe uznanie

jego supremacji (por. M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 9-10).

Niezależność prawa Unii Europejskiej potwierdza zresztą, *nolens volens*, sama zasada nadrzędności Konstytucji. Konstytucja ma więc walor źródła prawa najwyższego, ustanawiającego – jak głosi Preambuła – „prawa podstawowe dla państwa”. W koniunkcji z art. 87 ust. 1 wynika jasno, że Konstytucja ma znaczenie szczególne względem innych aktów normatywnych. Ta cecha konstytucji zakłada jednocześnie, że wszystkie jej postanowienia, niezależnie od swojej formy, mają charakter normatywny, a z punktu widzenia funkcji, jakie spełnia, podkreśla się znaczenie funkcji prawnej (por. K. Działocha, *Uwaga nr 2 do art. 8, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V, s. 1; szerzej na temat funkcji prawnej konstytucji: zob. A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011, *passim*). Z treści art. 8 ust 1 Konstytucji wynika, że to właśnie Konstytucji przyznano przymiot najwyższej mocy prawnej w całym systemie źródeł prawa. Moc ta wynika jednak nie tylko z samej dyspozycji art. 8 ust. 1, ale też z całokształtu relacji konstytucyjnych (jej norm) do innych źródeł prawa (ich norm). Jest też ogólną właściwością (cechą) Konstytucji, która stanowi podstawową kategorię doktrynalną w analizie wszystkich aktów normatywnych i ich norm, również w odniesieniu do prawa międzynarodowego (por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, *passim*). Z tego punktu widzenia należy zauważyć, że art. 8 ust. 1 Konstytucji, przyznając jej cechę prawa „najwyższego”, z natury rzeczy dopuszcza istnienie innego prawa, niżej usytuowanego, które jednak zawsze pozostanie prawem podkonstytucyjnym. Zaznaczyć trzeba, że przymiot prawa najwyższego przysługuje konstytucji „wewnątrz systemu prawa stanowiącego w danym państwie” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 37) i nie ma skutku *ad extra*. Ma jednak bezwzględny skutek *ad intra*, co oznacza, że również akty prawa międzynarodowego – o ile obowiązują na terytorium RP – podlegają regule z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Ich dopuszczenie do obrotu prawnego w Polsce jest wszak konstytucyjnie przewidziane, określone oraz usankcjonowane i obywateli przy poszanowaniu porządku prawnego i jego hierarchii. Właśnie szanując to podejście w prawie Unii Europejskiej rację bytu uzyskała zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE, a nie zasada pierwszeństwa obowiązania. To drugie podejście

(odnoszące się do zasady pierwszeństwa obowiązywania), na gruncie porządków konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich, nie może być zrealizowane z racji prymatu konstytucji (zasady konstytucjonalizmu). Zasada ta wychodzi naprzeciw poszanowaniu prymatu konstytucji, a zarazem stwarza warunki dla integracji, która jednak posiada nieprzekraczalne ramy, zawarte w konstytucjach państw członkowskich. Zasada „pierwszeństwa stosowania” oddaje istotę owej zasady, a zarazem oddala od prawa unijnego atrybut „najwyższości” rezerwując go nadal dla konstytucji państw członkowskich. Stąd wniosek, że „prawo unijne nie jest prawem nadrzędnym w stosunku do prawa poszczególnych państw” (S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 20-21), gdyż w ich przypadku status taki zawsze posiada konstytucja jako ustawa zasadnicza.

Od czasu kiedy pojawił się tzw. demokratyczny, nowożytny konstytucjonalizm, najwyższa moc prawna konstytucji znajduje również odzwierciedlenie w przepisach rangi konstytucyjnej. Dla takiego rozwiązania punktem wyjścia stała się regulacja art. VI ust. 2 konstytucji USA i zawarta w niej klauzula supremacyjna, która *expressis verbis* postanawia, że „konstytucja stanowi najwyższe prawo krajowe”. Powyższy przepis dość szybko (stało się to w słynnym orzeczeniu Sądu Najwyższego USA w sprawie *Marbury versus Madison* z 1803 r.; szerzej na ten temat zob. D. Lis-Staranowicz, *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012, *passim*) został zinterpretowany w sposób, który do dziś wyznacza podstawowy sens rozumienia konstytucji jako prawa najwyższego rzędu. Zgodnie z nim: 1) najwyższa moc prawna konstytucji nie jest jedynie zwrotem ogólnym czy też konstytucyjną figurą retoryczną, tylko normą prawną posiadającą konkretne znaczenie normatywne i wynikające z niej nakazy i zakazy; 2) wynika z nich, że wszystkie inne akty normatywne składające się na obrót prawny państwa znajdują się poniżej konstytucji i są jej podporządkowane; 3) istnieje zakaz ustanawiania norm prawnych, które by naruszały postanowienia konstytucji, a więc tzw. negatywny obowiązek ustawodawcy – określony również tzw. aspektem derogacyjnym najwyższej mocy prawnej konstytucji (por. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 4); 4) jednocześnie sformułowany jest też obowiązek stanowienia prawa, które detalizowałoby postanowienia konstytucji i zawarte w niej klauzule generalne oraz inne zwroty siłą rzeczy nieodkreślone, w taki sposób, aby postanowienia konstytucji uczynić możliwie pełnymi i egzekwowalnymi (tzw. pozytywny obowiązek

ustawodawcy – określany tzw. aspektem kreacyjnym najwyższej mocy prawnej konstytucji, por. *ibidem*); 5) powinno się ustanowić mechanizmy instytucjonalne i proceduralne, które zapewnią poszanowanie najwyższej mocy prawnej konstytucji. Mechanizmem tym jest przede wszystkim kontrola konstytucyjności prawa, która w ten sposób odczytywana stanowi element obligatoryjny konstytucji i potwierdzenia jej mocy prawnej (por. R.M. Małajny, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 10, s. 5 i n.). Powyższe pięć konsekwencji wprowadzenia do tekstu Konstytucji USA klauzuli supremacyjnej jest dzisiaj niekwestionowanym składnikiem tzw. zasady konstytucjonalizmu. Zasada ta stanowi normatywne odzwierciedlenie doktrynalnego założenia o szczególnej mocy prawnej konstytucji, które honoruje ją jako akt wieńczący hierarchicznie skonstruowany porządek prawny.

4. Interpretacja zasady pierwszeństwa Konstytucji w odniesieniu do prawa europejskiego była przedmiotem orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Wskazać należy na wyroki TK z: 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03 (referendum ogólnokrajowe o akcesji Polski do UE); 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03 (biopaliwa); 31 maja 2004 r., sygn. akt K 15/04 (wybory do PE – prawo wybieralności obywateli innych państw członkowskich); 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04 („ustawa kooperacyjna”); 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 (konstytucyjność Traktatu akcesyjnego); 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05 (wybory samorządowe – wymóg stałego zamieszkania); 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 8/08 (rola opinii Europejskiego Banku Centralnego w procesie ustawodawczym w Polsce); z 5 października 2010 r., sygn. akt SK 26/08 (Europejski nakaz aresztowania (II)); 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09 (konstytucyjność Traktatu z Lizbony); 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09 (konstytucyjność prawa pochodnego); 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12 (tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 TFUE) oraz postanowienia z: 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05 (akcyza – podział kompetencji między TK a TFUE); 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/08 (za K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, nb. 10).

Trybunał Konstytucyjny w sytuacji powstania nieusuwalnej sprzeczności między normą prawa wspólnotowego i normą konstytucyjną – zgodnie z zasadą nadrzędności Konstytucji – uznaje normę konstytucyjną za wyższą. Dał temu wyraz podkreślając, że: „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w

żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzja 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” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Podzielić należy stanowisko polskiego sądu konstytucyjnego, wedle którego „Sformułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada wykładni prawa wewnętrznego «przyjaznej dla prawa europejskiego» ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję. W szczególności 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” (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). We wskazanym wyroku Trybunał zajął się konstytucyjnością treści postanowień traktatu akcesyjnego, uznając, że ani w całości, ani w częściach zaskarżonych postanowienia te nie naruszyły wskazanych przez wnioskodawców postanowień Konstytucji. Wskazać należy także na wyrażony w orzecznictwie konstytucyjnym pogląd, że: przystąpienie Polski do UE „nie podważyło nadrzędności Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej”, a przepisy „Konstytucji, jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli Narodu, nie utraciłyby mocy obowiązującej ani nie uległyby zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności z określonymi przepisami wspólnotowymi” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). W razie „sprzeczności, podjęcie decyzji o sposobie jej rozwiązania, w tym rozważenie celowości zmiany samej Konstytucji, należałoby do suwerennego ustrojodawcy polskiego” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Szczególnie podkreślić trzeba, że: „Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z argumentami wnioskodawców wskazującymi na niemożność pogodzenia traktatowo

określonych kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) z zasadami suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i nadrzędności jej Konstytucji w polskim porządku prawnym, a także z ustrojową pozycją Trybunału Konstytucyjnego”. Zauważył on w szczególności, że „ETS jest wprawdzie uprawnionym, ale nie jedynym depozytariuszem poprawnego rozumienia traktatów. Wykładnia prawa wspólnotowego dokonywana przez ETS powinna mieścić się w zakresie kompetencji i funkcji przyznanych mu przez państwa członkowskie oraz respektować zasadę wzajemnej lojalności instytucji wspólnotowych i instytucji państw członkowskich. Z zasady tej wynika dla ETS powinność przychylności wobec krajowych systemów prawnych, a dla państw członkowskich UE – powinność zachowania najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; zob. także wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09).

Trybunał, pomimo wydania rozstrzygnięć odnoszących się do kompetencji TSUE w kontekście zasady nadrzędności polskiej Konstytucji, nie sformułował odpowiedzi na – kluczowe z perspektywy analizowanego wniosku – pytania dotyczące normotwórczej aktywności TSUE i jej znaczenia dla funkcjonowania systemu konstytucyjnego RP. W szczególności przesądzenia wymaga, czy Trybunał Konstytucyjny uznaje swoją legitymację do badania tego rodzaju norm prawnych, lecz także to, czy dokonana przez TSUE wykładnia art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE prowadzi, do wygenerowania po stronie organów krajowych (zwłaszcza sądów) „pozatraktatowej i naruszającej Konstytucję kompetencji” (G. Pastuszko, *Opinia prawna...*, s. 14). Ponadto na kanwie orzecznictwa TSUE powstaje pytanie o podstawę prawną do przyznania przez TSUE krajowym organom możliwości odstąpienia od stosowania unormowań Konstytucji, a także jak odnieść to do zasady nadrzędności Konstytucji i zasady demokratycznego państwa prawnego. Takie pytania nasuwają się po orzeczeniu TSUE z 2 marca 2021 r. (w sprawie C- 8241/18), w którym TSUE podkreślił m.in., że: „art. 267 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te wywołały szczególne skutki w postaci zapobieżenia wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych takich jak te, które zostały mu zadane przez ten sąd, i wykluczenia jakiegokolwiek możliwości

przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznymi pytaniami". Teza ta ma istotne znaczenie, bowiem jak podkreślił TSUE: „W przypadku potwierdzenia naruszenia wspomnianych artykułów zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian”.

Reakcja na nieznaną uzasadnienia w traktatach rozszerzanie przez TSUE zakresu zasady pierwszeństwa prawa UE znalazła wyraz w wydawanych w ostatnich latach orzeczeniach sądów konstytucyjnych państw członkowskich.

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał 5 maja 2020 r. wyrok (sygn. akt 2 BvR 859/15) w którym stwierdził naruszenie przez Radę Europejskiego Banku Centralnego (dalej: EBC) zasady proporcjonalności, a także naruszenie zasady kompetencji powierzonych przez obie instytucje, tj. przez Radę EBC i TSUE, a ich akty zakwalifikował jako akty wydane z przekroczeniem kompetencji – tzw. akty *ultra vires*. Jednocześnie FTK zobowiązał niemieckie organy władzy państwowej by nie uczestniczyły w dalszej realizacji programu zakupu obligacji państwowych, jeśli będą one naruszały granice wyznaczone w traktacie. W omawianym orzeczeniu FTK zaktywizował większość wytworzonych od lat 70. XX w. zasad i instytucji konstytucyjnych, mających na celu ochronę nadrzędności Ustawy Zasadniczej RFN w procesie integracji europejskiej, a tym samym zachowanie pozycji samego FTK jako „sądu ostatniego słowa”. Do wspomnianych ograniczeń konstytucyjnych członkostwa RFN w UE należą m.in.: zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, doktryna państw członkowskich jako „panów traktatów” oraz definiowanie UE jako połączenia państwa, a od wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht zasada demokracji rozumiana jako ochrona suwerenności narodu niemieckiego i prawa do podejmowania przez naród decyzji kluczowych dla funkcjonowania państwa (M. Balczyk, *Glosa do wyroku FTK z 5 maja 2020 r. w sprawie obligacji EBC*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 2, s. 258). Z kolei 8 czerwca 2021 r. rumuński Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w sprawie kilku przepisów ustawy regulującej ustrój sądów (sygn. akt 390/2021). Odnosząc się do wyroku TSUE z 18 maja 2021 r. rumuński Trybunał uznał, że sędzia krajowy na mocy art. 148 Konstytucji Rumunii jest uprawniony do nieuwzględniania

przepisu prawa krajowego, który jest sprzeczny z prawem UE, ale artykuł ten nie przyznaje pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed Konstytucją Rumunii. Zdaniem rumuńskiego Trybunału, TSUE orzekł *ultra vires*, upoważniając sędziów krajowych do niestosowania prawa krajowego (w tym rumuńskiej ustawy zasadniczej) sprzecznego z prawem UE.

Należy zaznaczyć, że sądy konstytucyjne państw członkowskich jednoznacznie opowiadają się za zasadą najwyższej mocy prawnej konstytucji wprost wskazując, że prawo Unii Europejskiej, w tym prawo pierwotne, ma charakter podporządkowany jeśli idzie o konstytucje krajowe, a pierwszeństwo stosowania prawa unijnego dotyczy wyłącznie poziomu podkonstytucyjnego. Taki pogląd wyraziła m.in. francuska Rada Konstytucyjna, niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, hiszpański Trybunał Konstytucyjny czy czeski Sąd Konstytucyjny (por. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Warszawa 2006).

5. W niniejszej sprawie istotny jest zwłaszcza aspekt nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym, odnoszący się do relacji: prawo krajowe – prawo UE (wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; TK 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). W procesie interpretacji prawa UE podstawowe znaczenie ma, co oczywiste, orzecznictwo TSUE. Wykładnia wyprowadzona przez TSUE ma zasadniczo pierwszeństwo przed prawem krajowym. Wykładnia TSUE nie może jednak prowadzić do naruszenia najważniejszego aktu państwa członkowskiego rangi konstytucyjnej (jak to uczynił TSUE w sprawie C-8241/18). W przywołanym wyroku stwierdzono, że w razie potwierdzenia naruszenia artykułów prawa traktatowego zasadę pierwszeństwa prawa UE należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym (niezależnie od tego, jaki mają charakter: ustawowy, czy konstytucyjny).

Powyższego stanowiska TSUE nie można jednak ocenić jako dopuszczalnej wykładni, gdyż narusza ona zasadę prymatu konstytucji Państw Członkowskich i godzi w zasadę dialogu, który oba rodzaje trybunałów (tj. TSUE i krajowe sądy konstytucyjne) powinny ze sobą prowadzić, aby pogodzić zasadę priorytetu konstytucji z zasadą lojalnej współpracy i efektywnego wykonywania praw

członkowskich w Unii Europejskiej (por. R.M. Małajny, *Constitutio suprema...*, s. 197 i n.). Stąd zachodzi uzasadniona potrzeba dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE przede wszystkim z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Stwarza to możliwość całościowego badania traktatów (w części językowych sformułowań, jak i w części ich normatywnej emanacji wynikającej z prawotwórczej działalności TSUE), a ponadto służy zapewnieniu, aby władcze formy działania TSUE nie ingerowały bez wyraźnej podstawy traktatowej w obszary zastrzeżone konstytucyjnie dla regulacji krajowych (G. Pastuszko, *Opinia prawna...*, s. 9).

Kwestionowana przez wnioskodawcę interpretacja zasady pierwszeństwa, która pozostaje w kolizji z postanowieniami polskiej Konstytucji (co więcej, zobowiązuje wręcz do ignorowania przez sądy niektórych postanowień Konstytucji), zawarta wyrażona w szczególności w wyroku TSUE z 2 marca 2021 r. (sygn. akt C-824/18). TSUE uznał, że Naczelny Sąd Administracyjny jest legitymowany do przeprowadzenia oceny, czy powołany na wniosek KRS sędzia odznacza się „niepodatnością [...] na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności”. Istotne znaczenie w kontekście stawianych we wniosku Prezesa Rady Ministrów problemów konstytucyjnych ma również wyrok z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie Malty (sygn. akt C-896/19), w którym TSUE odpowiedział na pytania prejudycjalne sądu z Malty dotyczące krajowych zasad powoływania sędziów. W orzeczeniu tym TSUE stwierdził, że z punktu widzenia standardu niezawisłości sędziiego znaczenie kluczowe mają nie tyle formalne procedury powoływania, ile rzeczywista niezawisłość sędziiego, obserwowana w toku wykonywania jego zadań. TSUE orzekł jednocześnie, że powoływanie sędziów przez prezydenta na wniosek premiera, bez udziału organu będącego odpowiednikiem polskiej KRS, nie narusza standardu niezawisłości sędziów, ergo prawa do rzetelnego procesu jako prawa do bezstronnego sądu.

Relacja pomiędzy prawem wspólnotowym (a później prawem unijnym) a przepisami konstytucji państw członkowskich stanowiła przedmiot rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z 17.12.1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (sygn. akt 11/70) ETS stwierdził, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo w stosunku do całego prawa krajowego, a więc również w stosunku

do konstytucji łącznie z wynikającymi z niej prawami podstawowymi. Odmienne stanowisko przyjmowane jest natomiast w orzecznictwie sądów konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich. Unikają one wprowadzić wprost podważania orzecznictwa ETS w sprawach dotyczących relacji pomiędzy prawem unijnym a krajowymi przepisami konstytucyjnymi, ale jednocześnie jednoznacznie przyjmują, że krajowe konstytucje mają moc nadrzędną. Sądy konstytucyjne zastrzegają sobie przy tym możliwość kontroli, czy przekazanie kompetencji na rzecz organów UE nie pociągnie za sobą możliwości naruszenia przez instytucje wspólnotowe „podstawowych zasad porządku konstytucyjnego” oraz „niezbywalnych praw jednostki” (Włochy), albo czy integracja nie narusza praw podstawowych i strukturalnych zasad ustroju (Hiszpania). Także niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) w wyroku z 12 października 1993 r. dotyczącym Traktatu z Maastricht stwierdził, że istnieje konieczność zapewnienia mieszkańcom Niemiec skutecznej ochrony praw podstawowych, wynikających z niemieckiej ustawy zasadniczej, również wobec działań organów wspólnotowych. Z kolei w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Lizbony FTK stwierdził w sposób dobitny i jednoznaczny, że Unia Europejska to związek suwerennych państw, a nie federacja. Jeżeli Republika Federalna Niemiec chciałaby się stać częścią federacji europejskiej, to naród niemiecki musiałby zdecydować o tym w referendum. Stanowisko przyjęte w powołanym wyroku – w swej ogólnej wymowie – należy uznać za aktualne również w odniesieniu do problemu konstytucyjnego rozstrzyganego w niniejszym postępowaniu. 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” (wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). W wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, Trybunał podtrzymał powyższy pogląd podkreślając dodatkowo, 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 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.

Wobec powyższego Sejm staje na stanowisku, iż art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE rozumiany jako uprawniający lub zobowiązujący polski organ stosujący prawo do odstępiania od stosowania Konstytucji lub nakazujący stosowanie prawa krajowego w sposób sprzeczny z Konstytucją, **jest niezgodny** z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

6. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza w szczególności wymóg działania na podstawie unormowań Konstytucji, w tym zwłaszcza z uwzględnieniem art. 8 ust. 1 Konstytucji. Stanowi to podstawę funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (zob. P. Tuleja, komentarz do art. 7 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 1, Legalis). Jednakże nawet przy zastosowaniu zasady lojalnej współpracy instytucji unijnych i krajowych i związanego z nią obowiązku dokonywania prounijnej wykładni prawa może dojść do konfliktu norm konstytucyjnych i unijnych, a brak jego rozstrzygnięcia będzie implikował dysfunkcje w działaniu systemu prawnego państwa członkowskiego (G. Pastuszko, *Opinia prawna...*, s. 5). W sytuacji zaś powstania nieusuwalnej sprzeczności między normą prawa wspólnotowego i normą konstytucyjną za wyższą uznaje się zasadę nadrzędności Konstytucji. Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny podkreślając, że: „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Z art. 7 Konstytucji wynika powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów. Zarazem jednak organ władzy publicznej zobowiązany jest uwzględnić fakt, że system źródeł prawa oparty jest o hierarchię aktów normatywnych. Działanie na podstawie i w granicach prawa, o której mowa w art. 7 Konstytucji, musi zatem odbywać się przy respektowaniu zasady zróżnicowania mocy prawnej poszczególnych aktów normatywnych. W odniesieniu do problemu konstytucyjnego sformułowanego we wniosku Prezesa Rady Ministrów oznacza to, że dopuszczalność podejmowania działań na podstawie aktów podkonstytucyjnych (*in concreto*: Traktatu o UE, stanowiącego ratyfikowaną umowę międzynarodową) może zachodzić jedynie wówczas, gdy działanie to jest zgodne z przepisami polskiej Konstytucji. Zasada legalizmu stoi na przeszkodzie podejmowaniu przez sądy krajowe działań na podstawie aktów podkonstytucyjnych, jeżeli działania te prowadziłyby do naruszenia przepisów konstytucyjnych. Co więcej, podejmowanie takich działań prowadzić będzie właśnie do naruszenia art. 7 Konstytucji.

Powyższe nakazuje przyjąć, że podejmowanie – poprzez wskazanie jako podstawy prawnej kwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o UE – działań pozostających w sprzeczności z postanowieniami polskiej Konstytucji kwalifikować należy nie tylko jako naruszenie zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1), ale także jako działanie bez podstawy prawnej (naruszenie art. 7 Konstytucji). Stąd też Sejm wnosi o uznanie, że art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE rozumiany jako uprawniający lub zobowiązujący polski organ stosujący prawo do odstąpienia od stosowania Konstytucji lub nakazujący stosowanie prawa krajowego w sposób sprzeczny z Konstytucją, **jest niezgodny** z art. 7 Konstytucji.

7. Jako pierwszoplanowy wzorzec kontroli w odniesieniu do zarzutu sformułowanego w pkt 1 *petitum* należy uznać naruszenie art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Zasada nadrzędności Konstytucji została wyrażona *expressis verbis* i w sposób wyczerpujący w jej art. 8 ust. 1 („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”), który to przepis stanowi samodzielną podstawę normatywną tej zasady. Wskazane przez wnioskodawcę wzorce związkowe nie wyrażają natomiast tej zasady. Zasada konstytucjonalizmu może znajdować odzwierciedlenie także w innych postanowieniach Konstytucji, jak również określone przepisy konstytucyjne stanowić mogą konsekwencję tej zasady. Pierwsza sytuacja

występuje na gruncie Preambuły, w której Konstytucja została określona jako „prawa podstawowe dla państwa”. Jest to odrębne – względem art. 8 ust. 1 Konstytucji – wyrażenie na gruncie przepisów konstytucyjnych zasady konstytucjonalizmu. Nie powoduje to jednak, że odwołując się do zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji należy jako podstawę prawną tej zasady wskazywać również (w sposób samodzielny czy też związkowo) przywołany fragment Preambuły. Druga z opisanych sytuacji występuje częściej, a mianowicie gdy określone postanowienia Konstytucji stanowią konsekwencję zasady jej nadrzędności. Analogicznie, przewidziane w Konstytucji inne jej postanowienia będące przejawami (konsekwencjami) zasady nadrzędności nie powinny być traktowane jako wzorce, z których powinna być wywodzona zasada nadrzędności Konstytucji. Stąd też przepisy te w niniejszym stanowisku Sejmu nie są przytaczane przy rekonstrukcji podstawy prawnej zasady konstytucjonalizmu.

Jeszcze inna sytuacja dotyczy regulacji zawartych w art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji, ponieważ w ogóle nie dotyczą one zasady nadrzędności Konstytucji, mimo że wywody zawarte we wniosku wskazują na tego rodzaju powiązanie.

Artykuł 8 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji. Jest to przepis o charakterze dyrektywnym, który nakazuje powoływać przepisy Konstytucji jako podstawę prawną w każdym przypadku, gdy przepis (przepisy) zawarte w tym akcie pozwalają na odkodowanie normy określającej pewne zachowanie (określoną powinność). Konsekwencją tej zasady jest również zbędność, a w wielu przypadkach niedopuszczalność, normowania w aktach podkonstytucyjnych spraw, które zostały uregulowane w sposób zupełny w Konstytucji. Treścią zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji nie jest natomiast określenie pozycji Konstytucji w hierarchii aktów normatywnych obowiązujących w polskim systemie prawa. Kwestii tej poświęcony został art. 8 ust. 1 Konstytucji. Powyższe oznacza, że art. 8 ust. 2 Konstytucji – w zakresie wywodów odnoszących się pkt 1 *petitum* analizowanego wniosku – powinien zostać uznany za wzorzec nieadekwatny w zakresie, w jakim jest on wskazywany jako podstawa zasady konstytucjonalizmu.

Artykuł 90 ust. 1 Konstytucji reguluje procedurę przekazywania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Przepis ten – analogicznie jak powyżej – nie odnosi się do kwestii pozycji Konstytucji w systemie

źródeł prawa, jak również relacji pomiędzy polską Konstytucją a prawem pierwotnym Unii Europejskiej. Podstawą takiego zakazu pozostaje jednak tylko i wyłącznie art. 8 ust. 1 Konstytucji, natomiast nie wynika on w żaden sposób z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przesądza to o nieadekwatności tego ostatniego wzorca w kontekście zarzutu sformułowanego w pkt 1 *petitum* wniosku.

Artykuł 91 ust. 2 wskazuje na pierwszeństwo umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Przepis ten nie odnosi się zatem do kwestii zasady nadrzędności Konstytucji. Wprowadzić można wskazać na pośredni związek między zasadą konstytucjonalizmu a treścią normatywną art. 91 ust. 2 Konstytucji – w art. 91 ust. 2 Konstytucji nie przewidziano pierwszeństwa umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w stosunku do Konstytucji, w domyśle zatem to Konstytucja ma w tym przypadku pierwszeństwo. Jest to jednak wyłącznie konsekwencja wynikająca z zasady konstytucjonalizmu, a nie jej normatywny wyraz. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że czym innym jest pierwszeństwo stosowania, a czym innym pierwszeństwo obowiązywania określonego aktu.

Podsumowując powyższe Sejm wnosi o uznanie, że art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE rozumiany jako uprawniający lub zobowiązujący polski organ stosujący prawo do odstępiania od stosowania Konstytucji lub nakazujący stosowanie prawa krajowego w sposób sprzeczny z Konstytucją, **nie jest niezgodny** z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

8. Sformułowany we wniosku zarzut naruszenia zasady pewności prawa związany jest z przyjęciem interpretacji, wedle której kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy TUE uznawane są za podstawę prawną do odmowy stosowania przez organy państwa, w tym również przez sądy, przepisów Konstytucji, bądź też pozwalają na podejmowanie działań niezgodnych z Konstytucją.

Należy zwrócić uwagę, że podniesiona przez Prezesa Rady Ministrów niezgodność art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE z zasadą pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, stanowi w istocie jedną z konsekwencji wynikających z naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji. W aspekcie pozytywnym zasada nadrzędności Konstytucji nakazuje przyznanie ustawie zasadniczej najwyższej mocy prawnej w krajowym porządku prawnym, przy czym

żaden inny akt normatywny, w tym również akty wydawane w ramach Unii Europejskiej, nie mogą posiadać mocy prawnej równej przepisom konstytucyjnym. W aspekcie negatywnym zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji zakazuje stanowienia przepisów prawa, które pozostawałyby sprzeczne z Konstytucją, jak również podejmowania przez organy państwa jakichkolwiek działań, które pozostawały w sprzeczności z Konstytucją. Z tak ujętą zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji pozostaje w bezpośrednim związku zasada pewności prawa. Pewność prawa oznacza w omawianym kontekście stan, w którym zasada nadrzędności konstytucji stanowi nie tylko element formalny porządku ustrojowego państwa, lecz także jest realnie przestrzegana. Tym samym w działalności organów państwa nie może być kwestionowana ani podważana najwyższa moc prawna ustawy zasadniczej w krajowym porządku prawnym, w szczególności poprzez niestosowanie Konstytucji czy podejmowania innych działań, które pozostawałyby z nią sprzeczne.

Interpretacja postanowień TUE, wedle której organy państwa, w tym sądy, uzyskiwałyby kompetencję do stosowania przepisów pozostających w sprzeczności z polską konstytucją, prowadzi do relatywizacji zarówno zasady nadrzędności Konstytucji, jak i zasady pewności prawa. Na płaszczyźnie tej ostatniej powstaje wątpliwość, jaka jest realnie hierarchia źródeł prawa obowiązującego w Polsce oraz czy przepisy polskiej Konstytucji zachowują najwyższą moc prawną. Uwzględniając organizacyjno-prawną (określenie podstaw ustroju państwa) funkcję Konstytucji, stan ten nie może być uznawany za zgodny z zasadą pewności prawa. Z drugiej strony dopuszczenie stosowania przepisów pomimo ich niezgodności z Konstytucją pozostawia bardzo duży stopień uznaniowości organom stosującym prawo, w tym sądom. Na gruncie tożsamyh stanów faktycznych mogą bowiem zapadać różne orzeczenia. W części orzeczeń sądowych przyjmowany będzie prymat obowiązywania polskiej Konstytucji (co skutkować będzie odmową stosowania przepisów pozostających w sprzeczności z Konstytucją), w innych – przyznawane będzie pierwszeństwo innych przepisów (w tym: prawa Unii Europejskiej), choćby pozostawałyby one w sprzeczności z polską ustawą zasadniczą. Prowadzi to w sposób oczywisty do erozji gwarancyjnej funkcji Konstytucji.

Przypomnienia wymaga, że w orzecznictwie sądu konstytucyjnego pewność prawa rozumiana jest jako „zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim

postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego [...]. 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” (wyrok TK z 15 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01). Trybunał za sprzeczną z zasadą pewności prawa uznawał również sytuację, w której występuje niejednolita i arbitralna wykładnia przepisów (zob. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97). Odniesienie powyższych wskazań do problemu konstytucyjnego podniesionego przez Prezesa Rady Ministrów potwierdza zasadność zarzutu naruszenia zasady pewności prawa. Oczywistym pozostaje że nie można mówić o bezpieczeństwie prawnym jednostki w sytuacji, gdy występuje niepewność, czy przepisy konstytucyjne są traktowane jako mające najwyższą rangę w porządku ustrojowym państwa, a także gdy dopuszcza się stosowanie przepisów, które są niezgodne z Konstytucją. Przy czym jednostka nie ma możliwości ocenić, czy stosując prawo w zindywidualizowanym przypadku organ uzna prymat polskiej Konstytucji, czy też pierwszeństwo prawa unijnego. Ocena prawna przyjęta przez sąd przekładać się będzie jednocześnie bezpośrednio na rozstrzygnięcie zapadłe w indywidualnej sprawie, co godzi w bezpieczeństwo prawne jednostki związane z nieprzewidywalnością orzeczeń sądowych.

Uwzględniając powyższe Sejm uznaje, że art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, w rozumieniu wskazanym w pkt 1 *petitum* wniosku, **jest niezgodny** z zasadą pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

9. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę niezawisłości sędziowskiej oraz podległości sędziów wyłącznie Konstytucji oraz ustawom (przy czym dla istoty stawianego problemu konstytucyjnego kluczowa jest wyłącznie owa podległość wymienionym aktom oraz jej implikacje.

Związanie sędziego obowiązującym prawem (Konstytucji i ustawom) oznacza zatem, że wszelkie decyzje podejmowane w ramach niezawisłego orzekania, muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją i ustawami. Tym samym tak określone i obowiązujące prawo wyznacza jednocześnie zakres oddziaływania niezawisłości.

Podległość sędziego Konstytucji i ustawom rozumieć należy jako obowiązek podporządkowania się zawartym w tych (obowiązujących) aktach prawnych normom prawnym, interpretowanym na podstawie powszechnie przyjmowanych reguł wykładni z przepisów prawnych. Podległość sędziego Konstytucji i ustawom to kolejna gwarancja szczególnej, w rozumieniu niepodległości innym wpływom, pozycji sędziego. Należy przyjąć, za poglądami doktryny, że podległość sędziego Konstytucji i ustawom to gwarancja szczególnej pozycji sędziego. „Ze względu na swoją siłę oparta być musi na obiektywnych, a co najmniej obiektywizujących kryteriach oceny istniejącego prawa. Dotyczy to zarówno formy aktu prawnego rangi ustawy zasadniczej albo ustawy zwykłej, jak też wszystkich innych elementów wpływających na ocenę jego obowiązywania (sposób uchwalenia, zakres i sposób regulacji, jednoznaczność przepisów kodujących normy prawne) i nadających aktom prawnych charakteru aktu niewadliwego” (por. P. Karlik, P. Wiliński, Art. 178, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 53, Legalis).

Mając na względzie, iż art. 178 ust. 1 wyraża element składowy zasady niezawisłości sędziowskiej, która obok zasady bezstronności, zasady niezależności sądów, zasady instancyjności oraz zasady udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości zaliczana jest do fundamentów polskiego wymiaru sprawiedliwości, należy – w ocenie Sejmu – uznać nieadekwatność powołanego wzorca w kontekście zarzutu sformułowanego w pkt 1 *petitum* wniosku Prezesa Rady Ministrów. Wraz z pozostałymi przepisami regulującymi status sędziów zasada niezawisłości sędziowskiej określa mianowicie status sędziego, jednocześnie wyznaczając pozycję władzy sądowniczej w systemie państwa. Przepis ten nie odnosi się natomiast do kwestii pozycji aktów prawa pierwotnego UE w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce.

In concreto zasada związania sędziego przepisami Konstytucji i ustaw, wynikająca z art. 178 ust. 1 Konstytucji, nie rozstrzyga kwestii czy sędzia – będąc związany przepisami prawa pochodnego UE jako aktów zaliczających się do źródeł prawa obowiązującego – jest uprawniony bądź nawet zobowiązany do stosowania tych przepisów i nadawania im określonego rozumienia w sposób sprzeczny z przepisami polskiej Konstytucji. To zaś stanowi istotę problemu konstytucyjnego podniesionego przez Prezesa Rady Ministrów w pkt 1 *petitum* wniosku. Powyższe przesądza na rzecz uznania, że art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3

TUE rozumiany jako wprowadzający wymóg – w przypadku uznania przez polski sąd, że prawo polskie narusza normy prawa Unii Europejskiej – odstąpienia od zastosowania normy wynikającej z Konstytucji, **nie jest niezgodny** z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

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

2.1. Uwagi wprowadzające

Przedmiotem kontroli w ramach punktu drugiego *petitum* analizowanego wniosku jest taka interpretacja art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE dokonywana w orzecznictwie TSUE, która prowadzi do wykreowania normy uprawniającej lub zobowiązującej polski organ stosujący prawo, a więc przede wszystkim sąd, do stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosowania przepisu, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą. W istocie kwestionowane jest zobowiązanie przez TSUE sądu krajowego do działania bez podstawy prawnej lub wbrew postanowieniom Konstytucji, która jest aktem normatywnym o nadrzędnej pozycji w hierarchii źródeł prawa.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Przywołane postanowienie adresowane jest do państw członkowskich Unii Europejskiej, zobowiązując je do ustanowienia odpowiednich norm w krajowych systemach prawnych, aby zapewnić podmiotom prawa unijnego możliwość realizacji uprawnień wynikających z prawa unijnego. Z kolei art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE wyraża zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich (zasadę solidarności), zgodnie z którą „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”. Zasada solidarności dotyczy udzielania sobie wzajemnego wsparcia oraz wykonywania zadań wynikających z traktatów. Oznacza to, że w sytuacji, kiedy zadania nie wynikają z traktatów, to taka współpraca nie powinna mieć miejsca, jako że Unia Europejska i jej instytucje w takim wypadku w ogóle nie posiadają uprawnienia do działania, a tym bardziej do działania o charakterze władczym. Państwa członkowskie również nie mają

obowiązku lojalnej współpracy w zakresie tego rodzaju zadań, gdyż – skoro nie wynikają z traktatów – należą one do wyłącznej właściwości tych państw, co oznacza, że mogą one podejmować samodzielnie działania w tym zakresie bez konieczności współpracy z UE i jej instytucjami. Państwa członkowskie (jako „władcy traktatów”) decydują jakie kompetencje ma posiadać Unia Europejska i jej instytucje (zob. wyrok TK z 12 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE 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”.

Wzorcami kontroli konstytucyjności są: art. 2 (zasada pewności prawa); art. 7 (zasada legalizmu); art. 8 ust. 1 (zasada nadrzędności Konstytucji) w zw. z art. 8 ust. 2 (zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji) i art. 91 ust. 2 (zasada pierwszeństwa przed ustawą umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie); art. 90 ust. 1 (procedura przekazywania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego); art. 178 ust. 1 (zasada podlegania sędziów wyłącznie Konstytucji i ustawom) oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji (atrybuty oraz niektóre skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego). Argumentacja wnioskodawcy przemawiająca za naruszeniem zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji) podzielana jest przez Sejm w takim zakresie, w jakim wiąże się z zarzutem naruszenia przez kwestionowaną normę art. 7 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji, stąd wskazane postanowienia Konstytucji powinny być rozpatrywane łącznie (w formule związkowej).

W ocenie Sejmu istota stawianych zarzutów (niekonstytucyjność wykreowanej w orzecznictwie TSUE normy zobowiązującej sąd krajowy do działania bez podstawy prawnej lub wbrew postanowieniom Konstytucji, a także wątpliwości konstytucyjne co do podstawy kompetencyjnej dla TSUE do dokonywania takiej wykładni) ulokowana jest przede wszystkim w zarzutach naruszenia art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, a jednocześnie brak jest merytorycznego związku pomiędzy kwestionowaną normą a wzorcami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 91 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do oceny zgodności z tymi wzorcami Sejm opowiada się za formułą

rozstrzygnięcia „nie jest niezgodny”. W zakresie oceny zgodności z art. 91 ust. 2 Konstytucji należy zauważyć, że przepis ten przyznaje pierwszeństwo przed ustawą umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, o ile ustawy tej nie da się pogodzić z umową. W sprawie stanowiącej przedmiot wniosku Prezesa Rady Ministrów chodzi jednak o przyznanie faktycznego pierwszeństwa Traktatowi o UE jako umowie międzynarodowej przed polską Konstytucją, która to kwestia pozostaje poza zakresem regulacji art. 91 ust. 2 Konstytucji. Zachodzi zatem – w ocenie Sejmu – nieadekwatność pomiędzy sformułowanym zarzutem a wzorcem, którym w tym przypadku jest art. 91 ust. 2 Konstytucji. Również zasada związania sędziego przepisami Konstytucji i ustaw, wynikająca z art. 178 ust. 1 Konstytucji, nie ma bezpośredniego przełożenia na wskazywany przez wnioskodawcę problem czy wykreowana przez TSUE norma prawna może uprawniać lub zobowiązywać polskie sądy do stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosować przepis, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą. W każdym razie wnioskodawca przywołał również trafniejsze i pełniej oddające istotę problemu wzorce konstytucyjne, które pozwalają na dokonanie oceny konstytucyjności. Powyższe przesądza na rzecz uznania, że art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE rozumiany jako wprowadzający wymóg – w przypadku uznania przez polski sąd, że prawo polskie narusza normy prawa Unii Europejskiej – odstąpienia od zastosowania normy wynikającej z Konstytucji, **nie jest niezgodny** z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W świetle poglądów doktryny formuła „nie jest niezgodny” oznacza, że nie jest możliwe dokonanie przez Trybunał merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii oceny konstytucyjności (tj. przesądzenia o zgodności albo niezgodności) poddanego kontroli przepisu (normy, postanowienia). Orzeczenia Trybunału zawierające omawianą formułę „*de facto* nie rodzą [...] żadnych skutków prawnych ani w płaszczyźnie obowiązywania prawa, ani tym bardziej w płaszczyźnie jego stosowania. Orzeczenia te w zasadzie nic bowiem nie rozstrzygają, poza stwierdzeniem, że pomiędzy wskazanym przepisem i wzorcem kontroli nie ma relacji adekwatności” (M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 90-92). W najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego coraz wyraźniej zarysowuje się tendencja do odchodzenia od formuły „nie jest niezgodny” w wypadku zidentyfikowania braku adekwatności wzorca

kontroli, na rzecz umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku spowodowaną nieprawidłowym określeniem wzorca kontroli (zob. postanowienie TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20). Nie można również wykluczyć, że ewentualne przesądzenie przez Trybunał o hierarchicznej niezgodności kwestionowanej w pkt 2 *petitum* wnioskodawcy normy z jednym z kluczowych wzorców konstytucyjnych sprawi, że dalsza ocena konstytucyjności – z punktu widzenia zasadniczego celu postępowania przed Trybunałem, jakim jest przywrócenie stanu konstytucyjności przez wyeliminowanie z obrotu prawnego niekonstytucyjnej normy – okaże się zbędna (co przekładałoby się na umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uTK). Dobór najwłaściwszej w danym przypadku formuły rozstrzygnięcia należy jednak wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego.

2.2. Niezgodność art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji

Konstytucja w art. 8 ust. 1 w sposób jednoznaczny gwarantuje jej postanowieniom status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. „Moc prawna konstytucji jest to ta właściwość norm prawnych zawartych w konstytucji, która określa ich stosunek do norm prawnych innego typu – norm ustawowych i innych norm prawnych obowiązujących w państwie. Inaczej określa zajmowane przez nie miejsce w zhierarchizowanym systemie norm prawnych. Zależy ono od wielu czynników, głównie od pozycji organu wydającego akty normatywne i trybu ich zmiany, lecz to normy konstytucji wyznaczają kompetencje i procedurę organów powołanych do stanowienia prawa, treść porządku prawnego opartego na konstytucji, a także zasady stosowania prawa” (K. Działocha, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 260).

W doktrynie wskazuje się, że „pojęcie najwyższej mocy prawnej konstytucji zawiera w sobie dwa elementy normatywne, ściśle ze sobą związane: obowiązek (nakaz) realizowania postanowień – zasad i norm konstytucji (element pozytywny) oraz zakaz podejmowania jakichkolwiek działań sprzecznych z konstytucją (element negatywny)” K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 263). „Szczególna moc prawna konstytucji polega na przyznaniu jej najwyższego miejsca

w systemie prawa stanowionego. Jak wiadomo, system ten jest zbudowany na zasadzie hierarchiczności poszczególnych typów aktów normatywnych, a konstytucja hierarchię tę niejako wieńczy. [...] Szczególna moc prawna jest tradycyjnie rozpatrywana na tle pozycji konstytucji w systemie prawa, a zwłaszcza jej stosunku do parlamentu i uchwalanych przezeń ustaw. Należy jednak pamiętać, że takie same obowiązki (zakaz naruszania i nakaz realizowania) odnoszą się do wszelkich innych działań podejmowanych przez organy władzy publicznej, ponieważ dla wszystkich tych organów konstytucja jest prawem najwyższym” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 52-53).

W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że tzw. szczególna moc prawna stanowi *conditio sine qua non* potraktowania jakiegokolwiek regulacji jako *lex fundamentalis* (stanowi też taki sam warunek zorganizowania wspólnoty politycznej. W każdej takiej wspólnocie (państwie) niezależnie od nazwy własnej istnieją akty, którym przypisuje się walor *ius supremum* (por. A. Ławniczak, *Geneza konstytucji*, Wrocław 2015, s. 89 i n.). Oznacza to, że jeżeli akt, który formalnie lub materialnie jest konstytucją, nie ma stworzonych skutecznych mechanizmów gwarantujących poszanowanie jego najwyższej mocy prawnej to traci on, zarówno *de facto* i *de iure*, cechy konstytucji i staje się aktem podporządkowanym jakiemuś innemu aktowi. Taka subordynacja oznacza nic innego, jak utratę przez konstytucję atrybutu ustawy zasadniczej, której przymiot uzyskuje inna regulacja mająca cechę prawa, które ze skutkiem derogacyjnym oddziałuje na inne akty prawne. Konstytucja aby była konstytucją musi więc charakteryzować się skuteczną, szczególną, tzn. najwyższą mocą prawną (por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 141 i n.). Jej jakiegokolwiek zakwestionowanie *mutatis mutandis* kwestionuje konstytucję. Pogląd ten jest do tego stopnia utrwalony, że nie zawsze musi znajdować swoje normatywne potwierdzenie w tekście konstytucji. Oznacza to, że nawet brak wyraźnego potwierdzenia najwyższej mocy prawnej konstytucji nie pozbawia jej tej mocy, tak długo jak długo przyjmujemy, że ma ona wszystkie cechy wyznaczające pojęcie konstytucji, tj. szczególną, a więc. najwyższą moc prawną, szczególną formę i szczególną treść (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 32 i n.).

Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że Konstytucja – z racji swej szczególnej mocy – jest „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 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).

W kontekście powyższego stoi na stanowisku, które wybrzmiewa także z treści wniosku, zgodnie z którym prawo unijne, w tym również normy powstające w wyniku orzecznictwa TSUE nie mogą zobowiązywać sądów krajowych do odstąpienia od stosowania, ani tym bardziej naruszenia przepisów Konstytucji RP. W przeciwnym wypadku Konstytucja w istocie pozbawiana jest przymiotu najwyższego prawa w polskim porządku prawnym. W kontekście powyższego, dla zapewnienia stanu zgodności z polskim prawem, realizacja zasady skutecznej ochrony sądowej (prawnej) powinna się odbywać z uwzględnieniem reguł konstytucyjnych właściwych dla polskiego porządku prawnego.

Orzeczenie organu sądowego o charakterze ponadnarodowym bądź międzynarodowym nie może przywracać mocy obowiązującej przepisom, które zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu i co do których nastąpił skutek derogacyjny (szczegółowe wywody w tym zakresie zawarte zostały w punkcie dotyczącym oceny zgodności z art. 190 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji). Przypisywanie rozstrzygnięciom organów ponadnarodowych bądź międzynarodowych takich skutków prowadzi nie tylko do naruszenia art. 190 ust. 1 Konstytucji, lecz przede wszystkim art. 8 ust. 1 Konstytucji. Podstawy prawnej, która pozwalałaby na uchylenie przez orzeczenie organu ponadnarodowego bądź międzynarodowego skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie można także doszukiwać się w prawie UE, w tym także w prawie traktatowym. Wywodzenie zatem takich skutków z prawa unijnego jest jednoznaczne z naruszeniem art. 8 ust. 1 Konstytucji.

W doktrynie rozróżnia się trzy zasadnicze rodzaje bezpośredniego stosowania Konstytucji: „stosowanie samoistne Konstytucji, jej współstosowanie z ustawą oraz stosowanie kolizyjne ustawy i Konstytucji [...]”. Stosowanie samoistne ustawy zasadniczej może mieć miejsce wówczas, gdy nie ma regulacji ustawowej dotyczącej danej materii, a regulacja konstytucyjna jest na tyle precyzyjna, że możliwe jest jej bezpośrednie stosowanie. Współstosowanie Konstytucji i ustawy jest najczęściej występującą formą bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

Umożliwia ona ustalenie rozumienia przepisu ustawy w sposób uwzględniający treść norm, zasad i wartości konstytucyjnych (tzw. współstosowanie interpretacyjne). Natomiast stosowanie kolizyjne ma miejsce wówczas, 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. W takiej sytuacji reakcja sądu zależna jest od rangi aktu prawnego, który pozostaje w kolizji z Konstytucją” (M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 8 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX/el).

Konieczność współstosowania przez sądy postanowień Konstytucji oraz zakwestionowanej normy wywodzonej przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE oznacza, że normę tę należałoby odczytywać z poszanowaniem norm konstytucyjnych, a więc stosując wykładnię w zgodzie z Konstytucją. Nie jest to jednak możliwe z tego względu, że kwestionowana norma wprost nakazuje stosowanie prawa w sposób niezgodny z Konstytucją. Koliduje to zarówno z zasadą nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji), jak i z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji, która w przypadku obowiązywania zakwestionowanej normy w praktyce nie może być realizowana (art. 8 ust. 2 Konstytucji).

Konsekwencją wykreowanej przez TSUE normy zobowiązującej sądy polskie do stosowania prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w szczególności do stosowania przepisów, które na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego utraciły moc obowiązującą, są dalsze naruszenia Konstytucji związane z wydawaniem przez sądy na wykreowanej przez TSUE podstawie. Także bowiem działania sądów będą musiały zostać uznane za naruszające zasadę prymatu Konstytucji w hierarchii źródeł prawa oraz zasadę ostateczności i niepodważalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Doprowadzi to do swoistego „rozchwiania” porządku prawnego i godzić będzie w zasadę pewności prawa.

Podsumowując powyższe wywody, zakwestionowana przez wnioskodawcę norma zobowiązująca polskie sądy do postawienia ustaleń dokonanych przez TSUE ponad Konstytucją narusza zasadę nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa, a przewidując stosowanie przepisów prawa przez organy krajowe z naruszeniem postanowień Konstytucji godzi w zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji. Sejm wnosi zatem o rozstrzygnięcie o niezgodności art. 19 ust. 1 akapit

drugi TUE 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, **jest niezgodny** z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji.

2.3. Niezgodność art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE z art. 90 ust. 1 Konstytucji

Na mocy art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska może przekazać na rzecz organizacji międzynarodowej lub też organu międzynarodowego kompetencje w ograniczonym zakresie. Możliwość przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” oznacza w szczególności, że 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 ugruntowany pogląd, wedle którego nie jest możliwe przekazanie nie tylko ogółu kompetencji, ale także nie jest możliwe przekazanie kompetencji stanowiących istotę 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 „jądra suwerennościowego” (zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP a problem określenia tzw. „jądra suwerennościowego”* [w:] *Dziesięć lat konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 103 i n.). Bez wątpienia do owego „jądra suwerennościowego” należą kwestie związane z funkcjonowaniem konstytucyjnych organów władzy państwowej, czy funkcjonowaniem jednej z władz.

Ustalenia doktrynalne, nawet jeśli są poparte stanowiskiem sądów, nie mają aż takiego znaczenia, jak jednoznaczny przepis i wynikająca z niego norma prawna, zwłaszcza, jeśli ma ona zakotwiczenie w Konstytucji. Zasada konstytucjonalizmu (tj. najwyższej mocy prawnej Konstytucji) nie jest więc jedynie *superfluum*, ale pociąga za sobą konkretne konsekwencje prawne (ustrojowe). Niemniej w sensie materialnym nie stanowi ona zasadniczego *novum*. Jej rudymენტarna treść jest dobrze utrwalona i powszechnie zaakceptowana w doktrynie, a jest nią przyjęcie założenia, że Konstytucja ma najwyższą moc prawną. Oznacza to: po pierwsze, że

ma największą zdolność derogacyjną, 2) po drugie, wieńczy hierarchiczny system prawny; po trzecie, że wyklucza możliwość funkcjonowania w tym systemie normy, która byłaby z nią sprzeczna (por. R.M. Małajny, *Konstytucja*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 89 i n).

Tak pojmowana zasada konstytucjonalizmu ma też swoje mocne obudowanie w orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych. W szczególności należy zauważyć, że niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* (tzw. *Solange I*; wyrok Drugiego Senatu FTK z 29 maja 1974 r., BvL 52/7 I) stwierdził wyraźnie, że procesy integracyjne nie otwierają drogi do zmiany podstawowej struktury niemieckiego porządku konstytucyjnego. Tej ostatniej nie można dokonywać w drodze działalności normotwórczej instytucji międzynarodowych, a więc bez zmiany tekstu konstytucji, przeprowadzanego według procedur w niej określonych, a przede wszystkim rezerwujących decyzję w tej sprawie organom wyrażającym niemiecką suwerenność. Federalny Trybunał potwierdził tym samym, że prawo europejskie w żaden sposób nie może dotyczyć poziomu konstytucyjnego, a jego skuteczność ogranicza się jedynie do poziomu podkonstytucyjnego. Co więcej, w sprawie tej orzeczono, że żaden europejski sąd nie może stwierdzić w sposób autorytatywny, czy dany przepis prawa wspólnotowego jest zgodny z niemiecką konstytucją, gdyż wyłączną kompetencję w tym zakresie na terytorium Niemiec posiada tamtejszy sąd konstytucyjny, co jest nie tylko normą *stricto* kompetencyjną, ale również normą materialną tkwiącą *implicite* w zasadzie konstytucjonalizmu, w jej aspekcie zarówno wewnętrznym (określenie organu konstytucyjnego władnego dokonywać kontroli konstytucyjności prawa), jak i zewnętrznym (wykluczającym ingerencję organu nieniemieckiego w tym względzie). Do kompetencji FTK należy wobec tego orzekanie, że norma prawa wspólnotowego (unijnego) w zakresie, w jakim jest sprzeczna z niemiecką ustawą zasadniczą, nie może być stosowana przez organy administracji i sądy Niemiec. Wątki rozstrzygnięcia z orzeczenia *Solange I* powróciły w kolejnym ważnym orzeczeniu FTK, zwanym *Solange II* (wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83). W tezach tego orzeczenia FTK stwierdził dwie kluczowe kwestie dla relacji prawa konstytucyjnego z prawem unijnym. Po pierwsze, że przekazanie kompetencji instytucjom międzynarodowym nie może naruszać ładu konstytucyjnego RFN ani prowadzić do podważenia jego podstawowej struktury i konstytuujących go zasad. Po drugie i najważniejsze, tak długo jak Wspólnoty Europejskie (dziś UE)

zapewniają, w szczególności poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości skuteczną ochronę praw podstawowych, w istocie równą niewzruszalnej ochronie praw podstawowych wynikającej z niemieckiej konstytucji, tak długo FTK nie będzie 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 niemieckiej ustawie zasadniczej. Oba orzeczenia Solange wykazały, że FTK uznał, że proces integracji jest warunkowy, określony na podstawie traktatów, a granicą integracji jest niemiecka ustawa zasadnicza, która określa ramy procesu uwspólnotowienia. W rezultacie, wszystkie 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 niemiecką konstytucją, która w porządku prawnym Niemiec stanowi prawo najwyższe (por. R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 100).

Tezy dotyczące ochrony zasady konstytucjonalizmu, która w żaden sposób nie została podważona przez procesy integracji europejskiej, niemiecki sąd konstytucyjny powtórzył i rozwinął w orzeczeniu wydanym przy okazji oceny traktatu z Maastricht (wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 grudnia 1993 r. 2 BvR 2134, 2159/92). W orzeczeniu tym FTK stwierdził wprost, że państwa członkowskie są suwerennymi „panami traktatów”, a swoje związanie decyzjami organów unijnych, w tym TSUE opierają na woli długofalowego członkostwa, które w ostateczności mogłoby jednak zostać zniesione przez właściwy akt prawny. Oznacza to, że każde z państw członkowskich zachowuje charakter państwa suwerennego z mocy własnego prawa oraz status suwerennej równości z innymi państwami, czego najlepszym wyrazem jest konstytucja ciesząca się przymiotem prawa najwyższego rzędu. 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. Był każdej organizacji międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej, jest zawsze wyrazem woli państw tworzących daną organizację i wyznaczony zakresem umowy konstytuującej, która

choć ma charakter konstytucyjny dla tej organizacji, to jednak ma charakter wtórny i pochodny względem partykularnych konstytucji państw tworzących daną organizację. FTK stwierdził ponadto, iż wszystkie instytucje unijne, tak jak i sama UE opierają się na zasadzie ograniczonego, szczegółowego upoważnienia, które w żadnym razie nie może uszczuplić władztwa konstytucyjnego państw członkowskich, gdyż ono wyznacza suwerenność tych państw jako podmiotów prawa międzynarodowego. Uszczuplenie tej suwerenności, *ergo* podważanie prymatu konstytucji narodowej musiałoby prowadzić do podważenia, a w rezultacie unieważniania organizacji międzynarodowej, która jako struktura umowna, może funkcjonować tylko wtedy, kiedy istnieje suwerenne państwo jako podmiot mający zdolność traktatową. 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 zakaz działania organów unijnych poza powierzonymi im kompetencjami, tj. *ultra vires*. Należy zaznaczyć, że w sprawie Maastricht niemiecki Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że zgoda niemieckiego ustawodawcy na ratyfikację traktatów unijnych nie jest i nie może być nigdy zgodą „w ciemno”, co oznacza przede wszystkim, że zgoda taka nie obejmuje ewentualnych późniejszych zmian w programie integracji lub w upoważnieniach do działania przyjętych w Traktacie. Trybunał potwierdził przy tym wprost tzw. doktrynę *ultra vires*, polegającą na weryfikacji, czy UE i jej organy, wydając dany akt, działały w ramach przyznanych im kompetencji, stwierdzając, że „[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” (*Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Warszawa 2006, 81, 82).

Również przy okazji kontroli konstytucyjności Traktatu z Lizbony niemiecki FTK miał okazję wypowiedzieć się w kwestii zasady konstytucjonalizmu, w tym relacji

na linii konstytucja – prawo unijne (wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, nb. 233). W tym przypadku FTK stwierdził wprost, że niemiecki organ orzecznictwa konstytucyjnego może dokonać kontroli zgodności każdego traktatu europejskiego z konstytucją Niemiec, w tym zwłaszcza z jej tzw. zasadami niezmiennymi. Traktat z Lizbony jest umową międzynarodową, która w żadnym razie nie podważa konstytucji państw sygnatariuszy takiej umowy. To państwa, jak to FTK powtórzył w ślad za orzeczeniem w sprawie Maastricht, są „panami traktatów” i to one decydują o skali przekazania kompetencji. Skala ta zawsze podlega ocenie sądu konstytucyjnego, który w pierwszej kolejności winien ocenić to, czy przy transferze kompetencji, *ergo* określaniu treści umowy międzynarodowej nie doszło przypadkiem do uszczuplenia praw konstytucyjnych. FTK wskazał przy tym, że „jeżeli Trybunał stwierdzi ich niezgodność ze wspomnianymi standardami konstytucyjnego prawa krajowego, to ogłosi brak ich zastosowania w Niemczech, pomijając pierwszeństwo prawa UE przed prawem krajowym” (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. 9).

Z powyższego wynika, że punktem odniesienia aktywności niemieckiego FTK jest zawsze ustawa zasadnicza Niemiec, której przypisany jest atrybut najwyższej mocy prawnej. W efekcie, jak się zaznacza, 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 też 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 oraz względna swoboda w podejmowaniu decyzji przez ustawodawcę budżetowego co do przychodów i wydatków (szerzej na ten temat: zob. 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 II, s. 4 i n.). Koncepcja tożsamości konstytucyjnej jest najlepszym, jak się zdaje, potwierdzeniem prymatu konstytucji, co odpowiada zasadzie konstytucjonalizmu. Zgodnie z nią każda forma zacieśniania integracji musi mieścić się w granicach przekazywania kompetencji i musi być zgodna z krajową regulacją konstytucyjną (szerzej na ten temat zob. M. Balczyk, *Polski i niemiecki Trybunał*

Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej, Wrocław 2017, s. 139 i n.).

W wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że określone w art. 90 ust. 1 Konstytucji granice przekazywania kompetencji stanowią gwarancję zachowania tożsamości konstytucyjnej, a postanowienie art. 90 Konstytucji nie wyczerpuje się po jednorazowym zastosowaniu. Przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej nie ma charakteru jednorazowego i nie otwiera drogi do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90 Konstytucji. Takie rozumienie przywołanego postanowienia pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego mającego najwyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa. Przepisy art. 90 Konstytucji należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej.

Akty prawa unijnego, w tym traktaty, ze względu na specyfikę funkcjonowania Unii Europejskiej związaną z ewolucyjnym procesem zmian tej organizacji, w wielu przypadkach nie są w swej treści niezienne, lecz podlegają częstym reinterpretacjom (A. Kalisz, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej [w:] Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Prawa Unii Europejskiej*, A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, Lublin 2011, s. 167). To sprawia, że wykładnia norm traktatowych, dokonywana zwłaszcza przez TSUE, może stwarzać – niedopuszczalny z perspektywy Konstytucji – stan, w którym dochodzi do przekroczenia kompetencji przyznanych przez władze państwa na rzecz Unii Europejskiej.

Skutkiem powyższego jest niedająca się pogodzić z zasadą nadrzędności Konstytucji wewnętrzna sprzeczność regulacji krajowych i unijnych, ale też zakwestionowanie prawnego znaczenia art. 90 Konstytucji. Pogląd ten ma poparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazującym na to, że system prawny 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. 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 któregośkolwiek z państw (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Sejm podziela pogląd wnioskodawcy, wedle którego kwestionowana norma prawna wykreowana w orzecznictwie TSUE przyznaje sądom krajowym kompetencje, do dysponowania którymi Unia Europejska nie jest uprawniona, ponieważ znajdują się one poza zakresem skutecznego ich przekazania w trybie określonym w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżona norma zmaterializowała się już po dokonaniu przez Rzeczpospolitą ratyfikacji stosownych traktatów. Państwo Polskie nie miało zatem możliwości wyrażenia ani zgody, ani sprzeciwu w kwestii tego, czy norma ta powinna stanowić część polskiego porządku prawnego. Rzeczpospolita Polska nie przekazała na rzecz 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” (wniosek, s. 107). Trafne jest w tym kontekście spostrzeżenie wnioskodawcy, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przypisał sobie swoistą „kompetencję do tworzenia kompetencji”, która umożliwia TSUE przyznawanie organom poszczególnych państw kompetencji, których te nie posiadają, a których realizacja przez te organy (do czego są jednocześnie zobowiązane) wiąże się z naruszeniem porządku konstytucyjnego.

W ocenie Sejmu niemożliwy do pogodzenia z art. 90 ust. 1 Konstytucji jest stan prawny, w którym interpretacja pierwotnego prawa UE dokonana przez TSUE w istotny sposób odbiega od tego, co było przedmiotem zgody Państwa Polskiego w procesie ratyfikacyjnym. Innymi słowy, Rzeczpospolita Polska, w trybie określonym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, nie wyraziła zgody na takie rozumienie analizowanych postanowień traktatowych, jakie jest dekodowane w najnowszym orzecznictwie TSUE, a więc umożliwiające TSUE przyznanie sądom krajowym prawa do odstąpienia od stosowania niektórych przepisów Konstytucji czy też do działania wbrew postanowieniom Konstytucji. To sprawia, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w

zw. z art. 4 ust. 3 TUE rozumiany 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, **jest niezgodny z art. 90 ust. 1 Konstytucji**

2.4. Niezgodność art. 190 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE z art. 190 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji

Konstytucja w art. 190 ust. 1 określa atrybuty i niektóre skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego, nadając im moc powszechnie obowiązującą oraz ostateczny charakter. Wskazane cechy orzeczeń Trybunału oznaczają odpowiednio, że: 1) orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma skutek *erga omnes*; w przypadku gdy orzeczenie Trybunału obejmowało przepis prawny wyrok wywołuje skutki derogacyjne, a więc objęty nim przepis traci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku; 2) żaden organ – zarówno organ państwa polskiego, jak i organ organizacji ponadnarodowej bądź międzynarodowej – nie jest władny do uchylenia mocy obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Stąd – jak już wskazano – orzeczenie organu sądowego o charakterze ponadnarodowym bądź międzynarodowym nie może przywracać mocy obowiązującej przepisom, które zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu i co do których nastąpił skutek derogacyjny. Przypisywanie rozstrzygnięciom organów ponadnarodowych bądź międzynarodowych tego rodzaju skutków (a więc powodowania swoistego „odżycia” prawa wyeliminowanego z obrotu prawnego przez Trybunał Konstytucji) prowadzi do naruszenia art. 190 ust. 1 Konstytucji. Podstawy prawnej, która pozwalałaby na uchylenie przez orzeczenie organu ponadnarodowego bądź międzynarodowego skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie można także doszukiwać się w prawie traktatowym. Prawo to, przybierające w polskim porządku prawnym formę umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ma w krajowym porządku prawnym pozycję poniżej polskiej Konstytucji. Wywodzenie zatem takich skutków z prawa unijnego jest jednoznaczne z art. 190 ust. 1 Konstytucji (niezależnie od naruszenia art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Dokonywana w orzecznictwie TSUE interpretacja art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zw. z art. 4 ust. 3 TUE w istocie prowadzi do wykreowania normy uprawniającej lub zobowiązującej polski organ stosujący prawo, a więc przede wszystkim sąd, do stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją, w tym stosowania przepisu, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą. W istocie kwestionowane jest zobowiązanie przez TSUE sądu krajowego do działania bez podstawy prawnej lub wbrew postanowieniom Konstytucji, a więc aktu normatywnego o nadrzędnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Dalszym skutkiem obowiązywania wykreowanej przez TSUE normy zobowiązującej sądy krajowe do stosowania prawa derogowanego przez Trybunał Konstytucyjny, jest naruszanie Konstytucji przez sądy, które muszą realizować czynności orzecznicze sprzeczne z polską Konstytucją.

Wnioskodawca za przykład przywołanej wykładni wskazał wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., sygn. akt C-824/18, wydany w sprawie zainicjowanej pytaniami prejudycjalnymi Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu wyroku TSUE wprost wskazał na konieczność pominięcia skutków wyroku TK z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności o niekonstytucyjności art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. W następstwie wyroku Trybunału utracił moc przywołany przepis, ustanawiający kognicję NSA sądów administracyjnych do rozpoznawania odwołań od uchwał KRS w przedmiocie wniosku o powołanie sędziego Sądu Najwyższego. Po wejściu w życie wymienionego wyroku podejmowanie przez NSA rozstrzygnięć w wymienionych sprawach, choćby stanowiło to rozpoznanie odwołań wniesionych przed tą datą, jest działaniem bez podstawy prawnej. Powoływanie się na normy wykreowane w działalności orzeczniczej TSUE, jako podstawę do uchylenia mocy obowiązującej wyroku Trybunału Konstytucyjnego (ten szczególny atrybut orzeczeń TK został określony *expressis verbis* na poziomie konstytucyjnym), prowadzi do naruszenia art. 8 Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny, bez podstawy ustawowej ani konstytucyjnej, lecz z powołaniem na przywołane orzeczenie TSUE, dokonał kontroli i uchylenia uchwał KRS dotyczących nominacji na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym (wyroki NSA z: 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18; 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 3/18; 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 5/18; 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 6/18; 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 7/18).

Pomimo zatem, że niekonstytucyjny art. 44 ust. 1a uKRS utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, TSUE, w przywołanym wyroku z 2 marca 2021 r. uznał, że Naczelny Sąd Administracyjny – wbrew ustaleniom dokonanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i wbrew derogacyjnemu, ostatecznemu skutkowi wyroku Trybunału – powinien uznać swoją wcześniejszą właściwość do rozpoznania odwołań, które zostały wniesione przed zaistnieniem zmian prawnych spowodowanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to w praktyce zobowiązanie przez TSUE sądu krajowego do zignorowania skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego hierarchiczną niezgodność przepisu aktu rangi ustawy z wzorcem konstytucyjnym.

Sejm w pełni podziela wyrażony przez wnioskodawcę pogląd, zgodnie z którym „[s]zczególna, zagwarantowana konstytucyjnie, moc wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywiera skutek wobec wszystkich organów władzy, w tym także sądów. [...] 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” (wniosek, s. 112).

Przyznanie przez ustrojodawcę Trybunałowi Konstytucyjnemu wyłączności w sprawach orzekania o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (a także nadanie orzeczeniom szczególnych cech, o których mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji) oznacza, że żaden inny organ nie powinien mieć możliwości uchylecia rozstrzygnięcia wydanego przez Trybunał, ani też zmiany takiego rozstrzygnięcia. Celowi temu służy właśnie przyznanie przez ustrojodawcę waloru ostateczności orzeczeniom sądu konstytucyjnego.

Po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego skutkującego utratą mocy obowiązującej przepisu objętego wyrokiem nie jest możliwe przywrócenie mocy obowiązującej tego przepisu. Podstawy takiej nie można doszukiwać się w Konstytucji, prawie traktowym UE, ani też w charakterze prawnym orzeczeń TSUE. *In concreto* TSUE nie ma możliwości przywracania – choćby w odniesieniu do określonych spraw – mocy obowiązującej przepisów, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją i które utraciły moc prawną w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby bowiem przyjąć taką konstrukcję za zasadną, wówczas należałoby uznać, że TSUE wziął na siebie rolę instancji *sui generis* odwoławczej od wyroków krajowego sądu konstytucyjnego, co godziłoby w

zasadę legalizmu na poziomie Unii Europejskiej, ale także byłoby jawnym zakwestionowaniem zasady konstytucjonalizmu, rozumianej jako zasada prymatu konstytucji krajowej państwa członkowskiego. Stanowiłoby nadto ewidentne naruszenie określonych na poziomie konstytucyjnym atrybutów orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności ostateczności, niepodważalności czy niewzruszalności (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Stąd też postawienie przez którykolwiek polski organ stosujący prawo ustaleń dokonanych w orzecznictwie TSUE ponad polską Konstytucją, narusza zasadę nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Sejm skłania się ponadto ku pogładowi wnioskodawcy, wedle którego kwestionowana norma „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” (wniosek, s. 115). Wykreowanie przez TSUE kwestionowanej normy może powodować po stronie jednostek niepewność co do obowiązywania określonych przepisów oraz zasad ich stosowania przez właściwe organy. Trudno mówić o pewności prawa w sytuacji, w której norma rangi podkonstytucyjnej wpływa na konstytucyjnie określoną moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zatem „modyfikuje wynikające z ustawy zasadniczej zasady obowiązywania i stosowania prawa” (wniosek, s. 115).

Nie ulega przy tym wątpliwości, 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 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” (wniosek, s. 115-116).

Z zarzutem naruszenia przez kwestionowaną normę art. 190 ust. 1 Konstytucji wiąże się także naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wyinterpretowana przez TSUE norma, nakładając na organy krajowe obowiązek działania (orzekania) z zastosowaniem przepisów niebędących już częścią polskiego

systemu prawa, zmusza te organy do podejmowania czynności wbrew orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, ale też bez podstawy prawnej.

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasada legalizmu nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Wynika z niej w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej ani nie wolno domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę. Statuowana w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu odnosi się do nakazu działania na podstawie i w granicach prawa krajowych organów władzy publicznej. Nawet jeśli określony organ organizacji międzynarodowej działa poza granicami prawa i bez podstawy prawnej, to postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym służy wyeliminowaniu niekonstytucyjnych norm z krajowego porządku prawnego, nie jest jego celem natomiast ocena działalności TSUE. Nie oznacza to jednak wyłączenia możliwości kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny norm prawa traktatowego w rozumieniu nadanym w orzecznictwie TSUE. W systemie prawnym nie mogą istnieć akty normatywne podrzędne względem Konstytucji i jednocześnie niepodlegające ocenie zgodności z Konstytucją. Doktryna wskazuje, że „w państwie opartym na bezwyjątkowej zasadzie nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa taka sytuacja nie może mieć miejsca. Właściwość rzeczowa TK powinna zatem mieć charakter pełny, tzn. obejmować wszystkie normy prawne, które obowiązują i są stosowane przez organy władzy publicznej” (M. Wiącek, *Glosa do postanowienia TK z dnia 17 grudnia 2009 r., U 6/08, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 123*).

Zasada legalizmu, stanowiąca formalny komponent zasady demokratycznego państwa prawnego, znajduje zastosowanie do całokształtu działań władz publicznych, zaś w aspekcie podmiotowym – do wszystkich organów władzy publicznej, a więc również do sądów. Oznacza to zatem, że każda czynność sądu musi znajdować podstawę prawną. Zakwestionowana norma wykreowana w ramach prawotwórczej aktywności orzeczniczej TSUE, nie jest znana polskiemu prawu i nie znajduje zakotwiczenia w prawie traktatowym. Nie może być uznawana za zgodną z polską Konstytucją podstawę prawną dla działania polskich sądów (art. 7 Konstytucji).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE rozumiany 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, **jest niezgodny** z art. 190 ust. 1 w związku z zasadą pewności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji i w związku z art. 7 Konstytucji.

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

1. Podobnie jak w przypadku zarzutów ujętych w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku, wątpliwość Prezesa Rady Ministrów podniesiona w pkt 3 *petitum* dotyczy nie tyle normy wyrażonej wprost w kwestionowanych przepisach Traktatu o Unii Europejskiej, ale normy z nich wyinterpretowanej w procesie stosowania prawa. Przy tym norma ta stanowić ma podstawę do przyznania polskim organom kompetencji, które pozostają w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji. I tak, w przypadku zarzutu sformułowanego w pkt 3 *petitum* wnioskodawca zakwestionował dopuszczalność przyjęcia takiej interpretacji art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, w której przepisy te są uznawane za podstawę prawną kontroli przez sądy aktów podejmowanych w ramach procedury powołania na stanowisko sędziego. Aktami tymi są uchwała Krajowej Rady Sądownictwa zawierająca wniosek o powołanie na stanowisko sędziego oraz postanowienie Prezydenta w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego.

Powyższemu zarzutowi, związanemu z interpretacją przepisu przyjętą w praktyce stosowania prawa, odpowiada sposób ujęcia *petitum* wniosku Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanej normy. Zazwyczaj w podobnych wypadkach zastosowanie znajduje formuła zakresowa („przepis jest zgodny/niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim [...]”) bądź interpretacyjna („przepis rozumiany jako [...] jest zgodny/niezgodny z Konstytucją”). Stosownie do tego wnioskodawca wystąpił o kontrolę art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 Traktatu o UE „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”. W takim też zakresie ów przepis zostanie poddany ocenie co do zgodności z Konstytucją.

Kwestionowana przez wnioskodawcę interpretacja zasady pierwszeństwa, która pozostaje w kolizji z postanowieniami polskiej Konstytucji (co więcej, zobowiązuje wręcz do ignorowania przez sądy niektórych postanowień Konstytucji), zawarta wyrażona w szczególności w wyroku TSUE z 2 marca 2021 r. (sygn. akt C 824/18). TSUE uznał, że Naczelny Sąd Administracyjny jest legitymowany do przeprowadzenia oceny, czy powołany na wniosek KRS sędzia odznacza się „niepodatnością [...] na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności”. Istotne znaczenie w kontekście stawianych we wniosku Prezesa Rady Ministrów problemów konstytucyjnych ma również wyrok z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie Malty (sygn. akt C-896/19), w którym TSUE odpowiedział na pytania prejudycjalne sądu z Malty dotyczące krajowych zasad powoływania sędziów. W orzeczeniu tym TSUE stwierdził, że z punktu widzenia standardu niezawisłości sędziiego znaczenie kluczowe mają nie tyle formalne procedury powoływania, ile rzeczywista niezawisłość sędziiego, obserwowana w toku wykonywania jego zadań. TSUE orzekł jednocześnie, że powoływanie sędziów przez prezydenta na wniosek premiera, bez udziału organu będącego odpowiednikiem polskiej KRS, nie narusza standardu niezawisłości sędziów, ergo prawa do rzetelnego procesu jako prawa do bezstronnego sądu.

Relacja pomiędzy prawem wspólnotowym (a później prawem unijnym) a przepisami konstytucji państw członkowskich stanowiła przedmiot rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z 17.12.1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (sygn. akt 11/70) ETS stwierdził, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo w stosunku do całego prawa krajowego, a więc również w stosunku do konstytucji łącznie z wynikającymi z niej prawami podstawowymi. Odmienne stanowisko przyjmowane jest natomiast w orzecznictwie sądów konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich. Unikają one wprawdzie wprost podważania orzecznictwa ETS w sprawach dotyczących relacji pomiędzy prawem unijnym a krajowymi przepisami konstytucyjnymi, ale jednocześnie jednoznacznie przyjmują, że krajowe konstytucje mają moc nadrzędną. Sądy konstytucyjne zastrzegają sobie przy tym możliwość kontroli, czy przekazanie kompetencji na rzecz organów UE nie pociągnie za sobą możliwości naruszenia przez instytucje wspólnotowe „podstawowych zasad porządku konstytucyjnego” oraz „niezbywalnych praw

jednostki” (Włochy), albo czy integracja nie narusza praw podstawowych i strukturalnych zasad ustroju (Hiszpania). Także niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) w wyroku z 12 października 1993 r. dotyczącym Traktatu z Maastricht stwierdził, że istnieje konieczność zapewnienia mieszkańcom Niemiec skutecznej ochrony praw podstawowych, wynikających z niemieckiej ustawy zasadniczej, również wobec działań organów wspólnotowych. Z kolei w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Lizbony FTK stwierdził w sposób dobitny i jednoznaczny, że Unia Europejska to związek suwerennych państw, a nie federacja. Jeżeli Republika Federalna Niemiec chciałaby się stać częścią federacji europejskiej, to naród niemiecki musiałby zdecydować o tym w referendum. Stanowisko przyjęte w powołanym wyroku – w swej ogólnej wymowie – należy uznać za aktualne również w odniesieniu do problemu konstytucyjnego rozstrzyganego w niniejszym postępowaniu.

2. Istotą zarzutu podniesionego przez wnioskodawcę jest dopuszczalność poddania sądowej kontroli aktów podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa oraz Prezydenta RP w procedurze powołania na stanowisko sędziego. Stąd, w pierwszej kolejności, przedstawienia wymagają obowiązujące w polskim porządku prawnym regulacje dotyczące tej materii.

Powoływanie na stanowisko sędziego stanowi przedmiot regulacji na szczeblu konstytucyjnym, kwestiom tym poświęcony został art. 179, a także art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Przepisy te odnoszą się do powoływania sędziów w Sądzie Najwyższym, w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych. Odrębne zasady wyboru zostały przyjęte w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz członków Trybunału Stanu; kwestie te nie zostały zaskarżone w niniejszym postępowaniu.

Podstawowe znaczenie w kwestii powoływania sędziów odgrywa art. 179 Konstytucji. Przepis ten określa czynności składające się na procedurę powoływania sędziów (zgodnie z tym przepisem czynnościami tymi są: 1. wystąpienie z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego; 2. powołanie na stanowisko sędziego), jak również organy dokonujące czynności (Krajowa Rada Sądownictwa jako organ uprawniony do występowania z wnioskami w sprawie powołania sędziów oraz Prezydent RP jako organ uprawniony do powoływania sędziów). Omawiany przepis powierza wymienione w nim uprawnienia w sposób wyłączny na rzecz KRS oraz Prezydenta. Oznacza to, że żaden organ państwa poza KRS nie jest uprawniony do

zgłoszenia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko sędziego. Analogicznie, tylko Prezydent RP jest uprawniony do powołania na stanowisko sędziego. Wymienione czynności mają charakter obligatoryjny, a zarazem zostają one wzajemnie powiązane. Stąd warunkiem powołania określonej osoby na stanowisko sędziowskie przez Prezydenta RP jest przedstawienie danej kandydatury we wniosku o KRS.

Powoływanie sędziów przez Prezydenta RP zalicza się do prerogatyw głowy państwa (zob. art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Bezpośrednią konsekwencją zaliczenia danego aktu do kategorii prerogatyw jest to, że podejmując ten akt Prezydent RP jest zwolniony z obowiązku uzyskania kontrasygnaty. Natomiast w szerszej perspektywie, przypisanie aktowi Prezydenta RP charakteru prerogatywy nakazuje przyznać jemu odpowiedni zakres samodzielności w realizacji tej kompetencji. Odnosi się to również do możliwości poddania kontroli przez organy zewnętrzne sposobu wykonywania danej prerogatywy przez Prezydenta RP.

Inne – poza wystąpieniem przez KRS z wnioskiem w sprawie powołania sędziego oraz powołaniem sędziego przez Prezydenta RP – czynności składające się na procedurę powołania sędziów mogą być określone w drodze ustawowej. Zaliczają się do nich m.in. ocena kandydatów na stanowiska sędziowskie przez kolegia właściwych sądów. Czynności te nie stanowią przedmiotu zarzutu sformułowanego przez Prezesa Rady Ministrów w pkt 3 *petitum* wniosku.

3. Niezgodność art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 Traktatu o UE z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji wynika – jak należy wywieść z uzasadnienia przedstawionego przez wnioskodawcę – stąd, że poddanie kontroli aktów urzędowych Prezydenta RP przez inne organy państwa (*in concreto*: przez sądy) pozostawałoby w sprzeczności z koncepcją prezydenckich prerogatyw.

Przechodząc do tak ujętego zarzutu trzeba wskazać, że kompetencje przyznane na rzecz Prezydenta RP dzielą się na prerogatywy (tj. akty urzędowe podejmowane samodzielnie przez Prezydenta RP, których skuteczność nie wymaga wyrażenia zgody przez inne organy i które to akty nie podlegają kontroli innych organów) oraz pozostałe akty Prezydenta RP, podlegające kontrasygnacie (akty urzędowe, które dla swojej ważności wymagają podpisu przez Prezesa Rady Ministrów; zarazem podejmowanie tych aktów nie podlega kontroli organów zewnętrznych). Przewidziany przez przepisy konstytucyjne podział aktów Prezydenta na prerogatywy oraz akty podlegające kontrasygnacie ma dwojakie znaczenie

ustrojowe. Po pierwsze wskazuje akty, w których Prezydent RP podejmuje czynności w pełni samodzielnie (prerogatywy) oraz akty, których podjęcie wymaga zgody Prezesa Rady Ministrów (akty wymagające kontrasygnaty). Akty podlegające kontrasygnacie nie wywołują zatem skutków do momentu udzielenia kontrasygnaty. Instytucja kontrasygnaty prowadzi tym samym do ograniczenia samodzielności Prezydenta poprzez uzależnienie ważności i skuteczności aktów podejmowanych przez głowę państwa od wyrażenia zgody przez Prezesa Rady Ministrów. Jest to zarazem forma kontroli i współdecydowania przez Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Prezydenta RP i realizowanych przezeń kompetencji. Po drugie, obowiązek uzyskania kontrasygnaty stanowi jedyne przewidziane przez Konstytucję ograniczenie, którym podlega Prezydent RP w wykonywaniu przypisanych temu organowi kompetencji. *Per se* nie oznacza to, że Prezydent RP wykonuje swoje kompetencje w sposób całkowicie autonomiczny i nie może podlegać w tym względzie jakiegokolwiek kontroli, ani jakimukolwiek oddziaływaniu ze strony innych organów. Podstawowym ograniczeniem jest związanie Prezydenta RP przepisami prawa. Natomiast innego rodzaju ograniczenia samodzielności w wykonywaniu przez Prezydenta RP kompetencji powinny znaleźć zakotwiczenie konstytucyjne.

Odnosząc się do prezydenckiej prerogatywy wyrażającej się w uprawnieniu do powoływania sędziów trzeba zauważyć, że ustrojodawca – w art. 179 Konstytucji – ustanowił wprost ograniczenie, którym podlega Prezydent RP w jej wykonywaniu. Ograniczeniem tym jest możliwość powołania sędziów wyłącznie spośród osób wskazanych we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Prezydent RP nie może zatem powołać na stanowisko jakiegokolwiek osoby nieobjętej wnioskiem KRS, choćby osoba ta spełniała wymogi, od których uzależnione jest powołanie na stanowisko sędziego oraz osoba ta wystąpiła z wnioskiem o powołanie. Pośrednim ograniczeniem w realizacji omawianej prerogatywy jest również konieczność uregulowania w drodze ustawowej organizacji sądów (art. 176 ust. 2 Konstytucji). Pojęcie organizacji sądów należy rozumieć szeroko i mieści się w nim – m.in. – sprecyzowanie kwestii personalnych, a więc także określenie wymogów, od których uzależniona jest możliwość powołania na stanowisko sędziego (np. posiadanie obywatelstwa polskiego, wymóg ukończenia studiów prawnych, konieczność odbycia aplikacji sądowej i zdania egzaminu sędziowskiego bądź spełnienia warunków uznanych przez ustawodawcę za równoważne).

Wskazane uregulowania stanowią jedyne ograniczenia, którym podlega samodzielność Prezydenta RP w realizacji kompetencji polegającej na powoływaniu sędziów. Stąd też art. 179 Konstytucji należy przypisać charakter zupełny – przepis ten wyczerpująco wskazuje wszystkie ograniczenia, którym podlega Prezydent RP w ramach realizacji kompetencji do powoływania na stanowisko sędziego. Prawodawca nie jest legitymowany do wprowadzania w tym względzie dodatkowych ograniczeń. Ograniczenia takie nie mogą być również wywodzone z prawa unijnego, w tym również z postanowień traktatowych, zaskarżonych w niniejszym postępowaniu.

Nie budzi wątpliwości, że poddanie sądowej kontroli aktów Prezydenta RP podejmowanych w związku z realizacją kompetencji określonej w art. 179 Konstytucji prowadziłoby do zasadniczego ograniczenia samodzielności Prezydenta. Otwierałoby to drogę nie tylko do poddania weryfikacji (kontroli) przez organy zewnętrzne aktów podejmowanych przez Prezydenta RP, ale także do współdecydowania w wykonywaniu danej kompetencji. Wymaga podkreślenia, że akt powołania na stanowisko sędziego zawiera dyskrecyjną decyzję Prezydenta RP w kwestii obsady organów władzy sądowniczej. Realizacja tej kompetencji następuje po przeprowadzeniu przez Prezydenta RP oceny, czy dana osoba nie tylko spełnia wymogi do zajmowania funkcji sędziego (kwestia ta podlegała zresztą weryfikacji na wcześniejszym etapie, a więc w toku oceny wniosku o powołanie na stanowisko sędziego dokonywanej przez KRS), ale także czy osoba ta w sposób należyty i optymalny realizować będzie obowiązki wynikające z zajmowanego stanowiska. Dopuszczenie weryfikacji sądowej aktów nominacyjnych Prezydenta w zakresie obsady stanowisk sędziowskich oznaczałoby, że sądy mogłyby potencjalnie uchylać akty nominacyjne uznając w szczególności, że dana osoba powołana na sędziego nie spełnia w należyty sposób wymogów koniecznych do zajmowania stanowiska sędziego. Wkraczałoby to we władzę dyskrecyjną Prezydenta przyznaną mu na zasadzie wyłączności przez ustrojodawcę. W ten sposób sądy stawałyby się organem współdecydującym o nominacjach sędziowskich, co jest sprzeczne nie tylko z art. 179 Konstytucji, ale także z istotą prerogatywy prezydenckiej. W przypadku gdy Prezydent dokonał nominacji sędziowskiej spośród większej liczby kandydatów zaproponowanych przez KRS, wówczas dyskrecyjna władza Prezydenta obejmuje decyzję, który spośród kandydatów obejmie funkcję sędziowską. Prezydent RP uprawniony jest także do odmowy nominacji kandydata, mimo że KRS wniosowała o jego powołanie. W tym właśnie wyraża się określony w art. 179

Konstytucji klarowny podział kompetencji pomiędzy KRS a Prezydentem RP w zakresie powoływania sędziów. Krajowej Radzie Sądownictwa przysługuje wyłącznie uprawnienie do występowania z wnioskami w sprawie powołania sędziego (stąd Prezydent RP nie może powołać innej osoby, niż osoba wskazana we wniosku), zaś Prezydentowi przysługuje wyłączne prawo decydowania o powołaniu. Wykonując to uprawnienie Prezydent nie podlega kontroli ani innego rodzaju ograniczeniom ze strony podmiotów zewnętrznych.

Podkreślenia wymaga, że w odniesieniu do kompetencji polegającej na powoływaniu sędziów celem ustrojodawcy nie było przypisanie Prezydentowi funkcji organu dokonującego formalnej nominacji, który podejmuje działanie na wniosek innego podmiotu będąc zarazem zobowiązany do realizacji tego wniosku (taka sytuacja występuje m.in. w odniesieniu do kompetencji określonej w art. 159 ust. 2 Konstytucji, ustanawiającej obowiązek Prezydent RP do odwołania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności). Przeciwnie, uprawnieniem Prezydenta wynikającym z Konstytucji jest realne i samodzielnie decydowanie o osobach sprawujących funkcję sędziowską. Jedynym, ale zarazem bardzo istotnym ograniczeniem w realizacji tej kompetencji jest dopuszczalność nominacji wyłącznie spośród kandydatów objętych wnioskiem KRS.

W kontekście uprawnienia Prezydenta do powoływania na stanowisko sędziego można potencjalnie wysunąć argument, że ewentualna sprawowana przez sądy kontrola aktów nominacyjnych głowy państwa miałaby zabezpieczać przed wystąpieniem sytuacji, w której na stanowisko sędziego zostałaby powołana osoba niespełniająca wymogów określonych w ustawie (np. co do wieku, ukończenia studiów prawnych, spełnienia określonych w ustawie wymogów warunkujących powołanie na stanowisko sędziego). Powyższy argument nie jest jednak trafny. Weryfikacja spełnienia tych i innych wymogów następuje na etapie oceny kandydatów na stanowisko sędziego, dokonywanej przez właściwy sąd rozpatrujący wnioski kandydatów na sędziów, a następnie przez KRS. Krajowa Rada Sądownictwa, będąc związana przepisami ustaw, nie może zatem wystąpić do Prezydenta RP o powołanie na stanowisko sędziego kandydata, który nie spełnia ustawowych wymogów do zajmowania stanowiska sędziego. Natomiast KRS może – i jest to objęte jej władzą dyskrecyjną – nie przedłożyć wniosku o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego mimo, że osoba ta spełnia wymogi, od których ustawodawca uzależnia możliwość sprawowania tej funkcji. W tym zawiera się istota

kompetencji KRS do występowania z wnioskami o powoływanie sędziego – KRS jest mianowicie uprawniona do „filtrowania” złożonych do niej wniosków o powołanie na stanowisko sędziego.

Wymaga zauważenia, że zaliczenie określonego aktu do sfery prerogatyw prezydenckich stwarza szczególnie silne domniemanie na rzecz samodzielności, a nawet autonomiczności w wykonywaniu danej kompetencji. Skoro zatem w przypadku aktów wymagających kontrasygnaty ograniczenie samodzielności Prezydenta RP wyraża się w obowiązku uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów na podjęcie aktu urzędowego i jest to zarazem jedyne ograniczenie dopuszczone wprost przez Konstytucję, to w przypadku prezydenckich prerogatyw z Konstytucji wynika wprost obowiązek zapewnienia Prezydentowi RP swobody w wykonywaniu tych aktów. Problematyczna w tym kontekście pozostaje nawet kwestia, na ile ustawodawca jest legitymowany do precyzowania warunków, w których prerogatywa ta jest wykonywana.

Wyłączny charakter uprawnienia Prezydenta do powoływania sędziów, wykluczający możliwość weryfikacji tego aktu przez inne organy, znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20) podkreślił, że: „wyłączna kompetencja Prezydenta do decydowania o obsadzie urzędu sędziowskiego, niepodlegająca kontroli żadnego organu państwowego [...] wyklucza udział innych organów w powoływaniu sędziów [...]. 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”. Trybunał stwierdził również, że „kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów nie mogą być w żaden sposób ograniczane ustawowo” (wyrok TK z 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19). Analogiczny pogląd został wyrażony w orzecznictwie Sądu Najwyższego w którym wskazano, że: „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 [...] Wkraczanie w te uprawnienia przez sąd/sędziego jest niedopuszczalne. Każdy organ działa bowiem w ramach umocowania/przyznanych mu uprawnień [...]. Nie sposób wyobrazić sobie żadnej procedury karnej, cywilnej,

czy administracyjnej, w ramach której sąd, konkretny skład sędziowski, mógłby oceniać prawidłowość powołania innych sędziów” (uchwała SN z 4 lutego 2020 r., sygn. akt II DO 1/20).

Podsumowując powyższe wywody należy stwierdzić, że określona w art. 179 Konstytucji kompetencja Prezydenta do powoływania na stanowisko sędziego ma charakter samodzielny, czego wyrazem jest w szczególności nadanie jej charakteru prezydenckiej prerogatywy. Przyznanie jakimkolwiek organom, w tym również sądom, możliwości kontroli aktu nominacyjnego Prezydenta na stanowisko sędziowskie oznaczałoby zasadnicze ograniczenie samodzielności Prezydenta w tej sferze, jak również przyznanie sądom faktycznego prawa współdecydowania o wykonywaniu tej kompetencji. Wprowadzenie takich rozwiązań byłoby sprzeczne z Konstytucją. Z tego względu niedopuszczalne staje się również wywodzenie kompetencji sądów do weryfikacji prezydenckich aktów powołania sędziów z przepisów prawa unijnego, czy to zaliczającego się do prawa pierwotnego UE, czy też prawa pochodnego. Obie wyróżnione formy prawa unijnego obowiązują w polskim porządku prawnym bezpośrednio (zob. art. 91 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji), mają zatem charakter aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ich moc prawna (ponadustawowa w przypadku prawa pierwotnego oraz moc równa ustawom w przypadku prawa pochodnego) pozwala także, aby akty te zawierały normy kompetencyjne. Wynikające z prawa unijnego normy kompetencyjne na rzecz organów krajowych nie mogą jednak pozostawać w sprzeczności z postanowieniami polskiej Konstytucji. Na tym tle aktualne pozostają także argumenty powołane przez wnioskodawcę, w świetle których prawo unijne nie może wpływać na sposób wydawania aktów urzędowych przez Prezydenta. Ukształtowanie przez polskiego ustrojodawcę kompetencji Prezydenta do powoływania na stanowisko sędziego jako samodzielnej prerogatywy oznacza niedopuszczalność ingerencji w sferę wykonywania tej prerogatywy poprzez poddanie jej sądowej kontroli.

Przedstawiona argumentacja nakazuje przyjąć, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przyjmując za podstawę prawną przepisy Traktatu o UE, nie może kreować po stronie organów kompetencji, które skutkowałyby ograniczeniem wykonywania przez Prezydenta RP przysługujących mu prerogatyw. Do przejawów takich niedopuszczalnych ograniczeń zalicza się m.in. poddanie aktów Prezydenta kontroli sądowej, co odnosi się m.in. do kompetencji Prezydenta określonych w art. 179 Konstytucji. Oznacza to że niezgodne z Konstytucją są przepisy Traktatu o UE,

jeżeli są one interpretowane jako zawierające normę kompetencyjną na rzecz sądów uprawniającą do kontroli postanowień Prezydenta RP o powołaniu na stanowisko sędziego. W tym stanie Sejm podziela zarzut wnioskodawcy, że art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 Traktatu o UE, rozumiany jako uprawniający sąd do kontroli aktów urzędowych Prezydenta o powołaniu na stanowisko sędziego, **jest niezgodny** z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

4. Analiza uzasadnienia przedstawionego przez Prezesa Rady Ministrów na tle zarzutu naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji pozwala na wyróżnienie trzech obszarów, w których występuje niezgodność art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 Traktatu o UE z wymienionym wzorcem. Pierwszy obszar związany jest z przekazaniem na rzecz sądów uprawnienia do kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wystąpienia do Prezydenta RP o powołanie na stanowisko sędziego, drugi obszar obejmuje przekazanie sądom uprawnienia do kontrolowania „niezależności i niezawisłości innych sędziów”, zaś trzeci obszar dotyczy powierzenia sądom uprawnienia do kontrolowania składu Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodność art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE z art. 186 ust. 1 Konstytucji w wymienionych obszarach została poddana analizie w pkt 5-7.

5. Przystępując do oceny zarzutu związanego z poddaniem sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa trzeba na wstępie zauważyć, że w świetle przedstawionego przez Prezesa Rady Ministrów uzasadnienia, uchwały KRS w przedmiocie wystąpienia do Prezydenta RP z wnioskiem w sprawie powołania na stanowisko sędziego nie podlegają kontroli sądowej. Stąd też wnioskodawca wskazał, że dopuszczenie na podstawie kwestionowanych przepisów Traktatu o UE sądowej kontroli uchwał KRS stanowiłoby naruszenie Konstytucji, skoro ustrojodawca nie przewidział takiej kontroli. Sformułowane w powyższy sposób stanowisko nie może jednak zostać uznane za trafne. Zgodnie z art. 44 ust. 1 uKRS, uchwały KRS w sprawach indywidualnych podlegają zaskarżeniu do Sądu Najwyższego, poza przypadkami, w których skarga jest wyłączona. Odwołanie przysługuje uczestnikowi postępowania przed KRS, przy czym w sprawach dotyczących uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia wniosków o powołanie na stanowisko sędziego, uczestnikiem postępowania jest w szczególności osoba, która przedstawiła swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie. W świetle art. 44 ust. 1 zdanie 1 uKRS uprawnienie do zaskarżania uchwał KRS przysługuje zatem

m.in. tym osobom, których kandydatury nie zostały przedstawione we wniosku KRS o powołanie na stanowisko sędziego, a osoby te zgłosiły swoją kandydaturę. Omawiając regulację zawartą w art. 44 ust. 1 zdanie 1 uKRS trzeba zauważyć, że ustanowienie instrumentów odwoławczych w odniesieniu do uchwał KRS nie jest objęte uznaniem ustawodawcy. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazuje się na – wynikający z art. 60 Konstytucji – obowiązek wprowadzenia instrumentów pozwalających na weryfikację uchwał KRS przez osoby objęte procedurą powołania na stanowisko sędziego (zob. wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

Ustawodawca wprowadził dwa istotne ograniczenia w możliwości zaskarżania uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. I tak, zarzut podniesiony w odwołaniu może dotyczyć wyłącznie sprzeczności uchwały z prawem (zob. art. 44 ust. 1 zdanie 1 uKRS). Oznacza to, że „kandydat nie może kwestionować oceny spełnienia przez poszczególnych kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie powołania na stanowisko sędziego” (zob. S. Steinborn, *Kryteria i procedura nominacji sędziów w Polsce* [w:] *Kryteria i procedura wyboru sędziów sądów powszechnych w wybranych państwach europejskich*, red. M. Małolepszy, 2020; publikacja dostępna w wersji elektronicznej w systemie informacji prawnej Legalis). Drugie z ograniczeń przewiduje art. 44 ust. 1 zdanie 2 uKRS, wyłączając możliwość wniesienia odwołania w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Brak możliwości zaskarżania tych uchwał stanowi – zgodnie z intencją ustawodawcy – następstwo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18). W wyroku tym sąd konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 44 ust. 1a uKRS, który przewidywał kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozpatrywania odwołań dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Z kolei przed ustanowieniem kognicji NSA w tym zakresie rozpatrywanie odwołań od uchwał KRS w sprawie powołania na stanowisko sędziego SN należało do Sądu Najwyższego. Przekazanie rozpatrywania tych odwołań do właściwości SN było oceniane jako rozwiązanie dysfunkcyjne, pozwalając temu sądowi na skuteczne i powtarzalne blokowanie przedstawienia Prezydentowi kandydata wybranego przez KRS. Przy czym istniała możliwość, że przedmiotem oceny SN stawała się nie tylko zgodność uchwały z prawem, ale również podjęta przez KRS merytoryczna ocena kwalifikacji poszczególnych kandydatów do pełnienia urzędu sędziego. Ta materia jest z kolei zastrzeżona do

wyłącznej właściwości KRS. W konsekwencji uprawnienie KRS do przedstawienia Prezydentowi RP wybranej kandydatury na stanowisko sędziego SN mogło stać się iluzoryczne, a Prezydent w ogóle mógł zostać pozbawiony szansy wypowiedzenia się co do kandydata proponowanego przez KRS (zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3396/VIII kadencja, s. 3-5) Uwzględniając z jednej strony niekonstytucyjność regulacji przyznającej NSA uprawnienie do kontroli uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, z drugiej zaś strony dysfunkcjonalność powierzenia tej kompetencji Sądowi Najwyższemu, ustawodawca jako rozwiązanie optymalne uznał wyłączenie możliwości wnoszenia odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. Wskazano, że rozwiązanie takie pozostaje w zgodzie ze standardami demokratycznego państwa prawnego, jednocześnie w szeregu państw europejskich wyłączona jest możliwość zaskarżenia na drodze sądowej jakichkolwiek decyzji związanych z wyłanianiem kandydatów na stanowiska sędziowskie i powoływaniem sędziów spośród tych kandydatów, w tym również w takich przypadkach, gdy wpływ przedstawicieli władzy wykonawczej lub ustawodawczej na nominacje sędziowskie jest większy niż w modelu obowiązującym w Polsce. Wypada w tym kontekście zwrócić uwagę, że również w wyroku z 2 marca 2021 r. (sygn. akt C-824/18) TSUE wskazał, że odstępianie od przyznania drogi sądowej w odniesieniu do uchwał podejmowanych w procedurze powołania na stanowisko sędziowskie nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej („brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może w niektórych przypadkach nie stanowić problemu z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii”). Brak takiej regulacji mógłby zostać oceniany za sprzeczny z prawem unijnym wyłącznie wtedy, gdyby organ upoważniony do przedstawienia kandydatur do pełnienia funkcji sędziego, a więc KRS, nie posiadał przymiotu niezależności. Sytuacja taka jednak nie ma miejsca. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem wyposażonym w odpowiedni stopień niezależności, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18).

Przewidziane w uKRS rozwiązanie wyłączające możliwość wniesienia skargi od uchwał KRS w przedmiocie wystąpienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko

sędziego Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 1 zdanie 2 uKRS) korzysta z domniemania konstytucyjności. Zarazem powyższa regulacja znajduje zakotwiczenie konstytucyjne, jako zapewniająca możliwość efektywnej realizacji przez KRS kompetencji do przedstawienia Prezydentowi wniosków o powołanie na stanowisko sędziego (w tym przypadku: sędziego Sądu Najwyższego). Uwzględniając niekonstytucyjność (kontrola uchwał KRS w przedmiocie powołania sędziów SN sprawowana przez NSA) oraz dysfunkcjonalność (kontrola uchwał KRS w przedmiocie powołania sędziów SN sprawowana przez SN) dotychczasowych rozwiązań, wprowadzenie sądowej weryfikacji uchwał KRS w przedmiocie wystąpienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego należałoby ocenić jako pozostające w sprzeczności z art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Stąd też wyinterpretowywanie takiej kompetencji z prawa UE należy uznać za niezgodne z ustawą zasadniczą.

Przechodząc do drugiej kwestii, tj. możliwości ograniczenia skargi na uchwałę KRS w sprawach wystąpienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego wyłącznie do kwestii zgodności tej uchwały z prawem należy zauważyć, że zgodnie z art. 179 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa jest jedynym organem wyposażonym w kompetencję do wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta o powołanie sędziego. Zarazem, kompetencja KRS ustanowiona w powołanym przepisie ma charakter dyskrecyjny. Realizacja przez KRS kompetencji w zakresie merytorycznej oceny kwalifikacji kandydatów do pełnienia funkcji sędziego oraz stanowiące konsekwencję tej oceny wystąpienie bądź niewystąpienie do Prezydenta z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego nie jest bowiem w żaden sposób ograniczona na poziomie konstytucyjnym. Oznacza to, że KRS nie jest zobligowana do wystąpienia z wnioskiem o powołanie danej osoby na funkcję sędziego, także gdy dana osoba spełnia warunki wymagane do powołania. Realizując kompetencję wyrażającą się w występowaniu z wnioskami o powołanie sędziego KRS jest związana przepisami prawa w ten sposób, że muszą wystąpić okoliczności stanowiące podstawę wystąpienia z takim wnioskiem. W szczególności kandydat objęty wnioskiem musi spełniać kryteria określone ustawowo (np. wiek, wykształcenie), warunkujące powołanie na stanowisko sędziego. W zakresie uznania KRS pozostaje natomiast podjęcie decyzji, czy KRS wystąpi do Prezydenta o powołanie danej osoby na funkcję sędziego, czy też nie wystąpi z takim wnioskiem.

Konstytucyjność rozwiązania wyrażającego się w ograniczeniu skargi na uchwały KRS w sprawie przedstawienia wniosku o powołanie na stanowisko sędziego wyłącznie do kwestii zgodności takiej uchwały z prawem została potwierdzona przez sąd konstytucyjny. W wyroku z 27 maja 2008 r. (sygn. akt SK 57/06) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych. Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia Rady byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych”. Trybunał podkreślił również, że przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji (prawo równego dostępu do służby publicznej) jest „formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. [...] Kontrola sądowa nie stwarza więc podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji” (*ibidem*).

Uwzględniając powyższe należy przyjąć, że regulacja prawna wyłączająca możliwość wnoszenia skarg na uchwały KRS w przedmiocie wniosku o powołanie na stanowisko sędziego w sprawach innych niż zgodność tej uchwały z prawem jest konieczna, jeżeli uwzględnić pozycję ustrojową (art. 186 ust. 1 Konstytucji) oraz kompetencje (art. 179 Konstytucji) przysługujące KRS. Podobnie, jako realizującą standard konstytucyjny należy oceniać regulację wyłączającą możliwość wniesienia skargi na uchwałę KRS, jeżeli dotyczy ona przedstawienia wniosku o powołanie przez Prezydenta sędziów Sądu Najwyższego. Przyznanie sądom w wymienionych sferach kompetencji do dokonywania kontroli i weryfikacji uchwał KRS prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnej pozycji KRS jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przypisana KRS funkcja ustrojowa zadecydowała bowiem równocześnie o powierzeniu temu organowi – na zasadzie wyłączności – kompetencji do występowania z wnioskami o powołanie na urząd

sędziego. Ukształtowany przez ustrojodawcę skład KRS nadaje temu organowi charakter pluralistyczny, w którym reprezentowane są trzy segmenty władzy, a więc zarówno władza ustawodawcza, władza wykonawcza, jak i władza sądownicza. Mieszany, a zarazem wieloosobowy skład KRS przesądza na rzecz przyznania temu organowi dyskrecjonalnej władzy w zakresie wykonywania kompetencji wyrażającej się w przedstawianiu wniosków o powołanie na stanowisko sędziego. Poddanie uchwał KRS kontroli sądowej powodować będzie, że KRS utraci możliwość samodzielnego wykonywania przypisanej mu przez Konstytucję kompetencji. Zarazem stanowić to będzie ryzyko dla efektywnej realizacji przez KRS funkcji ustrojowej określonej w art. 186 ust. 1 Konstytucji, a więc stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Podobnie jak w przypadku prezydenckiej prerogatywy do powoływania sędziów, w orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się na niedopuszczalność wprowadzenia mechanizmów, które stanowiłyby ingerencję w przysługujące Krajowej Radzie Sądownictwa na zasadzie wyłączności uprawnienie do występowania z wnioskami w sprawie powołania sędziów. W tym miejscu na przywołanie zasługuje pogląd Trybunału, zgodnie z którym „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” (wyrok TK z 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/ 19). Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażany jest pogląd o wyłączności realizacji przez KRS kompetencji do występowania z wnioskami w sprawie powołania sędziów (wyrok SN z 6 września 2019 r., sygn. akt I NO 98/19).

6. Ocena zasadności zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę w części obejmującej przekazanie na rzecz sądów kompetencji do „badania niezależności i niezawisłości innych sędziów” jest utrudniona ze względu na sposób sformułowania uzasadnienia w tym względzie. Przede wszystkim należy zauważyć, że zarzut ten został sformułowany nazbyt szeroko. Otóż – w ocenie wnioskodawcy – przepisy konstytucyjne nie dopuszczają w ogóle sytuacji, w której sąd dokonywałby oceny niezależności i niezawisłości sędziów. Pogląd taki jest nietrafny. Konstytucja wprost przewiduje właściwość (i zarazem wyłączność) sądów w zakresie orzekania o złożeniu sędziego z urzędu, zawieszeniu w urzędowaniu, przeniesieniu do innej siedziby lub na inne stanowisko (art. 180 ust. 2 Konstytucji). Rozstrzygnięcia te

zapadają w szczególności w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w związku z popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego. Przewinieniem takim jest m.in. sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Oznacza to zatem, że sądy, w związku z realizacją odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów są legitymowane do „badania niezależności i niezawisłości innych sędziów”, zaś właściwość sądów w tym zakresie została przewidziana wprost przez polską Konstytucję, a szczegółowe regulacje konkretyzujące zawierają przepisy ustawowe. Zarzut wnioskodawcy, wedle którego konstytucyjnie niedopuszczalna jest jakakolwiek sądowa kontrola wypełniania przez sędziów obowiązku niezawisłości, nie zasługuje zatem na uwzględnienie.

Uzasadnienie przedstawione we wniosku nakazuje przyjąć, że problem konstytucyjny związany jest z przyznaniem sądowi uprawnienia do kontroli niezależności i niezawisłości sędziów biorąc pod uwagę procedurę, w ramach której nastąpiło powołanie sędziego. Wadliwość trybu miałyby się przejawiać w braku rzeczywistej niezależności KRS jako organu, który pełni pierwszoplanową rolę w procesie powoływania sędziów w Polsce. W przywoływanym przez wnioskodawcę wyroku TSUE z 2 marca 2021 r. (sygn. akt C 824/18) przyjęto mianowicie, że występują wątpliwości co do niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (zob. wyrok, nb. 131: „należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny przesłanki niezależności, jaką powinien spełniać organ taki jak KRS, po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została ukonstytuowana w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu, po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez polski organ władzy ustawodawczej, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie, a także, po czwarte, sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”). W konsekwencji TSUE stwierdził, że „niezależność organu takiego jak KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej rodzi wątpliwości”. Stan ten przekłada się na akty podejmowane przez KRS, w tym w szczególności na uchwały w przedmiocie wystąpienia do Prezydenta z wnioskiem w sprawie powołania na stanowisko sędziego. TSUE w cytowanym orzeczeniu uznał, że możliwość podważenia niezawisłości sędziów wynika stąd, że zostali oni powołani na wniosek

KRS, której niezależność jest kwestionowana. Przypisywany przez TSUE brak niezależności KRS przenosi się zatem bezpośrednio na sędziów, którzy zostali powołani na wniosek tejże KRS. W konsekwencji mają powstawać wątpliwości co do niezawisłości tak powołanych sędziów. Na tym tle TSUE przyznał polskim sądom (*in casu*: NSA) kompetencję do dokonywania kontroli, czy sędziowie są niezawisli w przedstawionym rozumieniu.

Wyjaśniając powyższe zagadnienie należy przede wszystkim ustalić, czy zasadna jest wątpliwość podniesiona przez TSUE co do braku niezależności KRS. W tym względzie rozstrzygające znaczenie należy przypisać stanowisku wyrażonemu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18). W orzeczeniu tym sąd konstytucyjny stwierdził, że przyjęty w art. 9a ust. 1 uKRS tryb wyboru członków KRS wywodzących się spośród sędziów jest zgodny ze standardem konstytucyjnym. Oznacza to, że nie ma podstaw do podważania niezależności KRS ze względu na sposób kreowania składu tego organu. Z tego względu pogląd sformułowany przez TSUE, że istnieją podstawy do uznania KRS za organ nieposiadający przymiotu niezależności, musi zostać uznany za bezpodstawny. W konsekwencji brak jest uzasadnienia dla kwestionowania aktów podjętych przez KRS, w tym w szczególności uchwał zawierających wnioski do Prezydenta o powołanie na stanowisko sędziego. Podejmując te uchwały Krajowa Rada Sądownictwa była bowiem organem odznaczającym się niezależnością, co pozwalało jej we właściwy sposób realizować konstytucyjną funkcję ustrojową (art. 186 ust. 1 Konstytucji), jak również związane z tym kompetencje (art. 179 Konstytucji).

Odnosząc powyższe do zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę należy przyjąć, że nie występują podstawy dla kwestionowania niezawisłości sędziów z tego względu, że zostali oni powołani na stanowisko sędziowskie przez KRS, której skład został ukształtowany na podstawie art. 9a ust. 1 uKRS w aktualnym jej brzmieniu. W konsekwencji sądom nie przysługuje kompetencja do „badania niezależności i niezawisłości innych sędziów” w sytuacji, gdy niezależność i niezawisłość miałyby być kwestionowane ze względu na powołanie sędziego w określonej procedurze. Wadliwość tej procedury nie wynika w szczególności z zasad kształtowania składu personalnego KRS, także przy zastosowaniu trybu wyboru członków KRS określonego w art. 9a ust. 1 uKRS.

W tym stanie, kwestionowane przez wnioskodawcę art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 Traktatu o UE nie mogą być interpretowane jako przepisy o charakterze kompetencyjnym, w oparciu o które sądy są legitymowane do kontroli niezawisłości sędziiego biorąc pod uwagę procedurę, w ramach której nastąpiło powołanie sędziiego.

7. Utrudniona – wobec lakoniczności uzasadnienia – pozostaje ocena zarzutu związanego z wyinterpretowaniem z art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE normy kompetencyjnej polegającej na „badaniu niezależności sędziów zasiadających w konstytucyjnym organie, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa”. Wnioskodawca nie wskazał przy tym, czy chodzi o niezawisłość w ramach wykonywanej funkcji sędziowskiej, czy też niezależność danej osoby w wykonywaniu przez nią funkcji członka Krajowej Rady Sądownictwa.

Miarodajnym dla oceny powyższego zarzutu pozostaje stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wyżej wyroku z 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18). Jak już wskazywano, sąd konstytucyjny uznał za zgodny z Konstytucją tryb wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, w którym to członkowie KRS wywodzący się spośród sędziów (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji) są wybierani przez Sejm. Oznacza to, że rozwiązanie przewidujące wybór tej kategorii członków KRS, stanowiącej reprezentację środowiska sędziowskiego, przez organ władzy ustawodawczej, a nie jak w dotychczasowym stanie prawnym przez samo środowisko sędziowskie, jest zgodne ze standardem konstytucyjnym. W rezultacie brak jest podstaw do kwestionowania niezawisłości tych sędziów, zarówno w ramach sprawowanej przez nich funkcji sędziowskiej, jak i członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę należy stwierdzić, że art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE nie może być interpretowany jako podstawa do kontroli przez sąd niezawisłości członków KRS, wywodzących się spośród sędziów. Przypisywanie polskim sądom powyższej kompetencji jest niezgodne z polską Konstytucją. W szczególności podważa to status ustrojowy Krajowej Rady Sądownictwa określony w art. 186 ust. 1 Konstytucji, jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

8. Zarzut niezgodności art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE z art. 8 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca powiązał z sytuacją, w której przepisy Traktatu o UE, jako przepisy o randze niższej niż Konstytucja, stanowią podstawę do wykonywania przez sądy kompetencji, które prowadzą do naruszenia ustawy zasadniczej. *In concreto* chodzi o dopuszczenie kontroli sądowej w odniesieniu do: 1) aktów urzędowych Prezydenta w sprawie powołania na stanowisko sędziego, które to akty zaliczają się do prerogatyw Prezydenta; 2) uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wystąpienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; 3) uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wystąpienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych w zakresie innym niż zgodność takiej uchwały z prawem; 4) niezawisłości sędziów powołanych przez Krajową Radę Sądownictwa, której skład personalny został ukształtowany na podstawie art. 9a ust. 1 uKRS; 5) niezawisłości sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa powołanych w skład Rady w trybie określonym w art. 9a ust. 1 uKRS. W następstwie przeprowadzonej w pkt 3-7 analizy Sejm za zasadny uznał zarzut sformułowany przez wnioskodawcę, że poddanie – na podstawie Traktatu o UE – wymienionych spraw kontroli sądowej prowadzić będzie do naruszenia art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 186 Konstytucji, jak również będzie niezgodne z niewymienionym we wniosku Prezesa Rady Ministrów art. 179 Konstytucji.

Stanowienie bądź – jak ma to miejsce w okolicznościach rozpatrywanej sprawy – wyinterpretowywanie norm niezgodnych z Konstytucją prowadzi nie tylko do niezgodności z konkretnym przepisem ustawy zasadniczej, z którym zachodzi niezgodność, ale każdorazowo stanowi także naruszenie zasady nadrzędności Konstytucji (określanej również jako zasada konstytucjonalizmu), wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zasada ta zakazuje bowiem stanowienia norm prawnych o randze niższej niż Konstytucja, które pozostawałyby sprzeczne z Konstytucją. W świetle powołanej zasady niedopuszczalne jest również nadawanie przepisom prawa o randze podkonstytucyjnej, w tym również zawartym w Traktacie o UE, interpretacji sprzecznej z Konstytucją. Takie zaś skutki, sprzeczne z Konstytucją, w zakresie określonym w *petitum* wniosku Prezesa Rady Ministrów, wynikają z interpretacji nadanej art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE.

W tym stanie Sejm podziela zarzut Prezesa Rady Ministrów, że art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, w zakresie określonym w *petitum*, **jest niezgodny** z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

9. Sejm nie podziela zarzutu niezgodności art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Sejmu powołane przepisy Konstytucji nie stanowią adekwatnych wzorców kontroli, jeżeli uwzględnić wskazaną we wniosku argumentację oraz problem konstytucyjny podniesiony przez wnioskodawcę (dopuszczalność poddania sądowej kontroli aktów podejmowanych w procedurze powołania na stanowisko sędziego).

Wskazany przez wnioskodawcę art. 8 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji. Jest to przepis o charakterze dyrektywnym, który nakazuje powoływać przepisy Konstytucji jako podstawę prawną w każdym przypadku, gdy przepis (przepisy) zawarte w tym akcie pozwalają na odkodowanie normy określającej powinno zachowanie. Konsekwencją tej zasady jest również zbędność, a w wielu przypadkach również niedopuszczalność normowania w aktach podkonstytucyjnych spraw, które zostały uregulowane w sposób zupełny w Konstytucji.

Sejm nie dostrzega związku pomiędzy wyinterpretowaniem z Traktatu o UE określonych kompetencji przypisywanych sądom oraz zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji. Przede wszystkim ustawa zasadnicza nie reguluje kwestii poddania aktów podejmowanych w procedurze powoływania sędziów kontroli sądowej. Przyjęcie interpretacji art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE, w której przepisy te są uznawane za podstawę kompetencyjną dla kontroli sądowej określonych aktów nie prowadzi zatem do sytuacji, w której następuje odmowa zastosowania przepisu konstytucyjnego i zastosowanie w jego miejsce przepisu o niższej randze niż Konstytucja. Na tym tle wymaga podkreślenia, że ani kwestia poddania kontroli sądowej uchwały KRS o wystąpieniu z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego, ani też kwestia kontroli sądowej postanowienia Prezydenta o powołaniu na stanowisko sędziego, nie zostały wprost uregulowane w Konstytucji. A tylko w takim przypadku zasadne byłoby uznanie, że nastąpiło naruszenie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji. W tym stanie wzorzec zawarty w art. 8 ust. 2 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny.

Zdaniem Sejmu nie występuje także związek treściowy pomiędzy poddaniem – na podstawie przepisów Traktatu o UE – sądowej kontroli aktów podejmowanych w

procedurze powoływania sędziów a art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych wzorców trzeba wskazać, że przepis ten dopuszcza przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Przepis ten nie limituje przy tym spraw, które podlegają przekazaniu (choć zarazem zostało przewidziane w nim ograniczenie o charakterze ilościowym, skoro mogą to być tylko „niektóre sprawy”). Z przepisu tego nie wynika natomiast norma, którą zdaje się wywodzić wnioskodawca, że organizacja międzynarodowa nie może wykonywać tych kompetencji polskich organów, które nie zostały przekazane na rzecz tej organizacji. Z kolei w odniesieniu do art. 91 ust. 2 Konstytucji należy zauważyć, że przepis ten przyznaje pierwszeństwo przed ustawą umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, o ile ustawy tej nie da się pogodzić z umową. W sprawie stanowiącej przedmiot wniosku Prezesa Rady Ministrów chodzi jednak o przyznanie faktycznego pierwszeństwa Traktatowi o UE jako umowie międzynarodowej przed polską Konstytucją, która to kwestia pozostaje poza zakresem regulacji art. 91 ust. 2 Konstytucji. Ponownie zatem występuje nieadekwatność pomiędzy sformułowanym zarzutem a wzorcem, którym w tym przypadku jest art. 91 ust. 2 Konstytucji.

Wskazane okoliczności prowadzą do uznania, że art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 Traktatu o UE **nie jest niezgodny** z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

10. Uwzględniając analizę przeprowadzoną w punktach poprzedzających Sejm wnosi o uznanie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE rozumiany jako uprawniający sąd do kontroli niezawisłości sędziów powołanych przez Prezydenta RP oraz kontroli uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawiania Prezydentowi RP wniosków w sprawie powołania sędziów, **jest niezgodny** z art. 8 ust. 1, art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 186 ust. 1 oraz **nie jest niezgodny** z art. 8 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek