

Robert Grzeszczak

Uniwersytet Warszawski

O relacjach Konstytucji i prawa unijnego w świetle wyroków i wypowiedzi polskiego Trybunału Konstytucyjnego

1. Uwagi wyjaśniające

Do podjęcia tytułowych problemów skłonił mnie trwający w Polsce od 2015 r. proces osuwania się demokracji, który dewaluuje rządy prawa i destabilizuje porządek Unii Europejskiej, w której oba systemy prawne, tj. krajowy i unijny, są ze sobą ściśle powiązane, tak jak system naczyń połączonych, w efekcie destrukcja jednego wpływa na drugi.

Skala naruszeń praworządności w Polsce jest bezprecedensowa. Reformy sądownictwa w istocie są procesem demontażu niezależnego sądownictwa i państwa prawa. Pierwszym krokiem była nowelizacja ustawy o funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 17 listopada 2015 r., a następnie kolejne nowelizacje i ostateczne przekształcenie TK w „aneks” partii rządzącej. Kolejne kroki stanowiły odpowiednio wielokrotne nowelizacje ustaw o funkcjonowaniu sądów powszechnych, Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) oraz Sądu Najwyższego (SN). Z perspektywy politologicznej należy mówić o radykalnej zmianie w elicie państwa, która następuje poprzez instalację lojalistów partyjnych na kluczowych stanowiskach (w tym także w sądach), aby wpływać strukturalnie w ochronie interesów rządu.

Osią rozważań artykułu jest relacja prawa krajowego i unijnego, głównie wyznaczana zasadą pierwszeństwa prawa UE, a charakteryzowana w orzecznictwie i wypowiedziach polskiego TK. Nieprzypadkowo użyte zostały słowa w tytule analizy, wskazujące na wyroki oraz na wypowiedzi tej instytucji. Wskazuje to tym samym na wyroki TK, które zapadły, gdy skład i zasady jego funkcjonowania nie rodziły wątpliwości co do ich poprawności, a także wypowiedzi TK, co do których

powszechnie prezentowane są argumenty prowadzące do wniosku, że nie ma się tu do czynienia z wyrokiem.

Zważywszy na ramy analizy, wybrane zostaną pewne punkty odniesienia. Przedstawiona zostanie natura zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej (UE), wzorce kontroli wypracowane przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK), aksjologiczne podstawy kontroli konstytucyjności prawa integracyjnego przez polski TK, praktyka ujęcia przedmiotu kontroli i wzorce kontroli aktów instytucji UE w orzecznictwie polskiego TK z oznaczeniem zmiany paradygmatów oscylującej na rok 2016, z manifestacją tegoż zjawiska jesienią 2021 r. Stan prawny objęty niniejszą analizą to listopad 2021 r.

2. Relacja prawa Unii Europejskiej i krajowego – uwagi wprowadzające

320

Relacje między prawem UE a prawem krajowym są złożone i regulowane zasadami ogólnymi, takimi jak zasada bezpośredniego skutku prawa UE, zasada pierwszeństwa tego prawa oraz zasada skuteczności, które kształtują charakter relacji między systemem prawa UE a systemem prawa krajowego, określają pozycję i zadania m.in. sądów krajowych w procesie wykładni i stosowania prawa, a także krajowych organów administracyjnych.

Zasada pierwszeństwa pozwala na rozstrzyganie kolizji norm pochodzących z różnych systemów prawnych (unijnego i krajowego). Zasada ta ma charakter orzeczniczy i wyprowadzana jest pośrednio z traktatów stanowiących UE, zwłaszcza z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy). Poszanowanie zasady pierwszeństwa jest mechanizmem zapewniającym jednolite stosowanie i pełną skuteczność prawa unijnego na terytorium państw członkowskich. Pierwszeństwo dotyczy prawa pierwotnego i pochodnego, jak i innych aktów organów – a więc i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Prawo krajowe nie może zniweczyć tego zobowiązania, które oznacza bezwzględny i absolutny prymat prawa UE nad prawem krajowym państw członkowskich¹.

Model współpracy krajowych trybunałów konstytucyjnych i TSUE kształtuje się od wyroków w sprawach *van Gend en Loos* i *Costa* oraz *Internationale Handelsgesellschaft* i *Simmenthal*², uznających autonomiczność i pierwszeństwo prawa integracji europejskiej. Wyroki te sta-

¹ Zob. wyrok z 24.06.2019 r., C-573/17 *Popławski*, EU:C:2019:530, pkt 53.

² Wyrok TS z 5.03.1963 r., 26/62 *van Gend en Loos*, EU:C:1963:1; z 15.07.1964 r., 6/64 *Costa v. E.N.E.L.*, EU:C:1964:66; z 17.12.1979 r., 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* EU:C:1970:114; z 9.03.1978, 106/77 *Simmenthal*, EU:C:1978:49.

nowiły przedmiot ożywionej dyskusji przedstawicieli doktryny, a sama zasada pierwszeństwa była w centrum rozważań sądów konstytucyjnych wielu państw członkowskich³. Kontrowersje w wielu państwach członkowskich wzbudził zakres zasady pierwszeństwa, a zwłaszcza jej zastosowanie wobec konstytucji państw członkowskich⁴.

3. Wzorce kontroli sądu konstytucyjnego Niemiec

Polski TK wielokrotnie odwoływał się do orzecznictwa niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego, uznającego możliwości kontroli aktów unijnych co do ich zgodności z niemiecką Ustawą Zasadniczą (UZ). Orzecznictwo FTK wywierało istotny wpływ zarówno na rozwój prawa Unii Europejskiej, jak i orzeczenia sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich.

Stawiam tezę, że wiele sposobów argumentacji z wypowiedzi polskiego TK (w tym także z 7 października 2021 r.) nawiązuje systematyką, jak i wybranymi (ale też niekiedy wyrwanymi z kontekstu) argumentami do orzecznictwa z Karlsruhe. Na silną inspirację stanowiskiem FTK wskazuje uzasadnienie wyroku polskiego TK z dnia 16 listopada 2011 r., w którym uznał on dopuszczalność rozpoznawania skargi konstytucyjnej skierowanej przeciwko rozporządzeniu unijnemu (45/09), jak również – paradoksalnie – z 7 października 2021 r., w której TK podważył, najogólniej rzecz ujmując, zasadę pierwszeństwa prawa unijnego. Na tle tych ustaleń poddana zostanie ocenie i krytyce wypowiedź TK, ostatnia w czasie przygotowywania niniejszej analizy, z dnia 7 października 2021 r.

Generalnie FTK wypracował trzy modelowe wzorce kontroli aktów instytucji unijnych i są to: kontrola zgodności z prawami podstawowymi (*Grundrechtskontrolle*), kontrola *ultra vires* (*Ultra-vires Kontrolle*) i kontrola tożsamości konstytucyjnej (*Identitätskontrolle*)⁵. Wzorce te dotyczą kontroli aktów prawa pochodnego UE, a także, czego dowodzi sprawa *Honeywell*

³ Zob. m.in. wyroki TK z 11.05.2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego (K18/04); z 24.11.2010 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu z Lizbony (K 32/09); z 16.11.2011 r. w sprawie skargi konstytucyjnej na przepisy rozporządzenia Rady nr 44/200 (SK 45/09); wyroki FTK z 29.05.1974 r. w sprawie tzw. Solange I (BVerfGE 37, 271); z 22.10.1986 r. w sprawie tzw. Solange II (BVerfGE 73, 339); z 12.10.1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht (BVerfGE 89, 155); z 30.06.2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony (BVerfGE 123, 267); z 6.07.2010 r. w sprawie *Honeywell* (BVerfGE 126, 286).

⁴ O stanowisku TK i niemieckiego FTK zob. M. Balczyk, *Polski i Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, s. 105–259.

⁵ Szeroko o tożsamości konstytucyjnej zob. A. Wróbel, M. Ziółkowski, *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

(wcześniej sugerowały orzeczenia w sprawach *Alcan II*⁶ i *Lissabon*) także orzeczeń TSUE⁷. Stwierdzenie przez sąd konstytucyjny niezgodności aktu instytucji UE z porządkiem konstytucyjnym państwa oznacza jego nie stosowalność na terenie państwa i jest to równoznaczne z naruszeniem zasady pierwszeństwa w ww. znaczeniu.

Kontrola prawa pierwotnego ma miejsce tylko pośrednio, gdyż formalnie przedmiotem kontroli FTK pozostaje ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację danego traktatu. Jednak przy tej okazji sądy (FTK jak i inne sądy konstytucyjne) oceniają każdorazowo stan prawa unijnego oraz jego możliwe kierunki rozwoju.

Zdecydowanie bardziej problematyczna jest kontrola prawa pochodnego i (nie)posiadanie do tego kompetencji przez krajowe sądy konstytucyjne. Oczywiście te akty, które wymagają wdrożenia do krajowego porządku prawnego (np. dyrektywy), dają nieco podobną możliwość do ww. kontroli pochodnej prawa pierwotnego. Kontroli podlegają w tym wypadku formalnie krajowe akty wdrażające, co oznacza jednak możliwość, a nawet potrzebę pośredniej kontroli aktów unijnych. Natomiast zasadnicze problemy kompetencyjne wywołuje ewentualna kontrola bezpośrednio stosowanych aktów instytucji unijnych (jak rozporządzenia, decyzje czy orzeczenia TSUE). Swoją kompetencję do takiej kontroli FTK sformułował i rozwinął w orzecznictwie, opartym na założeniu, że skoro Niemcy przeniosły na podstawie UZ prawa zwierzchnie na Unię Europejską, to FTK może kontrolować sposób ich wykonywania.

322

Najwcześniej wypracowanym przez FTK (*Solange I*) wzorcem kontroli była kontrola z prawami podstawowymi. Co do zasady i dokonując tu tylko pewnej syntezy – sąd konstytucyjny, jako taki, jest gwarantem utrzymania konstytucyjnego poziomu ochrony praw podstawowych obywateli. W efekcie wywodzone są kompetencje do badania czy akty unijne, wywołujące skutki na terytorium danego państwa, które odpowiadają jego konstytucyjnemu poziomowi ochrony. FTK uznał, że tak długo, jak unijny proces integracyjny nie jest na tyle zaawansowany, aby gwarantował odpowiedni poziom ochrony praw podstawowych, konieczne jest badanie ewentualnej kolizji tego prawa z którymś z praw podstawowych zagwarantowanych w UZ. Rozważania Trybunału miały w tej sprawie charakter hipotetyczny, gdyż FTK uznał, iż kwestionowany przepis prawny nie naruszał praw podstawowych gwarantowanych przez UZ⁸. W związku

⁶ Orzeczenie FTK z 17.02.2000 r., 2 BvR 1210/98, BVerGE 106, 328.

⁷ Szeroko o tym zob. M. Gniadzik, *Trzy wzorce kontroli aktów instytucji Unii Europejskiej w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 264 i n.

⁸ Szerzej *ibidem*, s. 270 i n.

z rozwojem prawa integracyjnego w wyroku *Solange II* nastąpiło odwrócenie formuły z *Solange I*. FTK uznał, że dopóki Wspólnoty Europejskie zapewniają, w szczególności poprzez orzecznictwo TS, skuteczną ochronę praw podstawowych, to FTK nie będzie prowadzić ich kontroli. Doktrynę tę precyzował FTK w kolejnych orzeczeniach (zwłaszcza wyroki w sprawach *Maastricht*, *Alcan II*⁹ czy *Bananenmarkt*¹⁰).

Drugi wzorzec kontroli, w związku z wypowiedzią polskiego TK z 7 października 2021 r., przeżywający swoisty „renesans”, to kontrola *ultra vires*. Opiera się ona na zasadzie, że Unia Europejska posiada kompetencje przyznane w traktatach stanowiących i działa w ich granicach. Akty unijne, wydane bez podstawy kompetencyjnej albo z jej naruszeniem to akty *ultra vires* i nie są objęte nakazem stosowania. FTK sformułował tę kompetencję w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht. Jednak, zgodnie z art. 263 TFUE, to do TSUE należy wyłączna kompetencja do orzekania w przedmiocie ważności aktów pochodnego prawa unijnego, a jedną z przesłanek nieważności jest brak kompetencji Unii. W jakimś stopniu był to także wyraz braku zaufania do kontroli instytucji unijnych ze strony TS¹¹. Co ważne (i kontrowersyjne), FTK uznał w sprawie *Alcan II*, iż wyrok TSUE wydany w ramach procedury pytań prejudycjalnych nie może być aktem *ultra vires* z uwagi na jego jednorazowy skutek, co sugerowałoby, że warunkiem uznania danego aktu unijnego za akt *ultra vires* jest możliwość wpływania na sytuację prawną wielu osób. FTK w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Lizbony wskazał m.in., że w ramach określonych w wyroku sytuacji (generalnie – braku kontroli kompetencji na poziomie samej Unii) będzie badał, czy unijny akt prawny pozostaje w ramach unijnej zasady pomocniczości oraz w granicach przyznanych Unii kompetencji¹². FTK wskazał jednak, iż taka kontrola powinna być wstrzemięźliwa i ograniczona do wyjątkowych przypadków, w których istnieje luka w unijnej ochronie prawnej (np. braku możliwości oceny dokonanej przez TSUE).

W tym zakresie doszło do ciekawego kolejnego dialogu na linii TS i FTK – gdzie niemiecki sąd konstytucyjny w sprawie *Honeywell*¹³ nawiązywał do wyroku TSUE w sprawie *Mangold*¹⁴, w którym Trybunał uznał zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek za zasadę ogólną prawa UE. Jak wylicza M. Gniadzik – wyrok w sprawie *Honeywell* przede

⁹ Orzeczenie FTK z 17.02.2000 r., 2 BvR 1210/98, BVerGE 106, 328.

¹⁰ Orzeczenie FTK z 7.06.2000 r., 2 BvL 1/97, BVerfGE 102, 147.

¹¹ M. Gniadzik, *Trzy wzorce kontroli...*, s. 271.

¹² Zob. J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9, s. 13–24.

¹³ Orzeczenie FTK z 6.07.2010 r., 2 BvR 2661/06, BVerGE 126, 286.

¹⁴ Wyrok TS z 22.11.2005 r. w sprawie C-144/04 Werner Mangold.

wszystkim dookreślił przesłanki uznania aktu organu unijnego za akt *ultra vires*. W każdym wypadku TS powinien mieć możliwość wypowiedzenia się w ramach postępowania prejudycjalnego co do wykładni oraz ważności danego aktu, a więc istnieje obowiązek zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym. Poza tym przekroczenie musi być oczywiste i wystarczająco kwalifikowane, widoczne i prowadzące do znaczącego przesunięcia w strukturze kompetencji na niekorzyść państw członkowskich.

Trzeci wzór kontroli – to kontrola tożsamości konstytucyjnej. Została ona zainicjowana przez FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. Generalnie, nie wdając się tu w szczegółową analizę, tożsamość konstytucyjna może być rozumiana jako rdzeń kompetencji państwa do podejmowania decyzji w najistotniejszych dla obywateli dziedzinach, w szczególności dotyczących praw podstawowych. Nieokreślony jest stosunek tego wzorca kontroli do pozostałych¹⁵. Wykonaniu tej kompetencji kontrolnej towarzyszy jednak zasada proeuropejskości UZ (tj. przyjaznej prawu UE wykładni konstytucji), a więc nie sprzeciwia się ona zasadzie lojalnej współpracy. Kontrola ta ma na celu stwierdzenie czy działania organów unijnych nie naruszają zasad, określonych w art. 1 i 20 UZ, które są nienaruszalne (są to: zasada nienaruszalności godności ludzkiej, związania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej prawami podstawowymi, zasada demokratycznego i socjalnego państwa federalnego, zwierzchności narodu).

324

4. Kontrola konstytucyjności prawa Unii Europejskiej przez polski Trybunał Konstytucyjny

W literaturze polskiej systematyzacji spraw zawisłych przed TK, a dotyczących członkostwa Polski w strukturach integracyjnych, dokonał S. Biernat i wyróżnił: 1) kontrolę zgodności ustawy z Konstytucją RP, przy czym celem przedmiotowej ustawy mogło być wdrożenie prawa UE lub ustawa była konieczna do prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z prawa UE, lub konstytucyjność ustawy była oceniana z uwzględnieniem prawa UE; 2) kontrolę zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją RP; 3) kontrolę zgodności ustawy z traktatami; 4) rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego¹⁶. Do tego katalogu należy jeszcze dodać,

¹⁵ M. Gniadzik, *Trzy wzorce kontroli...*, s. 276.

¹⁶ S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w UE*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2010, s. 66–69.

jak pokazała późniejsza po publikacji praktyka, rozstrzyganie w sprawie skargi konstytucyjnej (45/09) oraz kontroli bezpośredniej prawa pierwotnego UE (K 3/21).

4.1. Podstawy aksjologiczne

Mimo że ilościowo „zagadnienia unijne” znalazły się w sumie już w kilkudziesięciu orzeczeniach (i wypowiedziach) TK, to jednak znacznie częściej pojawiały się one w uzasadnieniach wyroków, zdecydowanie rzadziej zaś w samych sentencjach, a w pewnych sprawach także poza zakresem zaskarżenia¹⁷. Inny kształt przybrało rozstrzygnięcie TK z 7 października 2021 r., o czym szerzej dalej¹⁸.

TK uznał, że porządek prawny UE wyrasta ze wspólnej aksjologii systemów prawnych, podzielanej przez wszystkie państwa członkowskie (sprawa 45/09). Jednocześnie TK uznał zasady pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat relacji prawa polskiego i unijnego. We wcześniejszych orzeczeniach (K 18/04, P 1/05, K 32/09, K 33/12) wskazywał, że suwerenność państwa polskiego wymaga harmonizacji zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8) i zasady przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu (art. 9). Należy tu wyraźnie podkreślić, że rozstrzygnięcia, które nie respektują obu tych zasad, nie służą suwerenności Polski i w zasadzie prowadzą do faktycznej zmiany Konstytucji, do czego TK nie ma kompetencji.

Należy podkreślić, że TK potwierdzał, iż Konstytucja zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa i jest wyłącznym źródłem wszelkiej władzy publicznej w Polsce. Trybunał uznał, że Konstytucja ma pierwszeństwo przed prawem UE zarówno pod względem ważności, jak i stosowania (K 32/09). TK uznał (K 18/04), że art. 90 ust. 3 Konstytucji gwarantuje zdolność Polski do dalszego funkcjonowania jako demokratycznego państwa, jednak członkostwo w UE nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych lub takich, których nie udaje się pogodzić z minimalnymi standardami

¹⁷ R. Grzeszczak, „Mapa” judykatury Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 781–800.

¹⁸ S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności...*, s. 817 i n. Autor wskazuje w analizie na dwa orzeczenia TK, tj. wyrok z 20.04.2020 r. oraz postanowienie z 21.04.2020 r.

gwarantującymi prawa obywatelskie w Konstytucji¹⁹. W szczególności normy Konstytucji w zakresie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, którego nie można obniżyć ani zakwestionować poprzez prawo UE. W przypadku wystąpienia niezgodności normy konstytucyjnej z normą UE, naród, jako suweren, lub organ władzy państwowej upoważniony przez Konstytucję do reprezentowania narodu, musiałby podjąć decyzję, wybierając jedną z trzech opcji: zmiany Konstytucji; uzyskiwania modyfikacji przepisów unijnych; lub ostatecznie decyzji o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej.

4.2. Rozstrzygnięcie TK z 7 października 2021 r. jako zakwestionowanie porządku integracyjnego

TK, odpowiadając na wniosek Prezesa Rady Ministrów, orzekł m.in. niekonstytucyjność kluczowych dla Unii, jako wspólnoty opartej na prawie, przepisów z TUE, w tym art. 1 akapit 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) czy art. 19 ust. 1 TUE w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – przyznaje sądom krajowym kompetencje do pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji i orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez TK za niezgodne z Konstytucją. TK zerwał tym samym z dotychczasową linią orzeczniczą – przyjazną prawu integracyjnemu. Nie wykluczył też, że w przyszłości oceni zgodność z Konstytucją orzeczeń TSUE, włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego.

To stanowisko nie mieści się w zakresie kontroli sądu konstytucyjnego, zgodnie z zasadą podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie – dokonywanie wykładni TUE należy do wyłącznej kompetencji TSUE. Rozstrzygnięcie jest sprzeczne z prawem UE, z Konstytucją RP i podjęte wadliwie, co wynika z nienależytej obsady składu orzekającego²⁰, dodatkowo przyjmuje szereg twierdzeń bez pokrycia w stanie normatywnym (polskim i europejskim) i wiedzy prawoznawczej na ich temat. Treść rozstrzygnięcia dowodzi tezy o „aneksowości” TK wobec rządu. Służy ono legalizacji niekonstytucyjnych, niezgodnych z prawem europejskim

¹⁹ O demokracji w tej części Europy zob. *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010.

²⁰ W wyroku z 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor v. Polska (4907/18) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż rozstrzygnięcie TK z udziałem osoby wybranej na miejsce już obsadzone narusza art. 6 ust. 1 EKPC i taki organ nie spełnia wymogu „sądu ustawowego”.

zmian w wymiarze sprawiedliwości oraz wywarceniu nacisku na sędziów polskich, aby pomijali wyroki TSUE i odstępowali – pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej – od badania statusu sędziów powołanych przez upolitycznioną KRS²¹.

4.3. Bezpośrednia kontrola konstytucyjności prawa pierwotnego UE

W rozstrzygnięciu z 7 października 2021 r. doszło do bezpośredniej kontroli konstytucyjności prawa pierwotnego UE. Dotąd TK nie wypowiadał się wprost, czy posiada kompetencję do bezpośredniej kontroli zgodności z Konstytucją RP prawa pierwotnego UE i tym bardziej nie wykonywał jej. Znana była oczywiście już pośrednia kontrola konstytucyjności prawa pierwotnego UE, w duchu wzorców wypracowanych przez FTK. TK uznał przed 2016 r., że jest uprawniony do dokonywania przeglądu przepisów dotyczących ratyfikacji traktatów i zastosował tę kompetencję w praktyce, a wykonanie tej kompetencji zakłada pośrednią kontrolę konstytucyjną prawa pierwotnego UE. TK wykonywał tę kompetencję w zakresie ustaw dotyczących ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego i Traktatu z Lizbony (odpowiednio K 18/04 i K 32/09).

Można też wskazać na przykłady orzeczeń, w których wcześniej TK dokonał pośredniej kontroli konstytucyjności prawa pochodnego UE. Wykonanie tej kompetencji zakłada oczywiście pośrednią kontrolę konstytucyjności prawa pochodnego UE (zob. sprawy U 6/08, K 17/16). W szczególności w sprawie P 1/05 z 27 kwietnia 2005 r. TK skorzystał z tej kompetencji w odniesieniu do ustawy transponującej decyzję ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i orzekł w zakresie, w jakim zezwalano na ekstradycję własnych obywateli, niezgodność z art. 55 Konstytucji.

Trudniejszym problemem do rozstrzygnięcia jest to, czy TK uznał swoją kompetencję do bezpośredniej kontroli konstytucyjności aktów instytucji UE (a więc np. orzeczeń TSUE). Stwierdzenie, że tak się stało, można wyinterpretować w sposób dorozumiany, obejmując też orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawie SK 45/09. TK odwołał się wówczas do przytaczanej sprawy *BVG Honeywell*, której przedmiotem była kontrola *ultra vires* orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. TK wykonał natomiast tę kompetencję w odniesieniu do bezpośrednio stosowanych aktów prawa pochodnego UE (sprawa SK 45/09, rozporządzenie 44/2001). Przebijającym w tej sprawie był wzorzec ochrony praw podstawowych

²¹ Zob. uchwała Komitetu Nauk Prawnych PAN z 12.10.2021 r. w związku z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., <https://knp.pan.pl/index.php/wykaz-dokumentow-knp-pan-podjetych-w-2021-r/246-m> (dostęp: 2.02.2022).

w ramach krajowego i unijnego porządku prawnego, na podstawie którego starano się (na wzór sądu niemieckiego) wyznaczyć „polski” standard ochrony, który nie może ulec obniżeniu czy zakwestionowaniu przez obowiązywanie prawa UE.

5. Wzorce i metodologia kontroli polskiego TK

Polski TK podkreślał swoją kompetencję do oceny czy organy UE, wydając przepisy prawa, działały w ramach powierzonych kompetencji oraz zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Gdyby uchwalenie przepisów naruszało te ramy, zasada pierwszeństwa prawa UE przestałaby obowiązywać w stosunku do nich (K 18/04). Stwierdzenie to można interpretować w sposób dorozumiany, ale z koniecznością uznania, że TK posiada ogólną kompetencję kontroli *ultra vires*. TK nigdy dotąd nie wykorzystywał tego aspektu kompetencji w swojej praktyce.

TK uznał, że ma kompetencje do badania przestrzegania przez prawo UE poziomu ochrony praw podstawowych, przewidzianego w Konstytucji, i skorzystał z tej kompetencji już w sprawie SK 45/09. TK uznał też, że dopuszczalność wnoszenia skarg konstytucyjnych przeciwko aktom instytucji unijnych jest uwarunkowana wykazaniem, że kwestionowany akt prawa pochodnego UE powoduje znaczny spadek poziomu ochrony, tj. obniża standard ochrony praw i wolności w porównaniu ze standardem ochrony gwarantowanym przez Konstytucję (SK 45/09, co pozostaje w zw. z doktryną FTK prezentowaną w sprawie *Solange II*). TK uznał, że w świetle nadrzędności Konstytucji posiada kompetencje do badania poszanowania przez prawo UE polskiej tożsamości konstytucyjnej. TK przeprowadził ten rodzaj kontroli w sprawie K 32/09 (Traktat z Lizbony).

O ile zdefiniowane przez TK aksjologiczne podstawy kontroli konstytucyjności są konserwatywne i oparte na paradygmacie formalnej hierarchicznej wyższości Konstytucji RP, to rozważania metodologiczne wypracowane w orzecznictwie przed 2016 r. były przyjazne dla prawa unijnego. TK uznał, że jego kompetencja do kontroli prawa UE jest pomocnicza w stosunku do kompetencji TSUE (SK 45/09). Stwierdził, że kontrola ta musi kierować się zasadami ostrożności i powściągliwości oraz że „wszelkie sprzeczności należy eliminować poprzez interpretację, która szanuje względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego” (SK 45/09), a dodatkowo, że wraz z wejściem Polski do UE wykształciła się zasada przyjaznej dla procesu integracji europejskiej wykładni Konstytucji (K 11/03, K 18/04, K 32/09 i K 33/12). TK uznał zatem zasadę wykładni

prawa polskiego, która faworyzuje prawo unijne (K 33/03, K 18/04, P 1/05, Kp 4/08, SK 26/08 i K 32/09). Przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego UE z Konstytucją powinien, na podstawie art. 267 TFUE, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię lub ważność przedmiotowych postanowień (SK 45/09, co zostaje w zw. z doktryną FTK ze sprawy *Honeywell*).

6. Zmiana paradygmatów w rozstrzygnięciu K 3/21

Z aksjologicznego punktu widzenia większość elementów rozstrzygnięcia K 3/21 została wyartykułowana w orzecznictwie TK jeszcze przed 2016 r. Jednak TK po raz pierwszy przeprowadził bezpośrednią kontrolę konstytucyjności prawa pierwotnego UE. Ten rodzaj kontroli rażąco narusza traktaty unijne. Pierwszy też raz TK faktycznie uznał prawo pierwotne UE za niezgodne z Konstytucją RP. Jest to przypadek rażącego naruszenia zasad leżących u podstaw istoty porządku prawnego UE (o czym była mowa w p. 4.2).

W świetle orzecznictwa TK sprzed 2016 r. stwierdzenie takiej niezgodności można było uznać za praktycznie wykluczone, biorąc pod uwagę zasadę przyjaznej prawu UE wykładni Konstytucji i aksjologicznej wspólnoty podstawowych zasad i wartości, podkreślanych wielokrotnie przez TK w orzecznictwie. Stwierdzenie niezgodności prawa unijnego z Konstytucją RP opiera się w tym przypadku na wzorcu *ultra vires*. Rozstrzygnięcie z 7 października 2021 r. opiera się jednak na chaotycznym połączeniu różnych podstaw i wzorców kontroli, a standard konstytucyjny został rozszerzony daleko poza rzeczywiste, wyraźne normy Konstytucji.

329

7. Podsumowanie

Pytaniem otwartym jest, czy rozstrzygnięcie z 7 października 2021 r. będzie kształtować sekwencję kolejnych etapów formowania się kontroli aktów unijnych. Zapewne pierwszym etapem, podobnie jak miało to miejsce w orzecznictwie FTK, może być wskazanie zakresu, w którym sąd konstytucyjny będzie (pod pewnymi warunkami) wykonywał kontrolę. Kolejnym etapem byłaby w jakimś stopniu konkretyzacja ww. zapowiedzi i dalej idące restrykcyjne podejście. Sąd konstytucyjny uściśla tu swoje

funkcje kontrolne i określa sposób ich wykonywania. Wciąż jednak jest to stan zapowiedzi stosowania kontroli. Trzecim stadium mogłoby być kształtowanie standardu wykonywania tej kontroli, co jest kluczowym etapem i *de facto*, zważywszy na treść rozstrzygnięcia, najbardziej niebezpiecznym dla statusu Polski jako członka UE. W warunkach przyjaznej prawu UE wykładni konstytucji, zapewne mało prawdopodobnym byłoby skorzystanie z tej wskazanej wcześniej kompetencji, a bardziej warunkowa rezygnacja z niej. Jednak w stanie państwa niepraworządnego – nic nie jest przesądzone, a na kształt decyzji wpływ ma polityka.