



Acta Juris Stetinensis

2023, nr 1 (vol. 42), 135–149
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2023.42-08



Wiktor Żochowski
mgr
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
e-mail: wiktorzochowski@wp.pl
ORCID:0000-0002-6304-2991



Inkongruencja polskiego ustawodawstwa z prawem europejskim w świetle najnowszego orzecznictwa TSUE, SN i TK

Streszczenie

Praca traktuje o tytułowej kolizji ustawodawstwa polskiego z prawem europejskim. Analizie poddano najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Trybunału Konstytucyjnego. Celem pracy jest zbadanie, z jakimi konsekwencjami, zarówno obecnie, jak i w przyszłości, wiążą się sprzeczne ze sobą orzeczenia. Poniższe rozważania skłaniają do przemyśleń, czy o prawidłowym wykonywaniu prawa do rzetelnego procesu można mówić w przypadku sprzeczności dwóch obowiązujących obywatela porządków prawnych.

Autor dokonał analizy przedmiotu na tle orzeczeń trybunałów europejskich oraz sądów polskich wraz z wykorzystaniem dostępnej literatury i komentarzy przy użyciu metody formalno-dogmatycznej. Metodyka pracy polegająca na konfrontacji orzeczeń przedstawiających rozbieżne stanowiska z jednoczesnym przedstawieniem opinii doktrynalnych pozwoliła autorowi na rozważenie wpływu przedstawionego stanu faktycznego na prawidłowe wykonywanie prawa do rzetelnego procesu.

Słowa kluczowe: prawo unijne, prawo polskie, sądownictwo, prawo do rzetelnego procesu

Wprowadzenie

Trwająca od przeszło czterech lat reorganizacja sądownictwa¹ zyskała rozgłos nie tylko na gruncie krajowym, lecz także europejskim i doprowadziła do konfliktu między Unią Europejską a Polską. Orzecznictwo unijne wskazuje na wadliwy i niezgodny z prawem wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Pomimo stwierdzenia przez ETPS wadliwego obsadzenia stanowisk sędziowskich i licznego poparcia ze strony doktryny w Polsce ustawodawca nie wdrożył w tym zakresie zmian, co spowodowało powstanie konfliktu na wskazany temat². Komisja Europejska jako instytucja UE pełniąca funkcje kontrolne i czuwająca nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego³ aktywnie odnosi się do przemian w polskim sądownictwie. Od czasu zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym⁴ na bieżąco analizuje reformy przeprowadzane w Polsce oraz podejmuje wobec nich działania w formie m.in. zastrzeżeń i zapytań składanych do TSUE.

Na przestrzeni ostatniego roku Komisja Europejska podniosła przeciwko Polsce zarzut łamania prawa unijnego wobec niestosowania się do zasad praworządności i wniosła skargę do TSUE⁵. Narastający konflikt, będący skutkiem omawianej reformy, doprowadził do sporej dyskusji, zarówno w Polsce, jak i Unii Europejskiej. Powstały spór komentowany jest przez wiele grup społecznych, m.in. prawników, pracowników naukowych, dziennikarzy, polityków, osoby piastujące stanowiska w Komisji Europejskiej⁶ czy nawet byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego⁷. W związku z tym można wysnuć tezę, że reforma sądownictwa stała się

1 Zob. np. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 marca 2017 r., Druk nr 1423, Warszawa, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F41F9012E295D416C12580EC006B8072/%24File/1423.pdf> (dostęp 27.01.2022); poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 grudnia 2019 r., Druk nr 69, Warszawa, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2B5623CD240138EBC12584CE006EBCDD/%24File/69.pdf> (dostęp 27.01.2022).

2 M. Okrasa, *Oświadczenie RPO w sprawie sędziów TK wybranych na prawidłowo już obsadzone stanowiska sędziowskie*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-w-sprawie-sedziow-tk> (dostęp 21.05.2022); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., K 34/15 (OTKZU 11A/2015, poz. 185); ETPCz, *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, 7 maja 2021 r.

3 M.M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, w: M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 129.

4 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1904).

5 A. Bartkiewicz, A. Słojewska, *KE zwraca się do TSUE o nałożenie kar na Polskę*, www.rp.pl/dyplomacja/art18893241-ke-zwraca-sie-do-tsue-o-nalozenie-kar-na-polske (dostęp 9.11.2021).

6 Ibidem.

7 B.T. Wieliński, *Parlament Europejski zaskarży Komisję Europejską do TSUE. Chodzi o Polskę*, <https://wyborcza.pl/7,75399,27712180,parlament-europejski-zaskarzy-komisje-europejska-do-tsue-cho>

przyczyną sporu na tle międzynarodowym, w którym bierze udział wiele różnych środowisk. Skutek ten nie powinien być zaskakujący, zważywszy, że prawo do rzetelnego procesu, niezawisłych sędziów i niezależnych sądów jest jednym z podstawowych filarów demokratycznego państwa prawa⁸.

Ujednolicony system prawny jako jedna z gwarancji praw obywatelskich

Jednym z elementarnych standardów państwa prawnego jest związanie państwa i jego organów obowiązującym prawem. Normy prawne, które w swej treści określają dopuszczalne granice ingerowania państwa w sferę praw i obowiązków obywateli, muszą być ujęte w spójnym oraz jednolitym systemie prawnym. W konsekwencji oznacza to, że wszystkie organy państwowe, a także władza wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska, są związane normami konstytucyjnymi, międzynarodowymi, a czasami nawet ponadnarodowymi⁹. Istotą takiego założenia jest zapewnienie obywatelowi pewności, że wszystkie działania podejmowane przez organy władzy państwowej są w granicach prawa. Z perspektywy orzecznictwa stanowi to gwarancję, że podczas sporu podlegającego jurysdykcji sądu polskiego strony mają świadomość obowiązującego systemu prawnego i mogą według norm przepisanych przygotować się do procesu.

Od 1 maja 2004 roku, po dobrowolnym przystąpieniu przez Polskę do Unii Europejskiej¹⁰, prawo wspólnoty stało się częścią polskiego porządku prawnego. Od tej pory w systemie źródeł prawa polskiego przepisy prawa unijnego mają co do zasady moc prawną równą przepisom ustawowym¹¹. Polski ustrojodawca na etapie tworzenia Konstytucji wprowadził ogólną normę prawną w postaci art. 90 Konstytucji RP, która stanowi podstawę do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej¹².

Na podstawie wskazanego artykułu może dojść do przekazania wyłącznie niektórych kompetencji organów władzy państwowej. Przekazanie w rozumieniu

dzi.html (dostęp 9.11.2021).

8 Z. Witkowski, *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Toruń 2021, s. 114.

9 Ibidem, s. 115–116.

10 Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (2003) (Dz. U. L 236 z 23.9.2003).

11 M. Granat, *Miejsce prawa Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa*, w: M. Granat (red.), *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 179–180.

12 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

konstytucyjnym nie oznacza ograniczenia suwerenności państwa polskiego na rzecz podmiotu międzynarodowego. Jest to przejaw suwerennego otwarcia się ustrojodawcy konstytucyjnego na możliwe i warunkowe poszerzenie katalogu aktów prawa mającego powszechnie obowiązywać na terytorium RP¹³. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków słusznie wskazał, że nowoczesna suwerenność wymaga otwarcia polskiego porządku prawnego na prawo międzynarodowe¹⁴. Takie rozumienie suwerenności potwierdza również linia orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁵. TSUE podkreśla, że państwo członkowskie dobrowolnie i na podstawie ratyfikowanego traktatu rezygnuje z wykonywania określonej kompetencji i godzi się na jej wykonywanie przez UE. W tym przypadku to omawiana możliwość powierzenia kompetencji jest wyrazem suwerenności państwa, a nie jej unicestwieniem¹⁶.

Tak sformułowany art. 90 Konstytucji miał ułatwić przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i tak też się stało. Jednakże od czasu uchwalenia Konstytucji nie zostały ustanowione dodatkowe regulacje zapewniające efektywne działanie państwa w strukturach Unii Europejskiej. Pomimo tego sądy krajowe *ex officio* wdrożyły do standardu polskiego orzecznictwa stosowanie prawa unijnego z uwagi na jego włączenie do polskiego systemu prawa. Znaczny udział w tym procesie miało również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. TSUE wydając liczne orzeczenia, przez lata stopniowo wypracowywał wiele zasad, nadając oraz pośrednio instruując sądy krajowe, w jaki sposób należy interpretować prawo unijne¹⁷. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wyinterpretowano, a następnie wdrożono takie zasady, jak wspomniane stosowanie prawa UE z urzędu przez sądy krajowe, zasadę prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym czy zasadę bezpośredniego skutku prawa unijnego¹⁸. Dwie z ostatnich zasad przez lata zapewniały stabilność w polskim orzecznictwie, które sprawnie radziło sobie z ujednoliconym systemem prawa.

13 P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, art. 90, Lex.

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r., K 33/12 (Dz.U. z 2013 r., poz. 825).

15 Sprawa C-6/64, *Costa przeciwko E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_00.html (dostęp 12.11.2021).

16 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 90*, Warszawa 2016, Legalis.

17 M.P. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Lex 2014, <https://sip-1lex-1pl-100078acz3553.han3.uci.umk.pl/#/monograph/369288049/5/baran-mariusz-p-stosowanie-z-urzedu-prawa-unii-europejskiej-przez-sady-krajowe?keyword=Baran%20Mariusz%20P,%20Stosowanie%20z%20urz%C4%99du%20prawa%20Unii%20Europejskiej%20prz> (dostęp 11.11.2021).

18 Zob. A. Sołtys, A. Wróbel (red.), *Bezpośredni skutek prawa unijnego*, Lex 2017, <https://sip.lex.pl/procedury/bezposredni-skutek-prawa-unijnego-1610618972> (dostęp 29.01.2022).

Przestrzeganie zasad stworzonych w ramach orzecznictwa i brak ich wprowadzenia do polskiego porządku prawnego stosowną regulacją ustawową po wielu latach stało się podstawą konfliktów, zarówno na poziomie obywatelskim, jak i rządowym¹⁹. Mając na uwadze przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz formalne obowiązywanie prawa wspólnotowego w Polsce, na przestrzeni lat podjęto próby wdrożenia omawianych zagadnień do obecnej Konstytucji²⁰ w ślad za innymi państwami wspólnotowymi²¹. Te jednak nigdy nie zakończyły się sukcesem i pomimo upływu 18 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w treści Konstytucji nadal nie ma regulacji w ramach omawianej materii. Na poziomie krajowym od paru lat trwa dyskusja dotycząca tego, czy i w jakim stopniu w Polsce obowiązuje zarówno prawo europejskie, jak i orzecznictwo trybunałów unijnych²². Dyskusja toczy się nadal pomimo wielu trwających²³ lub zakończonych procesów przeciwko Polsce, m.in. przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka²⁴, stanowiących jeden z praktycznych dowodów kognicji sądownictwa europejskiego w Polsce. Mając na uwadze jej eskalację na przestrzeni ostatnich lat, można przypuszczać, że tytułowy spór szybko nie przeminie, a bardziej prawdopodobna jest jego kontynuacja.

19 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. 2009, nr 32, poz. 478).

20 Zob. np. P. Radzewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej: dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010.

21 *Czy w konstytucjach innych państw są zapisy o członkostwie w UE?*, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/czy-w-konstytucjach-innych-panstw-sa-zapisy-o-czlonkostwie-w-ue> (dostęp 11.11.2021).

22 Zob. np. *TSUE nie ma prawa podważać nadrzędności polskiej Konstytucji*, www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-nie-ma-prawa-podwazac-nadrzednosci-polskiej-konstytucji; A. Deneka, *Prawo unijne a prawo krajowe. Czy Unia Europejska nami rządzi?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1456069,prawo-unijne-a-prawo-krajowe-ustawa-dyscyplinujaca-sedziow.html>; Ł. Osiński, *Czy prawo UE ma pierwszeństwo nad prawem krajowym?*, www.infor.pl/prawo/nowosci-prawne/5293139,Czy-prawo-UE-ma-pierwszenstwo-przed-prawem-krajowym.html (dostęp 20.05.2022).

23 D. Pudzianowska, *Trybunał w Strasburgu sprawdzi, czy Polska dyskryminuje pary jednopłciowe*, <https://notesfrompoland.com/2020/07/22/trybunal-w-strasburgu-sprawdzi-czy-polska-dyskryminuje-pary-jednoplciowe> (dostęp 11.11.2021).

24 Zob. np. ETPCz, *Jabłońska przeciwko Polsce*, skarga nr 24913/15, 14 maja 2020 r., ETPCz, *Kanciał przeciwko Polsce* skarga nr 37023/13, 23 maja 2019 r.

Konflikt między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a polskim ustawodawcą

Po ogłoszeniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w marcu 2021 roku nastąpiło spotęgowanie konfliktu. Sentencja orzeczenia dotyczyła prawidłowości funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa i kwestii dotyczących praworządności i legalności²⁵. Wyrok ten jest odpowiedzią na pytanie prejudycjalne, zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie możliwości rozpatrywania odwołań od uchwał KRS podjętych w przedmiocie wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego²⁶.

Trybunał orzekł, że kolejne nowelizacje ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa doprowadziły do zniesienia skutecznej kontroli sądowej rozstrzygnięć Rady o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosków o powołanie kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego, co narusza art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawo do rzetelnego procesu. TSUE orzekł, że jeżeli sąd krajowy dojdzie do konkluzji, iż zmiany ustawodawcze przeprowadzone w ramach reformy sądownictwa naruszają prawo Unii, to ma on nie tylko prawo, ale i obowiązek odstąpienia od stosowania tych zmian. W takim wypadku zdaniem Trybunału prawidłowym rozwiązaniem jest stosowanie obowiązujących wcześniej przepisów krajowych, zgodnych z prawem Unii²⁷.

Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości UE odniosła się również do wielokrotnie podkreślanej przez Trybunał zasady pierwszeństwa prawa Unii nad prawem krajowym. Wedle Trybunału omawiana zasada wymaga od sądu odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny. Zdaniem TSUE stopień zależności wyboru KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej ma duże znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy tak wybrani sędziowie mogą spełniać wymogi Unii dotyczące niezawisłości, niezależności i bezstronności²⁸.

Taka analiza spowodowała złożenie przez Prezesa Rady Ministrów wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, aby ten wydał wyrok orzekający w sprawie hierarchii aktów prawnych w Polsce. Docelowo wniosek miał sprokurować wydanie

25 Sprawa C-824/18, *A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153.

26 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 listopada 2018 r., II GOK 2/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E3FAD68B4C> (dostęp 27.01.2022).

27 Ibidem.

28 K. Sobczak, *TSUE: Brak sądowej kontroli nad decyzjami KRS sprzecznym z prawem UE*, www.prawo.pl/prawnicy-sady/odwolania-od-decyzji-krs-2-marca-wyrok-tsue,506796.html (dostęp 12.11.2021).

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym orzekłby o wyższości polskiego prawa konstytucyjnego nad prawem unijnym²⁹. Inicjatywa premiera została skrytykowana przez przedstawicieli unijnych, którzy zwrócili się do rządu polskiego o wycofanie wniosku³⁰.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do wyroków TSUE w sprawach związanych z reorganizacją wymiaru sprawiedliwości w Polsce

Konsekwencją złożonego wniosku był szeroko komentowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego³¹, w którym TK orzekł zgodnie z wnioskiem premiera o wyższości prawa polskiego nad prawem unijnym. Trybunał zważył, że przepisy TFUE³² są niezgodne z Konstytucją RP, co powoduje, że Polska traci przymiot państwa demokratycznego i autonomicznego. W uzasadnieniu orzeczenia znajdują się zarzuty względem organów Unii Europejskiej dotyczące tego, że działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach. Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu odniósł się także do wcześniej przytoczonego wyroku TSUE w sprawie Krajowej Rady Sądownictwa. Wskazał on bowiem, że orzeczenia trybunałów unijnych nie mogą przyznawać sądom krajowym dodatkowych kompetencji, nawet w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości unijnej³³.

Tak przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny stan prawny podaje w wątpliwość obowiązujący system prawa w Polsce, zważywszy na to, że Polska jest nadal państwem członkowskim Unii Europejskiej. Pomimo wyroku Trybunału w praktyce prawo unijne pozostaje nadal wiążące. Skutkiem omawianej sytuacji jest powstanie dualizmu prawnego, czego konsekwencją jest zachwianie wielu podstawowych praw obywatelskich, w tym prawa do sprawiedliwego i rzetelnego procesu.

29 Premier złożył wniosek do TK o wyższości konstytucji nad prawem unijnym, www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8130878,premier-wniosek-tk-konstytucja-prawo-unijne.html (dostęp 11.11.2021); Premier Morawiecki złożył do TK wniosek ws. wyższości Konstytucji RP nad prawem unijnym, www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art204781-premier-morawiecki-zlozyl-do-tk-wniosek-ws-wyzszosci-konstytucji-rp-nad-prawem-unijnym (dostęp 11.11.2021).

30 J. Łukaszewski, *Bruksela prosi polski rząd o wycofanie z TK wniosku o wyższości prawa polskiego nad unijnym*, <https://wyborcza.pl/7,75399,27183553,bruksela-prosi-ziobre-o-wycofanie-wniosku-do-tk-ws-wyzszosci.html> (dostęp 11.11.2021).

31 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r., K 3/21 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1852).

32 Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30, ze zm.).

33 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r., K 3/21 (Dz.U. z 2021 r., poz. 1852).

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP daje wyraz woli ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zgodnie z dyrektywą interpretacyjną istnieje zakaz zawężającej wykładni. Z powodu braku zastrzeżeń konstytucyjnych należy przyjąć, że do sądu można się zwrócić ze sprawą prawną każdego rodzaju, wynikającą z obowiązujących norm prawnych, przy realizacji których wyniki kontrowersje lub odnośnie do których pragnie się uzyskać sądownie stwierdzoną ochronę prawną³⁴.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego może spowodować, że w polskim orzecznictwie dojdzie do destabilizacji i niepewności, ponieważ jedna część sądów może powoływać się wyłącznie na prawo polskie na podstawie wyroku TK, a druga na zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Jest to wręcz groteskowa sytuacja, ponieważ w obecnym porządku prawnym oba uzasadnienia sądów byłyby poprawne. Analizując wyrok Trybunału, należałoby przyjąć, że Trybunał nie dostrzegł, iż kompetencyjna wyłączność państw członkowskich do regulowania sądownictwa nie wyklucza możliwości, że regulacje te naruszą prawo unijne. W takim przypadku powstaje właściwość TSUE do orzekania o takim naruszeniu³⁵. Podkreślić należy, że samo orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu prawa Unii Europejskiej nie pozbawia tego przepisu mocy obowiązującej, ponieważ żadne państwo wspólnoty nie może podjąć takiej decyzji. Może to jednak wykluczyć stosowalność tego przepisu w prawie krajowym lub też stworzyć sytuację naruszenia prawa unijnego, co uruchamiałoby kognicję TSUE oraz mogłoby spowodować poważne konsekwencje polityczne³⁶. Jednym ze sposobów na uniknięcie takiej sytuacji mogłoby być skierowanie przez TK przed wydaniem wyroku pytania prejudycjalnego do TSUE na podstawie art. 267 ust. 3 TFUE. Jest to instrument przystający do unijnych standardów, który daje możliwość rozwiązania wątpliwości dotyczących interpretacji norm prawa unijnego³⁷. W przedstawionej sprawie został on jednak pominięty, a TK na wniosek premiera samodzielnie rozstrzygnął o omawianym problemie.

Orzeczenie Trybunału nie zapadło w sposób jednogłośny. W jednym ze zdań odrębnych podniesiono, że orzecznictwo unijnie nie narzuca jedyne go możliwego sposobu zorganizowania ustroju władzy sądowniczej i postępowania przed sądami w Polsce. Oznacza to, że w tym zakresie nie pozbawia polskiego prawodawcy

34 P. Sarnecki, L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, Warszawa 2016, art. 45, Lex.

35 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 504.

36 Ibidem, s. 508.

37 A. Kustra-Rogatka, *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11, s. 4–10.

przysługującej mu kompetencji decyzyjnej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zastrzega sobie natomiast możliwość oceny tego, czy efekt rozwiązań przyjętych przez Polskę daje rękojmię skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych traktatami Unii Europejskiej. Polska zobowiązała się do poszanowania omawianej kompetencji TSUE, ratyfikując traktat o Unii Europejskiej w brzmieniu przyjętym w traktacie z Lizbony, który nakłada *expressis verbis* na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych traktatami UE³⁸. Mając na uwadze powyższe, stosownym jest podnoszenie, że wyrok ten zmierza do wywołania skutków wewnątrz krajowych i ma na celu uniemożliwienie sądom stosowania wykładni przepisów europejskich ustalonej przez TSUE. Takie działania mogą spowodować powstanie chaosu prawnego, godzącego w art. 2 Konstytucji, który formułuje zasadę demokratycznego państwa prawa³⁹.

Jednym z zarzutów formułowanych wobec wyroku jest wykroczenie Trybunału poza swoje kompetencje wynikające z art. 188 Konstytucji RP. TK w świetle wskazanego przepisu jest nieuprawniony do orzekania o niekonstytucyjności wskazanego przez Prezesa Rady Ministrów sposobu rozumienia art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. Pomimo podjętych prób zastosowania różnych interpretacji wniosku i ukazania go jako problemu konstytucyjnego przez Trybunał, faktycznie jest on problemem pozornym. Chociaż została przyjęta zakresowa formuła sentencji, wyrok *de facto* prowadzi do objęcia przez TK kontroli orzeczeń TSUE. Należy też wskazać, że omawiane rozstrzygnięcie przekracza zakres kognicji TK, a decyzja o zakresowej formule sentencji jest próbą uniknięcia zarzutu dokonywania wykładni prawa UE⁴⁰.

Takie założenia pozostają także w sprzeczności z dotychczasową linią orzecznictwa Trybunału. W wyroku z dnia 11 maja 2005 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nie może on czynić przedmiotem dokonywanej przez siebie bezpośredniej oceny konstytucyjności wypowiedzi orzecznicych Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Niezależnie bowiem od elementów subiektywnych w „odczytaniu” i ustaleniu tejże „linii”, co z natury prowadzić może do nader zróżnicowanych rezultatów, ocena orzecznictwa jakiegokolwiek organu jurysdykcyjnego Wspólnot

38 Sędzia Trybunału Konstytucyjnego Piotr Pszczółkowski: pełny tekst zdania odrębnego w sprawie K 3/21, w zapisie wideo, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/19939> (dostęp 11.11.2021).

39 Ibidem.

40 A. Kustra-Rogatka, *Kontrola...*; M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 4–11.

Europejskich pozostaje jednoznacznie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, ściśle określoną w art. 188 Konstytucji⁴¹.

Stanowisko Sądu Najwyższego wobec reorganizacji sądownictwa w Polsce

Podkreślić należy także zmiany w linii orzeczniczej Sądu Najwyższego na przestrzeni ostatnich dwóch lat. Początkowo SN podzielał stanowisko europejskiego Trybunału, orzekając m.in., że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem w rozumieniu prawa UE. Sąd Najwyższy orzekł, że KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym, a wykładnia zawarta w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 roku⁴² wiąże każdy sąd w Polsce, a także każdy organ władzy państwowej⁴³. W sprawie KRS Sąd Najwyższy podjął również uchwałę⁴⁴, która stanowiła, że wadliwość procesu powoływania sędziów przez KRS prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardów niezawisłości i bezstronności. W praktyce oznaczało to, że każde orzeczenie podjęte przez sąd, w składzie którego zasiadał sędzia wybrany przez nową KRS, było nieważne z uwagi na „nienależytą obsadę sądu”.

Podjęte działania przez Sąd Najwyższy spotkały się z reakcją premiera rządu, który złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności podjętej przez Sąd Najwyższy uchwały⁴⁵. Konsekwencją omawianego wniosku był wyrok Trybunału⁴⁶, który orzekł o niekonstytucyjności uchwały SN i umożliwił dalsze funkcjonowanie KRS, jak i sędziów przez nią wybranych.

41 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., K 18/04, pkt 9.1. (OTKZU 5A/2005, poz. 49); A. Kustra-Rogatka, *Kontrola...*

42 Sprawa C-585/18 A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, ECLI:EU:C:2018:977.

43 Wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20po%207-18-2.pdf (dostęp 27.01.2022).

44 Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA-I-4110-1/20, www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=598-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia (dostęp 27.01.2022).

45 M. Mikowski, M. Roszak, *Premier skierował do TK wniosek ws. oceny niezależności KRS przez sądy*, www.pap.pl/aktualnosci/news%2C580274%2Cpremier-skierowal-do-tk-wniosek-ws-oceny-niezaleznosci-krs-przez-sady.html (dostęp 13.11.2021).

46 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20 (M.P. 2020, poz. 376).

Pomimo krytyki ze strony środowiska prawniczego⁴⁷ przytoczony wyrok używał walor ostateczności oraz prawomocności, wpływając na dalsze funkcjonowanie orzecznictwa. W chwili obecnej wydaje się, że Sąd Najwyższy pozostaje bierny wobec spraw związanych z omawianym sporem, ograniczając się jedynie do orzekania wewnątrz krajowego, na tematy unikające sporów politycznoprawnych. Pomimo tego można odnieść wrażenie, że obecnie w Sądzie Najwyższym przeważa stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Dowodami potwierdzającymi postawioną tezę jest m.in. stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, która wyraziła pełne przekonanie na temat prawidłowego wyboru sędziów wybranych przez nową Krajową Radę Sądownictwa⁴⁸, przytaczając wyroki TK jako dowód prawidłowego ich powołania.

Warto również wyróżnić zadane pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Najwyższy o ustalenie hierarchicznej zgodności norm Traktatu o Unii Europejskiej, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dodatkowo we wniosku pojawiły się również pytania o hierarchię kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o Sądzie Najwyższym w polskim porządku prawnym⁴⁹. Taka działalność SN znacznie różni się od autonomicznej i samodzielnej aktywności Sądu Najwyższego, która była uwidoczniła na początku sporu.

Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Truizmem jest stwierdzenie, że obecny konflikt w poważny sposób może wpłynąć na wykonywanie funkcji przez sądownictwo w Polsce. Utrwalający się dualizm porządku prawnego, w ramach którego wiążące jest zarówno prawo krajowe, jak i unijne, może w znacznym stopniu zachwiać obywatelskim zaufaniem do władzy sądowniczej. Trwający konflikt skutkuje również czasowym paraliżem podstawowych uprawnień każdego obywatela, jakim jest prawo do rzetelnego

⁴⁷ Zob. np. wypowiedzi prof. M. Gersdorf, prof. M. Matczaka i innych; Ł. Woźnicki, *Trybunał Konstytucyjny: Uchwała SN jest niekonstytucyjna. Projekt wyroku przygotował Piotrowicz*, <https://wyborcza.pl/7,75398,25882487,trybunal-przylebskiej-ocenia-uchwale-sadu-najwyzszego-w-roli.html> (dostęp 13.11.2021).

⁴⁸ *Stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dr hab. Małgorzaty Manowskiej w związku z przypadkami orzeczniczego podważania powołań sędziowskich z dnia 22 października 2021 roku*, www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=793-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia (dostęp 13.11.2021).

⁴⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 4 listopada 2021 r., III CSKP 179/21, www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczzenia3/iii%20cskp%20179-21.pdf (dostęp 27.01.2022).

i sprawiedliwego procesu czy prawo do rozpatrzenia swojej sprawy przez niezawisłych sędziów i niezależny sąd.

Zrzeczenie się przez Polskę pewnej sfery kompetencji było całkowicie dobrowolne oraz nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne i w każdej chwili może zostać cofnięte⁵⁰. W związku z powyższym *de lege ferenda* należy postulować przywrócenie równowagi w polskim porządku prawnym i orzekanie zgodnie z prawem unijnym oraz krajowym. Postawiony cel można osiągnąć poprzez wypracowanie jednolitego orzecznictwa krajowego uwzględniającego ponownie miejsce norm unijnych w hierarchii prawa polskiego w stosunku nadrzędnym do ustaw krajowych w przypadku ich kolizji⁵¹.

W celu uzyskania postawionych celów konieczne jest podjęcie działań o wieloetapowym charakterze. Konwalidacja całego systemu może zostać osiągnięta dzięki powołaniu komisji eksperckiej, której zadaniem byłaby kompleksowa analiza wszystkich możliwych do przyjęcia rozwiązań oraz wybór najodpowiedniejszego. Ponadto niezwykle istotnym czynnikiem byłaby organizacja licznych dyskursów społecznych z udziałem pracowników naukowych i sędziów. W ten sposób wszystkie strony mogłyby razem uczestniczyć w dyskusji na temat przyszłego kształtu polskiego porządku prawnego. Konsultacja porządku prawnego z różnymi grupami społecznymi oraz dopuszczenie do głosu obywateli z całą pewnością skutkowałyby korzystniejszą opinią publiczną na temat przeprowadzanych zmian. Ponadto udział społeczeństwa w procesie przekształcenia doprowadziłby także do częściowego rozłożenia odpowiedzialności za zmiany, gdyż żadna grupa społeczna nie mogłaby podnosić, że zostały one wprowadzone bez uprzedniego dopuszczenia społeczeństwa do głosu. Oprócz tego nastąpiłoby odpolitycznienie ustawodawstwa sądowego, w szczególności jeśli postulaty różnych grup i ekspertów znalazłyby odzwierciedlenie w końcowej wersji ustaw.

Pochylając się nad konfliktem zasady legalizmu z zasadą pewności i obrotu prawa, warto skierować uwagę na regułę panującą w systemie *common law*, zwaną *de facto doctrine*. W myśl *de facto doctrine* czynności sędziego, który został powołany na urząd niezgodnie z prawem, lecz spełniał kryteria dla prawidłowego powołania i nie był świadom bezprawności otrzymanej nominacji, pozostają ważne. Jej celem jest ochrona zaufania do obywateli, ponieważ ogranicza możliwość podnoszenia

50 P. Radziewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucja...*

51 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. A. Deklaracje odnoszące się do postanowień Traktatów, 17. Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa (Dz. Urz. UE 2007/C 306/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FAFI%2FDCL%2F17> (dostęp 29.01.2022).

przez stronę zarzutu nieważności rozstrzygnięcia, które zostało wydane przez sędziego powołanego niezgodnie z prawem⁵².

Z uwagi na powyższe należy postulować, by zasadę *de facto doctrine* wywodzić z przewidzianej w polskiej konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie konstytucyjne zasady są jedynie fundamentem dla większości norm wywodzących się z ich pierwotnego brzmienia. Nie powinno zatem stanowić problemu opracowanie nowej reguły w systemie prawa polskiego, która w swym założeniu przystawałaby do konstytucyjnych wartości.

Bibliografia

- Baran M.P., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Lex 2014.
- Bartkiewicz A., Słojewska A., *KE zwraca się do TSUE o nałożenie kar na Polskę*, www.rp.pl/dyplomacja/art18893241-ke-zwraca-sie-do-tsue-o-nalozenie-kar-na-polske.
- Czy w konstytucjach innych państw są zapisy o członkostwie w UE?*, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/czy-w-konstytucjach-innych-panstw-sa-zapisy-o-czlonkostwie-w-ue>.
- Deneka A., *Prawo unijne a prawo krajowe. Czy Unia Europejska nami rządzi?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1456069,prawo-unijne-a-prawo-krajowe-ustawa-dyscyplinujaca-sedziow.html>.
- Drozd S., *W zasadach jest ratunek dla sądownictwa*, www.rp.pl/opinie-prawne/art19155501-stanislaw-drozd-w-zasadach-jest-ratunek-dla-sadownictwa.
- Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Granat M., *Miejsce prawa Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa*, w: M. Granat (red.), *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019.
- Kenig-Witkowska M.M., Łazowski A., Ostrihansky R. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kustra-Rogatka A., *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11.
- Łukaszewski J., *Bruksela prosi polski rząd o wycofanie z TK wniosku o wyższości prawa polskiego nad unijnym*, <https://wyborcza.pl/7,75399,27183553,bruksela-prosi-ziobre-o-wycofanie-wniosku-do-tk-ws-wyzszosci.html>.

⁵² S. Drozd, *W zasadach jest ratunek dla sądownictwa*, www.rp.pl/opinie-prawne/art19155501-stanislaw-drozd-w-zasadach-jest-ratunek-dla-sadownictwa (dostęp 9.12.2021).

- Mikowski M., Roszak M., *Premier skierował do TK wniosek ws. oceny niezależności KRS przez sądy*, www.pap.pl/aktualnosci/news%2C580274%2Cpremier-skierowal-do-tk-wniosek-ws-oceny-niezaleznosci-krs-przez-sady.html.
- Okrasa M., *Oświadczenie RPO w sprawie sędziów TK wybranych na prawidłowo już obsadzone stanowiska sędziowskie*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-w-sprawie-sedziow-tk>.
- Osiński Ł., *Czy prawo UE ma pierwszeństwo nad prawem krajowym?*, www.infor.pl/prawo/nowosci-prawne/5293139,Czy-prawo-UE-ma-pierwszenstwo-przed-prawem-krajowym.html.
- Premier Morawiecki złożył do TK wniosek ws. wyższości Konstytucji RP nad prawem unijnym*, www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art204781-premier-morawiecki-zlozyl-do-tk-wniosek-ws-wyzszosci-konstytucji-rp-nad-prawem-unijnym.
- Premier złożył wniosek do TK o wyższości konstytucji nad prawem unijnym*, www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8130878,premier-wniosek-tk-konstytucja-prawo-unijne.html.
- Pudzianowska D., *Trybunał w Strasburgu sprawdzi, czy Polska dyskryminuje pary jedнопłciowe*, <https://notesfrompoland.com/2020/07/22/trybunal-w-strasburgu-sprawdzi-czy-polska-dyskryminuje-pary-jednoplciowe>.
- Radzewicz P. (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej: dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010.
- Radzewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, art. 90, Lex.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 90*, Warszawa 2016, Legalis.
- Sarnecki P., w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, Warszawa 2016.
- Sobczak K., *TSUE: Brak sądowej kontroli nad decyzjami KRS sprzeczny z prawem UE*, www.prawo.pl/prawnicy-sady/odwolania-od-decyzji-krs-2-marca-wyrok-tsue,506796.html.
- Sołtys A., Wróbel A. (red.), *Bezpośredni skutek prawa unijnego*, Lex 2017.
- TSUE nie ma prawa podważać nadrzędności polskiej Konstytucji*, www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/tsue-nie-ma-prawa-podwazac-nadrzednoscipolskiej-konstytucji.
- Wielński B.T., *Parlament Europejski zaskarży Komisję Europejską do TSUE. Chodzi o Polskę*, <https://wyborcza.pl/7,75399,27712180,parlament-europejski-zaskarzy-komisje-europejska-do-tsue-chodzi.html>.
- Witkowski Z., *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serwaniec (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Toruń 2021.

Woźnicki Ł., *Trybunał Konstytucyjny: Uchwała SN jest niekonstytucyjna. Projekt wyroku przygotował Piotrowicz*, <https://wyborcza.pl/7,75398,25882487,trybunal-przylebskiej-ocenia-uchwale-sadu-najwyzszego-w-roli.html>.

Incongruence of Polish legislation with European law in the light of most recent decisions of the CJEU, the Polish Supreme Court and the Polish Constitutional Tribunal

Abstract

This study talks about a collision between Polish legislation and European law by analysing the latest case law of the Polish Supreme Court, the Court of Justice of the European Union and the Polish Constitutional Tribunal. The aim of this study is to investigate the consequences of conflicting judgments, both from the current perspective and in view of the future. This discussion constitutes a basis for reflecting whether the correct exercise of the right to a fair trial may be considered in the case of a contradiction between two legal orders applicable to a citizen.

The author analyses this subject matter against judgments of European tribunals and Polish courts, using the available literature and commentaries and investigating the law in force. The methodology of the work consisting in confronting judgments that present divergent positions with the simultaneous presentation of scholarly opinions will allow the author to scrutinize the impact of the presented facts on the correct exercise of the right to a fair trial.

Keywords: European Union law, Polish law, judiciary, right to a fair trial

CYTOWANIE

Żochowski W., *Inkongruencja polskiego ustawodawstwa z prawem europejskim w świetle najnowszego orzecznictwa TSUE, SN i TK*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 1 (vol. 42), 135–149, DOI: 10.18276/ais.2023.42-08.