

TK: Działanie organów UE poza granicami kompetencji przekazanych przez RP - są niezgodnie z Konstytucją (komunikat prasowy)

- Trybunał Konstytucyjny informuje:

1. W wyroku z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku Prezesa Rady Ministrów, uznał, że próba ingerencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w polski wymiar sprawiedliwości narusza zasadę praworządności, zasadę nadrzędności Konstytucji oraz zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Trybunał stwierdził, że kompetencje organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą wykonywać organy, którym Polska ich nie przekazała, a stosowanie w Polsce, w oparciu o wyroki TSUE, pozakonstytucyjnych norm prawnych przed Konstytucją lub sprzecznie z Konstytucją oznacza utratę przez Polskę suwerenności prawnej.

Zdaniem TK, kształtowanie ustroju wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej należy do polskiej tożsamości konstytucyjnej. W związku z tym nigdy nie zostało ono przekazane na rzecz Unii Europejskiej i pozostaje wyłączną kompetencją polskiego prawodawcy. Ponadto, zgodnie z przepisami Konstytucji, nigdy do takiego przekazania nie może dojść. Trybunał stwierdził, że wyroki TSUE, ingerujące w ustroj polskiego sądownictwa, wkroczyły, poza kompetencjami UE, w sferę polskiej tożsamości konstytucyjnej.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku. Niezgodne z Konstytucją jest działanie organów UE poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach i stanowiąca tego konsekwencją utrata przez Konstytucję cech najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, mającego pierwszeństwo obowiązywania i stosowania.

Trybunał Konstytucyjny uznał, podobnie jak w wyroku z 2005 r. o sygn. K 18/04, pod przewodnictwem ówczesnego Prezesa TK Marka Safjana, iż efektem przekazania kompetencji na rzecz UE nie może być sytuacja, w której Polska nie jest w stanie funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Suwerenne państwa członkowskie, przekazując Unii kompetencje dla realizacji wspólnych celów, godzą się aby prawo tworzone przez Unię Europejską działało bezpośrednio w państwach członkowskich, czyniąc w ten sposób wyłom w dotychczasowym rozumieniu suwerenności prawnej państw. Żadne z państw członkowskich nie wykonuje zatem swoich praw w sposób kategorycznie suwerenny, gdyż wykonywanie suwerennych praw przez każde państwo członkowskie musi być w pewnym sensie ograniczone zakresem kompetencji przekazanych na rzecz Unii Europejskiej. Trzeba jednak podkreślić, że Unia Europejska jako powiernik tych kompetencji musi je wykonywać z poszanowaniem tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich oraz w ramach zasad proporcjonalności i subsydiarności.

Rozgraniczenie pomiędzy obszarem kompetencji przekazanych, a obszarem kompetencji pozostających w wyłącznej dyspozycji państw członkowskich jest istotne także dla określenia granic działania tzw. zasady pierwszeństwa prawa UE. Jest oczywiste, że prawo to może działać w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 91 Konstytucji bezpośrednio i z pierwszeństwem przed ustawami jedynie w ramach kompetencji przekazanych, co Trybunał stwierdził już wcześniej w wyrokach o sygn.: K 18/04, K 32/09 i ostatnio w wyroku P 7/20. Dopuszczenie do stanu rzeczy, w którym Unia Europejska tworzy normy adresowane wobec Polski poza obszarem kompetencji przekazanych oraz nadawanie tym normom walorów bezpośrednio pierwszeństwa, nie tylko przed ustawami krajowymi, ale również przed Konstytucją, oznacza utratę suwerenności prawnej. Trybunał kategorycznie stwierdził, że żaden organ Rzeczypospolitej Polskiej nie może na to pozwolić.

Trybunał stwierdził, że legitymacja organów UE do stanowienia norm obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej istnieje tylko w takim zakresie, w jakim polski suweren, tzn. naród, wyraża na to zgodę, na co zwrócił już uwagę TK we wcześniej cytowanym wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. K 18/04). Trzeba bowiem pamiętać, że obywatele polscy, podobnie jak obywatele innych państw członkowskich, nie mają bezpośredniego wpływu na wybór członków organów Unii Europejskiej, w tym sędziów TSUE.

3. Trybunał stwierdził również niekonstytucyjność art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku. W związku z powyższym, w oparciu o prawo UE, polskie sądy nie mogą pomijać przepisów Konstytucji w trakcie orzekania oraz wydawać orzeczeń na podstawie przepisów uchylonych przez Trybunał Konstytucyjny lub Sejm. Ponadto TK stwierdził niekonstytucyjność art. 19 ust. 1 akapit drugi oraz art. 2 TUE, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku. Oznacza to, iż sądy polskie nie mogą kontrolować legalności procedury powołania sędziego, w tym aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu Prezydentowi kandydatury na urząd sędziego, odmawiając uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziego przez Prezydenta.

Art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi, że państwa członkowskie zobowiązują się zapewnić skuteczną ochronę prawną w dziedzinach objętych prawem Unii. Z tak sformułowanego przepisu TSUE wywodzi swoją kompetencję do orzekania w przedmiocie ustroju polskich sądów. Jednak, wśród kompetencji przekazanych przez Polskę na rzecz UE nie ma kształtowania organizacji ani ustroju sądownictwa. Nie ma też wątpliwości, że państwa członkowskie, jako suwerenne strony traktatów, określając granice kompetencji przekazywanych Unii, nie upoważniły organów Unii, ani do domniemania kompetencji, ani też do wprowadzanie nowych kompetencji z kompetencji istniejących.

4. W nauce prawa, w oparciu o orzecznictwo TK, formułuje się niekiedy tezę, iż w przypadku stwierdzenia nieusuwalnej kolizji między prawem UE a polską Konstytucją możliwe są następujące konsekwencje: zmiana konstytucji, zmiana prawa europejskiego albo wystąpienie z UE. Twierdzenie takie można by uznać za dopuszczalne w retoryce akademickiej, natomiast w praktyce nie jest ono trafne. Przede wszystkim, kolizja nieusuwalna występuje bardzo rzadko, jeżeli w ogóle istnieje poza teorią prawa. Oczywiście zatem zachowaniem się w przypadku kolizji norm stanowionych jest wzajemny szczerzy dialog, co wynika z zasady lojalności i europejskiej kultury.

5. Należy na koniec przypomnieć, że zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, system źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej wykazuje budowę hierarchiczną. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, takie jak TUE, znajdują się w tej hierarchii poniżej Konstytucji, która jest najwyższym prawem w polskim systemie źródeł prawa. Stanowiąc część polskiego systemu źródeł prawa od momentu ratyfikacji i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, umowa międzynarodowa musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją.

Zatem Traktat o Unii Europejskiej, jak każda umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, stał się częścią polskiego systemu prawnego z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw i wskutek jego ratyfikacji. W hierarchii źródeł prawa Traktat o Unii Europejskiej znajduje się więc w polskim systemie prawnym poniżej Konstytucji, tak jak każda ratyfikowana umowa międzynarodowa i jak każda część polskiego systemu prawnego, musi być zgodny z Konstytucją. Weryfikacja, czy jest on zgodny z Konstytucją, w całości lub w części, należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego kognicja – zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji – obejmuje orzekanie w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją.

6. Trybunał zajmuje w polskim systemie naczelnych organów władzy publicznej rolę szczególną; stojąc na straży Konstytucji – aktu prawnego fundującego polski system normatywny, stoi na straży rudymentów bezpieczeństwa i porządku prawnego, a przez to w istocie suwerenności państwa polskiego.

Według ugruntowanego stanowiska TSUE jego orzecznictwo nie tylko rozwija, ale i współtworzy porządek prawny UE, a w konsekwencji państw członkowskich Unii, w tym Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ wszelkie prawo UE jako hierarchicznie podległe Konstytucji RP, objęte jest kognicją Trybunału, należy skonstatować, że nie tylko akty normatywne w rozumieniu określonym w orzecznictwie TSUE, ale samo to orzecznictwo, jako część porządku normatywnego UE, będzie podlegało, z punktu widzenia zgodności z najwyższym aktem prawa w Polsce – Konstytucją RP, ocenie Trybunału.

Trybunał w duchu zasad lojalnej współpracy, dialogu, wzajemnego szacunku oraz wsparcia powstrzymuje się od wykonywania tej konstytucyjnej kompetencji. Niemniej jeżeli praktyka progresywnego aktywizmu TSUE, polegająca w szczególności na wkraczaniu w wyłączne kompetencje organów państwa polskiego, na podważaniu pozycji Konstytucji jako najwyższego rangą aktu prawnego w polskim systemie prawnym, na kwestionowaniu powszechnej mocy obowiązywania i ostateczności wyroków Trybunału, wreszcie na poddawaniu wątpliwości statusu sędziów Trybunału, nie zostanie zaniechana, Trybunał nie wyklucza, że skorzysta z rzeczonyj kompetencji i podda ocenie zgodności z Konstytucją orzeczenia TSUE, włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego.