

Opinia dla Ministerstwa Sprawiedliwości¹ w sprawach:

1. oceny regulacji zawartej w art 107 par. 1 pkt 1 projektu Ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. dot. ustawy o Sądzie Najwyższym i inne w kontekście zasady pierwszeństwa prawa UE, z uwzględnieniem hierarchii źródeł prawa ujętych w Konstytucji RP

oraz

2. odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku wątpliwości sędziego co do zgodności ustawy z Konstytucją RP lub prawem unijnym sędzia jest on uprawniony do odmowy stosowania ustawy, czy też powinien w tej sprawie zwrócić się w pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego?

I. Uwagi ogólne.

Tytułowy *Projekt ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* będzie w niniejszej opinii przywoływany jako „Projekt ustawy” lub po prostu - „Projekt”.

Zakres przedłożonej opinii jest bezpośrednio związany z postawionymi wyżej, szczegółowymi zagadnieniami, przy czym – poza oceną przewinień dyscyplinarnych wymienionych w art. 107§1 będzie dotyczył także identycznych deliktów wskazanych w art. 72§1, jeśli popełnią je sędziowie Sądu Najwyższego. Takie rozszerzenie wydaje się uzasadnione z uwagi na identyczne brzmienie obydwu przepisów. Zatem wszelkie uwagi sformułowane w niniejszej opinii wobec treści art. 107§1 odnoszą się automatycznie do art.72§1 Projektu.

¹ Niniejsza opinia została przygotowana w oparciu o obowiązujący stan prawny oraz literaturę przedmiotu. Uwzględniła także doświadczenia autorki, jako wykładowcy akademickiego w zakresie prawa publicznego, głównie międzynarodowego oraz prawa europejskiego oraz jej doświadczenia praktyczne zdobyte podczas procesu dostosowania prawa polskiego do standardów UE w czasie, gdy kierowała Senacką Komisją Spraw Zagranicznych i Europejskich (2001-2004); uczestniczyła w pracach nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy w ramach Konwentu Europejskiego (2002-2003), a także - gdy jako poseł do PE brała czynny udział w pracach Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego (2004-2009), monitorującej m.in. wprowadzanie w życie tzw. Traktatu Lizbońskiego.

Natomiast nie będzie przedmiotem oceny art. 37§2 ujęty w punkcie 2 Projektu, a to z uwagi na odniesienie do sędziów sądów wojskowych. I chociaż przytoczony w tym przepisie tekst jest niemal identyczny z treścią wymienionych wcześniej deliktów dyscyplinarnych, to jednak nie z nimi tożsamy (pojawia się tu dodatkowy delikt, tj. „5) *naruszenie dyscypliny wojskowej oraz zasad honoru i godności żołnierskiej*”). Analogiczną zbieżność można też dostrzec w propozycjach Projektu opisujących delikty popełniane przez inne grupy przedstawicieli szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości np. prokuratorów (art. 137§1Projektu). Zgodnie jednak z zakresem przedmiotowym opinii, tego typu przypadki nie będą przedmiotem analizy, chociaż z uwagi na wyraźne podobieństwo ich treści, można się pokusić o daleko idącą analogię.

Należy przy tym zaznaczyć, że wiodące artykuły opisujące delikty popełniane przez sędziów (107§1 oraz 72§1) są w Projekcie uzupełnione katalogiem sankcji, uzależnionych od wagi deliktu. Ta część dotycząca skutków przewinień służbowych, czyli rodzajów sankcji, także nie będzie w niniejszej opinii przedmiotem oceny.

Na marginesie należy jednak zaznaczyć, iż niektóre propozycje zmian mogą być odebrane jako tzw. „ukryta sankcja” i powodować w przyszłości kłopotliwe konsekwencje dla nie tylko dla bezpośrednio zainteresowanych, ale także dla niektórych organów państwa. Taki charakter może mieć propozycja zmiany przewidziana w art. 56 § 2 dotyczącym wysokości uposażenia sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratorских, gdy kończąc służbę przechodzą w stan spoczynku. Z tekstu przepisu nie bardzo wiadomo, jak ta propozycja ma się do praw już nabytych, a także - czy trudne do wytlumaczenia kryterium 20-letniej służby właśnie w niektórych zawodach prawniczych, uprawniające do „pełnego” uposażenia, nie będzie skutkowało licznymi skargami do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trudno także przewidzieć, czy zniweluje te obawy mechanizm zabezpieczający w takich przypadkach dolną granicę tego świadczenia, zapisany w art. 56§3 Projektu. A może po prostu warto zaznaczyć, że powyższy przepis nie narusza praw nabytych. Nie każdy przecież musi od razu skojarzyć tę sytuację z art. 3 k.c. dotyczącym zakazu retroakcji.

Nie będzie także przedmiotem opinii ani ocena momentu (czas) skierowania (wniesienia) tego Projektu legislacyjnego do łaski marszałkowskiej, ani też podmiot, który tego dokonał czy też tryb wybrany dla jego przedłożenia Sejmowi.

II. Ocena art. 107 § 1 Projektu w kontekście prawa UE oraz Konstytucji RP.

W punkcie 33 Projektu (art. 107 § 1) przedstawiono rodzaje (typy) przewinień dyscyplinarnych, w razie popełnienia których sędzia może się narazić na odpowiedzialność dyscyplinarną. Proponowany przepis otrzymał następujące brzmienie:

„Art. 107. § 1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania.
- 4) działania o charakterze politycznym;
- 5) uchybienie godności urzędu.”;

Powyższy przepis koresponduje bezpośrednio z wcześniej zamieszczonym (pkt 8 Projektu) art. 72 § 1 formułującym analogiczne sankcje wobec sędziów Sądu Najwyższego:

„Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania.
- 4) działania o charakterze politycznym;
- 5) uchybienie godności urzędu”.

Z uzasadnienia przedłożonego Projektu można wywnioskować, iż wprowadzenie proponowanych zmian (czyli uszczegółowienie przypadków w których sędziowie mają być dyscyplinowani) ma na celu wprowadzenie środków zaradczych wobec sporu, głównie politycznego, toczącego się w Polsce wokół organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Faktem jest, iż wymiar sprawiedliwości znalazł się ostatnio w głębokim kryzysie.

Po wyroku TSUE z 19 listopada br., a następnie wydanym niemal bezpośrednio po nim wyroku Izby Pracy SN w składzie trzech sędziów, kwestionującym inne organy konstytucyjne oraz po kilku przypadkach bezprecedensowej reakcji niektórych składów orzekających odmawiających rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi spraw, sytuacja stron sporu oczekujących rozstrzygnięcia w ich sprawie zdecydowanie się pogorszyła. W podobnej sytuacji znaleźli się kandydaci na sędziów i asesorów oczekujący na zaopiniowanie ich kandydatur w związku ze staraniami o objęcie stanowiska w wymiarze sprawiedliwości lub oczekiwanym awansem zawodowym. Odmowa zaopiniowania tych kandydatur i przekazania dokumentacji do dalszego etapu procesu awansowego, czyli odmowa wypełnienia obowiązku nałożonego na sędziowskie gremia mocą ustawy, prowadziła do chaosu organizacyjnego, pogłębiała bezwład organizacyjny, a dodatkowo - generowała dalsze opóźnienia w wyrokowaniu. W takiej właśnie sytuacji pojawił się w Sejmie omawiany Projekt, zakładający dyscyplinowanie sędziów w przypadku, gdy popełnią delikt służbowy przewidziany w art.107§1. Zarówno ten przepis, jak i pozostałe propozycje spotkały się z bardzo ostrą krytyką (a właściwie z pełną negacją) części środowiska, którego Projekt dotyczy, jak również opozycji parlamentarnej. Ponieważ nie toczy się merytoryczna dyskusja pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami dyscyplinowania sędziów i nic nie wskazuje, aby w najbliższym czasie mogło do niej dojść, należy spojrzeć na tę propozycję chłodnym okiem i spróbować odpowiedzieć na kilka podstawowych pytań.

Czy zmiany tego typu (dyscyplinujące sędziów) mogą być wprowadzone do polskiego prawa, po to aby uściślić obecne przepisy? Czy polski ustawodawca (Parlament) mógł to uczynić samodzielnie, w ramach kompetencji, jakie według Konstytucji RP posiada władza ustawodawcza, czy też miał związane ręce kompetencjami organów unijnych?

Nie ulega wątpliwości, że płynącym z tzw. suwerenności wewnętrznej obowiązkiem władzy każdego państwa jest dbałość o porządek na jego terytorium i bezpieczeństwo obywateli oraz o sprawne funkcjonowanie wszystkich organów państwa. Stąd obowiązek państwa do zapewnienia należytego funkcjonowania sądownictwa wszelkimi, zgodnymi z prawem metodami. Autorzy Projektu podają, że zmiany zaproponowane w sądownictwie są wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w innych państwach europejskich, przy czym – ich zdaniem - są

one znacznie mniej restrykcyjne (w porównaniu np. z Francją) i nie pociągają za sobą odpowiedzialności karnej (w przeciwieństwie np. do Niemiec).

Krytycy Projektu stawiają pytanie: czy polski Parlament, jako władza ustawodawcza ma prawo do samodzielnego regulowania spraw związanych z organizacją sądownictwa? W odpowiedzi podnoszą, że Polska, jako członek Unii Europejskiej, jest w tej materii ograniczona kompetencjami unijnych organów, które to mają prawo decydowania w tym zakresie (np. poprzez wyroki TSUE). Aby rozstrzygnąć ten pozorny dylemat, spójrzmy na traktatowe kompetencje Unii Europejskiej i jej organów.

III. Granice (zakres) kompetencji UE².

W statucie każdej organizacji międzynarodowej tworzące ją państwa określają m.in. jej strukturę wewnętrzną (organy) oraz wymieniają przyznane organizacji kompetencje, a także - wskazują płaszczyzny działania, w których ona je realizuje. Statutowy opis tych kompetencji bywa różny, obszerny lub enigmatyczny, bardziej lub mniej szczegółowy, ale każda organizacja ma tyle kompetencji, ile państwa założycielskie zdecydują się jej przekazać.

W przypadku **organizacji o charakterze konsultatywnym** zakres kompetencji i ich opis nie jest zbyt szczegółowy, ponieważ tego typu organizacje nie wydają na ogół aktów wiążących państwa członkowskie, a tylko sugerują, zalecą im określone postępowanie. Inaczej jest w organizacjach wyposażonych w uprawnienia władcze, one mogą kierować do państw członkowskich uchwały wiążące, które następnie wymagają przyjęcia i wdrożenia do porządku wewnętrznego. W takim przypadku, gdy organizacja poprzez swe uchwały oddziałuje bezpośrednio na państwa członkowskie, statut musi jednoznacznie i wyraźnie określać jej kompetencje. Jest to o tyle istotne, że spory pomiędzy państwami członkowskimi a organizacją i jej organami najczęściej dotyczą właśnie zakresu jej kompetencji lub kompetencji jej organów.

Przez wiele lat kolejne traktaty nie dawały jasnej odpowiedzi na pytanie: jaki jest zakres kompetencji unijnych instytucji i jej samej. Kiedy dochodziło na tym tle do sporów kompetencyjnych – jako ostatnia instancja decyzyjna wkraczał Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Jego wyroki, jako niepodważalne i ostateczne, wchodziły w życie i podlegały wykonaniu, a ponadto - formułowały pewien wzorzec zachowania w przyszłych, analogicznych sytuacjach. **W unijnych traktatach brakowało jednak nie tylko jasnego określenia kompetencji poszczególnych organów, ale także wyraźnego rozgraniczenia kompetencji**

² Zob. G. Grabowska, Między prawem europejskim a prawem polskim. Aspekty międzynarodowe i konstytucyjne (w druku).

między trzema głównymi instytucjami UE: Parlamentem Europejskim, Radą UE oraz Komisją Europejską.

Unia próbowała temu zaradzić na różne sposoby. Sprawdzoną formą okazały się tzw. porozumienia międzyinstytucjonalne zawierane pomiędzy trzema głównymi instytucjami UE. Długo i niekiedy burzliwie negocjowane, stawiały sobie różne cele, ale najważniejszym było takie określenie ich wzajemnych relacji, która eliminowałaby potencjalne konflikty i tworzyła warunki dla dobrej współpracy, jeśli już nie generalnej, to przynajmniej celowej, we wskazanych dziedzinach. Takim właśnie przykładem jest zawarte pomiędzy nimi w roku 2016 porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa³. Zgodnie z art. 295 TFUE, Parlament, Rada i Komisja zobowiązały się do lojalnej i przejrzystej współpracy w trakcie całego procesu legislacyjnego oraz do działania na rzecz wysokiej jakości ustawodawstwa Unii, które powinno być proste, jasne i bez nadmiernej regulacji i obciążeń administracyjnych dla obywateli, administracji i przedsiębiorstw a zwłaszcza dla przedsiębiorstw małych i średnich.

Kompetencyjny chaos można było dostrzec nie tylko przy przekazywaniu kompetencji pomiędzy wewnętrznymi organami Unii, ale przede wszystkim – w relacjach pomiędzy Unią i jej państwami członkowskimi. To na tym tle dochodziło najczęściej do niezadowolenia państw, które wielokrotnie zarzucały unijnym organom naruszanie zasady pomocniczości i wkraczanie w ich narodowe kompetencje, a w niektórych sytuacjach nawet – przejmowanie, wbrew traktatom, ich suwerennych uprawnień. Pojawiające się przez długie lata kryzysy i spory kompetencyjne próbowano w Unii załatwiać poprzez negocjacje, podejmowanie środków doraźnych i działań prawnych, aby ostatecznie zakończyć - oddaniem sporu pod osąd unijnego Trybunału. Niezadowolenie państw zmęczonych tą sytuacją narastało i coraz częściej pojawiały się z ich strony żądania o wyznaczenie granicy pomiędzy kompetencjami instytucji UE oraz jej państw członkowskich, o jasne wskazanie i oddzielenie tego co wolno UE i jej instytucjom od tego co należy wyłącznie do państw.

Konieczność wyraźnego oddzielenia kompetencji bardzo silnie wybrzmiała w Deklaracji z Laeken⁴, a następnie w pracach Konwentu Europejskiego i w jego dziele – Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Zarzucono, że Unia podejmuje się zbyt wielu działań

³ Zob. Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Seria L 123/1, 12.5.2016.

⁴ Zob. polski tekst Deklaracji, która została przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001 r.),

<http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/laeken200112.pdf>

w dziedzinach, w których jej zaangażowanie nie zawsze jest konieczne. W Deklaracji podkreślono że podział kompetencji musi być „wyraźny i bardziej przejrzysty”. Zaproponowano wprowadzenie kompetencyjnego trójpodziału: 1. wyłączne kompetencje Unii; 2. kompetencje państw członkowskich oraz 3. wspólne kompetencje Unii i państw członkowskich. Prowadzona w Konwencji dyskusja nad dyspozycją z Laeken miała dać odpowiedź na podstawowe pytanie: kto co robi w Unii Europejskiej i za co odpowiada?

Konwent wprowadził do Traktatu Konstytucyjnego zalecane regulacje. Wyzaczył granice kompetencji UE zgodnie z zasadą przyznania, a ich wykonywanie powiązał z zasadą pomocniczości i proporcjonalności (art. I-11). Po raz pierwszy w historii UE tak wyraźnie wybrzmiała zasada przyznania sprawiająca, że władza Unii została poddana płynącym zeń ograniczeniom (Tytuł III art. I-11 do art. I-18). Wyraźnie zaznaczono, że Unia działa w granicach kompetencji przyznanych jej w Traktacie przez państwa członkowskie, a kompetencje jej nieprzyznane pozostają przy tych państwach. W dalszej części zostały omówione poszczególne kategorie kompetencji przyznanych unijnym organom. Ten dobrze zaprojektowany system podziału kompetencji był autentycznym wkładem Konwentu w proces upraszczania prawa UE. Jednak odrzucenie w referendum *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* przez Francję i Holandię odesłało ten dokument do archiwum, a w najlepszym przypadku – wstawiło go na biblioteczną górną półkę.

Kolejną, tym razem **skuteczną regulację podziału kompetencji w UE, wprowadził Traktat Lizboński**, a dokładnie dwa przywołane wyżej traktaty składające się na ten zbiorczy dokument. I tak, art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zatytułowany „Unia a państwa członkowskie: stanowi, iż „...wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. Symptomatyczne, iż zdanie o identycznej treści zostało powtórzone w art. 5 ust. 2 TUE. Ten sam przepis (art. 5 TUE) określa granice kompetencji Unii, stwierdzając przy tym, że wyznacza je zasada przyznania oraz że ich wykonywaniem rządzą zasady pomocniczości i proporcjonalności (ust. 1).

Kategorie i dziedziny kompetencji powierzonych Unii przez państwa członkowskie UE enumeratywnie wylicza Traktat o funkcjonowaniu UE (TFUE, art. 2-6). I tak, do **kompetencji wyłącznych**, tzn. wykonywanych tylko przez Unię **art. 3 TFUE** zalicza następujące obszary: a) unia celna; b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz e) wspólna polityka handlowa. W tych pięciu obszarach Unia jest

upoważniona do samodzielnego dokonywania wszelkich czynności, zarządzania i kontroli bez udziału państw członkowskich.

Następna kategoria to **kompetencje dzielone pomiędzy Unię i państwa członkowskie**. I znów otrzymujemy szczegółowy wykaz (**art. 4 TFUE**) obejmujący następujące dziedziny: a) rynek wewnętrzny; b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie; c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; e) środowisko; f) ochrona konsumentów; g) transport; h) sieci transeuropejskie; i) energia; j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w niniejszym Traktacie⁵.

Wśród **kompetencji koordynacyjnych** wymieniono obszary, gdzie dominują działania państw członkowskich, a Unia odgrywa zdecydowanie mniejszą rolę. Traktat wymienia tu: polityki gospodarcze, społeczne, politykę zatrudnienia (**art. 5 TFUE**). Ostatnia kategoria obejmuje natomiast przyznane Unii **kompetencje wspierające**, którymi ma tylko uzupełniać działania państw (**art. 6 TFUE**). Znalazły się tutaj następujące kategorie: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności oraz g) współpraca administracyjna.

Powyższe, dokładne i enumeratywne wyliczenie kompetencji przyznanych w traktatach Unii Europejskiej nie było tu przypadkiem, ale wręcz przeciwnie - działaniem zamierzonym. Dyskusja dotycząca treści tych przepisów trwała długo i była niezwykle burzliwa, twórcy traktatów musieli się przecież zastanowić nad każdą kompetencją przekazywaną przez państwa Unii, a także zdecydować o jej usytuowaniu w traktatowym katalogu. Z jednej strony UE musiała otrzymać takie kompetencje, które pozwolą jej działać i wykonywać statutowe zadania, z drugiej – państwa, godząc się na takie rozwiązanie, musiały mieć świadomość uszczuplenia swych suwerennych uprawnień. Potwierdzenie tego faktu znalazło zresztą odbicie w konstytucjach wielu państw członkowskich, w tym – także w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, który zezwala na transfer do organizacji lub organów międzynarodowych „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. I chociaż ten przepis został sformułowany bardzo szeroko i nie wymienia wprost Unii Europejskiej jako beneficjenta, to właśnie z uwagi na jego generalny charakter ma do podziału kompetencji między PL a UE pełne zastosowanie. Wątpliwości

⁵ W dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji (art. 4 ust.4).

interpretacyjne na tle art. 90 mogą jednak wynikać z niedookreślonego zwrotu „kompetencje ... w niektórych sprawach”. Konstytucja RP z powodów oczywistych nie wymienia tych spraw enumeratywnie, bo ich wymienić nie może...

Zatem przepisy opisujące kompetencje UE rodzą po stronie unijnych organów obowiązki ich bezwarunkowego przestrzegania, a państwom członkowskim dają prawo sprawdzenia, czy taki fakt ma miejsce. **Każde przekroczenie kompetencji przez unijny organ, każda interpretacja je rozszerzająca, może być traktowana przez państwa członkowskie jako naruszenie obowiązującego prawa. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy unijne instytucje zaczynają działać w obszarach, które nie zostały wymienione w art. 2-6 TFUE, czyli bez podstawy prawnej.**

Dziesięcioletnia praktyka stosowania wskazanych przepisów pozwala na ocenę ich skuteczności, chociaż nie daje jeszcze jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: czy traktatowy podział kompetencji między Unią i jej państwami członkowskimi zdał egzamin? I jeśli np. w art. 2-6 TFUE nie znajdziemy określonej dziedziny, oznacza to iż takowa nie została Unii przekazana, nie należy zatem do jej kompetencji, ale pozostaje w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Potwierdza to **art. 4 TUE** stwierdzający, że „Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. Art. 5 TUE po raz kolejny powtarza tę treść wskazując, że to państwa przyznały Unii określone kompetencje (zasada przyznania) i że tylko i wyłącznie w takich granicach może ona działać, a „**wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich**”.

Tak jest bez wątpienia z kompetencją każdego państwa w zakresie organizacji jego wymiaru sprawiedliwości! Potwierdzają to zresztą orzeczenia kilku trybunałów konstytucyjnych, w tym np. wyrok niemieckiego TK w Karlsruhe z 30.6.2009 (sygn. 2 BvE 2/08). Dlatego obserwowana od kilku lat próba wykraczania poza kompetencje przyznane, dążenie do „rozszerzania” przez organy UE swych uprawnień (widoczne w sporze KE-PL) musi budzić nie tylko zdziwienie, ale i słuszny protest z uwagi na naruszenie traktatowych norm kompetencyjnych. Należy dodać, iż szczegółowe wyliczenie kompetencji UE w traktacie, miało właśnie zapobiec wyjściu poza tekst i poszukiwaniu kompetencji domniemanych, a także - często dokonywanej przez prawników interpretacji rozszerzającej istniejącego tekstu. W przypadku art. 2-6 TFUE miejsca na interpretację rozszerzającą, ani na jakiegokolwiek domniemanie kompetencji po prostu nie ma, właściwe przepisy muszą być interpretowane i stosowane zgodnie z ich literalnym brzmieniem nadanym przez państwa tworzące traktat, stosowane przez wszystkie organy UE, w tym także, a może przede wszystkim przez – Komisję Europejską i TSUE.

W praktyce ostatnich lat można zaobserwować niepokojące zjawisko, iż niektóre organy UE zaczęły sobie uzurpować (i wykorzystywać) kompetencje do tworzenia norm wiążących państwa, mimo że nie mają ku temu żadnego upoważnienia traktatowego.

Dobrze ilustruje tę sytuację nie tak odległa próba podjęta przez Komisję Europejską dot. tworzenia prawa, i – co więcej - kierowania go do państw członkowskich. Na taką działalność Komisja nie otrzymała traktatowego upoważnienia, nigdy nie miała i nadal nie ma samodzielnej kompetencji do tworzenia prawa wiążącego państwa członkowskie! Faktem jest, że KE została wyposażona w szeroki zestaw uprawnień w zakresie kontroli przestrzegania przez państwa unijnych traktatów, jest nazywana z tego tytułu „strażniczką traktatów! Widomo jednak, że Komisja nie miała i nadal nie posiada kompetencji prawotwórczych, a pomimo tego postanowiła się zająć tworzeniem prawa! W marcu 2014 roku ogłosiła przygotowany przez siebie dokument, któremu w praktyce nadała charakter zobowiązujący państwa członkowskie do określonych zachowań, a więc dokument o charakterze je wiążącym (*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*⁶). Dokument ten, jako akt wydany bez podstawy prawnej wywołał falę krytyki ze strony państw, a nawet - unijnych służb prawnych. Jednak pomimo tych zastrzeżeń Komisja z dużym impetem zaczęła go egzekwować! We wprowadzeniu do *Komunikatu* Komisja próbowała dość naiwnie uzasadnić przekroczenie swych kompetencji tłumacząc, iż kierowała się dbałością o przestrzeganie praworządności w państwach członkowskich. Stwierdziła, że „*jest strażnikiem traktatów i ma obowiązek zapewnić poszanowanie wartości, na których opiera się UE, i chronić ogólny interes Unii. Musi zatem odgrywać aktywną rolę pod tym względem*”. Szkoda, że w tym wyjaśnieniu zabrakło stwierdzenia, że Komisja, jako organ UE, ma przede wszystkim obowiązek respektowania traktatów, w tym - poszanowania przepisów o podziale kompetencji! Co więcej, jako instytucja UE powinna w tym zakresie świecić przykładem! Ten przypadek pokazujący lekceważące nastawienie instytucji UE do obowiązującego prawa pozostawia pewien niesmak. Natomiast u prawnika generuje retoryczne pytanie: czy dla osiągnięcia nawet akceptowanego powszechnie celu, instytucja UE może świadomie i celowo naruszać przepisy traktatu? Odpowiedź powinna być jednoznaczna: naruszanie prawa przez organ UE to zły przykład dla państw, tak postępować nie należy!

⁶ Strasburg, dnia 11.3.2014 r. zob. dokument: COM(2014) 158 final

Konkludując: Od 1 grudnia 2009 roku, tj. od wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) obowiązuje jasny i wyraźny rozdział kompetencji pomiędzy Unią i jej organami z jednej oraz państwami członkowskimi – z drugiej strony. W traktatach wyraźnie potwierdzono, że UE ma tylko takie kompetencje, jakie państwa członkowskie jej przekazały (zasada przyznania) i nie może tych kompetencji samowolnie rozszerzać, domniemywać czy poprzez nieuprawniony aktywizm swoich organów próbować je nawet tworzyć! Nie ma wśród nich spraw związanych z organizacją wymiaru sprawiedliwości, tej kompetencji państwa nigdy do UE nie przekazały, pozostawiły ją jako kompetencję własną! Polska, jak każde inne państwo członkowskie, ma pełny tytuł aby zgodnie z obowiązującym prawem rozwiązywać samodzielnie sprawy związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości. Zatem to polskie prawo decyduje kto powołuje sędziów i kto ich dyscyplinuje, ono wskazuje organy konstytucyjne wyposażone w kompetencje orzecznicze i ono określa warunki ich funkcjonowania. Nasuwa się jednak pytanie o rolę norm europejskich, czy mają jakikolwiek wpływ na te procesy i wreszcie - jakie jest ich miejsce w hierarchii źródeł prawa? Odpowiedź na to pytanie wymaga przede wszystkim ustalenia, jakie jest miejsce Unii Europejskiej w ustawach zasadniczych państw członkowskich.

IV. Unia Europejska w konstytucjach narodowych wybranych państw.

Konstytucje państw członkowskich UE różnie odnoszą się do obecności państwa w Unii Europejskiej: niektóre poświęcają temu zagadnieniu odrębne rozdziały, inne zawierają tylko pojedyncze przepisy lub odsyłają do regulacji ustawowych, a niektóre po prostu pomijają ten problem milczeniem. **Z prawnego punktu widzenia fakt zamieszczenia w konstytucji państwa regulacji opisującej jego kontakty z UE nie ma większego wpływu ani na charakter, ani na jakość tych relacji, ponieważ generalnie są one opisane w traktatach założycielskich.** Każde państwo suwerennie samodzielnie decyduje o kształcie i treści swej konstytucji. Nie ma zatem obowiązku wprowadzania do niej takich (unijnych) odniesień, zwłaszcza gdy są to odniesienia opisujące zasady współpracy państwa tylko z tą organizacją (UE), a relacje z innymi organizacjami międzynarodowymi są pokryte milczeniem. Może wówczas powstać wrażenie braku równowagi w traktowaniu podmiotów międzynarodowych, wzmocnione tym, że państwo podnosząc relacje z UE na poziom konstytucyjny próbuje im nadać wyjątkowe znaczenie, podczas gdy współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi pozostawia niejako w cieniu, poza regulacją konstytucyjną. Natomiast z politycznego punktu

widzenia wprowadzenie do konstytucji państwa szczegółowej regulacji w tym zakresie, z pewnością podkreśla rolę i znaczenie, jakie państwo nadaje swym stosunkom z UE.

Francja opisała swe relacje z UE w XV rozdziale swej konstytucji⁷ pt. „O Unii Europejskiej”, a artykułach (88-1 do 88-7). Najważniejsze przesłanie płynie z art. 88-1, iż *„Republika jest członkiem Unii Europejskiej utworzonej przez państwa, które dobrowolnie postanowiły wspólnie wykonywać niektóre swoje uprawnienia na mocy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowiące rezultat układu podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.”* Wprowadzenie na poziomie unijnym instytucji Europejskiego Nakazu Aresztowania znalazło odbicie w art. 88-2 konstytucji, z kolei - do biernego prawa udziału w wyborach lokalnych dla obywateli UE mieszkających we Francji odnosi się jej art. 88-3 stwierdzający, że *„Obywatele ci nie mogą zajmować stanowiska mera ani jego zastępcy oraz brać udziału w wyłanianiu elektorów senatorskich i w wyborach do Senatu”*. Kolejne przepisy konstytucji określają także wewnętrzną procedurę legislacyjną stosowaną przy przyjmowaniu europejskich aktów prawnych, wskazują uprawnione do tego organy, a nawet miejsce funkcjonowania w Parlamencie francuskim Komisji do Spraw Europejskich (art. 88-4). Konstytucja przyznaje również każdej izbie Parlamentu (Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi) prawo do opiniowania europejskich aktów prawnych pod kątem ich zgodności z zasadą subsydiarności, a w przypadku jej naruszenia przez UE – prawo do zaskarżenia takiego aktu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Takie zaskarżenie przekazuje oficjalnie Trybunałowi rząd Republiki (art. 88-6).

Niemcy z kolei ujęły swe relacje z UE w art. 23 Ustawy Zasadniczej z 1949r. (UZ)⁸, w którym Republika Federalna Niemiec zobowiązuje się do współdziałania na rzecz zjednoczonej Europy. Konstytucyjnie ustanowione relacje pomiędzy rządem federalnym, krajami związkowymi i UE są w Republice Federalnej Niemiec poddane wyjątkowo wnikliwej kontroli Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, który monitorując stosowanie prawa UE na obszarze Niemiec, wielokrotnie akcentował konieczność respektowania zasady suwerenności państwa.

Art. 29 konstytucji **Irlandii**⁹ odnosi się do jej obecności w organizacjach międzynarodowych i potwierdza jej zobowiązania wobec UE, wymienia organizacje do których

⁷ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., polski tekst „Journal Officiel de la République Française”, nr 234 z 5 października 1958 r. Ostatnia zmiana z 23 lipca 2008 r. Zob. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja2011.html>

⁸ Zob. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. Polski tekst: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy2011.html>

⁹ Zob. Konstytucja Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r., polski tekst zob. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/irlandia2011.html>

Irlandia może przystąpić oraz umowy, które może ratyfikować (np. Traktat Lizboński z 2007r., czy Traktat Rzymski o Międzynarodowym Trybunale Karnym z 1998r., (art. 29 pkt 9).

Ta sama Konstytucja wskazuje jakich zobowiązań płynących z traktatów i decyzji organów UE Irlandia nie przyjmuje: „Państwo nie przyjmie podjętej przez Radę Europejską decyzji o ustanowieniu wspólnej obrony stosownie do art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej” (art. 29 pkt 4.9°). Należy podkreślić, iż ten ostatni wpis ma charakter zastrzeżenia do umowy międzynarodowej i niezmiernie rzadko się zdarza, aby tego typu zastrzeżenia były wpisywane do konstytucji państwa.

Szwecja, w art. 10 *Aktu o formie rządu*¹⁰ potwierdziła co prawda, że „jest członkiem Unii Europejskiej”, ale natychmiast dodała, że współpracuje też z ONZ, Radą Europy i innymi org międzynarodowymi. W ten sposób próbowała na gruncie konstytucyjnym zbalansować swe relacje z organizacjami międzynarodowymi do których należy, nie faworyzując nadmiernie żadnej z nich.

Węgry potwierdziły w art. E pkt 4 swej konstytucji¹¹, w części pt. „Fundamenty”, że „współdziałają w tworzeniu jedności europejskiej w interesie urzeczywistnienia wolności, dobrobytu i bezpieczeństwa narodów europejskich”. Tę ogólną klauzulę uzupełniły przepisem stwierdzającym, iż Węgry mogą wykonywać niektóre ze swych konstytucyjnych uprawnień wspólnie z innymi państwami członkowskimi za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej (art. E pkt 2). Litwa wydała uzupełniający konstytucję¹² akt prawny, czyli *Akt konstytucyjny „O członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej”* z 13.07.2004 r

Większość państw członkowskich podeszła jednak do obecności w UE utylitarnie. Wymieniają one co prawda w swych konstytucjach współpracę z UE, ale szerzej regulują tylko niektóre, interesujące je aspekty współdziałania, Takie podejście można np. znaleźć w konstytucjach Austrii, Belgii, Estonii, Finlandii, Grecji, Łotwy, Malty, Portugalii, Rumunii, Słowacji, czy Włoch. Niektóre z owych regulacji są bardzo obszerne, bogate, inne

¹⁰ Na konstytucję Szwecji składają się cztery akty prawne: Akt o Formie Rządu (1974); Akt o Sukcesji (1810); Akt o Wolności Druku (1949) oraz Akt o Wolności Wypowiedzi (1991).

Polskie teksty zob. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja2011.html>

¹¹ Zob. Ustawa Zasadnicza Węgier, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 2015, a także http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/12/Wegry_2016-popr.pdf

¹² Zob. Konstytucja Republiki Litewskiej z 25.10.1992. Jej części składowe określa art. 150 wymieniając: Ustawę konstytucyjną „O Państwie Litewskim” z 11 lutego 1991 r.; Akt konstytucyjny „O nieprzystępowaniu Republiki Litewskiej do postradzieckich Związków Wschodnich” z 8 czerwca 1992 r.; Ustawę „O trybie wejścia w życie Konstytucji Republiki Litewskiej” z 25 października 1992 r., oraz Akt konstytucyjny „O członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej” z 13 lipca 2004 r. Zob. polski tekst: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa2011.html>

fragmentaryczne¹³. Jest wreszcie siedem państw, a wśród nich Polska¹⁴, które nie zamieściły konstytucjach bezpośredniego odniesienia do swej obecności w UE, ale wprowadziły znacznie szerszą regulację określającą zasady przekazywania organom organizacji międzynarodowych określonych kompetencji przynależnych konstytucyjnie władzom państwa. Tak rozszerzone podejście do przekazu kompetencji znajdziemy w konstytucjach: Chorwacji, Czech, Danii, Holandii, Luksemburga, Polski i Słowenii. To konstytucyjne upoważnienie ma charakter uniwersalny, nie ogranicza się wyłącznie do jednej organizacji międzynarodowej, a więc obejmuje także organy Unii Europejskiej, a ponadto - może być wielokrotnie wykorzystane.

Konkludując można stwierdzić, że powyższy, z natury rzeczy – dość fragmentaryczny przegląd konstytucyjnej regulacji, ukazuje różne podejście państw członkowskich do ich obecności w UE. Należy jednak mocno podkreślić, że **nie istnieje jeden, zunifikowany i wzorcowy model opisujący relacje państwa z Unią Europejską, nie ma modelu lepszego, czy gorszego, nie można ich wartościować, ponieważ każdy oddaje potrzeby i oczekiwania suwerennego państwa.**

V. Kategorie prawa Unii Europejskiej.

Prawo pierwotne, czyli traktaty założycielskie, konwencje oraz inne umowy i porozumienia, zawierane przez państwa członkowskie UE samodzielnie lub tworzone wspólnie przez państwa i Unię Europejską i których stronami są wszystkie (lub tylko niektóre) państwa członkowskie UE. Są to typowe umowy międzynarodowe poprzez które UE realizuje swe cele i do których tworzenia i stosowania odnoszą się wszystkie zasady i ustalenia przyjęte przez państwa na gruncie międzynarodowym. Ta kategoria, dla odróżnienia od „prawa wtórnego”, bywa najczęściej nazywana „prawem pierwotnym UE”, z tej przyczyny, iż wola i siła sprawcza do jego tworzenia, tj. do zawarcia takiej umowy, wynika wyłącznie z atrybutu suwerenności państwa i jest potwierdzona w konstytucyjnym upoważnieniu określonego organu państwa do zawarcia takiej umowy.

Prawo pierwotne UE z natury rzeczy wiąże każde państwo członkowskie, podlega ratyfikacji, a następnie wprowadzeniu do systemu prawa wewnętrznego. O jego miejscu w tym systemie stanowi na ogół ustawa zasadnicza państwa. I tak, art. 9 Konstytucji RP stwierdza, iż

¹³ Zob. Konstytucje państw Unii Europejskiej, Warszawa, Wyd. Sejmowe 2011.

¹⁴ Zob. art. 90 konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

„Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Pojęcie „wiązące prawo międzynarodowe” jest dość szerokie i nie do końca precyzyjne, co może zachęcać do interpretacji dalej idących, niż przewidywali to autorzy Konstytucji. Prawnik-internacjonalista wskaże np., iż wiążące prawo międzynarodowe to oprócz traktatów, także zwyczaj międzynarodowy, a pomocniczo – również doktryna i orzecznictwo sądowe (art. 38 statutu MTS). Konstytucjonalista, broniący intencji ustawodawcy, będzie w tym przepisie widział natomiast wyraźne ograniczenie „wiążącego prawa międzynarodowego” do tych umów międzynarodowych, które Polska przyjęła. Pomijając ewentualne spory wokół przymiotnika „wiązące”, art. 9 Konstytucji jest jednak przede wszystkim zobowiązaniem i gwarancją wobec partnerów, stron umowy, że Polska będzie respektowała przyjęte w niej zobowiązania. Należy dodać, iż ten obowiązek (umów należy dotrzymywać) wynika także z obowiązującej „od zawsze” zasady *pacta servanda sunt*, zasady potwierdzonej w art. 26 wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów (1969), której stronami są także wszystkie państwa członkowskie UE.

Szczególną rolę i miejsce w polskim porządku konstytucyjnym odgrywają jednak ratyfikowane umowy międzynarodowe. Potwierdza to art. 87 polskiej Konstytucji w którym czytamy, iż „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”. Oznacza to, że wszystkie ratyfikowane umowy międzynarodowe, a wśród nich unijne traktaty, sytuują się w hierarchii źródeł polskiego prawa tuż za Konstytucją i ustawami. Trzeba jednak zaznaczyć, że umowy wprowadzone do porządku prawnego bez procedury ratyfikacyjnej do tej kategorii nie należą i z tak wysokiego miejsca w hierarchii źródeł polskiego prawa nie zajmują. Umieszczenie w polskiej Konstytucji „ratyfikowanych umów międzynarodowych” w tym właśnie miejscu decyduje o hierarchii źródeł prawa i potwierdza (nie przez wszystkich jeszcze akceptowany pogląd) iż **w polskim porządku prawnym aktem najwyższym stojącym nie tylko ponad ustawami, ale także umowami międzynarodowymi, jest Konstytucja RP**. Takie podejście wywołało szeroką, niekiedy burzliwą dyskusję (także na gruncie międzynarodowym), na temat miejsca i roli prawa unijnego wobec porządku wewnętrznego, zwłaszcza konstytucyjnego, państw członkowskich. Ta dyskusja nie jest zakończona, trwa do dnia dzisiejszego, co znajduje potwierdzenie w bogatej literaturze przedmiotu¹⁵, a także - w orzecznictwie sądów i trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich UE.

¹⁵ Zasada pierwszeństwa została szeroko omówiona w polskiej literaturze, zob. np. B. Banaszak, Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym, (w) Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP, Wrocław 2015, s. 41.

I tak np., w roku 1973 włoski Sąd Konstytucyjny potwierdził, że instytucje europejskie nie otrzymały od Włoch kompetencji pozwalających na naruszanie podstawowych zasad włoskiego porządku konstytucyjnego (sprawa „Frontini”). Także Sąd Najwyższy Danii stwierdził w 1998 roku, że § 20 konstytucji¹⁶ nie pozwala na przekazywanie organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby z nią sprzeczne. Podkreślił, że konstytucja zakazała w szczególności przekazywania takich kompetencji, które pozbawiałyby Danię statusu państwa suwerennego i demokratycznego (wyrok z 6.04.1998, sygn. I 361/1997). Jeszcze mocniej wypowiedziała się w tej materii francuska Rada Stanu, która w wyroku wydanym w grudniu 2001 roku (sygn. 226514) stwierdziła, że wywiedziona z unijnych traktatów zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, chociaż ma moc równą mocy Traktatu, to jednak w krajowym porządku prawnym nie może podważać mocy aktu najwyższego - Konstytucji.

Z kolei hiszpański Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z grudnia 2004 r. (sygn. DTC 1/2004) odniósł się do zasady pierwszeństwa prawa UE wobec porządku wewnętrznego państwa członkowskiego zapisanej w art. I-6 Traktatu Konstytucyjnego. Usiłował przy tym zniwelować ewentualną sprzeczność pomiędzy dwoma porządkami prawnymi poprzez wprowadzenie dwu odrębnych kategorii „pierwszeństwa” i „nadrzędności”. Według Trybunału: ponieważ pierwszeństwo odnosi się do stosowania prawa unijnego, to nie dojdzie do kolizji z zasadą nadrzędności konstytucji, która ustala hierarchię norm wewnętrznych i odnosi się do ich stanowienia.

Nie ulega wątpliwości, że prawo wspólnotowe (unijne) jest porządkiem prawnym niezależnym od prawa wewnętrznego państw oraz prawa międzynarodowego, dlatego do rozstrzygania kwestii związanych z jego obowiązywaniem i wykładnią właściwe są organy UE, w szczególności TSUE (wcześniej ETS). Trybunał ten nie może jednak w sposób jednoznaczny i wiążący orzec, czy dany przepis prawa UE jest zgodny z konstytucją państwa członkowskiego. To zadanie jest zagwarantowane dla trybunałów konstytucyjnych (lub ich odpowiedników) poszczególnych państw, które mogą orzec, że przepis unijny nie będzie stosowany na obszarze państwa, w takim zakresie, w jakim jest sprzeczny z jego konstytucją. **Polski Trybunał Konstytucyjny¹⁷ słusznie zauważył, że ETS jest właściwy do orzekania o zgodności prawa wtórnego z unijnymi traktatami, a Trybunał Konstytucyjny - jako**

¹⁶ Zob. Konstytucja Królestwa Danii. Tłum. Marian Grzybowski. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2002.

¹⁷ Zob. wyrok TK z 27.4.2005 r. (P 1/05, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 42, w sprawie europejskiego nakazu aresztowania).

jedyny - może orzekać o zgodności unijnego prawa z polską konstytucją. Przysłowiową „kropkę nad i” w sprawie swych kompetencji postawił TK w wyroku z roku 2010 stwierdzając, że „konstytucja ma pierwszeństwo wobec wszystkich innych aktów prawnych, w tym także prawa unijnego”¹⁸.

W obliczu takich wyroków, w znacznie trudniejszej sytuacji stanął trybunał unijny TSUE, który konsekwentnie podzielał myśl wyrażoną w Konstytucji dla Europy, potwierdzając prymat prawa UE ponad konstytucyjnym porządkiem państw członkowskich. Twierdził przy tym, że sprzeczna z prawem Unii norma konstytucyjna nie może być stosowana! Salomonowo dodawał jednak, że w przypadku kolizji pomiędzy tymi dwoma porządkami norma prawa unijnego sprzeczna z konstytucją, nie wywoła skutków prawnych w państwie członkowskim. TSUE próbował więc wybrnąć ze sporu o prymat określonego porządku prawnego poprzez wyodrębnienie dwu faz (etapów): w stosowaniu prawa przyznał prymat prawu UE, natomiast w wywoływaniu skutków prawnych – prawu krajowemu!

Początkowo, podstawę prawną dla prymatu prawa UE, wywodził TSUE z przesłanek pozaprawnych, powołując się np. na szczególną naturę Wspólnot Europejskich. Dopiero wraz z rozwojem unijnej legislacji wzbogacił ją o przesłanki prawne, pozwalające – zdaniem Trybunału - na uzasadnienie jego twierdzenia. I tak np. w przedłożonym do ratyfikacji Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (2004)¹⁹ znalazł się wyraźny przepis o nadrzędności prawa UE nad całym, łącznie z konstytucjami narodowymi, porządkiem prawnym państw członkowskich, stanowiący, iż „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich” (art. I-6). Jednak Traktat Konstytucyjny nigdy nie wszedł w życie, a po gorących dyskusjach także o primacie prawa UE, odrzuciły go w referendum dwa państwa-członkowie, założyciele Wspólnot: Francja i Holandia. Pod rządami Traktatu Lizbońskiego (2009), Trybunał szuka uzasadnienia dla zasady pierwszeństwa prawa UE poprzez szerokie

¹⁸ Zob. wyrok wyr. TK z 24.11.2010 r. (K32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108, dotyczący Traktatu lizbońskiego).

¹⁹ Zob. tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (zwany często Traktatem Konstytucyjnym), w wersji podpisanej w Rzymie w dniu 29 października 2004 r. i opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2004 r. (seria C, nr 310). Identyczne rozwiązanie znalazło się w końcowym dokumencie przedłożonym 18.06.2003 r. Przewodniczącemu Rady Europejskiej zob. Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, CONV 850/03.

“Article 10: Union law

1. The Constitution, and law adopted by the Union’s Institutions in exercising competences conferred on it, shall have primacy over the law of the Member States.

2. Member States shall take all appropriate measures, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations flowing from the Constitution or resulting from the Union Institutions’ acts”.

interpretowanie zasady lojalności powołując się głównie na treść art. 10 TWE oraz art. 4 TUE. Rozważania w tej materii zamieszcza Trybunał w orzeczeniach rozstrzygających wątpliwe kwestie. Orzeczenie Trybunału, jak każdego sądu, to sentencja wyroku i towarzyszące jej, na ogół obszerne, uzasadnienie.

Coraz częściej **uzasadnienia dla fundamentalnych zasad, w tym zasady pierwszeństwa prawa UE, szuka się nie tylko w traktatach, ale głównie - orzecznictwie TSUE.** Pół biedy, gdy odniesienia do tej zasady są sformułowane bezpośrednio w sentencji wyroku Trybunału. Wówczas można uznać, iż ta część wyroku może mieć charakter do pewnego stopnia prawotwórczy. Gorzej, jeśli analogiczny (prawotwórczy) charakter próbuje się nadać stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu wyroku, które ma przecież jedynie charakter uzupełniający i wyjaśniający tok myślenia sędziego lub całego składu orzekającego. Próba przypisywania uzasadnieniom wyroków TSUE mocy wiążącej jest, z prawnego punktu widzenia, zabiegiem nieuprawnionym i zdecydowanie zbyt daleko idącym. Takie podejście daje sędziemu możliwość wpływu na interpretację, a nawet – na kreowanie prawa, co wprost prowadzi do zjawiska widocznego także na gruncie europejskim, czyli – aktywizmu sędziowskiego.

Prezentowane wyżej podejście TSUE jest nieco inaczej odbierane i uzasadniane w państwach członkowskich UE. I tak, polski Trybunał Konstytucyjny, który - nie kwestionując pierwszeństwa stosowania prawa UE - wywodzi jednak tę zasadę nie z mocy i usytuowania prawa Unii w traktatach, ale bezpośrednio z art. 8, 9, 87 i 91 naszej ustawy zasadniczej. Potwierdził to z dużą mocą m.in. w wyroku z 11 maja 2004 (K 18/04) w sprawie traktatu akcesyjnego, gdzie **wskazał na bezwzględny prymat Konstytucji RP wobec prawa Unii,**

„Prawo wtórne UE” (inaczej „prawo pochodne”) to określenie dla aktów prawnych wydawanych przez właściwe organy Unii Europejskiej z mocy upoważnienia zawartego w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰ (dalej TFUE). Przepis ten wyraźnie stanowi, że dla wykonania kompetencji UE jej instytucje przyjmują: **rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.** Różny jest sposób ich podejmowania i różna jest także ich moc wiążąca wobec państw członkowskich.

Tytułem przypomnienia: **rozporządzenie** jest najsilniej działającym i najskuteczniejszym unijnym aktem prawnym, **ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane na całym obszarze Unii,** we wszystkich państwach członkowskich. To właśnie poprzez rozporządzenia Unia najłatwiej i najszybciej dociera z przekazem do państw

²⁰ Polski tekst Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana, zob. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/171 z 26.10.2012.

członkowskich, a ponieważ **nie wymagają implementacji do porządku krajowego**, to poprzez nie poszerza swą strukturę organizacyjną tworząc nowe agencje, fundusze, inicjuje ważne dla całej UE nowe formy współpracy. Jednym z ostatnich, głośnych przykładów jest szeroko komentowane **rozporządzenie o ochronie danych osobowych, znane pod nazwą RODO**²¹. Powstało w wyniku troski Unii o lepszą kontrolę i zabezpieczenie danych osobowych mieszkańców państw członkowskich. Wówczas to Parlament Europejski i Rada przyjęły stosowne rozporządzenie w tej sprawie (2016), które poza wskazanym celem miało także doprowadzić do ujednoczenia przepisów pozwalających firmom na ograniczanie biurokracji oraz wygenerowanie zwiększonego zaufania klientów. Rozporządzeniami reguluje się najważniejsze dla wszystkich państw członkowskich, a zarazem - trudne kwestie. Tylko w ostatnim roku Parlament Europejski i Rada przyjęły kilka istotnych rozporządzeń dotyczących np., kontroli emisji CO₂²²; wprowadzenia zakazu handlu towarami przydatnymi do wykonywania kary śmierci, tortur lub okrutnego traktowania²³; ustanowienia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy²⁴, czy dwu kolejnych instytucji: Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound)²⁵ oraz Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop)²⁶.

Dyrektywa z kolei jest aktem prawnym wskazującym **wspólny cel**, który w określonym czasie muszą osiągnąć wszystkie państwa członkowskie do których dyrektywa jest skierowana, **natomiast sposób, formę i środki niezbędne dla jego osiągnięcia pozostawia organom krajowym**. Państwo członkowskie jest zobowiązane do realizacji dyrektywy w terminie w niej

²¹ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO) ([CELEX: 32016R0679](#)).

²² Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/956 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do emisji CO₂ z nowych pojazdów ciężkich i zużycia paliwa przez takie pojazdy, Dziennik Urzędowy UE z 9.07.2018, Seria L 173.

²³ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/125 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karanania, Dziennik Urzędowy UE z 31 stycznia 2019, Seria L 30, s. 1.

²⁴ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/126 z dnia 16 stycznia 2019 r. ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2062/94, s. 58.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/127 z dnia 16 stycznia 2019 r. ustanawiające Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1365/75, s. 74.

²⁶ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/128 z dnia 16 stycznia 2019 r. ustanawiające Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 337/75, s. 90.

wskazanym. Może to nastąpić poprzez wydanie przez parlament narodowy stosownych ustaw lub aktów niższego rzędu (rozporządzeń organów wykonawczych, albo przepisów administracyjnych), które pozwolą na osiągnięcie celu dyrektywy. Dyrektywa jest można rzec – najpopularniejszym i najczęściej stosowanym środkiem prawnym przy pomocy którego Unia reguluje większość spraw.

I znów, tylko w ostatnim okresie poruszała obywateli całej Unii Europejskiej dyrektywa o ochronie praw autorskich, tzw. **ACTA 2 (nazywana też „unijną ustawą” o cenzurze Internetu)**; dyrektywa ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej²⁷; dyrektywa w sprawie energii ze źródeł odnawialnych²⁸, czy też dyrektywa w sprawie zwalczanie prania brudnych pieniędzy²⁹. W przypadku dyrektywy wzbudzającej kontrowersje, niezadowolenie lub nawet sprzeciw obywateli (patrz np. ACTA2), państwo wdrażające ją do swego porządku wewnętrznego powinno wziąć te obawy pod uwagę i znaleźć sposób, który pozwoli na jak najmniej bolesną jej implementację. Z uwagi na wydzźwięk społeczny i niezakłócone funkcjonowanie jednolitego europejskiego rynku, warto jeszcze przywołać niezwykle istotną dyrektywę chroniącą prawa konsumentów³⁰. Przyjęta w październiku 2011 roku dyrektywa znacznie zwiększyła poziom ochrony praw konsumentów w całej Unii, między innymi poprzez zniesienie ukrytych opłat i kosztów przy zakupach poprzez Internet a ponadto – przedłużyła okres, w jakim konsument może się wycofać z umowy zakupu.

Decyzja natomiast wiąże w całości tych adresatów do których jest skierowana i jest stosowana bezpośrednio. A może być adresowana nie tylko do państwa członkowskiego, ale także do konkretnego przedsiębiorstwa. Dobrym przykładem może tu być wspólna decyzja Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa włączająca Unię Europejską w krąg podmiotów walczących z terroryzmem³¹.

²⁷ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) (COM(2016)0590 – C8-0379/2016 – 2016/0288(COD))

²⁸ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 21.12.2018, Seria L 328/82.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 12.11.2018, Seria L 284/22.

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

³¹ Wspólna decyzja Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie udziału Unii Europejskiej w różnych organizacjach ds. współpracy na rzecz zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania z 27.08.2015, JOIN(2015) 32 final.

Także system pomocy państwom tego potrzebującym jest regulowany decyzjami. W roku 2018 Parlament Europejski rozpoczął prace legislacyjne nad wydaniem, wspólnie z Radą UE, decyzji określającej zasady udzielania dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie³².

Zalecenia i opinie są kolejnymi formami unijnej legislacji, ale - w przeciwieństwie do rozporządzeń, dyrektyw i decyzji - nie mają mocy wiążącej. Poprzez zalecenia uprawnione organy UE mogą prezentować swój punkt widzenia oraz zaproponować czy nawet sugerować pożądany ich zdaniem kierunek działania. Nie mają jednak prawa do nakładania jakichkolwiek zobowiązań prawnych na adresatów takich zaleceń. I tak np. w roku 2015 Rada UE wydała zalecenie, aby organy i instytucje państw członkowskich dla usprawnienia współpracy zechciały w większym stopniu korzystać z możliwości organizowania telekonferencji. W treści tego zalecenia nie znajdziemy śladu jakichkolwiek konsekwencji prawnych, jeśli adresaci do sugestii Rady się nie zastosują³³.

Opinia jest z kolei aktem niewiążącym, który służy instytucjom UE do formułowania ich stanowiska w wielu sprawach, składania oświadczeń, ale jako że nie wiąże, nie nakłada na adresatów żadnych zobowiązań prawnych. Z opinii korzystają wszystkie instytucje UE, tzn. Parlament, Rada, Komisja, a także Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny UE. Procedury legislacyjne wymagają, aby przy opracowaniu nowych aktów prawnych zawsze zasięgać opinii właściwych merytorycznie komisji lub komitetów. Takie opinie są następnie dołączane do projektu legislacyjnego i mogą być wykorzystane na kolejnych etapach prac. Komitety wydają opinie prezentującą ich spojrzenie na dany projekt, które nie zawsze musi być zgodne z wnioskiem legislacyjnym przedłożonym przez Komisję Europejską (KE), czy ze stanowiskiem Rady UE lub Parlamentu Europejskiego. **Komitet Regionów**, czyli zgromadzenie przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych UE, **wydał na przykład w roku 2014 opinię na temat pakietu środków „Czyste powietrze dla Europy”**. W ten sposób Komitet zaopiniował i zaproponował poprawki do projektu dyrektywy PE i Rady UE w sprawie niektórych zanieczyszczeń pochodzących ze średnich obiektów energetycznego spalania³⁴.

³² Zob. Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 13 czerwca 2018 r. w celu przyjęcia decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/... w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Ukrainie (EP-PE_TC1-COD(2018)0058).

³³ Zob. Zalecenia Rady – „Promowanie korzystania z wideokonferencji transgranicznych w obszarze sprawiedliwości w państwach członkowskich i na szczeblu UE oraz dzielenia się optymalnymi rozwiązaniami w tej dziedzinie”, Dziennik Urzędowy, Seria C 250 z 31.7.2015, str. 1—5.

³⁴ Zob. Opinia Komitetu Regionów - Pakiet środków "Czyste powietrze dla Europy", Dziennik Urzędowy UE z dnia 20 listopada 2014 r., Seria C 415/06

Miejsce prawa wtórnego UE w polskim porządku prawnym także wywołuje wiele polemik i gorących dyskusji³⁵.

Jak wyżej wskazano **prawo pierwotne UE (a zwłaszcza traktaty założycielskie) ma dla organizacji charakter konstytutywny: formułuje jej cele, określa strukturę wewnętrzną i główne zasady funkcjonowania. Stanowi zatem podstawę prawną dla działalności UE i - jako klasyczne prawo międzynarodowe stanowione przez państwa członkowskie - ma pierwszeństwo nie tylko w stosunku do prawa wtórnego UE, lecz także wobec prawa krajowego, wyjąwszy konstytucje państw członkowskich.**

Za dopuszczalnością kontroli prawa wtórnego UE przez Trybunał Konstytucyjny przemawia jego rola ustrojowa jako gwaranta nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa oraz organu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Wobec wskazanej pozycji Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej, dopuszczalne jest badanie zgodności z nią norm rozporządzeń unijnych.

Konkludując, dorobek prawny wygenerowany do chwili obecnej przez instytucje Unii Europejskiej jest niewyobrażalnie obszerny. Traktaty i inne umowy zawierane przez lub w ramach UE, jej rozporządzenia, dyrektywy i decyzje uzupełnione zaleceniami i opiniami są liczone w objętości znacznie przekraczającej już 100 tysięcy stron! Unijny dorobek prawny jest dodatkowo uzupełniany coraz obszerniejszym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, tworząc wraz z nim wyjątkowo bogaty i zróżnicowany system prawny, który coraz silniej oddziałuje na porządki prawne państw członkowskich.

VI. **Podsumowując** należałoby się jeszcze zastanowić: czy i w jaki sposób Unia Europejska oddziałuje na system prawa polskiego? A zwłaszcza, czy w okresie ostatnich 15 lat unijne akty prawne miały np. wpływ na polską Konstytucję? Wiadomo, że w okresie przedakcesyjnym Polska przygotowywała się do integracji z UE, także na gruncie konstytucyjnym. W tym celu znalazły się w Konstytucji (przywołane już wyżej przepisy) umożliwiające wejście naszego kraju do UE. Jednak dynamiczny rozwój UE, tworzenie nowych polityk i instytucji, wymagało reakcji ze strony Polski, także na gruncie konstytucyjnym, ze zmianą ustawy zasadniczej łącznie. Tak było w przypadku wprowadzenia Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA), czyli uproszczonej formy wydania oskarżonego pomiędzy państwami członkowskimi UE, dokonywanej na podstawie dokumentu sadowego

³⁵ Zob. m.in. A. Chmielarz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a wtórne prawo europejskie w świetle zasady nadrzędności Konstytucji (w) Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica 70, 2009, s. 17.

innego państwa członkowskiego UE. Polska Konstytucja zabraniała ekstradycji obywatela polskiego (art. 55) do innego państwa w sytuacji, gdy popełnił on przestępstwo poza granicami kraju. Należało ten przepis zmienić, co uczyniono dodając do art. 55 ustęp 2 i 3 umożliwiające wydawanie obywateli polskich poszukiwanych przez wymiar sprawiedliwości innych państw członkowskich. Zmiana ta była niezbędna, aby Polska mogła wejść do strefy Schengen, a jej mieszkańcy - korzystać ze swobodnego przemieszczania się po obszarze całej UE.

W wielu innych sytuacjach pierwotną sprzeczność między prawem UE a prawem polskim można było wyeliminować albo zmieniając obowiązujące ustawy albo stosując odpowiednią wykładnię prawa. W jednym przypadku nadal mamy potencjalną sprzeczność polskiej Konstytucji z traktatowymi zobowiązaniami Polski wobec UE. Chodzi o jej art. 227, który nakłada na NBP dbałość o wartość „polskiego pieniądza”. Ten przepis może w przyszłości kolidować z naszym (nieokreślonym w czasie) zobowiązaniem do przystąpienia do strefy euro, ale sprawa może być aktualna dopiero, gdy Polska będzie gotowa i podejmie decyzję o wejściu do tej strefy.

W ciągu 15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej pojawiało się – jak w każdym państwie członkowskim – wiele kwestii wątpliwych, spraw trudnych wymagających przede wszystkim podjęcia decyzji politycznych, a dopiero w ślad za nimi – działań prawnych. Polskie prawo i jego interpretacja – zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami - były dokonywane w duchu i z uwzględnieniem polskich zobowiązań wypływających z traktatów europejskich. Wydaje się, że do świadomości społecznej przebiła się podstawowa informacja, (potwierdzona wyrokami Trybunału Konstytucyjnego), iż **najwyższym źródłem prawa w Polsce pozostaje Konstytucja RP**, a zgoda na przekazanie unijnym instytucjom wymienionych w traktacie kompetencji nie oznacza utraty naszej suwerenności.

Obserwując dotychczasową praktykę koegzystencji dwu systemów prawnych (prawa polskiego i prawa UE) można zauważyć, że eliminacja konfliktów pomiędzy nimi powinno być łatwiejsza dzięki – jak ją określają niektórzy autorzy³⁶ – przyjaznej wykładni obowiązujących norm prawa wewnętrznego. „**Przyjazna wykładnia**” powinna uwzględnić konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej oraz współpracy między państwami. Tę zasadę Trybunał Konstytucyjny wywiódł z Preambuły oraz art. 9 Konstytucji RP potwierdzając, że konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej. W nawiązaniu do tej wykładni, w przestrzeni europejskiej

³⁶ Zob. A. Madeja Wykładnia prounijna w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1997–2005), *Studia Iuridica Toruniensia* 2011 nr 8, s. 142-167.

pojawiają się coraz częściej głosy apelujące o równie „przyjazną wykładnię” ze strony unijnych instytucji, w tym Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości UE.

VII. Czy w przypadku wątpliwości sędziego co do zgodności ustawy z Konstytucją RP lub prawem unijnym sędzia jest uprawniony do odmowy stosowania ustawy, czy też powinien w tej sprawie zwrócić się w pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego?

W dotychczasowej praktyce zdarzało się to w ekstremalnych sytuacjach, gdy jeden sędzia kwestionował prawidłowość powołania na urząd sędziego inną osobą, mianowaną przez Prezydenta RP, po uzyskaniu przez nią pozytywnej opinii KRS i zgodnie z przewidzianą procedurą. Po tak dezawuującej opinii, zakwestionowana osoba nie mogła dalej orzekać! Takie działanie zostało w Projekcie zakwalifikowane jako delikt popełniony przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, podobnie zresztą jak i kwestionowanie legalności KRS, konstytucyjnego organu opiniującego kandydatów na sędziów przed prezydencką nominacją. W obydwu sytuacjach sędzia odmawiał uwzględnienia (stosowania) raz obowiązującej ustawy (KRS), a w drugim przypadku aktu nominowania na sędziego przez Prezydenta RP. Odmowa stosowania obowiązującej ustawy o KRS, pomimo że jej moc prawna została dodatkowo potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny, jest w świetle Projektu poważnym wykroczeniem zagrożonym wysoką karą dyscyplinarną. Jeśli sędzia miał wątpliwości, co nawiązania stosunku służbowego innego sędziego, wątpliwości związane z oceną zgodności ustawy o KRS z Konstytucją RP lub prawem unijnym, to nie powinien tej kwestii rozstrzygać sam, ale zwrócić się do organu do tego uprawnionego, tzn. sformułować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

W systemie prawa polskiego TK jest jedynym organem, któremu Konstytucja RP przyznała takie kompetencje. Sędzia nie może zatem „wyręczać” organu konstytucyjnego i przypisywać sobie niejako jego kompetencje. Kwestionując akt powołanie innego sędziego dokonany przecież przez głowę państwa w ramach jej konstytucyjnych prerogatyw, sędzia kwestionujący ten fakt dopuszcza się także deliktu konstytucyjnego, bez względu na to czy powołuje się, czy też nie, na bezpośrednie stosowanie prawa UE. Prerogatywa prezydenta sformułowana w Konstytucji RP będzie zawsze miała pierwszeństwo wobec innych środków prawnych wypływających czy to z aktów prawa krajowego, czy też prawa unijnego. Stanowisko takie sformułował również TSUE w wyroku z 29 listopada 2019r wydanym w odpowiedzi na zadane mu przez polskich sędziego pytania prejudycjalne! Stwierdził wyraźnie, że akty Prezydenta RP, które są rezultatem wykonywania jego prerogatyw – nie podlegają kontroli i tym samym nie mogą być kwestionowane! W uzupełnieniu przedstawionych wyżej uwag odnoszę

wrażenie, że należałoby nieco wnikliwiej spojrzeć na przewidziane w Projekcie sankcje. Pomimo że ten wątek nie był przedmiotem analizy, to odnoszę wrażenie, iż powinien być jeszcze raz przemyślany. Byłoby dobrze, gdyby można go wprowadzać przy użyciu adekwatniejszych narzędzi i w taki sposób, aby konstytucyjne zasady: niezawisłość sędziów i niezależność sądów nie mogły być poddawane w wątpliwość.