

Mariusz Muszyński¹

Relacja między systemem prawa krajowego a systemem prawa unijnego z perspektywy instytucjonalnej: strażnicy systemów

Streszczenie

Funkcjonowanie Polski w UE odbywa się na podstawie i w ramach Konstytucji RP, która stanowi fundament dla stosownego porządku prawnego, zbudowanego nie tylko z systemu prawa krajowego, ale i systemu prawa unijnego.

Co do zasady każdy system prawa posiada mniej lub bardziej rozbudowane regulacje prawne pozycjonujące go względem innych systemów w przypadku powstania konfliktu norm. W każdym działają też organy, których zadaniem jest (odpowiednia) ochrona hierarchicznej pozycji normatywnej przepisów takiego systemu, nazywane strażnikami systemu. To rozumowanie dotyczy również relacji między systemem prawa krajowego a systemem prawa unijnego, mimo ich symbiozy w ramach art. 8 Konstytucji RP.

Niniejszy artykuł omawia prawne pozycje strażników systemu prawa krajowego, tj. Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądownictwa administracyjnego oraz strażnika systemu prawa unijnego – Trybunału Sprawiedliwości UE. Stanowi próbę uporządkowania zagadnienia relacji obu systemów, tym razem z perspektywy instytucjonalnej – definiuje sieć wzajemnych powiązań i rozbieżności w regulacjach prawnych odnoszących się do tych organów, a przy okazji wskazuje na źródła pojawiających się konfliktów w tej płaszczyźnie. Jest więc merytoryczną kontynuacją cyklu tekstów odnoszących się do funkcjonowania Polski w UE, opublikowanych na łamach „Prokuratury i Prawa” (zob. zeszyty nr 7–8/2020, nr 7–8/2022, nr 9/2022 oraz nr 1/2023).

Słowa kluczowe

System prawa, strażnik systemu, Konstytucja RP, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądownictwo administracyjne, Trybunał Sprawiedliwości UE, kolizja przepisów, pytanie prejudycjalne, orzeczenie, hierarchiczność, pierwszeństwo, źródła prawa.

¹ Dr hab. Mariusz Muszyński, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego.

1. Wprowadzenie

Prawo unijne i prawo krajowe Polski to dwa odrębne systemy prawne. Ich odrębność wynika z cech instytucjonalnych, proceduralnych i materialnych.

Prawo unijne pierwotne tworzą państwa członkowskie w procedurach negocjacji międzynarodowych i krajowej procedurze wiązania się traktatami, a prawo pochodne powstaje na forum Unii Europejskiej przy zaangażowaniu właściwych unijnych organów wyposażonych w kompetencje powierzone przez państwa i w traktatowo określonych procedurach współdziałania. Prawo unijne reguluje też obszary funkcjonowania państw i życia społecznego, które wskazuje mu traktatowy podział kompetencji.

Z kolei prawo krajowe powstaje w drodze legislacji krajowej, na forum Sejmu. Poza Konstytucją RP, odnosi się do obszarów nieuregulowanych przez prawo unijne.

Oczywiście odrębność ta nie jest do końca jednoznaczna. Wynika to zarówno z kształtu organów unijnych tworzących prawo, gdzie (w niektórych) zasiadają przedstawiciele organów krajowych (ministrowie w Radzie), jak i nakładania się niektórych regulacji, przynajmniej w obszarze tzw. kompetencji dzielonych.

Wreszcie odrębność eroduje w perspektywie systemów źródeł prawa, przynajmniej ze strony prawa krajowego. W świetle art. 87 Konstytucji, traktaty unijne są źródłem praw powszechnie obowiązującego, które z perspektywy art. 91 ust. 1 Konstytucji, posiada pierwszeństwo stosowania przed ustawami w przypadku konfliktu regulacji.

Mimo punktowych przełamań, ciągle nie można jednak odrzucić tezy o odrębności systemów. Potwierdza to przede wszystkim ciągły brak obowiązywania prawa UE (pomijając traktaty unijne jako źródło prawa powszechnie obowiązującego) na terytorium Polski, a jedynie obowiązek jego stosowania (jako norm zewnętrznych).

Oba systemy spaja natomiast Konstytucja. Jest to spojenie materialnoprawne – wspólnie systemy regulują obszar funkcjonowania państwa, jak i formalnoprawne – procedury kreacji norm obu systemów znajdują swój początek w Konstytucji. Dlatego łącznie oba systemy stanowią „prawo Rzeczypospolitej Polskiej” w rozumieniu art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

W tak ukształtowanym porządku prawnym ważna jest jeszcze jedna cecha wskazująca na systemową odrębność. Otóż każdy z systemów ma ciągle swojego własnego strażnika (strażników) – instytucję dbającą nie tylko o jego własną spójność, czy wewnętrzny porządek, ale też strzegącą jego pozycji w przypadkach kolizji jego przepisów z tymi pochodzącymi z innego systemu (relacja nadrzędność–pierwszeństwo). Aczkolwiek warto tu nadmienić, że w tym ostatnim kontekście, w przypadku re-

lacji systemu prawa krajowego i systemu prawa unijnego nie chodzi o prostą dominację któregoś z nich (przynajmniej teoretycznie), ale zapewnienie (przynajmniej względnej) harmonii działania².

Ponieważ relacje międzysystemowe w płaszczyźnie normatywnej (nadrzędność obowiązywania i pierwszeństwo stosowania prawa, konflikty norm i sposoby ich rozwiązywania) przedstawiłem na łamach „Prokuratury i Prawa” w artykule pt. Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE³, niniejszy tekst poświęcę istocie działania strażników systemów tj. Trybunałowi Konstytucyjnemu, Sądowi Najwyższemu, sądom administracyjnym (strażnicy systemu prawa krajowego) oraz Trybunałowi Sprawiedliwości UE (strażnik systemu prawa UE), a także ich wzajemnym relacjom. Próba uporządkowania tego zagadnienia pozwoli naszkicować sieć wzajemnych powiązań i rozbieżności, a także zarysować instytucjonalne przyczyny konfliktów. W ten sposób uzupełni wcześniejsze rozważania normatywne.

2. Trybunał Konstytucyjny jako strażnik nadrzędności Konstytucji

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej⁴. Jednak w przeciwieństwie do sądów, Trybunał nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, bo zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP sprawują go „(...) Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”⁵. Tym samym Trybunał nie jest sądem w znaczeniu konstytucyjnym, a prawo do wystąpienia do Trybunału nie jest elementem gwarancji prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji⁶. Jest jedynie stosowną kompetencją organów państwa lub odrębnym, istniejącym obok prawa do sądu, konstytucyjnym prawem jednostki⁷.

² Strażnicy systemu co do zasady mają zapewniać jego dominację w przypadkach kolizji norm w relacji z systemami całkowicie obcymi (prawo obcego państwa). To zadanie wpływa na ich konstrukcję i w efekcie, przy pewnych brakach konstytucyjnych i traktatowych, nie pozwala na stworzenie pełnej harmonii koegzystencji normatywnej także w procesie integracji.

³ M. Muszyński, Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE, *Prokuratura i Prawo* 2022, nr 7–8, s. 5–43.

⁴ Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 375; P. Gregorczyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 45*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, *Legalis*, Nb 66.

⁵ Zob. szerzej wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11/A, poz. 186.

⁶ Zob. wyrok z dnia 11 września 2017 r., sygn. K 10/17, OTK ZU 2017, nr A, poz. 64.

⁷ Zob. szerzej. A. Syryt, *Trybunał Konstytucyjny – czy tylko sąd prawa?*, (w:) M. Granat (red.), *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. T. II*, Warszawa 2019, s. 312–313.

Zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego obejmuje sprawy dotyczące hierarchicznej zgodności prawa i określone sprawy o charakterze ustrojowym (zob. art. 188, art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189, art. 193, art. 131 ust. 1 Konstytucji).

W pierwszym przypadku chodzi o orzekanie na wniosek uprawnionych organów w sprawach⁸:

- zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;

Ponadto w trybie kontroli prewencyjnej na wniosek Prezydenta RP Trybunał orzeka o zgodności z Konstytucją ustawy przed jej podpisaniem⁹ oraz o zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją¹⁰. W zakresie hierarchicznej kontroli prawa Trybunał rozpatruje też pytania prawne sądów oraz skargi konstytucyjne¹¹.

Z kolei w zakresie spraw ustrojowych, Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa¹². Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu¹³. Trybunał dokonuje też kontroli zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych¹⁴.

Pozycja strażnika krajowego systemu prawa jest realizowana przez Trybunał poprzez kilka elementów należących przede wszystkim do pierwszej z formuły kompetencji (kontrola hierarchiczna prawa). Dotyczy to:

- kontroli zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, niezależnie od jej formuły (kontrola prewencyjna czy następcza);
- kontroli zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie;

⁸ Zob. art. 188 Konstytucji RP.

⁹ Zob. art. 122 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁰ Zob. art. 133 ust. 2 Konstytucji RP.

¹¹ Zob. art. 193 Konstytucji RP i art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

¹² Zob. art. 189 Konstytucji RP.

¹³ Zob. art. 131 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁴ Zob. art. 188 pkt 4 Konstytucji RP.

- kontroli zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Do zakresu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika systemu, choć w innym kontekście, można też zaliczyć rozstrzyganie sporów kompetencyjnych centralnych konstytucyjnych organów państwa.

Trybunał Konstytucyjny działa poprzez swoje orzeczenia. Ich skutki, porządek wchodzenia w życie i istotę reguluje art. 190 Konstytucji. Z jego treści wynika, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają charakter powszechnie obowiązujący i wywołują skutki prawne *erga omnes*. Przy tym należy zastrzec, że moc powszechnie obowiązująca przysługuje tylko sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego¹⁵. Nie ma jej natomiast uzasadnienie orzeczenia, które zawiera jedynie motywy, na jakich Trybunał oparł swoje rozstrzygnięcie. Dlatego treść uzasadnienia nie wywołuje samoistnie skutków prawnych. Może ona służyć tylko wykładni sentencji i ułatwić stosowanie orzeczenia. Natomiast skuteczność *erga omnes* oznacza, że orzeczenia dotyczą wszystkich adresatów zaskarżonej normy bez względu na to, czy brali oni udział w postępowaniu przed Trybunałem oraz organów stanowiących i stosujących prawo¹⁶. W ten sposób wywołują trwałe skutki w systemie obowiązującego prawa.

Cechą orzeczeń Trybunału jest również ich ostateczność. To znaczy, że są one niezaskarżalne (prawomocność formalna), niewzruszalne (prawomocność materialna) i niepodważalne. Nie przysługuje od nich środek odwoławczy¹⁷. Niedopuszczalne jest ich kwestionowanie i badanie prawidłowości, czy tworzenie procedur umożliwiających takie działanie. Nie można ich anulować lub zmieniać. Zakaz ten dotyczy samego Trybunału, jak i blokuje możliwość zmiany rozstrzygnięcia Trybunału przez inny organ¹⁸. Nie jest możliwe wznawianie postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁹. W ten sposób ostateczność oznacza, że

¹⁵ Zob. Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986, poz. 1 oraz wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89. Zob. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2009, s. 130.

¹⁶ Zob. M. Florczak-Wątor, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne, Poznań 2006, s. 60; K. Gónera, E. Łętowska, Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej, Państwo i Prawo 2003, z. 9, s. 21.

¹⁷ Por. A. Józefowicz, Skutki prawne orzeczenia TK o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, Państwo i Prawo 1995, z. 1, s. 25; L. Garlicki, Uwagi o charakterze prawnym orzeczeń TK, (w:) J. Trzeciński, B. Banaszak (red.), Studia nad prawem konstytucyjnym, Wrocław 1997, s. 83.

¹⁸ Zob. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne..., s. 130.

¹⁹ Zob. postanowienia TK z dni: 23 lutego 1999 r., sygn. Ts 102/98, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 126; 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 6, poz. 72; 12 listo-

orzeczenie Trybunału wywołuje nieodwracalne skutki prawne. Przedmiot orzeczenia zyskuje powagę rzeczy osądzonej, a samo orzeczenie uruchamia działanie zasady *ne bis in idem*.

Orzeczenia Trybunału, zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony, a gdy kontrolowany akt normatywny nie był ogłoszony, ich publikacja następuje w Monitorze Polskim. Działanie to jest nie tylko czynnością techniczną służącą upublicznieniu treści rozstrzygnięcia, ale pełni też istotną funkcję gwarancyjną. Umożliwia wszystkim adresatom orzeczenia zapoznanie się ze zmianą prawa oraz dostosowanie do niej zachowania lub działania. Służy zatem umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa²⁰. Ponadto, skoro zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, to ogłoszenie jest warunkiem koniecznym wywołania skutków prawnych tj. potwierdzenie albo zaprzeczenie konstytucyjności²¹.

Jeżeli Trybunał uznał jakiś akt, przepis czy normę prawną za sprzeczną z jej hierarchicznym wzorcem, efektem jest jego (jej) wyeliminowanie z systemu prawnego na terytorium Polski. Efekt derogacyjny następuje z dniem ogłoszenia orzeczenia Trybunału w odpowiednim dzienniku urzędowym, chyba że Trybunał określi inny moment utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu lub normy prawnej²². To powoduje, że Trybunał Konstytucyjny – jako strażnik systemu obowiązującego prawa – nazywany jest negatywnym ustawodawcą. Kreuje orzeczeniami określony stan w systemie źródeł prawa.

Z kolei skutkiem rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego jest uznanie właściwości organu wskazanego przez Trybunał w orzeczeniu albo brak stosownej kompetencji.

Dodatkowo należy podkreślić, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego działają na przyszłość. To znaczy, że zabezpieczają przed wyda-

pada 2003 r., sygn. SK 10/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 8 poz. 91; 13 listopada 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU 2003, nr 5, seria A, poz. 47.

²⁰ Zob. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15 (OTK ZU 2015, nr 11, seria A, poz. 186).

²¹ *Ibidem*. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia. Termin ten nie może przekroczyć 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – 12 miesięcy. Zob. też. np. L. Garlicki Uwagi do art. 190, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, T. V, Warszawa 2007, s. 10; A. Syryt, Skutki wyroków TK przy kontroli trybu uchwalenia ustawy, (w:) M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, Warszawa 2013, s. 229.

²² Zob. art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

waniem aktów stosowania prawa na podstawie przepisów niekonstytucyjnych dopiero w przyszłości. Nie mają natomiast skutku kasatoryjnego. To znaczy, że nie sięgają w przeszłość – nie uchylają orzeczeń i innych rozstrzygnięć wydanych na podstawie przepisów, które zostały następnie uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne, nawet w sprawach zainicjowanych konkretną skargą konstytucyjną²³. Jak czytamy w orzecznictwie Trybunału, „Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem faktu ani sądem orzekającym w sprawie w postępowaniu instancyjnym. Skarga konstytucyjna nie jest też instrumentem kontroli wymierzonym w organy państwa stosujące prawo (...). Trybunał ocenia jedynie normy prawne (akty normatywne), na podstawie których zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego. Dlatego orzeczenie o niekonstytucyjności nie doprowadzi automatycznie do wzruszenia danego rozstrzygnięcia. Jedynie na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji i rozwijających ten przepis norm ustawowych, „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”. Dopóki zainteresowany podmiot takiego działania nie podejmie, ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie jest ciągle ważne, nawet jeśli norma ustawowa, na podstawie której je wydano, uznana została przez Trybunał za niekonstytucyjną²⁴. Ale nie znaczy to wcale, że samo ponowne rozpatrzenie takiej sprawy spowoduje, że wynik będzie bardziej satysfakcjonujący dla skarżącego. Będzie on przecież znów przedmiotem indywidualnego rozstrzygnięcia w ramach nowego stanu prawnego. Czasem dla pełnego uporządkowania sytuacji prawnej konieczna może być też interwencja prawodawcy.

Konstytucja nie rozstrzyga, w jakiej formie Trybunał Konstytucyjny wydaje orzeczenia. Zgodnie z regułami przyjętymi w polskim systemie prawnym, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą mieć postać wyroku lub postanowienia, przy czym pierwsza z nich przypisana jest sytuacjom, w których orzeczenie jest emanacją władczego rozstrzygnięcia państwa. Dlatego wyrok jest wydawany w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji).

²³ Zob. np. wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU 2002, nr 6/A, poz. 81.

²⁴ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia TK, *Państwo i Prawo* 2000, z. 2, s. 26 i n.

3. Sąd Najwyższy RP jako strażnik stosowania prawa w wymiarze sprawiedliwości

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP Sąd Najwyższy jest elementem władzy sądowniczej w Polsce²⁵. Jednak w przeciwieństwie do Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Najwyższy jest – w jej ramach – jednym z elementów wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Co więcej, w tym obszarze sprawuje on kluczową rolę, co potwierdza nie tylko umieszczenie go na pierwszym miejscu w katalogu zawartym w tym przepisie, ale też specyfika przypisywanych mu kompetencji²⁷.

Zakres kompetencji Sądu Najwyższego na poziomie konstytucyjnym precyzuje art. 183 Konstytucji RP. Zgodnie z nim Sąd Najwyższy działa w dwóch obszarach:

- sprawuje nadzór nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzekania;
- wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

Nadzór przypisywany Sądowi Najwyższemu ma charakter judykacyjny. Jest sprawowany dwutorowo, tj. obejmuje zarówno nadzór nad bezpośrednim wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości w konkretnych sprawach, jak i oddziaływanie pośrednie, czyli działania w zakresie zapewniania poprawności i jednolitości orzecznictwa na całym obszarze jurysdykcyjnym państwa²⁸.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁹ realizacja nadzoru judykacyjnego w formie bezpośredniej i pośredniej wykonywana jest przez³⁰:

²⁵ W. Sanetra, Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza, *Przegląd Sądowy* 2008, z. 6.

²⁶ Zob. art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁷ Zob. więcej np. W. Sanetra, Sąd Najwyższy i jego funkcje w polskim systemie sądowniczym, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2014, nr 10, s. 2–10.

²⁸ Por. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44. Zob. też K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Kraków 2005, s. 75. Zob. też W. Sanetra, Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu, *Przegląd Sądowy* 2013, z. 7–8.

²⁹ W sposób skonkretyzowany formy wykonywania tego nadzoru określa ustawodawstwo zwykłe. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o Sądzie Najwyższym, „Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych”.

³⁰ M. Masterniak-Kubiak, *Komentarz do art. 183, (w:) M. Haczkowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

- rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych o charakterze nadzwyczajnym oraz innych środków odwoławczych stosownie do przepisów prawa procesowego;
- podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia.
- podejmowanie uchwał mających na celu rozstrzygnięcie zagadnień prawnych wobec rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego w zakresie wykładni przepisów prawa.

Nadzór ten jest inicjowany poprzez nadzwyczajne środki prawne przysługujące samym sądom powszechnym i wojskowym (pytania prawne), stronom postępowania lub innym podmiotom, np. RPO, Ministrowi Sprawiedliwości (kasacja, skarga kasacyjna), czy – w pewnych sytuacjach – własne instrumentarium umożliwiające wyjaśnienia przepisów prawnych³¹, których stosowanie wywołało rozbieżności w wykładni prawa.

Nadzór judykacyjny ma charakter realny, ponieważ w sytuacji, kiedy umożliwia to istota postępowania, Sąd Najwyższy może ingerować w treść prawomocnych rozstrzygnięć³². Aczkolwiek aktywność ta jest jednak prowadzona przez Sąd Najwyższy przy uwzględnieniu innych przepisów Konstytucji odnoszących się do organów władzy sądowniczej, w tym w szczególności z poszanowaniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Z kolei dodatkowe uprawnienia Sądu Najwyższego wynikają formalnie z dwóch źródeł. Pierwszym z nich są konkretne przepisy Konstytucji, a drugim ustawy zwykłe. Tak więc pierwsza grupa jest niezmienna, druga może być modelowana przez władzę ustawodawczą. Ta ostatnia musi być jednak kształtowana z poszanowaniem istoty i funkcji konstytucyjnej Sądu Najwyższego jako sądu, a także zgodnie z zasadą podziału i równowagi władzy. Oznacza to, że zakres dodatkowych kompetencji związany powinien być z funkcją rozstrzygania.

Sama Konstytucja przyznaje Sądowi Najwyższemu takie kompetencje jak:

- stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz rozpoznawanie protestów wyborczych (art. 101 Konstytucji RP);
- stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta RP (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP) i rozpatrywanie protestów wyborczych w wyborach Prezydenta RP (art. 129 ust. 2 Konstytucji RP);
- stwierdzenie ważności referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 4 Konstytucji RP) oraz referendum zatwierdzającego zmiany w Konstytucji (art. 125 ust. 4 w zw. z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP).

³¹ Por. uchwała SN z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. BSA-4110-4/13, niepubl.

³² Zob. szerzej uchwała SN z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. BSA-4110-4/13, niepubl.

Natomiast w ramach ustaw zwykłych, w obowiązującym stanie prawnym możemy znaleźć szereg uprawnień o różnym charakterze, które można uporządkować w kilka grup. Są to m.in. takie uprawnienia jak:

- uprawnienia sądowe w zakresie środków nadzwyczajnych, w tym rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych³³, czy środków odwoławczych (w tym np. odwołania od odmowy przyjęcia zawiadomienia utworzenia komitetu inicjatywy obywatelskiej, skargi na odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego) i uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne³⁴;
- uprawnienia kontrolne, w tym stwierdzanie ważności referendum konstytucyjnego, czy rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego³⁵ oraz stwierdzanie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego³⁶;
- uprawnienia opiniodawcze, w tym opiniowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w jakim uzna to za celowe³⁷;
- uprawnienia dyscyplinarne, zarówno bezpośrednie (Sąd Najwyższy jest sądem dyscyplinarnym II instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów SN i sędziów sądów powszechnych i wojskowych), jak i nadzwyczajne (Sąd Najwyższy rozpoznaje kasacje w sprawach dyscyplinarnych prokuratorów, notariuszy, adwokatów i radców prawnych)³⁸;
- uprawnienia z zakresu administrowania wymiarem sprawiedliwości, w jakich Sąd Najwyższy może z inicjatywy właściwego sądu przekazać sprawę do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości³⁹.

Tak jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, rola strażnika systemu realizowana jest poprzez część z szerokiego instrumentarium działania przypisanego Sądowi Najwyższemu. Są to te kompetencje, przy pomocy których Sąd Najwyższy gwarantuje bezpieczeństwo prawne i pewność prawa stosowanego (w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości) na terytorium Rzeczypospolitej. Należy do nich niewątpliwie nadzór judykacyjny, a z kompetencji szczegółowych przyjmowanie

³³ Zob. art. 1 pkt 1b ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5).

³⁴ Zob. art. 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5).

³⁵ Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5).

³⁶ Art. 244 § 1 w zw. z art. 336 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

³⁷ Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5).

³⁸ Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5).

³⁹ Art. 37 § 1 kodeksu postępowania karnego.

uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne i skarga nadzwyczajna. W przypadku tej ostatniej warto nadmienić, że jej celem jest ochrona zgodności orzecznictwa z wartością konstytucyjną, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Bezpośrednie przesłanki umożliwiające zastosowanie skargi nadzwyczajnej to naruszenie konstytucyjnych zasad oraz praw i wolności człowieka i obywatela, rażące naruszenie prawa lub sprzeczność ustaleń sądu z materiałem dowodowym. W ten sposób skarga nadzwyczajna uzupełnia w pewnym zakresie mechanizm kontroli konstytucyjności (skarga konstytucyjna) w zakresie stosowania prawa⁴⁰.

Realizując funkcję strażnika systemu, Sąd Najwyższy orzeka w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Także w jego przypadku, cechą ta jest przypisana rozstrzygnięciom zawierającym imperatyw władczy. W tej sytuacji chodzi o władzę w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Dlatego orzekanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczy wyroków SN, które wydawane są w postępowaniach odwoławczych oraz przy realizacji środków nadzwyczajnych. W przypadku, kiedy SN nie kończy postępowania w sposób rozstrzygający, wydaje postanowienie we własnym imieniu. Z kolei orzeczenia wydawane przy rozstrzyganiu zagadnień prawnych, stwierdzenia ważności wyborów przyjmują formę uchwał Sądu Najwyższego. Także one nie zawierają w swej treści atrybutu aktu państwa (w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej), ale stanowią akt władzy sądowniczej (Sądu Najwyższego).

W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że forma orzeczenia jest konsekwencją trybu działania. Jeśli SN orzeka w sprawach indywidualno-konkretnych, to finalizuje je merytorycznie w formie wyroku (w trybie procesowym), albo postanowienia (w trybie nieprocesowym). Orzekając w sprawach ogólnych takich jak ważność wyborów, czy referendum, albo w sprawach rozstrzygających zagadnienia prawne, orzeka w formie uchwał. W tym drugim przypadku oddziaływanie orzeczenia jest szersze i w niektórych sytuacjach może nawet nosić znamiona aktu normatywnego⁴¹.

W przeciwieństwie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wyroki Sądu Najwyższego nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, mimo że cieszą się atrybutem ostateczności. Ich charakter ma znaczenie *inter partes*.

⁴⁰ Zob. szerzej A. Syryt, Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, *Prawo i Więź* 2021, nr 4, s. 36–58.

⁴¹ Zob. np. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, OTK ZU 2020, nr A, poz. 61 dotyczący konstytucyjności uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sąd Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I 4110 1/20.

Inaczej jest z uchwałami. W przypadku uchwał z obszaru działań kontrolnych, np. dotyczących ważności wyborów, wywołują one skutki prawne przewidziane przepisami prawa po ogłoszeniu ich w Dzienniku Ustaw.

Specyficznym instrumentem dla realizacji funkcji strażnika systemu są uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne. Wpływa na to ich charakter, a mianowicie ranga zasady prawnej. Przy tym, w przypadku uchwał pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, moc zasady prawnej otrzymują one z chwilą ich podjęcia. A przy uchwale składu 7 sędziów, sam skład może postanowić o nadaniu jej takiej mocy⁴².

Zasada prawna wiąże odpowiednie poziomy Sądu Najwyższego stosownie do poziomu jej przyjęcia. Jeżeli jakikolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza od niej odstąpić, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej izby⁴³. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, połączone izby albo pełny skład Sądu Najwyższego, wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego⁴⁴. Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego⁴⁵.

I choć zasada prawna nie wiąże formalnie sądów powszechnych i wojskowych, to wywiera pośredni wpływ na ich orzecznictwo. W przypadku jej zignorowania na tym poziomie, wiadome jest, że taki wyrok zostanie uchylony w trybie odwoławczym lub na poziomie Sądu Najwyższego po użyciu środków nadzwyczajnych. Strażnik systemu zadziała.

Uchwały, które uzyskały moc zasad prawnych, są publikowane wraz z uzasadnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sądu Najwyższego⁴⁶.

4. Sądy administracyjne jako strażnik legalności działania administracji publicznej

Równoległym strażnikiem systemu w Polsce są sądy administracyjne⁴⁷. Sądownictwo administracyjne w Polsce w rozumieniu konstytucyjnym stanowią wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Admini-

⁴² Art. 87 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁴³ Art. 88 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁴⁴ Art. 88 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁴⁵ Art. 88 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁴⁶ Art. 87 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

⁴⁷ Funkcje sądownictwa administracyjnego określa ustawa (*a contrario* art. 177 Konstytucji).

stracyjny (art. 184 Konstytucji). Jest to konstrukcja odmienna od konstrukcji sądownictwa powszechnego, którego częścią nie jest Sąd Najwyższy. Kompetencja NSA jest z perspektywy konstytucyjnej identyczna jak wojewódzkich sądów administracyjnych, aczkolwiek pewna różnica wynika z faktu, że jest on w tym sądownictwie sądem „naczelnym”, jak i z konsekwencji tego wyróżnienia w ramach ustawowych.

Tak skonstruowane sądownictwo administracyjne jest odrębne i niezależne od sądownictwa powszechnego, wojskowego i Sądu Najwyższego. Jest jednak razem z nimi częścią wymiaru sprawiedliwości, o którym mówi art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Sądownictwo administracyjne (NSA i wojewódzkie sądy administracyjne) zostało wyznaczone do swojej roli strażnika systemu poprzez stosowne ukształtowanie zadań. Na poziomie Konstytucji, zadania te zostały zdefiniowane jako „kontrola działalności administracji publicznej”, której elementem obligatoryjnym jest „orzeczenie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (art. 184)⁴⁸. Oznacza to, że funkcją sądów administracyjnych jest nie tylko ochrona – w drodze realizacji prawa do sądu – praw jednostek w przypadku ich naruszenia przez administrację publiczną⁴⁹. Kluczową rolą sądów administracyjnych jest właśnie stanie na straży porządku prawnego jako takiego. To może, ale wcale nie musi, wiązać się z bezpośrednim naruszeniem statusu jednostek przez organy administracji⁵⁰.

Tę systemową specyfikę i drugoplanową rolę działania sądów administracyjnych w kontekście realizacji konstytucyjnego prawa do sądu wskazuje też fakt, że nie są one wcale sądem pierwszego wyboru. Zgodnie z art. 177 Konstytucji RP istnieje domniemanie kompetencji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych. Sprawują one wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

⁴⁸ Zob. też J. Niczyporuk, Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego, *Teka Komisji Prawniczej* 2010, s. 143–149.

⁴⁹ Uważa się, że ochrona wolności i praw stanowi podstawową funkcję sądownictwa administracyjnego (por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK 1999, nr 5, poz. 97). Zob. też o specyfice prawa do sądu administracyjnego J. Zimmermann, Prawo do sądu w prawie administracyjnym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2006, z. 2, s. 307–321.

⁵⁰ O dwoistości funkcji pisze m.in. J. Zimmermann Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego, (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 501.

Takie systemowe rozwiązanie warunkuje przypisany sądom administracyjnym kształt orzekania:

- po pierwsze, jest to orzekanie kasatoryjne. Sądy administracyjne dokonują porównania aktów działania administracji publicznej z perspektywy ich kompetencji, w tym istnienia podstawy prawnej, jak i braku naruszenia hierarchiczności norm w jej doborze (z wyłączeniem oceny konstytucyjności ustaw) oraz procedur działania i kwestii materialnoprawnych⁵¹ z odpowiednim, obowiązującym standardem prawnym. Akty działania stanowią tu przedmiot kontroli a standard prawny wzorzec. Jako wzorzec służyć mogą wszelkie źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji). Efektem jest ewentualne uchylenie aktu niezgodnego z prawem, a więc szeroko rozumiana eliminacja z systemu prawa. Skutek jest więc systemowy (kasacyjny), a nie reformatoryjny. Katalog aktów i czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego jest szeroki. Od roku 2002 obejmuje nie tylko klasyczne akty stosowania prawa (decyzje administracyjne)⁵², ale też pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach⁵³, nowe formy bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania⁵⁴, opinie zabezpieczające i odmowę ich wydania⁵⁵, czy sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.⁵⁶ W literaturze kwituje się to określeniem, że właściwość ta obejmuje wszystkie formy oraz niemal wszystkie sfery działania administracji publicznej⁵⁷;

⁵¹ A. Kabał, Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych, (w:) L. Wiśniewski (red.), Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, Warszawa 1997, s. 231; zob. też uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

⁵² Uchwalenie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259) doprowadziło do zwiększania zakresu kontroli sądowoadministracyjnej, co wynika z jej art. 3 § 2 tej ustawy.

⁵³ Zob. art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 217, poz. 1590.

⁵⁴ Art. 3 § 2 pkt 9 został dodany z dniem 15 sierpnia 2015 r. przez art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658.

⁵⁵ Art. 3 § 2 pkt 9 został dodany z dniem 15 sierpnia 2015 r. przez art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658.

⁵⁶ Art. 3 § 2 pkt 9 został dodany z dniem 15 sierpnia 2015 r. przez art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658.

⁵⁷ R. Hauser, A. Kabał, Właściwość sądów administracyjnych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2004, nr 66, z. 2, s. 25–34.

- po drugie, pewne uprawnienia o charakterze orzekania merytorycznego⁵⁸. Są one przypisane sądom administracyjnym jako instrument uzupełniający dominujący model kasatoryjny. Głównie chodzi tu o kompetencję do określenia w wyroku sposobu załatwienia sprawy przez organ, czy możliwość wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku⁵⁹. I choć w doktrynie podchodzi się do tego niejednoznacznie⁶⁰, to jednak zakłada się, że takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z art. 184 Konstytucji RP czy art. 10 Konstytucji RP, bo ciągle mieści się w zakresie problematyki działania administracji publicznej⁶¹ i ma charakter wyjątkowy⁶², co zresztą znajduje potwierdzenie w praktyce, gdzie sądy administracyjne niezmiernie rzadko stosują przepisy dopuszczające orzekanie reformatoryjne⁶³;
- po trzecie, uprawnienia sygnalizacyjne⁶⁴, odnoszące się do sytuacji, kiedy w toku rozpoznawania sprawy sąd administracyjny stwierdzi istotne naruszenie prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, może poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach w drodze postanowienia. Organ, który otrzymał postanowienie sygnalizacyjne ma obowiązek je rozpatrzyć i poinformować sąd o swoim stanowisku, a za niezastosowanie się do tych obowiązków, sąd może wymierzyć organowi grzywnę⁶⁵.

⁵⁸ Początkowo była to kompetencja rozstrzygnięcia przez NSA sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość.

⁵⁹ Art. 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁶⁰ Zob. np. Z. Kmiecik, Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz, *Przegląd Legislacyjny* 2015, nr 2, s. 22; J. Zimermann, Aksjomaty sądownictwa administracyjnego, Warszawa 2020, s. 72; W. Piątek, A. Skoczyła, Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych, *Państwo i Prawo* 2019, z. 1, s. 24–25.

⁶¹ Zob. np. A. Ciesielska, Kompetencja sądu administracyjnego do uznania w wyroku uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, *Studia Prawa Publicznego* 2019, nr 4, s. 27–51.

⁶² M. Kłopotcka-Jasińska, Kilka uwag o poszerzaniu zakresu merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych w świetle art. 184 Konstytucji i konstytucyjnej zasady podziału władz, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3978. Przegląd Prawa i Administracji CXX/1*, Wrocław 2020, s. 175–185.

⁶³ W. Piątek, A. Skoczyła, Kasacyjny czy merytoryczny, *op. cit.*, s. 24–25.

⁶⁴ Art. 155 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁶⁵ Zakres kompetencyjny (przedmiot) działania sądów administracyjnych określa art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259). Przy czym zgodnie z art. 13 tej ustawy, do kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych należą sprawy, które nie zostały zastrzeżone dla Naczelnego Sądu Administracyjnego. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego określa art. 15 tej ustawy.

Z perspektywy funkcji strażnika systemu, na odrębną uwagę zasługuje literalnie wyróżnione w Konstytucji w ramach zdania „kontroli działalności administracji publicznej”, orzekanie przez sądy administracyjne o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji). Jest to uprawnienie do dokonywania abstrakcyjnej kontroli dwóch rodzajów wskazanych tam aktów prawa miejscowego. W przypadku aktów wydawanych przez organy samorządu terytorialnego, wskazanie to jest skonkretyzowane rodzajowo. Chodzi w nim o uchwały. Dlatego przedmiotem kontroli mogą być wszystkie rodzaje uchwał tj. uchwały normatywne, jak i uchwały będące aktami stosowania prawa, aktami wewnętrznymi, czy uchwały niebędące aktami prawa⁶⁶. Jest więc to uprawnienie w aspekcie przedmiotowym szerokie, ponieważ wykracza poza sferę kontroli aktów normatywnych. Z kolei przy aktach terenowych organów administracji publicznej chodzi wyłącznie o akty normatywne, a więc źródła prawa – akty prawa miejscowego i prawa wewnętrznego. Kontrola innego rodzaju aktów władczych terenowych organów administracji publicznej jest prowadzona, ale znajduje umocowanie w ogólnym, konstytucyjnym uprawnieniu sądów administracyjnych do „kontroli działalności organów administracji publicznej”⁶⁷.

W tym przypadku wzorcem kontroli literalnie wskazanym w Konstytucji jest ustawa. W doktrynie uznaje się, że sądy administracyjne są upoważnione do oceny zgodności tych aktów z wszelkimi aktami prawnymi hierarchicznie nadrzędnymi – tj. z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i aktami stanowionymi przez organizację międzynarodową, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP⁶⁸. W orzecnic-

⁶⁶ Por. M. Wiącek, Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2013, nr 3, s. 104–105.

⁶⁷ Należy jednak mieć na uwadze, że w ograniczonym zakresie dopuszczona jest kontrola aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądy powszechne. Z kontrolą aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny możemy mieć do czynienia jedynie w trybie kontroli konkretnej, gdy bada on akt prawa miejscowego w ramach skargi konstytucyjnej albo instytucją pytania prawnego. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer 2007, s. 301; Kontrola aktów prawa miejscowego jest dokonywana przez sądy powszechne tylko pośrednio, przez niezastosowanie jakiegoś aktu prawa miejscowego w konkretnej sprawie poprzez zastosowanie reguły, że sędziowie w sprawowaniu urzędu podlegają tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

⁶⁸ Zob. ustalenia N. Fox, A. Ozimek, Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego – wyłom w systemie czy egzemplifikacja konkretnej kontroli konstytucyjności w polskim porządku prawnym?, *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ, Nauki Społeczne* 2017, nr 2, s. 49–69.

twie dominuje również pogląd, że akty prawa miejscowego powinny być zgodne z rozporządzeniami⁶⁹.

Zakres przedmiotowy tej kontroli obejmuje kontrolę kompetencji organu wydającego, zgodność zakresu aktu z treścią upoważnienia oraz kontrolę procedury wydania aktu. Wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁷⁰.

Wreszcie funkcję strażnika systemu sądy administracyjne mogą też realizować w sposób incydentalny, w oparciu o art. 166 ust. 3 Konstytucji. Na jego podstawie sądy administracyjne rozstrzygają spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Rolę strażnika systemu sądów administracyjnych, w przeciwieństwie do Trybunału Konstytucyjnego czy Sądu Najwyższego, wzmacnia też konstrukcja procedur postępowania, a mianowicie specyfika zakresu związania. Owszem, ze względu na zasadę skargowości obowiązującą w obszarze sądownictwa administracyjnego, sąd administracyjny rozstrzyga w granicach sprawy, ale nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi ani powołaną podstawą prawną⁷¹.

W tak uformowanej płaszczyźnie funkcjonowania sądów administracyjnych jako strażników krajowego systemu prawa, szczególną rolę odgrywa Naczelny Sąd Administracyjny. Jako „naczelny” sąd administracyjny, realizuje on zadanie nadzoru orzeczniczego nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi nie tylko jako organ rozstrzygający sprawy drugiej instancji, ale w sposób generalny w zakresie wykładni prawa. To ostatnie dotyczy dwóch kwestii: wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięcia zagadnień budzących wątpliwości w konkretnej sprawie⁷².

Sądy administracyjne (wojewódzkie i NSA) wydają orzeczenia w postaci wyroków i postanowień. Wyroki odnoszą się do rozstrzygnięć władczych i są wydawane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji). Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako zasadę przewiduje wydanie wyroku. Postanowienia wydawane są w sytuacji, kiedy w stosownym postępowaniu ustawodawca nie przewidział wydania wyroku.

⁶⁹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., sygn. II OSK 220/12, Legalis.

⁷⁰ Art. 13 pkt 5 ustawy Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

⁷¹ Art. 134 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁷² Art. 187 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W zależności od charakteru stwierdzenia niezgodności z prawem aktu działania administracji o charakterze indywidualnym, wyrok uchyla go, stwierdza jego nieważność lub naruszenie prawa⁷³. Generalnym skutkiem jest wtedy utrata mocy obowiązującej takiego aktu.

W przypadku aktów prawa miejscowego, skutkiem stwierdzenia nielegalności jest stwierdzenie nieważności, ewentualnie stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa, jeśli przepisy nie przewidują stwierdzenia nieważności⁷⁴. Taki wyrok ma skutek *ex nunc*. Akty stosowania prawa wydane na podstawie takiego prawa miejscowego pozostają dalej ważne. Mogą być jedynie wzruszane w trybach określonych w prawie⁷⁵.

Prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby⁷⁶.

W kwestiach zagadnień prawnych Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w postaci uchwał. Uchwały podejmowane są w składzie siedmiu sędziów, pełnego składu Izby lub pełnego składu NSA.

W ramach uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego można wyróżnić te dotyczące wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (uchwały ogólne, abstrakcyjne) oraz uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej (uchwały konkretne). Uchwały ogólne podejmowane są na wniosek upoważnionych prawem organów⁷⁷. Mają charakter wiążący dla sądów administracyjnych. Jeżeli jakkolwiek sąd administracyjny nie podziela stanowiska przyjętego w uchwale, może jedynie przedstawić powstałe zagadnienie do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi NSA⁷⁸. Uchwały konkretne przyjmowane są na wniosek (w formie postanowienia) składu rozstrzygającego tę sprawę.

Ogólna moc wiążąca uchwały wynika z mocy prawa⁷⁹. Wyraża się w tym, że żaden skład orzekający jakiegokolwiek sądu administracyjnego

⁷³ Zob. art. 145 i następane ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁷⁴ Art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁷⁵ Art. 147 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁷⁶ Art. 170 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁷⁷ Są to: Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznik Praw Dziecka. Zob. art. 264 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁷⁸ Zob. art. 269 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁷⁹ Zob. art. 269 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

nie może rozstrzygnąć kwestii objętej zakresem uchwały w sposób sprzeczny ze stanowiskiem w niej zawartym.

Moc ogólnie wiążąca dotyczy zarówno uchwał abstrakcyjnych jak uchwał konkretnych⁸⁰. Stanowisko wyrażone przez NSA w formie uchwały wiąże wszystkie składy sądów administracyjnych do momentu zmiany wykładni określonego przepisu przez inną uchwałę⁸¹. Jest to związanie względne, aczkolwiek względność jest ograniczona. Skład orzekający, który nie podziela stanowiska prawnego, nie może sam od niego odstąpić⁸². Wolno mu jedynie wystąpić do odpowiedniego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego⁸³.

W przypadku rozpoznawania konkretnej sprawy sąd administracyjny może albo podzielić stanowisko z uchwały NSA i uwzględnić je w swoim orzeczeniu⁸⁴, albo nie podzielić tego stanowiska. W drugim przypadku konieczne jest wydanie postanowienia o przedstawieniu do ponownego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego NSA.

5. Trybunał Sprawiedliwości UE jako strażnik unijnych traktatów

Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) jest organem organizacji międzynarodowej powołanej przez państwa. Jego pozycja i właściwość opierają się na ratyfikowanych przez państwo polskie traktatach (art. 90 Konstytucji). Kompetencje TSUE są zdefiniowane w art. 19 ust. 1 akapit 1 Traktatu o UE (TUE). Należy do nich zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów unijnych. Realizację tych kompetencji umożliwia szereg instrumentów natury procesowej umiejscowionych

⁸⁰ Uchwała jest uchwałą tzw. konkretną, jeśli zostaje wydana w następstwie wniesienia konkretnego pytania prawnego na podstawie art. 187 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jej moc wiążąca nie odnosi się tylko do konkretnej sprawy. Uchwały konkretne posiadają w innych sprawach sądowoadministracyjnych także ogólną moc wiążącą na podstawie art. 269 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁸¹ Zob. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. I OSK 1942/06.

⁸² Uchwała NSA wiąże bezwzględnie dany skład sądu rozpoznającego konkretną sprawę, wyłącznie w przypadku przewidzianym w art. 187 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jest to sytuacja, gdy w wyniku rozpoznawania skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Podjęta w tym trybie uchwała wiąże bezwzględnie skład NSA rozpoznający skargę kasacyjną.

⁸³ Zob. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. I FSK 1379/08.

⁸⁴ Zob. art. 187 § 2 oraz art. 190 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

w art. 251–281 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE)⁸⁵. Ich specyfika definiuje też samo pojęcie „poszanowania prawa”.

Z tej perspektywy TSUE jest niewątpliwie trybunałem międzynarodowym realizującym tzw. sprawiedliwość traktatową. Specyfika procesu integracji wyrażona bezpośrednim obowiązywaniem i stosowaniem prawa unijnego w państwach członkowskich UE spowodowała, że nie jest on jednak klasycznym trybunałem. Sądy państw członkowskich, które orzekają na podstawie prawa unijnego, zostały powiązane z TSUE instytucją pytania prejudycjalnego. Powstała w ten sposób konstrukcja wiążąca TSUE z krajowym wymiarem sprawiedliwości.

W sposób szczegółowy kompetencje TSUE określa Część VI TFUE, Tytuł I, Sekcja 5. Są to:

- dwa rodzaje postępowania przeciwko państwom członkowskim o naruszenie zobowiązań traktatowych, różniące się od siebie praktycznie sposobem inicjacji (art. 258–259 TFUE);
- skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (art. 263 TFUE);
- skarga na bezczynność instytucji i organów UE (art. 265 TFUE);
- postępowanie w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE);
- skarga odszkodowawcza przeciwko UE (art. 268 TFUE w zw. z art. 340 TFUE);
- postępowanie w kwestii sporów pracowniczych w UE (art. 270 TFUE);
- postępowanie w sprawach dotyczących: wykonywania zobowiązań państw członkowskich wynikających ze Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego; środków przyjętych przez Radę Gubernatorów EBI; środków przyjętych przez Radę Dyrektorów EBI (art. 271 TFUE);
- TSUE działający jako trybunał arbitrażowy w sprawach innej umowy zawartej przez UE i na jej podstawie (art. 272 TFUE);
- TSUE jako sąd rozstrzygający każdy inny spór między państwami członkowskimi na podstawie ich zgody (przedłożenia) (art. 273 TFUE);
- postępowanie w związku z zarzutem bezprawności (*lex specialis* od art. 262 TFUE) (art. 277 TFUE);
- dwa postępowania incydentalne: postępowanie o zawieszenie zaskarżonego aktu (art. 278 TFUE);
- postępowanie o wydanie postanowienia tymczasowego (art. 279 TFUE);
- postępowanie o ukaranie w zakresie określonym rozporządzeniem (art. 261 TFUE),

⁸⁵ Rodzaje postępowań i stosowne procedury wskazuje natomiast Traktat o funkcjonowaniu UE w Części VI „Postanowienia instytucjonalne i finansowe”, Tytuł I „Postanowienia instytucjonalne”, Rozdział I „Instytucje”, Sekcji 5 „TSUE”.

- spory z zakresu europejskich tytułów prawnych (art. 262 TFUE);
- postępowanie co do legalności aktu z procedury określonej w art. 7 TUE (art. 269 TFUE).

Rola strażnika systemu prawa unijnego jest w przypadku TSUE realizowana w stosunku wewnętrznym (wobec organów UE), jak i zewnętrznym (wobec państw). Z perspektywy tematu artykułu, ograniczę się do tej drugiej kwestii. Tu rola strażnika systemu jest realizowana z dwóch perspektyw:

- nakazu przywrócenia stanu zgodnego z traktatami;
- wyprzedzającej ochrony przed naruszeniem.

W pierwszej za narzędzie służą wspomniane postępowania przeciwko państwom członkowskim o naruszenie zobowiązań traktatowych (art. 258–259 TFUE), w drugiej chodzi o postępowanie w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Przy tym ta pierwsza jest nawet werbalizowana przez określenie TSUE jako strażnika traktatów.

W obu perspektywach TSUE działa poprzez orzeczenia. Nie są to jednak orzeczenia w rozumieniu prawa krajowego. Są one aktami kolegialnego organu organizacji międzynarodowej (uchwałami). Mają więc charakter zewnętrzny dla krajowego systemu prawa, a ich skutek wobec państwa członkowskiego, a więc zakres i charakter związania, ewentualne oddziaływanie na krajowe prawo, procedury lub krajowego adresata, czy wreszcie sposób ich wykonywania, wyznaczają unijne traktaty.

Jeśli chodzi o wyroki TSUE z procedur określonych w art. 258 i art. 259 TFUE mają one charakter stwierdzający, o czym mówi wprost art. 260 TFUE. TSUE stwierdza w nich fakt naruszenia przez państwo traktatów, niezależnie od tego czy chodzi o działanie faktyczne czy ustanowione prawo. Ich charakter stwierdzający oznacza, że są aktem deklaratywnym i nie wywołują samodzielnie skutków prawnych w obszarze państwowej jurysdykcji. Deklaratywność tych wyroków potwierdzają też (a *contra*) art. 280 w związku z art. 299 TFUE, które wskazują, jakie wyroki TSUE bezpośrednio działają w systemie prawa krajowego państw członkowskich⁸⁶. Wyroki wydane w tych procedurach nie spełniają wskazanych tam kryteriów. Konsekwencją tej cechy jest fakt, że nawet w przypadku, kiedy krajowy akt, przepis lub środek prawny zostały uznane za sprzeczne z traktatami unijnymi, z punktu widzenia prawa krajowego jest cały czas legalny i obowiązuje aż do momentu, kiedy nie zostanie uchylony.

Niewątpliwie do wyroków TSUE przypisany jest obowiązek ich wykonania przez państwo, którego dotyczą. Wynika on jednak nie z ich mocy, ale z zasady *pacta sunt servanda* i zasady dobrej wiary leżących u pod-

⁸⁶ Są tylko wyroki, które nakładają zobowiązanie pieniężne na podmioty inne niż państwa.

staw prawa międzynarodowego oraz z treści zobowiązania z art. 260 ust. 1 TFUE. Co więcej, art. 260 ust. 2 TFUE zawiera możliwość nałożenia na państwo niewykonujące wyroku karę finansową lub ryczałt.

Podmiotem zobowiązanym do wykonania wyroku jest państwo. Nie oznacza jednak dowolności działania po stronie organów państwa. O tym, jaki z nich jest właściwy do wykonania wyroku mówi już prawo krajowe, a więc w Polsce Konstytucja RP fundująca podział kompetencji w ramach zdefiniowanego trójpodziału władzy. Skoro wykonywanie obowiązków traktatowych stanowi element polityki zagranicznej, to zgodnie z nią należy do kompetencji władzy wykonawczej (art. 146 Konstytucji RP). Dlatego to rząd, który notabene reprezentuje państwo przed TSUE, inicjuje w sferze krajowej wykonanie wyroku. I tak, jeśli w wyroku chodzi o zmianę prawa, rząd przygotowuje stosowny projekt ustawy i kieruje go do Sejmu. Tam parlament uchwała ustawę, poprzez którą zmienia lub uchyla normy uznane za niezgodne z prawem unijnym lub uchwała konieczne normy prawne. W związku z tym, że w polskim systemie prawnym istnienie rządu jest uzależnione od poparcia większości parlamentarnej, dane zmiany można skutecznie przeprowadzić. Do czasu zmiany prawo krajowe naruszające traktaty unijne obowiązuje. Organy państwa działające na jego podstawie mogą jedynie powstrzymać się od działania. Same nie mogą wywodzić dla siebie żadnych uprawnień wprost z treści wyroku TSUE, nawet kiedy wydaje się, że ten ostatni im takie narzuca⁸⁷. W szczególności nie mogą odrzucić stosowania normy krajowej uznanej za sprzeczną z traktatami, a w swoim działaniu powoływać się na wyrok TSUE. Nie jest on przecież źródłem prawa, a więc – w przypadku Polski – jego bezpośrednie stosowanie, czyli opieranie zachowania organu państwa na jego sentencji, naruszałoby konstytucyjną zasadę legalności (art. 7 Konstytucji). Warto przy tym podkreślić, że samo powstrzymanie się przez organy administracji i sądy od działania, także wymaga posiadania stosownego krajowego upoważnienia w obowiązującym prawie⁸⁸. Jeśli nie ma takiej podstawy, nawet powstrzymanie się od

⁸⁷ Zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie Eurobox Promotion and Others (połączone sprawy C-357/19, C-379/19, C547/19, C811/19 i C840/19. W wyroku tym TSUE zobowiązał sądy krajowe do odmowy stosowania orzeczenia sądu konstytucyjnego, jeżeli sąd konstytucyjny nie spełnia wymogów „sądu” w rozumieniu prawa UE lub treść jego orzeczenia jest niezgodna z prawem UE.

⁸⁸ W praktyce polskiej mieliśmy dwukrotnie do czynienia z sytuacją, kiedy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego blokowała działania Izby Dyscyplinarnej SN w związku z wyrokiem TSUE (zarz. 48/2020 oraz zarz. 93/2021 z późn. zm.). Za podstawę podano art. 14 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. W zakresie, w jakim in-

działania nie jest możliwe, a organy muszą procedować na podstawie krajowych norm prawnych, nawet jeśli wiedzą, że są to normy sprzeczne z traktatami, a ich działanie prowadzi do pogłębiania naruszenia.

Jeśli chodzi o zwykłą praktykę stosowania prawa, to po rządowej informacji o treści wyroku uznającego ją za sprzeczną z unijnymi traktatami, zainteresowane podmioty powinny ją po prostu zmienić.

Traktaty unijne nie wyznaczają terminu, w którym państwo członkowskie ma zrealizować obowiązek wykonania orzeczenia TSUE. Istnieje jednak zgoda co do tego, że konieczne środki zgodnie z wyrokiem należy wprowadzić niezwłocznie i w możliwie najkrótszym czasie⁸⁹. W szczególności pozwala to uniknąć wspomnianego wyżej pogłębiania naruszenia.

Z kolei wyroki prejudycjalne wskazują treść normatywną konkretnego przepisu prawa unijnego. TSUE odpowiadając na pytanie prejudycjalne działa jako organ interpretacyjny i dokonuje wykładni prawa. Sądy lub właściwe organy krajowe wykonują taki wyrok poprzez zastosowanie normy prawa unijnego, przyjmując jej treść zdefiniowaną w tym wyroku. Taki wyrok wiąże wprawdzie *inter partes*, aczkolwiek dotyczy to wszystkich sądów i organów zajmujących się daną sprawą⁹⁰. Z perspektywy temporalnej, wyroki prejudycjalne mają zasadniczo skutek *ex tunc*. Sądy i inne organy państwowe są zobowiązane do uwzględnienia wykładni dokonanej przez TSUE również w odniesieniu do stosunków prawnych ugruntowanych w przeszłości⁹¹, choć tylko tych rozstrzyganych w teraźniejszości. Innymi słowy wyrok nie powoduje zmian zastanych i utrwalonych już sytuacji prawnych, chyba że zostaną one na nowo podniesione.

6. Relacje Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych z TSUE

Zgodnie z Konstytucją RP i traktatami unijnymi, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy RP i sądy administracyjne nie pozostają w żadnej hierarchicznej zależności w stosunku do TSUE. I odwrotnie. TSUE nie

gerowały w ustawowe uprawnienia Izby Dyscyplinarnej były niewątpliwie wielowymiarowym naruszeniem prawa.

⁸⁹ Z art. 260 ust. 1 TFUE („Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału”) częściowo wywodzony jest także obowiązek usunięcia skutków powstałych w związku z naruszeniem. Wywodzenie takiego samodzielnego obowiązku zadośćuczynienia ew. wyeliminowania skutków należy odrzucić.

⁹⁰ Oprócz sprawy głównej wyrok wiąże (*erga omnes*) również wtedy, gdy Trybunał stwierdził nieważność prawa unijnego lub innego aktu wydanego przez organ.

⁹¹ Skutek temporalny wykładni przepisu dokonanej przez Trybunał zostaje niekiedy ograniczony i oparty na zasadzie pewności prawa porządku prawnego.

pozostaje w hierarchicznej zależności w stosunku do Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, czy sądownictwa administracyjnego. Wynika to z odrębnego umocowania tych organów i innej przypisanej im funkcjonalnej roli. Dlatego – co do zasady – organy te nie mogą dokonywać formalnej kontroli swego działania i ewentualnie uchylać swoje orzeczenia. Proste procedowanie przez Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, czy sądy administracyjne nad orzeczeniami TSUE stanowiłoby przekroczenie ich konstytucyjnych kompetencji. Z kolei proste (hierarchiczne) zajmowanie się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, czy sądów administracyjnych przez TSUE, ubliżałoby suwerenności państw członkowskich i naruszało traktaty unijne.

Specyfika procesu integracji europejskiej, zakres kompetencji tych organów, jak i specyfika systemów prawa (prawo polskie i prawo unijne) prowadzi nas jednak do wniosku, że na poziomie stosowania prawa (wykonywania kompetencji) mogą pojawić się sytuacje pośrednie, odbiegające od powyższych założeń. Wśród nich najbardziej jaskrawym przypadkiem jest właśnie uprawnienie TSUE do badania naruszenia traktatów unijnych przez państwo członkowskie (art. 258 lub art. 259 TFUE). Ponieważ pod pojęciem państwa członkowskiego należy rozumieć państwo jako całość oraz wszystkie organy i podmioty realizujące zadania państwowe, to każde działanie lub zaniechanie tych ostatnich przypisywane jest państwu. W ten sposób, w zakres uprawnienia TSUE teoretycznie wchodzi również aktywność Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, czy sądów administracyjnych, bo działanie TSUE opiera się o badanie faktów. TSUE może wtedy przedstawić wyrok oceniający wyrok tych trzech organów krajowych. Niemniej jest to ocena *in abstracto*, która nie ma bezpośredniego wpływu na oceniane wyroki i nie zmienia ich treści. To do zadań państwa należeć będzie ewentualne podjęcie działań eliminujących stan naruszenia powstały w wyniku tych wyroków, co przy konstytucyjnych gwarancjach dla procedowania Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, czy sądów administracyjnych oraz ich orzeczeń wydaje się słabo wykonalne⁹².

Z kolei Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencje do badania konstytucyjności prawa UE. Dotyczy to literalnie traktatów unijnych jako ratyfikowanych umów międzynarodowych. Traktat to traktat. Konstytucja mówi o orzekaniu w sprawie konstytucyjności wszystkich umów między-

⁹² Brak możliwości wzruszenia wyroku nawet naruszającego prawo UE potwierdza orzecznictwo TSUE, choć – z braku kazusu trybunału konstytucyjnego i sądów administracyjnych – jedynie w stosunku do wyroków sądów powszechnych. Zob. sprawa C-234/04 (Kapferer), sentencja.

narodowych (art. 188 pkt 1 Konstytucji) i nie przewiduje immunitetu proceduralnego dla traktatów unijnych⁹³. Trybunał Konstytucyjny wypracował też orzeczniczo koncepcję badania unijnego prawa pochodnego⁹⁴. Oparł ją o odpowiednią wykładnię przepisów kompetencyjnych.

Wartym odnotowania jest, że Trybunał Konstytucyjny wywiódł też sobie możliwość kontroli orzeczniczej aktywności trybunałów międzynarodowych. Oparł to na specyfice wyroków trybunałów międzynarodowych jako aktów nie tylko rozstrzygających *in concreto*, ale też – z perspektywy procesowej – nadających określoną treść przepisowi prawa międzynarodowego poprzez wywiedzenie z niego skonkretyzowanej normy prawnej⁹⁵.

Dotyczy to w założeniu również orzecznictwa TSUE i to w całym zakresie⁹⁶, a nie tylko orzeczeń prejudycjalnych, choć te wydają się być najbardziej predystynowane do badania ze względu na swą interpretacyjną specyfikę. Trybunał badałby w tym przypadku treść przepisu w interpretacji powstałej w wyniku konkretnego wyroku prejudycjalnego. Aczkolwiek brak szerszej praktyki nie pozwala na weryfikację tego założenia.

W takim przypadku nie jest jednak badane wprost orzeczenie TSUE. Formalnie badany jest przepis (norma), której treść takie orzeczenie kreuje⁹⁷. Badanie może obejmować dwa aspekty:

- zgodność materialnej treści normy z Konstytucją RP;
- badanie kompetencji TSUE do ukształtowania konkretnej treści norm prawnych z perspektywy granic przekazania kompetencji (art. 90 Konstytucji) lub zasady przyznania (art. 2 Konstytucji RP).

Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna, że materialna treść normy jest sprzeczna z Konstytucją, albo norma taka powstała poprzez działanie TSUE poza granicami przyznania, usuwa ją z porządku prawnego Rze-

⁹³ W postanowieniu z dnia 10 stycznia 2012 r., sprawa SK 45/09, Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność własnej powściągliwości w przypadku oceny dopuszczalności kontroli prawa pochodnego UE.

⁹⁴ Zob. szerzej: M. Muszyński, Granice kompetencyjne Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa Unii Europejskiej, (w:) A. Tarwacka (red.), „Tempora mutantur cum legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 112–141.

⁹⁵ Zob. szerzej wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 24.

⁹⁶ Zob. wyrok TK z dnia 7 października 2021 r. sygn. K 3/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 65. Opierał się na normach wywiedzionych przez TSUE w wyrokach w trybie art. 258 TFUE (sprawa C–619/18, Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprawa C–192/18, Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej), jak i orzeczeniach wydanych w trybie prejudycjalnym (w połączonych sprawach C–585/18, C–624/18 i C–625/18, w połączonych sprawach C–558/18 i C–563/18, w sprawie C–824/18).

⁹⁷ W wyroku w sprawie K 3/21 Trybunał Konstytucyjny RP zapowiedział bezpośrednią możliwość oceny wyroków TSUE. Nie wskazał jednak, w jakiej procedurze mógłby to zrobić.

czyżby Polskiej poprzez uniemożliwienie jej stosowania przez organy krajowe⁹⁸. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w tym wypadku nie działa. Trybunał może to zrobić, ponieważ to Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a panami traktatów są nadal suwerenne państwa członkowskie jako ich twórcy (art. 1 TUE). Stosując niekonstytucyjną normę, organ państwa lub inny podmiot naruszałby Konstytucję⁹⁹.

Mniejszy styk wzajemny z orzecznictwem TSUE dotyczy aktywności Sądu Najwyższego. Obszar materialny tej aktywności (prawo cywilne, karne, pracy) należy do kwestii regulowanych w swej istocie poza prawem UE.

Z kolei sądownictwo administracyjne wydaje się wręcz predystynowane do współdziałania z TSUE z perspektywy swoich kompetencji wobec władzy wykonawczej. Skoro część porządku prawnego Polski jest regulowana prawem unijnym i są to obszary, w których organy państwa działają stosując prawo unijne (prawo środowiska, prawo konkurencji, wspólny rynek itp.¹⁰⁰). W sytuacji kiedy sprawa działania organów administracji trafia do sądów administracyjnych, pytanie prejudycjalne jest naturalnym mechanizmem procedowania. Chyba bardziej typowym w sądach administracyjnych niż dla Sądu Najwyższego. Wpisuje się też traktatowy nakaz ustanowienia przez państwo skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii¹⁰¹.

Ponieważ dialog SN i sądownictwa administracyjnego odbywa się poprzez pytania prejudycjalne, to formuła ta wyklucza możliwość kontroli orzecznictwa TSUE. Jeśli sąd zada pytanie, ma traktatowy obowiązek procedowania w sprawie na podstawie normy interpretowanej zgodnie z treścią otrzymanego orzeczenia.

I o ile w sądownictwie administracyjnym nie odnotowano w tej kwestii rozbieżności, to wewnątrz Sądu Najwyższego pojawił się pewien dysonans co do oceny roli i znaczenia orzeczeń prejudycjalnych. Na dodatek każdy z przypadków pokazuje brak zrozumienia co do roli i mocy obowiązującej wyroków TSUE¹⁰².

⁹⁸ Zob. podobnie wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r. (sprawa Weiss) czy wyrok hiszpańskiego Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2020 r. (sprawa Junquera).

⁹⁹ Norma obowiązuje w porządku unijnym do póki (alternatywnie) nie zostanie z niego usunięta w drodze zmiany traktatów lub prawa pochodnego. Problem można też rozwiązać poprzez zmianę Konstytucji.

¹⁰⁰ Konkurencja, energetyka itp. też są w zasięgu SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

¹⁰¹ Zob. art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

¹⁰² W uchwale trzech połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych doszło do afirmacji roli orzecznictwa TSUE. Zob. uchwała składu połączonych

7. Rozwiązywanie konfliktów orzeczniczych między Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i sądami administracyjnymi a TSUE w praktyce orzeczniczej

Wobec ograniczonego katalogu reguł kolizyjnych, konflikty w zakresie stosowania prawa są eliminowane poprzez stworzone w tym celu instrumentarium prawne pozwalające na dialog między uprawnionymi organami. Zgodnie z traktatami unijnymi, podstawowym środkiem do dialogu z TSUE jest pytanie prejudycjalne. Kreuje je art. 267 TFUE. Podmiotem uprawnionym jest sąd państwa członkowskiego.

Pierwsze pytanie, jakie w kontekście omawianej tematyki kreuje tak skonstruowany przepis, to wątpliwość, czy uprawnienie to leży w gestii Trybunału Konstytucyjnego RP. Nawet jeśli w doktrynie zagranicznej uznaje się, że uprawnienie (obowiązek) wystąpienia przysługuje wszystkim sądom konstytucyjnym państw członkowskich, to jednak Trybunał Konstytucyjny RP jest innym organem niż większość sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE. Nie jest sądem, ani z perspektywy krajowej, ani nawet unijnej¹⁰³.

W dojściu do jednoznacznej odpowiedzi nie pomoże praktyka orzecznicza. W historii swego orzekania Trybunał Konstytucyjny tylko raz użył pytania prejudycjalnego. Wystąpił z nim w sprawie o sygn. K 61/13¹⁰⁴, a TSUE odpowiedział wyrokiem z dnia 7 marca 2017 r. (sygn. C-390/15). Trybunał nie miał jednak szansy na wykonanie (lub odmówienie wykonania) tego orzeczenia, ponieważ wnioskodawca cofnął wniosek i sprawa została umorzona.

Po tej incydentalnej sytuacji, Trybunał nie wystąpił już z pytaniem prejudycjalnym w żadnej innej sprawie. W szczególności zaniechał wystąpienia w sprawie o sygn. P 1/18¹⁰⁵, gdzie sam orzekł o niezgodności polskiego prawa krajowego z prawem UE. Podobnie postąpił w sprawie o sygn. P 7/20¹⁰⁶, czy w sprawie o sygn. K 3/21¹⁰⁷. Praktyka trybunalska w tym zakresie jest więc żadna.

izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA-I-4110-1/20. Z kolei Izba Dyscyplinarna SN zauważyła, że wyroku nie można „uznać za obowiązujący”, kiedy pytanie zadał sąd nie będąc do tego uprawnionym. Zob. Izba Dyscyplinarna SN: Wyroku TSUE z listopada 2019 r. nie można uznać za obowiązujący w Polsce – *GazetaPrawna.pl* (dostęp: 18 marca 2023 r.).

¹⁰³ Zob. np. wniosek Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie C 62/14.

¹⁰⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. K 61/13, OTK ZU 2015, nr 7/A, poz. 103.

¹⁰⁵ Zob. wyrok TK z dnia 30 października 2018 r., OTK ZU 2019, nr A, poz. 61.

¹⁰⁶ Zob. wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., OTK ZU 2021, nr A, poz. 49.

Jak się wydaje, powściągliwość ta wynika ze specyfiki działania. Trybunał Konstytucyjny nie stosuje prawa UE w rozumieniu powszechnym, tj. nie wydaje na jego podstawie indywidualnych aktów. Trybunał może jedynie orzec ewentualnie o jego konstytucyjności lub użyć go jako wzorca (traktaty unijne) dla kontroli prawa krajowego innego niż Konstytucja RP, będącego przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tak więc rozumienie konkretnego przepisu prawa jest mu potrzebne do odtworzenia treści normy, którą następnie będzie badał z perspektywy Konstytucji lub używał jako wzorca dla sprawdzenia zgodności z nią treści przepisu aktu niższego rzędu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny działa wyłącznie w jednej instancji, a sędziowie w orzekaniu podlegają tylko Konstytucji RP. Ta specyfika, nawet jeśli wskazuje na funkcjonalny związek z prawem UE, podważa konstrukcję związania Trybunału Konstytucyjnego obowiązkiem z art. 267 TFUE.

Inaczej jest w sytuacji Sądu Najwyższego. Jest on z perspektywy konstrukcyjnej i funkcjonalnej sądem prawa krajowego, jak i unijnego. Jako taki korzystał też z instrumentu prejudycjalnego, choć początkowo praktyka ta była uboga. Wzrost liczby pytań prejudycjalnych nastąpił po 2015 r. w efekcie reform wymiaru sprawiedliwości. Impulsem było niewątpliwie uruchomienie przez Komisję Europejską w dniu 20 grudnia 2017 r. wobec Polski procedury z art. 7 TUE. Sąd Najwyższy uznał pytania prejudycjalne za doskonałe narzędzie umożliwiające mu wpływ na kształt reformy przy pomocy UE¹⁰⁸. Z informacji na Stronie Sądu Najwyższego wynika, że w okresie 2008–2022 r. zadanych zostało 60 pytań prejudycjalnych¹⁰⁹.

W przypadku Sądu Najwyższego problem pojawia się natomiast w innym miejscu. W świetle traktatów, sąd jest podmiotem uprawnionym do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Jednak dopiero sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest podmiotem do tego zobowiązany. W tym ostatnim przypadku, w prawie polskim chodzi o sąd ostatniej instancji, a to pojęcie nie obejmuje sądów realizujących środki nadzwyczajne.

W prawie polskim SN jest sądem ostatniej instancji w ograniczonym zakresie. Właściwie tylko jako sąd dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych. Zasadniczo jest sądem realizującym środki nadzwyczajne lub orzekanie w kwestiach ustrojowych. To z kolei nie tylko kreuje pytanie

¹⁰⁷ Zob. wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., OTK ZU 2022, nr A, poz. 65.

¹⁰⁸ Do tego czasu zadawano 104 pytania. W 2018 r. było to już 7, w 2019 6, w 2020 – 12, w 2021 r. 5 i w 2022 – 11. Pierwsze było postanowienie SN z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. III UZP 4/18. Sprawa została zarejestrowana w TSUE pod sygn. C–522/18.

¹⁰⁹ https://www.sn.pl/publikacje/SitePages/Biuletyny.aspx?ListName=BSiA_Pytania_prejudycjalne.

o używanie pytań prejudycjalnych przez SN. Przecież jeśliby założyć jego obowiązek, to znaczyłoby, że obowiązek taki nie dotyczy sądu II instancji. Nie może być przecież dwóch poziomów sądów zobowiązanych jako sądy, których wyroki nie podlegają zaskarżeniu. Prowadzi to raczej do wniosku, że SN ma wolność zadania pytania, ale nie obowiązek.

Innym problemem w tym zakresie jest wątpliwość, czy SN może zadawać pytania prejudycjalne w innym obszarze swej aktywności niż stosowanie prawa unijnego, a więc np. w przypadku podejmowania uchwał wykładniczych prawa krajowego *in abstracto*. Skoro nie wiąże się to ze stosowaniem prawa (unijnego), odpowiedź na pytanie powinna być negatywna. W przeciwnym razie dochodzi do bezpodstawnego wystąpienia, jak i – w jego efekcie – do nieuprawnionego i zbyt szerokiego w ujęciu materialnym, ingerowania orzecznictwa TSUE w porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeszcze inna jest pozycja Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest on elementem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. W zakresie realizowania skargi kasacyjnej, jest więc sądem, od którego orzeczenia nie ma odwołania w rozumieniu art. 267 TFUE. Jeżeli więc przedmiotem badania jest działanie organów administracji publicznej oparte na prawie unijnym, wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym jest zasadne. W tym przypadku będzie to działanie podobne do rozstrzygania zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości w prawie lub rozbieżności w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny nie może jednak rozstrzygać tego sam, ze względu na traktatowe kompetencje TSUE.

Od 2005 r. do stycznia 2023 r. sądy administracyjne skierowały do TSUE 103 pytania prejudycjalne¹¹⁰.

8. Zakończenie

Relacja systemu polskiego prawa krajowego i prawa UE jest jednoznaczna. Oba stanowią element porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, w którym fundamentalną rolę odgrywa Konstytucja RP. To ona stoi na szczycie hierarchii obu katalogów (krajowego i unijnego) źródeł prawa. To wyłącznie z jej mocy i w określonym przez nią zakresie traktaty fundujące Unię Europejską obowiązują, a instytucje UE, w tym TSUE są władne wydawać akty odnoszące się do państwa i obywateli polskich, jak i innych osób fizycznych i prawnych znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasada nadrzędności Konstytucji RP funkcjonująca formalnie na poziomie obowiązywania, uniemożliwia także generalne przyznanie pierwszeństwa stosowania przepisom pochodzącym z systemu prawa UE.

¹¹⁰ <https://www.nsa.gov.pl/pytania-prejudycjalne-wsa-i-nsa.php>.

Tylko tam, gdzie Konstytucja wymaga dla swego stosowania wydania ustawy, pierwszeństwo prawa UE wobec takiego aktu jest niekwestionowane. Jednak w stosunku do przepisów konstytucyjnych bezpośrednio stosowanych jest to niemożliwe. Potwierdzają to z poziomu Konstytucji systemowe reguły kolizyjne¹¹¹.

Tak skonstruowanego – dwusystemowego – porządku prawnego RP strzegą strażnicy każdego z systemów. W krajowym systemie prawnym są to odpowiednio Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i sądownictwo administracyjne. Każdy z nich ma w miarę autonomiczny zakres działania. Rola Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika systemu polega na zapewnieniu hierarchicznej zgodności aktów prawa i tworzenia w ten sposób pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego na poziomie legislacyjnym. Rola sądownictwa administracyjnego jako strażnika systemu polega na zapewnieniu legalności działania administracji publicznej. Natomiast rola Sądu Najwyższego polega na zagwarantowaniu jednolitości stosowania prawa w ramach wymierzania sprawiedliwości i zapewnieniu w tym orzecznictwie nadrzędnej roli Konstytucji¹¹².

Jak widać, co do zasady, Trybunał strzeże w ten sposób prawa na poziomie obowiązywania, a Sąd Najwyższy i sądy administracyjne na poziomie stosowania. Organy te nie działają jednak w sposób całkiem wyizolowany. W wielu punktach role te stykają się, nakładają lub wzajemnie się uzupełniają. I tak Trybunał Konstytucyjny dzieli rolę strażnika systemu źródeł prawa z sądami administracyjnymi w zakresie kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego. Z kolei sądy administracyjne orzekają nie tylko w zakresie aktów stosowania prawa, ale wchodzą też orzeczniczo na pole trybunalskie – orzekają o niektórych aktach normatywnych, aczkolwiek tych, które są przejawem działalności administracji publicznej. Z kolei niektóre akty administracji publicznej w pewnych zakresach także podlegają sądom powszechnym i Sądowi Najwyższemu¹¹³. W ten sposób również Sąd Najwyższy działa szczątkowo w obszarze kontroli nad aktami administracji publicznej. Wreszcie w prawem określonych sytuacjach, sądy ad-

¹¹¹ Taką samą regułę znajdujemy w innych państwach K. Wojtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 92–93 i wskazane tam źródła.

¹¹² Zob. np. W. Sane tra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, *Przegląd Sądowy* 2006, z. 9.

¹¹³ Chodzi tu np. sprawy dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego oraz z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego. Są kwestie administracyjne bardziej niż inne, a jednak zajmuje się nimi Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN.

ministracyjne i Sąd Najwyższy korzystają z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w trybie pytania prawnego¹¹⁴.

Także postępowanie przed tymi organami opiera się na podobnych zasadach (skargowość, związanie przedmiotem, czy skuteczność orzeczeń), choć z pewnymi wyjątkami uzasadnionymi specyfiką pełnionej funkcji.

Podobieństwo działania sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek w ograniczonym zakresie i w jednostkowej sprawie, wynika też z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten pozycjonuje sędziego w procesie orzekania poprzez podległość wyłącznie Konstytucji i ustawom. W konkretnej sprawie sąd może więc odmówić zastosowania aktu podustawowego i odwołać się wprost do ustawy lub Konstytucji, jeśli to będzie możliwe (umocowanie sprawy w przepisie nadającym się do bezpośredniego stosowania). Skutkiem tego działania jest odrzucenie zastosowania przepisu sprzecznego z ustawą lub Konstytucją w konkretnej sprawie. Przepis niestosowany będzie jednak dalej obowiązywał co do zasady.

Powyższe prowadzi do (w sumie oczywistego) wniosku, że relacje między Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i sądami administracyjnymi (NSA) nie są hierarchiczne. Organy te działają na podstawie systemowego podziału i zazębienia się kompetencji. Takie funkcjonowanie ma zagwarantować kontrolę wszystkich obszarów funkcjonowania państwa, najczęściej przez dwóch, a w ostateczności przynajmniej przez jednego ze strażników krajowego systemu. Specyfika kompetencyjna nie uniknęła jednak powstaniu pola do potencjalnych konfliktów.

Z kolei strażnikiem systemu unijnego jest TSUE. Także on nie jest w tym zakresie kompletnie samodzielny, ponieważ niektóre uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego pozwalają na badanie prawa UE, choć z wąskiej perspektywy konstytucyjności tego systemu. I ten obszar szczególnie narażony jest na konflikt, który powinien być rozwiązywany w ramach wzajemnego poszanowania orzecznictwa i przy pomocy instrumentów dialogu. Tu da się też obronić teza, że w praktyce możliwe jest znaczące wyeliminowanie części naturalnych konfliktów między obu systemami prawa, tak wynikających z niedopasowania reguł kolizyjnych, jak i skutków działań strażników systemu krajowego i TSUE.

A jednak do napięć dochodzi. Ma to miejsce głównie na płaszczyźnie hierarchicznej relacji prawa krajowego i unijnego, a więc w obszarze działania Trybunału Konstytucyjnego i TSUE. Problemem jest bowiem sama praktyka TSUE. To on orzekając wdziera się w krajowe płaszczy-

¹¹⁴ Zob. art. 193 Konstytucji RP. Por. art. 91 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

zny ustrojowe, co dostrzega nawet doktryna nastawiona proeuropejsko¹¹⁵. Ingerencje te są tak głębokie, że prowadzą do zderzenia z Konstytucją. Uniknięciu konfliktu nie pomaga nawet wykładnia pronunijna. Wymusza to reakcję Trybunału Konstytucyjnego i konieczność postawienia wyraźnych barier. Ta reakcja to trybunalski obowiązek. Nie może on po prostu zaprzestać kontroli konstytucyjności i pozwolić na działanie na terytorium Polski systemu prawa niepodlegającego Konstytucji.

Konsekwencją stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności z Konstytucją aktu czy przepisu prawa UE (także w rozumieniu nadanym orzeczeniem TSUE) jest zablokowanie jego stosowania w Polsce. Takiego trybunalskiego działania nie wolno jednak oceniać jako prostego naruszenia prawa unijnego i zasady lojalności. Stanowi ono wyraz troski o proces integracyjny, jego prawidłowy przebieg i umocowanie funkcjonowania UE w ramach konstytucyjnej woli państwa ujawnionej w art. 1 TUE. Jest jednocześnie konstytucyjnym postulatem granicznym wobec pozatraktatowej (orzeczniczej) formuły rozwijania prawa UE.

Bibliografia

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
2. Ciapała J., *Pozycja konstytucji państwa członkowskiego Unii Europejskiej – kilka uwag na tle aktualnych uwarunkowań oraz relacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z sądami krajowymi*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021, nr 2.
3. Ciesielska A., *Kompetencja sądu administracyjnego do uznania w wyroku uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa*, *Studia Prawa Publicznego* 2019, nr 4.
4. Czeszejko-Sochacki Z., *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia TK*, *Państwo i Prawo* 2000, z. 2.
5. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer 2007.
6. Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
7. Fox N., Ozimek A., *Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego – wyłom w systemie czy egzemplifikacja konkretnej kontroli konstytucyjności w polskim porządku prawnym?*, *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ, Nauki Społeczne* 2017, nr 2.

¹¹⁵J. Ciapała, *Pozycja konstytucji państwa członkowskiego Unii Europejskiej – kilka uwag na tle aktualnych uwarunkowań oraz relacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z sądami krajowymi*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021, nr 2, s. 238–239.

8. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
9. Garlicki L., *Uwagi o charakterze prawnym orzeczeń TK*, (w:) J. Trzeciński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997.
10. Gonera K., Łętowska E., *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, *Państwo i Prawo* 2003, z. 9.
11. Gregorczyk P., Weitz K., *Komentarz do art. 45*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
12. Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2004, nr 66, z. 2.
13. Józefowicz A., *Skutki prawne orzeczenia TK o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją*, *Państwo i Prawo* 1995, z. 1.
14. Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
15. Kłopocka-Jasińska M., *Kilka uwag o poszerzaniu zakresu merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych w świetle art. 184 Konstytucji i konstytucyjnej zasady podziału władz*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3978, Przegląd Prawa i Administracji CXX/1*, Wrocław 2020.
16. Kmieciak Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, *Przegląd Legislacyjny* 2015, nr 2.
17. Masterniak-Kubiak M., *Komentarz do art. 183*, (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
18. Muszyński M., *Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE*, *Prokuratura i Prawo* 2022, nr 7–8.
19. Muszyński M., *Granice kompetencyjne Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa Unii Europejskiej*, (w:) A. Tarwacka (red.), *Tempora mutantur cum legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
20. Niczyporuk J., *Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego*, *Teka Komisji Prawniczej* 2010.
21. Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Kraków 2005.
22. Piątek W., Skoczylas A., *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, *Państwo i Prawo* 2019, z. 1.

23. Sanetra W., Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu, *Przegląd Sądowy* 2013.
24. Sanetra W., O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego, *Przegląd Sądowy* 2006, z. 9.
25. Sanetra W., Sąd Najwyższy i jego funkcje w polskim systemie sądowniczym, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2014, nr 10.
26. Sanetra W., Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza, *Przegląd Sądowy* 2008, z. 6.
27. Syryt A., Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, *Prawo i Wiąż* 2021, nr 4.
28. Syryt A., Skutki wyroków TK przy kontroli trybu uchwalenia ustawy, (w:) M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Warszawa 2013.
29. Syryt A., Trybunał Konstytucyjny – czy tylko sąd prawa?, (w:) M. Granat (red.), *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka. T. II*, Warszawa 2019.
30. Wiącek M., Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2013, nr 3.
31. Wojtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
32. Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
33. Zimmermann J., Prawo do sądu w prawie administracyjnym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2006, z. 2.
34. Zimmermann J., Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego, (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
35. A także akty prawne krajowe i międzynarodowe oraz orzecznictwo wskazane w przypisach.

Relationship between the system of national law and the system of EU law from the institutional perspective: guardians of the systems

Abstract

Poland has been operating within the EU based on, and within the framework of, the Constitution of the Republic of Poland which constitutes the foundation for the relevant legal regime that draws not only from the system of national law, but also from the system of EU law.

The general rule is that each of the systems of law has more or less developed legal regulations that position it in relation to other systems when it comes to any conflict of norms. Within each of the systems, there are bodies, or guardians of the system, tasked with (adequately) protecting the hierarchical normative position of provisions in such a system. The same reasoning is also true of the relationship between the system of national law and the system of EU law, despite symbiosis of both systems under Article 8 of the Polish Constitution.

*This paper discusses legal statues of the guardians of the system of national law, i.e. the Constitutional Court, the Supreme Court, and the administrative judiciary, and of the guardian of the system of EU law, i.e. the Court of Justice of the EU. It tries to clarify the relationship between the two systems, this time from the institutional perspective, defining links and discrepancies in legal regulations applicable to the said bodies, and identifying sources of relevant conflicts. As such, this paper is substantially the continuation of a series of previous papers that look at Poland within the EU, published in *Prokuratura i Prawo* (see: No. 7–8/2020, No. 7–8/2022, No. 9/2022, and No. 1/2023).*

Key words

System of law, guardian of the system, Constitution of the Republic of Poland, Constitutional Tribunal, Supreme Court, administrative judiciary, Court of Justice of the EU, conflicts of law provisions, preliminary reference, ruling, hierarchy, primacy, sources of law.