

Jerzy Kranz

## O tzw. wyższości nadrzędności nad praworządnością

### Wyszło szydło z worka...

1. W dniu 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej (TK) orzekł mianowicie (K 3/21), że niektóre fundamentalne przepisy Traktatu o Unii Europejskiej – TUE (art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 2 oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi) są niezgodne z Konstytucją RP, a zwłaszcza z jej artykułami 2, 7, 8 i 90<sup>1</sup>.

TK uznał i orzekł<sup>2</sup>, że w niektórych sytuacjach Unia działa „poza granicami przekazanych” jej przez Polskę kompetencji (czyli działa bez podstaw prawnych – *ultra vires*). Zdaniem TK (który potwierdza opinię premiera), prowadzi to do sytuacji, w której Konstytucja „nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania”, a Rzeczpospolita „nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne”.

W szczególności zaś, interpretacja prawa Unii przez jej instytucje prowadzi do przyznania sądom krajowym kompetencji do „pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji”, „orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją” oraz kontrolowania przez sąd krajowy procesu nominacji sędziego.

Już w tym momencie pojawiają się pytania o granice absurdu i demagogii.

2. Orzeczenie TK<sup>3</sup> dotyczy nie tyle treści traktatów unijnych, ile wydumanego wyobrażenia i interpretacji ich zawartości przez władze RP. Artykuły TUE nie uległy zmianie od czasu ratyfikacji tego traktatu przez Polskę, jednak zdaniem premiera oraz TK instytucje UE dokonują ich interpretacji, która prowadzi do sprzeczności (konfliktu, niezgodności) z Konstytucją RP. Nikt przy zdrowych zmysłach nie może jednak twierdzić, że traktaty unijne zobowiązują organy polskiego państwa do niestosowania Konstytucji lub nakazują stosować przepisy prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP.

Prof. Stanisław Biernat trafnie zauważa, że wnioski do TK przez premiera i grupy posłów zostały złożone w złej wierze – chodzi bowiem nie tyle o zgodność prawa UE z Konstytucją, ile o niezgodność z Konstytucją ustaw dotyczących tzw. deformy wymiaru sprawiedliwości. Wnioski do TK są częścią pozorowanej gry zamazującej istotę sporu między Polską a Unią. Wyrok ten zaprzecza fundamentalnym traktatowym zasadom lojalnej współpracy państw członkowskich oraz pierwszeństwu stosowania prawa Unii zmierzając do selektywnego stosowania prawa unijnego w zależności od oceny władz polskich potwierdzanej w razie potrzeby przez Trybunał Julii Przyłębskiej. Problem jednak w tym, że na dłuższą metę trudno na takich zasadach utrzymać członkostwo w UE, ponieważ kolejne orzeczenia TK, zwłaszcza wyroki z 14 lipca i 7 października 2021 r., wprowadzają Polskę w stan permanentnego konfliktu (naruszenia) z prawem Unii.

Wyrok TK ma służyć systemowemu uwolnieniu się Polski od rygorów prawa Unii, a zwłaszcza orzecznictwa TSUE. Naruszając prawo UE Polska będzie jednostronnie decydować, które akty prawa unijnego ją obowiązują i będzie je stosować. Wyrok ten ma dezorganizujący wpływ nie tylko na Unię, ale również na polski wymiar sprawiedliwości, wywołując przy okazji efekt mrożący (*chilling effect*) na postawy sędziów i ich wyroki.

---

1 W wyroku z 14 lipca 2021 r. (P 7/20) TK orzekł, że uchwalanie przez TSUE bez kompetencji (*ultra vires*) środków tymczasowych odnoszących się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodne z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP i w tym zakresie nie jest objęte zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji.

2 TK wydał swój wyrok w wadliwym składzie, co może prowadzić do zakwestionowania waloru prawnego wyroku, zob. wyrok ETPC z 7.05.2021 w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* (nr 4907/18).

3 Szerzej J. Kranz, Unia Europejska w obliczu dobrej zmiany czyli krajobraz przed bitwą, Warszawa 2021 – [https://www.academia.edu/49084976/Unia\\_Europejska\\_w\\_obliczu\\_dobrej\\_zmiany](https://www.academia.edu/49084976/Unia_Europejska_w_obliczu_dobrej_zmiany); J. Kranz, Polacy – nic się nie stało! (21/07/2021) <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/18954>

3. Od strony prawnej wnioski premiera oraz wyrok TK są przemyślanym i frontalnym atakiem na fundamenty prawa Unii w nieznaną dotąd skalę i formę. Jest to tzw. jazda po bandzie, w której PiS bawi się w przeciąganie liny i bada granice wytrzymałości Unii na upokorzenia oraz naruszenia prawa UE przez państwo członkowskie (tzw. zmęczenie materiału). Obóz rządzący wychodzi przy tym z założenia, że członkostwo krnąbrnej Polski w strukturach Unii może być dla tej ostatniej (w tym głównie dla Niemiec) dogodniejsze aniżeli tzw. Polexit. Polska obrała zatem świadomie kurs na zderzenie.

Kompromitująca państwo polskie demagogia i manipulacja dotyczą między innymi zasadniczej kwestii, jaką jest relacja między konstytucyjnym prawem krajowym a międzynarodowymi zobowiązaniami Polski.

Całościowa polemika z oficjalną argumentacją i głównymi wątkami wyroku rozwiniętymi w komunikacie TK<sup>4</sup> mijają się z sensem ze względu na ich absurdalność i przekłamania. Warto jednak przytoczyć kilka nieprawdziwych, nedorzecznych, a niekiedy groteskowych opinii zawartych w tym komunikacie.

I tak, zdaniem TK, powstaje „oczywista wątpliwość, w jakim zakresie TSUE pozostaje niezawisłym sądem w świetle polskich standardów konstytucyjnych, w szczególności w kontekście trybu powoływania sędziów TSUE przez organy władzy wykonawczej, czy też nieograniczonej ilości kadencji sędziego TSUE” (pkt I-5).

Prawo Unii uchwalone poza granicami przekazanych Unii przez Polskę kompetencji [o czym rozstrzyga TK] nie jest prawem wiążącym Polskę i tym samym nie jest objęte ogólnym obowiązkiem przestrzegania prawa międzynarodowego sformułowanym w art. 9 Konstytucji (pkt II-13).

Demokratyczna legitymacja instytucji UE do stanowienia wiążącego Polskę prawa istnieje „tylko w takim zakresie, w jakim polski suweren (naród) wyraża na to zgodę. Trzeba bowiem pamiętać, że – co do zasady – polscy obywatele, podobnie jak obywatele innych państw członkowskich, nie mają wpływu na powoływanie organów wykonawczych Unii Europejskiej oraz sędziów TSUE” – pkt II-14 [brzmi to jakby sędziowie polskiego TK – a niebawem zapewne reprezentacja piłkarska Polski – pochodzili z bezpośrednich i powszechnych wyborów].

Ponadto „wyroki TSUE nie stanowią – w świetle traktatów – źródła prawa Unii Europejskiej”, co pozwala polskiemu TK kontrolować ich zgodność (niezgodność) z Konstytucją (pkt III-16).

Okazuje się też, że „art. 2 TUE, który formułuje katalog wartości, na jakich opiera się Unia, również nie może stanowić źródła kompetencji TSUE do orzekania w przedmiocie ustroju polskich sądów. Wartości wymienione w art. 2 TUE mają jedynie znaczenie aksjologiczne, nie są natomiast zasadami prawnymi” (pkt III-19).

Wisienką na torcie jest kolejna teza TK dotycząca niezawisłości sędziowskiej: „Polska Konstytucja przewiduje (...) w art. 2, art. 45, art. 78 i art. 176 ust. 1 zdecydowanie wyższy standard ochrony prawa do bezstronnego i niezależnego sądu niż przepisy prawa europejskiego, w tym art. 47 Karty Praw Podstawowych czy też art. 6 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (pkt III-20).

W końcowej części wspomnianego komunikatu (pkt IV-22) TK stwierdza bez wahania, że „wszelkie prawo UE jako hierarchicznie podległe Konstytucji RP objęte jest kognicją Trybunału Konstytucyjnego” a w konsekwencji „nie tylko akty normatywne w rozumieniu określonym w orzecznictwie TSUE, ale samo to orzecznictwo, jako część porządku normatywnego UE, będzie podlegało, z punktu widzenia zgodności z najwyższym aktem prawa w Polsce – Konstytucją RP, ocenie Trybunału”. Trybunał Konstytucyjny w dobroci swej i „w duchu zasad lojalnej współpracy, dialogu, wzajemnego szacunku oraz wzajemnego wsparcia powstrzymuje się od wykonywania tej

---

4 Zob. Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej (K 3/21) – <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

konstytucyjnej kompetencji”. Grozi jednak jednocześnie, że „jeżeli praktyka progresywnego aktywizmu TSUE (...) nie zostanie zaniechana, Trybunał [TK] nie wyklucza, że skorzysta z rzeczonoj kompetencji i podda ocenie wprost zgodność z Konstytucją orzeczeń TSUE, włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego”(!).

Podsumowując, jesteśmy świadkami na nieheteroseksualnym ślubie arogancji z groteską.

4. Po cytowanych kwiatkach warto się skoncentrować się na innych wątkach.

Wbrew uporczywym i fałszywym zarzutom spór polsko-unijny nie dotyczy organizacji i ustroju wymiaru sprawiedliwości. Krytyczna ocena ze strony instytucji UE dotyczy niezawisłości sędziów i całego systemu, a zwłaszcza ustawowej regulacji trybu wyłaniania kandydatów na sędziów i praktycznego wpływu egzekutywy na ten proces. Podkreślimy jednak, że instytucja niezawisłości sędziowskiej nie należy do obszaru organizacji i ustroju sądownictwa. Sądy polskie są sądami unijnymi, a zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej jest nakazem nie tylko prawa unijnego, ale także polskiej konstytucji (art. 10, 173, 178). Tak więc Trybunał Julii Przyłębskiej ustawia sobie fałszywy cel i strzela do niego rzekomo w imię obrony Konstytucji.

Przypomnijmy też, że TSUE interpretuje i stosuje prawo Unii również w odniesieniu do dziedzin, w których państwa członkowskie zachowały ich kompetencję. Zwłaszcza niektóre jego zasady ogólne mają zastosowanie w takich materiałach. Są na to liczne i niekwestionowane przykłady w orzecznictwie TSUE nie tylko w odniesieniu do niezawisłości organów wymiaru sprawiedliwości.

5. Inny pojawiający się w wyroku zarzut dotyczy zamachu Unii na polską suwerenność. Posługiwanie się tym pojęciem jako wytrychem nie zawsze okazuje się skuteczne, ponieważ potrzebny jest profesjonalny włamywacz, lecz nawet wówczas nie ma gwarancji otwarcia każdego zamka. Innymi słowy, posługując się niektórymi pojęciami trzeba je rozumieć i precyzować.

Suwerenność państwa, jako jego cecha jakościowa, nie oznacza niezależności od prawa, lecz wolność w ramach prawa. W relacjach zewnętrznych podległość prawu międzynarodowemu jest elementem ochrony suwerenności państw. Związanie się prawem unijnym łączy się ze sferą i pojęciem suwerenności, ponieważ dotyczy swobodnie wyrażonej zgody na zaciągnięcie daleko idących międzynarodowopravných zobowiązań, jednak przestrzeganie, a zwłaszcza nieprzestrzeganie tych zobowiązań lub jednostronne określanie ich zakresu, nie jest już zagadnieniem ze sfery suwerenności (dowolności)<sup>5</sup>. Konkludując, posługiwanie się przez TK pojęciem suwerenności jest bałamutne.

6. Ponadto opinia publiczna karmiona jest nieustannie tezą o nadrzędnej roli Konstytucji, przy czym teza ta jest często przedstawiana w sposób fetyszujący i wprowadzający w błąd.

W art. 91 Konstytucji RP przewiduje się, co następuje:

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego [obowiązujące] i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo [stosowania] przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Ustanowiono tym samym konstytucyjne reguły obowiązywania i stosowania prawa międzynarodowego, a zwłaszcza zasadę pierwszeństwa normy międzynarodowej w przypadku konfliktu z ustawą krajową. Pierwszeństwa stosowania (*primacy*) nie należy jednak utożsamiać z (hierarchiczną) nadrzędnością (*supremacy*) nad tym prawem jakiejś struktury zewnętrznej lub

---

<sup>5</sup> Szerzej J. Kranz, Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym, Warszawa 2015.

zewnątrznego systemu prawa. Pierwszeństwo stosowania nie polega na tym, iż sprzeczna z prawem międzynarodowym (unijnym) norma prawa krajowego zostaje automatycznie uchylona lub staje się nieważna, lecz oznacza jedynie, że organ państwa stosuje normę międzynarodową pomijając normę krajową („nie widzi” tej ostatniej).

Państwa członkowskie i Unia są tak ze sobą prawnie powiązane, że w ich relacji trudno mówić o całkowicie odrębnych porządkach. Sprawnemu funkcjonowaniu unijnego organizmu służy koncepcja wielopłaszczyznowego – krajowego i unijnego – systemu prawnego (wielopłaszczyznowego konstytucjonalizmu), wyrażająca wielość zróżnicowanych źródeł, które oddziałują na siebie, wzajemnie się potrzebują i uzupełniają. Przenosi ona ciężar z kwestii nadrzędności (hierarchiczności) na komplementarność i współzależność uzupełniających się porządków. Trudno tu dostrzegać nadrzędność jednego systemu prawnego nad drugim, jest natomiast wspólnota celów i wartości funkcjonująca w oparciu o wspólne zasady, w tym zasadę pierwszeństwa stosowania prawa UE.

7. Co jednak począć w przypadku kolizji normy międzynarodowej z normą konstytucyjną? Prawo międzynarodowe<sup>6</sup> oraz prawo unijne<sup>7</sup> wskazują na własne reguły pierwszeństwa (przed prawem krajowym). Odpowiedź na to pytanie wymaga interpretacji i analizy Konstytucji RP.

Zauważmy na wstępie, że tzw. deforma wymiaru sprawiedliwości dokonuje się na poziomie ustawowym, czyli krytyka pod jej adresem (w tym wyroki TSUE albo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) nie dotyczy konfliktu normy międzynarodowej z Konstytucją RP. Istota problemu polega na konflikcie tych ustaw z Konstytucją, czego jednak Trybunał Julii Przyłębskiej nie jest w stanie stwierdzić (jest atrapą).

Zgodnie z ogólną zasadą prawa międzynarodowego, odzwierciedloną w art. 27 wiążącej Polskę Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (1969): „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”. Z kolei art. 26 tej Konwencji odzwierciedla zasadę *pacta sunt servanda*: „Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”.

Na mocy kwestionowanego przez TK art. 4 ust. 3 TUE: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

Rozstrzygnięcie sporów na tle stosowania i interpretacji prawa UE państwa członkowskie zdecydowały się poddać, w duchu lojalnej współpracy, obowiązkowej i wyłącznej jurysdykcji TSUE ustanawiając odpowiednie procedury (art. 19 TUE, art. 258-260, 263-269, 344 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości pełni w tym kontekście funkcję sądu konstytucyjnego (badanie zgodności prawa UE z jej traktatami założycielskimi) oraz sądu najwyższego (ujednolicanie interpretacji prawa Unii).

---

6 Zestaw orzeczeń sądów międzynarodowych w tej kwestii zob. International Law Commission. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries (2001) – komentarz do art. 3.

7 Zob. przykładowo TSUE, Komunikat prasowy nr 82/21 – Wyrok z 18 maja 2020 r. (Wielka Izba) w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19: „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. (...) Trybunał stwierdził, że (...) zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, żeby sąd krajowy odstąpił od stosowania rozpatrywanych przepisów, niezależnie od tego, czy są one rangi ustawowej czy konstytucyjnej”.

8. W prawie unijnym przewiduje się wyraźnie pierwszeństwo stosowania norm jego prawa przed prawem krajowym, w tym przed normami konstytucyjnymi<sup>8</sup>.

Zgodnie z deklaracją państw członkowskich UE nr 17 do Traktatu z Lizbony: „Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”. Powyższa deklaracja nie została zanegowana przez żadne państwo członkowskie, poddające Traktat z Lizbony krajowym procedurom akceptacyjnym.

Sądy krajowe „są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności postanowień prawa Unii. Jedynie w ten sposób może zostać zagwarantowana równość państw członkowskich w ramach utworzonej przez nie Unii”<sup>9</sup>.

Dzień po orzeczeniu TK z 7 października 2021 r. Komisja i jej przewodnicząca przypomniały wyraźnie, że „wszystkie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej są wiążące dla wszystkich organów państw członkowskich, w tym dla sądów krajowych. Prawo UE ma pierwszeństwo [stosowania] przed prawem krajowym, w tym przed przepisami konstytucyjnymi” (nie ma tu mowy o nadrzędności)<sup>10</sup>.

9. Na podstawie jej art. 8.1 „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, jednak zgodnie z kolejnym artykułem „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego” (art. 9). Znaczenie i pogodzenie obu przepisów nie jest wcale oczywiste i wymaga interpretacji.

Trybunał Julii Przyłębskiej stwierdza bez wahania, że „zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, system źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej wykazuje budowę hierarchiczną. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, takie jak Traktat o Unii Europejskiej, znajdują się w tej hierarchii poniżej Konstytucji” i TUE „jak każda ratyfikowana umowa międzynarodowa i jak każda część polskiego systemu prawnego, musi być zgodny z Konstytucją” (I-1). Można jednak zapytać, jak przedstawia się hierarchia w przypadku ustaw i traktatów?

Nie negując kontroli przez TK zgodności źródeł prawa z Konstytucją, co jednak miałyby wynikać z podrzędności umów międzynarodowych (miejsce „poniżej Konstytucji”)? TK świadomie unika odpowiedzi na pytanie, jakie miałyby być tego skutki dla art. 9 Konstytucji.

Otóż ze stwierdzenia, że Konstytucja RP jest prawem najwyższym wyprowadza się często fałszywy wniosek, iż jest ona nadrzędna w każdej sytuacji i wobec każdej normy prawa międzynarodowego (unijnego). Konkluzja ta nie wydaje się uprawniona, ponieważ najwyższy nie jest równoznaczny z nadrzędnym, a poza tym oba te pojęcia muszą precyzować wobec kogo/czego, pod jakim względem i dlaczego.

Tzw. nadrzędność konstytucji jest zasadą prawa krajowego – i tylko tego prawa, a nie prawa unijnego (międzynarodowego). W relacjach międzynarodowych i w prawie międzynarodowym taka zasada nie obowiązuje i nie są tego w stanie zmienić krajowe parlamenty lub sądy konstytucyjne. O ile zatem Konstytucja jest prawem najwyższym w Rzeczypospolitej, o tyle nie jest ani w Unii, ani w systemie prawa międzynarodowego. W szczególności zasada nadrzędności Konstytucji RP nie wywołuje skutków prawnych dla Unii, zwłaszcza co do treści i interpretacji jej prawa.

Teza o nadrzędności Konstytucji RP prowadzi do drugiego błędnego wniosku. Otóż w przypadku kolizji normy międzynarodowej z normą konstytucyjną nadrzędność tej ostatniej ma usprawiedliwiać naruszenia (nieprzestrzeganie) wiążącego państwo prawa unijnego (międzynarodowego). Tymczasem Polska zobowiązana jest do przestrzegania tego prawa (art. 9 Konstytucji). Stwierdzenie przez TK niezgodności prawa Unii z Konstytucją RP nie tylko nie

8 Zob. szerzej J. Kranz, *Krajobraz przed bitwą czyli o pierwszeństwie stosowania prawa Unii Europejskiej* - 19.05.2021, <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/18219>

9 Komunikat prasowy TSUE nr 58/20 po wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r.

10 Oświadczenie 21/5163 – [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement\\_21\\_5163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_21_5163)

usprawiedliwia (nie sanuje) naruszenia prawa unijnego (międzynarodowego), lecz – co najważniejsze – nie zwalnia państwa z międzynarodowoprawnej odpowiedzialności. Niezależnie od wyroku TK akty prawa unijnego nie przestają obowiązywać Polski, a ewentualne kary finansowe Unii będą skuteczne i legalne.

10. Zasadnicza kwestia polega z jednej strony na zbadaniu, czy Polska narusza prawo unijne i jakie z tego wynikają konsekwencje (perspektywa art. 9 Konstytucji), z drugiej zaś na zbadaniu zgodności międzynarodowoprawnych obowiązków Polski z Konstytucją (perspektywa art. 8).

Byłoby błędem mniemać, że formuła zgodności z konstytucją jest zbędna jako wzorzec kontroli lub wykluczać sytuację rzeczywistej kolizji normy międzynarodowej z konstytucją. Zasada nadrzędności wskazuje na dopuszczalność kontroli przez TK zgodności z Konstytucją zarówno krajowych, jak i międzynarodowych źródeł prawa lub źródeł zobowiązań (art. 188 Konstytucji). Sedno problemu dotyczy natomiast zakresu tej kontroli, jej wniosków oraz skutków.

Konflikt między normą międzynarodową a normą konstytucyjną nie jest nieuchronny i bywa rozwiązywalny. W praktyce takie konflikty należą do rzadkości i usuwane są w drodze zmian konstytucji narodowych, zwłaszcza w momencie wyrażania zgody na związanie się normami traktatowymi. Niektóre państwa (np. Francja) kilkakrotnie zmieniały już przepisy konstytucyjne pod wpływem prawa unijnego (Polska raz w 2006 r. – art. 55 Konstytucji). Praktyka dowodzi również unikania otwartych konfliktów w tej materii oraz współpracy TSUE i krajowych sądów konstytucyjnych.

11. Co zatem miałyby wynikać z zasady nadrzędności Konstytucji w relacjach międzynarodowych Polski? Jeśli sąd konstytucyjny stwierdzi kolizję prawa unijnego z Konstytucją, to co dalej?

W kontekście międzynarodowoprawnych zobowiązań Polski znaczenie konstytucyjnoprawnej zasady nadrzędności polega na tym, że trzeba (różnymi sposobami) eliminować niezgodność z Konstytucją, ponieważ pozostawanie w takim stanie jest prawnie niedopuszczalne i to niezależnie od tego, czy miałyby to dotyczyć relacji (struktury) dwustronnej lub wielostronnej.

Tak więc z zasady nadrzędności wynika obowiązek kontroli zgodności międzynarodowoprawnych zobowiązań, np. w postaci kontroli prewencyjnej przez TK. W dalszej kolejności zasada ta sprowadza się do zakazu zaciągania zobowiązań międzynarodowoprawnych sprzecznych z Konstytucją. Wreszcie w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją wiążących już Polskę norm międzynarodowych należy dążyć do ich zmiany albo uwolnić się od nich.

W odniesieniu do kwestii spornych w kontekście Unii, Trybunał Konstytucyjny udzielił w 2005 r. następujących wskazówek<sup>11</sup>: zadać pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE), zaskarżyć dany akt do TSUE, zmienić Konstytucję albo – w ostateczności – wystąpić z UE (art. 50 TUE).

Wbrew prezentowanej w wyroku z 7 października opinii TK powyższe warianty nie są bynajmniej elementem „retoryki akademickiej”, ponieważ każdy z nich zaistniał już w praktyce – również tzw. Brexit. Tymczasem, zdaniem TK, „w przypadku zaistnienia kolizji norm konieczny jest wzajemny szczerzy dialog, stanowiący obowiązek wynikający z zasady lojalności, charakterystyczny dla europejskiej kultury prawnej” (IV-21). W obecnej sytuacji brzmi to jak szyderstwo lub drwina, zwłaszcza jeśli sobie wyobrazić, kto miałby reprezentować Polskę w takim dialogu.

12. W przypadku polsko-unijnego sporu mamy do czynienia z potwierdzoną w wyrokach TK niezgodnością prawa Unii z Konstytucją RP. Wiadomo, że ocena ta jest bałamutna i pozoranka. Tym niemniej Trybunał stwierdza wyraźnie, że doszło do sytuacji, w której w wyniku działań Unii przekraczających granice przekazanych jej przez Polskę kompetencji Konstytucja RP „nie jest

---

11 Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego, pkt 6.4.

najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania”, Polska „nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne”, a prawo Unii nakazuje polskim organom omijać postanowienia Konstytucji.

W takiej sytuacji coraz trudniej sobie wyobrazić funkcjonowanie Polski w strukturach UE. Poza przypadkiem kopalni Turów pojawią się następne kary finansowe za niewykonywanie innych postanowień lub wyroków TSUE, dojdzie też do – wprawdzie przeciąganych w czasie – nowych postępowań przeciwko Polsce przed TSUE, na przykład w kontekście naruszającego prawo Unii wyroku TK z 7 października 2021 r. A tymczasem wykonywanie orzeczeń TSUE, w tym jego postanowień o środkach tymczasowych, jest w świetle wyroków TK niedopuszczalne, ponieważ są one niezgodne z Konstytucją.

Nie wolno zapominać, że rządząca koalicja jest zobowiązana wykonywać wyrok(i) TK. Wobec powyższego Polska nie tylko nie powinna pozostawać w strukturze UE, lecz – co więcej – w wykonaniu wyroku K 3/21 winna zmierzać do opuszczenia Unii. Prof. Ewa Łętowska trafnie zauważa: „Oni nie rozumieją, co zrobili”<sup>12</sup>.

Władze polskie uważają, że mogą dalej funkcjonować w Unii na własnych warunkach, że będą prawa Unii przestrzegać selektywnie (między innymi odmawiając wykonania wyroków TSUE), a jednocześnie zamierzają korzystać z unijnej pomocy finansowej nie kryjąc zadowolenia z praktykowanej dotąd przez Unię polityki pozorowanych kompromisów i udawanego dialogu (*appeasement*).

Wzorcem jest wariant putinowski<sup>13</sup>: „niezawisły sąd konstytucyjny”, na wniosek jednego z organów władzy, stwierdza niezgodność aktu organu międzynarodowego z rosyjską konstytucją i odmawia temu aktowi skuteczności na terytorium Rosji. Tropem tym (*sententia non-existens*) podążają bez zahamowań władze RP.

13. Wyroki TK oraz wypowiedzi czołowych polskich polityków dowodzą, że mimo braku wyraźnie sformułowanego zamiaru wypowiedzenia traktatów unijnych wariant tzw. Polesitu staje się bliższy, nawet jeśli nie jest on oczywisty i nie dojdzie do niego z dnia na dzień.

Niezależnie jednak od niepewnej perspektywy formalnego wystąpienia istotniejsze jest zauważyć, że już od kilku lat Polska znajduje się w Unii na politycznych peryferiach i ta marginalizacji (zwłaszcza polskiego wpływu) będzie się pogłębiać. Pozycja międzynarodowa Polski zdecydowanie słabnie w wyniku konfrontacyjnej polityki nie tylko wobec Unii, lecz również w relacjach z USA, Niemcami, Rosją, a nawet Czechami.

Dlatego też obecną politykę unijną Polski można oceniać jako awanturniczą i antynarodową, a jednocześnie lekkomyślną i ryzykowną.

*Julia locuta, causa finita.* Kości zostały rzucone i Rubikon przekroczony, jednak *comedia* nie jest jeszcze *finita*. Nie wiadomo, czy nie kroczymy w stronę przepaści.

*Jerzy Kranz – profesor Akademii Leona Koźmińskiego, b. dyrektor departamentu prawnego i b. podsekretarz stanu w MSZ, b. ambasador w RFN*

---

12 W rozmowie (7.10.2021) z M. Gałczyńską - <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/wyrok-tk-ws-tsue-prof-ewa-letowska-komentuje/cs8261q,79cfc278>

13 J. Kranz, *Ex oriente lex*, w: J. Kranz, Unia Europejska (przyp. 1), s. 50-63.