

Biernat i Łętowska: Na tym polega fałsz wyroku TK podważającego stosowanie prawa UE w Polsce

https://oko.press/biernat-i-letowska-10-nieprawd-o-wyroku-tk-o-wyzszosci-prawa-krajowego-na-unijnym/?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1635327189

EWA ŁĘTOWSKA STANISŁAW BIERNAT - 27 PAŹDZIERNIKA 2021

"Niezawisłość sędziów jest warunkiem skutecznej ochrony prawnej. Tak więc, ani sama niezawisłość sędziowska, ani kryteria o niej decydujące, nie są elementem „organizacji wymiaru sprawiedliwości”, pozostawionej unormowaniom prawa państw członkowskich" - piszą Ewa Łętowska i Stanisław Biernat

„Okoliczność, że sądy polskie są zarazem sądami unijnymi wymaga, aby standard niezawisłości sędziowskiej – będący gwarancją niezależności władzy sądowniczej – był wspólnym mianownikiem ustrojowym w państwach członkowskich. To powoduje, że kryteria decydujące o spełnieniu wymagań co do niezawisłości sędziowskiej mogą być określone w orzecznictwie TSUE” – komentuje dwoje wybitnych prawników, Ewa Łętowska i Stanisław Biernat.

Aż 26 sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, w tym 4 byłych prezesów, wydało oświadczenie, w którym prostują fałszywe twierdzenia zawarte w decyzji TK Przyłębskiej podważającej unijne traktaty. Piszą, że nie ma kolizji pomiędzy polską Konstytucją a prawem unijnym.

Dwoje z sygnatariuszy – prof. Ewa Łętowska i prof. Stanisław Biernat – napisali komentarz do tego oświadczenia, w którym precyzyjnie pokazują, na czym polega 10 fałszywych stwierdzeń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 (K 3/21), jego ustnym uzasadnieniu i wypowiedziach przedstawicieli władzy politycznej, dotyczących trudnej materii współistnienia prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej.

Oto cały komentarz tej dwójki wybitnych prawników.

Prof. Stanisław Biernat

Prof. Ewa Łętowska

Komentarz do oświadczenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku z 10 października 2021 r.

Przedstawiamy krótki komentarz do powołanego oświadczenia jako opracowanie dwojga jego sygnatariuszy.

Mamy nadzieję, że przyczyni się to do wyjaśnienia, na czym polegają fałszywe stwierdzenia zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r. (K 3/21), jego ustnym uzasadnieniu i wypowiedziach przedstawicieli władzy politycznej, dotyczące trudnej materii współistnienia prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej.

Poniżej zostanie zachowany taki sam układ jak w oświadczeniu sędziów.

- 1. Nieprawdą jest, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r. został wydany w celu zagwarantowania nadrzędności Konstytucji wobec prawa unijnego, ponieważ taka pozycja Konstytucji została wystarczająco utrwalona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału (w sprawach K 18/04, K 32/09, SK 45/09).**

Również w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, stosownie do art. 8 ust. 1 Konstytucji (wyroki: K 18/04, K 32/09, SK 45/09). W sprawie K 18/04 stwierdzono (a wyrok K 3/21 tylko te stwierdzenia zaaprobował), że w państwie członkowskim obowiązują – obok siebie – dwa autonomiczne porządki prawne. Oddziałują one na siebie, a ich potencjalna kolizja nie jest wykluczona.

Wedle wyroku K 18/04 obowiązkiem organów jest podejmowanie działań mających na celu uniknięcie kolizji, w szczególności poprzez wykładnię przepisów prawa. Wykładnia ta powinna w maksymalny sposób respektować autonomię obu porządków prawnych.

Kolizja w żadnym wypadku nie powinna być rozwiązywana przez:

- uznanie nadrzędności normy unijnej wobec normy konstytucyjnej;
- ani poprzez zastąpienie normy konstytucyjnej – normą unijną;
- ani poprzez ograniczenie zakresu normy konstytucyjnej do obszaru nieobjętego regulacją prawa unijnego.

Następnie, jak stwierdził już TK w wyroku K 18/04, wykładnia prawa wewnętrznego „przyjazna dla prawa europejskiego”, eliminująca ewentualny konflikt między prawem unijnym i polskim, nie mogłaby:

- prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych;
- nie mogłaby też uszczuplać minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję. Konstytucja w dziedzinie ochrony praw i wolności jednostki wyznacza bowiem minimalny i nieprzekraczalny próg.

Gdyby nieusuwalna sprzeczność rzeczywiście nastąpiła – konstytucyjnie upoważniony polski organ (organy), musiałby podjąć decyzję:

- albo o zmianie Konstytucji;
- albo o spowodowaniu zmian w prawie unijnym
- albo o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej.

Te już istniejące w dorobku orzecznictwa TK reguły tworzą mechanizm gwarancyjny zapewniający nadrzędność Konstytucji RP.

Wbrew twierdzeniom i założeniom przyjętym jako punkt wyjścia w komentowanym tu wyroku K 3/21, prawo unijne ani nie wymagało, ani nie wymaga rezygnacji z wyżej wskazanych zasad, ustalonych w wyrokach K 18/04 oraz K 32/09 i SK 45/09.

1. Nieprawdziwa jest więc pierwsza teza wyroku K 3/21, jakoby na podstawie norm TUE:

- **organy Unii Europejskiej miały działać poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,**
- **Konstytucja przestała być najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,**
- **Rzeczpospolita Polska nie mogła funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.**

W szczególności nie można tego wywnioskować z art. 1, 4 i 19 ust. 1 akapit 2 TUE – które, z tej właśnie przyczyny, uznano za niezgodne z polską Konstytucją.

W orzeczeniu K 3/21 założono apriorycznie, że istnieje nieprzewyciężona sprzeczność między polską Konstytucją i zaskarżonym art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nakazującym ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Nie podjęto przy tym wysiłków interpretacyjnych na rzecz usunięcia tej rzekomej kolizji w drodze wykładni.

Celem postępowania przed TK nie było bowiem rozwiązanie istniejącej realnej, nieusuwalnej sprzeczności między Konstytucją RP (i standardami z niej wynikającymi) z jednej, i z prawem UE – z drugiej strony.

Rzeczywistym celem wyroku była ochrona zwykłego ustawodawstwa krajowego, obniżającego standard niezawisłości w wymiarze sprawiedliwości, poniżej poziomu wymaganego zarówno przez Konstytucję RP, jak i przez prawo UE.

W ten sposób sztucznie wykreowano złudzenie sprzeczności prawa UE i polskiej Konstytucji.

2.

Nieprawdą jest, że sam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r. mieści się w ramach kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i jest zgodny z Konstytucją.

W wyroku K 3/21 stwierdzono niekonstytucyjność przepisów samego Traktatu o Unii Europejskiej: art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 oraz art. 4 ust. 3 TUE.

Trybunał Konstytucyjny wykroczył przy tym poza zakres wniosku Prezesa Rady Ministrów. Orzeczenie ma charakter zakresowy i interpretacyjny: niekonstytucyjne miałyby tu być zastosowanie tych przepisów w rozumieniu przyjętym przez TSUE.

Tymczasem ostateczna i wiążąca wykładnia prawa unijnego (bez której nie można określić zakresu orzekania, o którym mówi się w K 3/21) należy do wyłącznej właściwości TSUE.

Trybunał Konstytucyjny nie zwrócił się przy tym z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE, mimo że taka powinność wynika zarówno z prawa unijnego (art. 267 akapit 3 TFUE), jak i z wcześniejszego orzecznictwa TK (SK 45/09). Podkreślić przy tym należy, że instytucja pytań prejudycjalnych jest, w świetle orzecznictwa TK, zgodna z Konstytucją (zob. wyroki TK K 18/04, P 37/05).

3. **Nieprawdą jest, że prawo unijne i dotychczasowe orzecznictwo TSUE kwestionują czy naruszają nadrzędność Konstytucji w polskim porządku prawnym;**
4. **Nieprawdą jest, że TSUE wymaga od polskich sądów zaniechania przestrzegania i stosowania Konstytucji jako nadrzędnego prawa Rzeczypospolitej;**
5. **Nieprawdą jest, że stosowania przez polskie sądy prawa unijnego nie da się pogodzić ze stosowaniem przez nie Konstytucji**

Prawo polskie z Konstytucją na czele i prawo Unii Europejskiej są porządkami prawnymi opartymi na tożsamyh założeniach aksjologicznych (tak TK już w wyroku SK 45/09).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w okresie do 2016 r. wypracowało sposoby unikania konfliktów między prawem polskim (łącznie

z Konstytucją) a prawem unijnym. Sformułowano tam także zasadę przychylności dla integracji europejskiej i wykładni przyjaznej prawu unijnemu, co przedstawiono już wyżej w pkt 1 niniejszego komentarza.

Jak też wspomniano, w razie niedającej się usunąć w drodze wykładni niezgodności między normą Konstytucji, a normami prawa unijnego, jednym ze sposobów usunięcia tej niezgodności jest zmiana Konstytucji. Tak się stało w 2006 r., kiedy został znowelizowany art. 55 Konstytucji w następstwie wyroku TK w sprawie P 1/05.

Jeśli sądy mają wątpliwości co do wykładni prawa unijnego mogą, a niekiedy powinny, wystąpić do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

6. **Nieprawdą jest, że kwestionowanie przez instytucje unijne naruszania przez polskie ustawy i praktykę ich stosowania zasad niezawisłości polskich sędziów, orzekających także w dziedzinach objętych prawem Unii, wykracza poza kompetencje przyznane Unii Europejskiej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji;**
7. **Nieprawdą jest, że prawo Unii Europejskiej i orzecznictwo TSUE wkracza w normowanie ustroju sądownictwa w Polsce, ponieważ obrona niezawisłości sędziowskiej nie należy do ustroju sądownictwa.**

Organizacja wymiaru sprawiedliwości (rodzaje jurysdykcji, struktura sądownictwa, ich właściwość, procedury) nie należy do kompetencji przekazanych Unii Europejskiej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie kompetencji przekazanych Unii Europejskiej mieści się natomiast obowiązek państw członkowskich ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE).

Ponadto, każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem (art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych). Polska, tak jak pozostałe państwa

członkowskie, przekazała Unii, a w jej ramach: TSUE, kompetencję do interpretacji zasady skutecznej ochrony prawnej (sądowej), a także do weryfikowania, czy państwa członkowskie wywiązują się ze zobowiązania traktatowego do jej zapewnienia.

Niezawisłość sędziów jest warunkiem wstępnym i równocześnie podstawowym składnikiem skutecznej ochrony prawnej oraz prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego przed sądem.

Tak więc, ani sama niezawisłość sędziowska jako pojęcie, ani kryteria o niej decydujące, nie są elementem „organizacji wymiaru sprawiedliwości”, pozostawionej unormowaniom prawa państw członkowskich.

Okoliczność, że sądy polskie są zarazem sądami unijnymi wymaga natomiast, aby standard niezawisłości sędziowskiej – będący gwarancją niezależności władzy sądowniczej – był wspólnym mianownikiem ustrojowym w państwach członkowskich.

To powoduje, że kryteria decydujące o spełnieniu wymagań co do niezawisłości sędziowskiej mogą być określone w orzecznictwie TSUE.

Wyroki TSUE funkcjonują jako mechanizm ochronny, gdy ingerencja władz krajowych daje się kwalifikować jako nadmierna, nieproporcjonalna, powodująca nowe zagrożenia czy wydrążająca z treści mechanizmy gwarancyjne niezawisłości sędziowskiej.

Działania tego typu nie dotyczą normowania ustroju sądownictwa.

8. Nieprawdą jest, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r. będzie w stanie wywołać inne skutki prawne, niż wywieranie nacisku na działalność orzeczniczą polskich sędziów i groźenie im postępowaniem dyscyplinarnym

W omawianym wyroku TK orzekł o niezgodności z Konstytucją podstawowych przepisów TUE rozumianych w sposób sformułowany przez wnioskodawcę – Prezesa RM.

Takie sformułowanie nie znajduje przy tym odbicia w rzeczywistym orzecznictwie TSUE. Skutkiem wyroku TK nie jest i nie może być zmiana przepisów TUE, ani zmiana orzecznictwa TSUE, ponieważ to nie zależy od władz polskich.

Ponadto, interpretacja przepisów TUE dokonana przez TK nie jest wiążąca dla polskich sądów. Do wiążącej wykładni przepisów prawa unijnego jest bowiem upoważniony wyłącznie TSUE (art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE).

Można się natomiast spodziewać (i obawiać), że skutkiem wyroku TK będzie wywieranie nacisku na polskich sędziów, aby w procesie orzekania interpretowali prawo unijne tak, jak je rozumie TK, i odmawiali stosowania niektórych wyroków TSUE.

Zagrożeniem dla sędziów może być odpowiedzialność dyscyplinarna ukształtowana na podstawie tzw. ustawy kagańcowej z 2019 r.

Przepisy ustawowe dopuszczające to, że treść orzeczeń sędziów sądów krajowych może być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne, zostały uznane przez TSUE w wyroku C-791/19 za uchybienie zobowiązaniom, które ciążyą na Polsce na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Wyrok ten nie został jednak jak dotąd wykonany. Zagrożeniem dla sędziów mogą być też środki administracyjne: odsuwanie od orzekania, przenoszenie do innego wydziału sądu, stosowane w podobnych celu jak mechanizm dyscyplinarny: jako środek represyjny.

9. Nieprawdą jest, że Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do badania zgodności orzeczeń TSUE z Konstytucją i decydowania o wybiórczym respektowaniu orzecznictwa TSUE przez Polskę jako państwo członkowskie.

Przyjęta w wyroku K 3/21 formuła wyroku zakresowego i interpretacyjnego polega na uznaniu za niekonstytucyjne zastosowanie kontrolowanych przepisów TUE w poszczególnych przypadkach. Taka formuła niekonstytucyjności jest niejako zewnętrzną fasadą: skrywa ona podważenie przez wyrok TK konkretnych wyroków TSUE.

Chodzi o serię rozstrzygnięć określających na podstawie art. 19 TUE standard skutecznej ochrony prawnej. Wyroki TSUE są jednak ostateczne i wiążące w ramach UE, a zasada ta ma charakter uniwersalny.

W końcowej części ustnych motywów rozstrzygnięcia sędzia sprawozdawca w sprawie K 3/21 zapowiedział wprost, że Trybunał nie wyklucza, iż w przyszłości podda ocenie wprost zgodność z konstytucją orzeczeń TSUE włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego. Deklaracja taka znalazła się również w komunikacie opublikowanym przez TK po wydaniu wyroku K 3/21.

Stosownie do przyjętego w Polsce modelu sądownictwa konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny nie ma wszakże kompetencji do badania zgodności z Konstytucją poszczególnych orzeczeń sądowych (argument z art. 188 Konstytucji).

Dotyczy to orzeczeń polskich, a tym bardziej orzeczeń sądu ponadnarodowego, jakim jest TSUE (dodatkowych argumentów przysparzają art. 9 i 90 ust. 1 Konstytucji oraz wcześniejsze orzecznictwo TK, a zwłaszcza wyrok K 18/04).

10. Nieprawdą jest, że sądy konstytucyjne innych państw członkowskich w sprawach relacji między prawem krajowym a prawem unijnym wydawały wyroki podobne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r.

W tej kwestii jest szczególnie wiele przekłamań i przemilczeń w wypowiedziach polityków rządzącej koalicji i niektórych publicystów.

Rzeczywiście, sądy konstytucyjne kilku państw członkowskich wydawały wyroki, w których zajmowały stanowisko odmienne do tego, co wynikało z wyroków TSUE. Jest to jednak nadal zjawisko wyjątkowe, a nie częste, jak mogłoby wynikać z niektórych wypowiedzi. Należy przy tym odnotować zasadnicze różnice w porównaniu z wyrokiem TK w sprawie K 3/21.

Po pierwsze, w żadnym z państw poza Polską nie została ogólnie zakwestionowana zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego. Przeciwnie, w orzecznictwie sądów konstytucyjnych podkreśla się wyraźnie obowiązywanie tej zasady, nawet w razie wyjątkowego odstępowania od judykatury TSUE.

Po drugie, wyroki sądów w innych państwach dotyczyły ściśle określonych spornych zagadnień, jakie pojawiły się przy interpretacji krajowych konstytucji i prawa unijnego, głównie w poszczególnych dziedzinach prawa materialnego.

Wyroki te odnosiły się przede wszystkim do unijnego prawa wtórnego (pochodnego) i nie kwestionowały ani samych traktatów (co czyni wyrok K 3/21), ani orzecznictwa TSUE dotyczącego podstaw traktatowych, na jakich opiera się Unia, takich jak obowiązek państw członkowskich zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii i wynikających stąd gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Po trzecie, wyroki sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich zasadniczo służyły podwyższeniu poziomu ochrony obywateli, podczas kiedy wyrok TK w sprawie K 3/21 obniża ten poziom.

Po czwarte, rozbieżności między orzecznictwem sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich a orzecznictwem TSUE miały przejściowy charakter i były najczęściej eliminowane w wyniku zmiany prawa krajowego, albo jego wykładni. Nie powodowały one zakwestionowania przez państwa członkowskie ich podstawowych obowiązków wynikających z lojalności wobec Unii.

Po piąte, przed wydaniem omawianych wyroków przez sądy konstytucyjne innych państw członkowskich TSUE miał okazję się wypowiedzieć wydając wyroki prejudycjalne.

Ewa Łętowska



Ewa Łętowska - prof. dr hab., profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, członek rzeczywisty Polskiej Akademii Nauk, członek czynny Polskiej Akademii Umiejętności. Pierwszy rzecznik praw obywatelskich w Polsce (1988–1992), sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego (1999–2002) i Trybunału Konstytucyjnego (2002-2011).

Stanisław Biernat



Stanisław Biernat - Prawnik, nauczyciel akademicki, profesor nauk prawnych, sędzia. Urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego objął 26 czerwca 2008 po złożeniu ślubowania. 3 grudnia 2010 powołany na wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Jego dziewięcioletnia kadencja upłynęła 26 czerwca 2017. Członek Komitetu Nauk Prawnych PAN