



PREZES
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO



RPW/79292/2021 P
Data: 2021-09-27

Warszawa, dnia 23 września 2021 r.

Sygn. akt P 7/20

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2021 -09- 27
Wosenski Osceleski	
ZAL.	NR

Pan

Marcin WIĄCEK

Rzecznik Praw Obywatelskich

Przesyłam odpis wyroku Trybunału Konstytucyjnego wraz z uzasadnieniem
w sprawie o sygn. akt P 7/20.

Julia Przyłębska

Załącznik 1



Sygn. akt P 7/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 14 lipca 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Justyn Piskorski

Bartłomiej Sochański – sprawozdawca

Jakub Stelina,

protokolant: Krzysztof Zalecki, Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu, Ministra Spraw Zagranicznych, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 28 kwietnia i 14 lipca 2021 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego:

czy art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 15) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47) w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym

na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.) w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji.

Orzeczenie zapadło większością głosów.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (dalej również: pytający sąd lub ID SN), na podstawie postanowienia z 9 kwietnia 2020 r., postawiła Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C nr 202, s. 15; dalej: TUE) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C nr 202, s. 47; dalej: TFUE) w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skierowane do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne sformułowane zostało na tle sprawy rozpatrywanej przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego sądu rejonowego, któremu prokurator zamierza postawić zarzut prowadzenia w ruchu lądowym pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, tj. o czyn z art. 178a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.).

Pytający sąd ma wątpliwość konstytucyjną z uwagi na wydanie przez Wielką Izbę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) postanowienia z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R (dalej: postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r.). Postanowieniem tym, na podstawie art. 279 TFUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed TSUE, zastosowano środek tymczasowy w postaci zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej ze skutkiem natychmiastowym do:

– zawieszenia stosowania art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.; dalej: u.SN), stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;

– powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., A.K. i in.

(niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) – (połączone sprawy o sygn. akt: C-585/18, C-624/18 i C-625/18 dalej jako wyrok A.K. z 19 listopada 2019 r.)

oraz

– powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

Wniosek Komisji Europejskiej z 23 stycznia 2020 r. o wydanie środka tymczasowego został złożony w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej na podstawie art. 258 TFUE przez Komisję Europejską 25 października 2019 r., która zmierza do ustalenia, że: „Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej:

na mocy art. 19 ust. 1 akapitu drugiego TUE:

– poprzez dopuszczenie, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne, wobec sędziów sądów powszechnych [art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) oraz art. 97 § 1 i 3 u.SN];

– poprzez niezapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów [art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 u.SN w związku z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714; dalej: u.KRS), zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3) (...)];

– poprzez przyznanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawa do dyskrejonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawę dyscyplinarną rozstrzygał sąd «ustanowiony na mocy ustawy»;

oraz

– poprzez przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (art. 112b p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawy dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych były rozpoznawane w rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a p.u.s.p.) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi

postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 p.u.s.p.), a tym samym brak zapewnienia prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych;

albo zaś na mocy art. 267 akapitu drugiego i trzeciego TFUE

– poprzez dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego”.

1.2. Problemem konstytucyjnym określonym przez pytający sąd jest kwestia zgodności z wzorcami konstytucyjnymi normy wskazanej w pytaniu prawnym, a wywodzonej z postanowień TUE i TFUE, polegającej na stworzeniu zobowiązania państwa członkowskiego Unii Europejskiej (dalej: UE) do wykonania środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania organu władzy sądowniczej danego państwa. Zdaniem pytającego sądu, zaskarżona norma nie tylko narusza konstytucyjną zasadę przekazywania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach przez Rzeczpospolitą Polską – w której władza zwierzchnia należy do narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) – organizacji lub organowi międzynarodowemu (art. 90 ust. 1 Konstytucji), ale także nie respektuje zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Pytający sąd zarzucił, że norma prawna zrekonstruowana z traktatów, narusza zasadę nadrzędności (supremacji) ustawy zasadniczej wysłowionej w art. 8 ust. 1 Konstytucji, gdyż zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską i wszystkie jej organy do działania wbrew zasadom określonym w akcie o najwyższej mocy prawnej. Pytający sąd obszernie wywiódł, na czym polega, jego zdaniem, kolizja normy poddanej kontroli z konstytucyjną zasadą suwerenności, wynikającą z art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. W szczególności ID SN podkreśliła, iż Rzeczpospolita Polska nie może bez utraty atrybutu suwerennego państwa powierzyć organizacji międzynarodowej kompetencji do decydowania w sprawie ustroju i właściwości sądów oraz trybu postępowania przed sądami.

Pytający sąd zwrócił uwagę na brzmienie art. 5 ust. 1 TUE, zgodnie z którym Unia posiada tylko takie kompetencje, które zostały jej wyraźnie przyznane w traktatach założycielskich. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach założycielskich należą do państw członkowskich. Komentując treść tego unormowania, pytający sąd wskazał, że „państwa zachowują wyłączność wobec kompetencji nieprzekazanych na rzecz

Unii”. Pytający sąd przypominał, że Rzeczpospolita Polska, ratyfikując Traktat akcesyjny, a następnie Traktat z Lizbony, na podstawie art. 90 Konstytucji, przekazała UE wykonywanie wyłącznie kompetencji określonych w tych traktatach.

W ocenie pytającego sądu, zarówno doktryna, jak i praktyka organów UE, w tym również judykatura TSUE, nie dawały żadnych podstaw do kwestionowania takiego stanowiska. Nowe, rozszerzone rozumienie obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii zostało wyinterpretowane dopiero w ostatnim czasie w drodze aktywności orzeczniczej Trybunału luksemburskiego (zob. np. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. A.K., C-585/18, C-624/18, C-625/18; EU:C:2019:982, pkt 75, 114 i n. oraz powołane tam orzecznictwo; zob. też: Rada Unii Europejskiej, Opinia Służby Prawnej 10296/14 z 27 maja 2014 r. dotycząca: Komunikatu Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodności z Traktatami, pkt 28).

Pytający sąd stwierdził, że Rzeczpospolita Polska nie mogłaby, bez naruszenia norm konstytucyjnych, poddać kognicji TSUE ustrój i funkcjonowanie organów władzy sądowniczej, gdyż spowodowałoby to naruszenie zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Podniósł, że „kompetencje w zakresie kształtowania organizacji i funkcjonowania aparatu państwa, a w tym organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości należy uznać za element «rdzenia» tych uprawnień Państwa Polskiego, które przesądzają o możliwości funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa suwerennego i demokratycznego”. Kolejno pytający sąd zaakcentował, że zarówno w zagranicznej, jak i polskiej doktrynie konstytucyjnej powszechnie przyjęty jest pogląd, iż sam fakt akcesji do UE nie pozbawia państwa członkowskiego (Rzeczypospolitej Polskiej) swobody kształtowania struktur publicznych wykonujących zobowiązania wynikające z prawa unijnego. Kompetencje te pozostają w wyłącznej gestii państwa członkowskiego.

2. Minister Spraw Zagranicznych, w piśmie z 25 maja 2020 r., zajął stanowisko, że brak jest podstaw prawnych do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 4 ust. 3 zdania drugiego TUE w całości, jako podstawy funkcjonowania porządku unijnego. Wskazał, iż TSUE nie jest uprawniony do zarządzania środków tymczasowych, które wykraczałyby poza kompetencje powierzone mu przez państwa członkowskie, przywołując w obszernym uzasadnieniu także wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (dalej: FTK) z 5 maja 2020 r. w połączonych sprawach 2 BvR 859/15

i in. Minister Spraw Zagranicznych zwrócił uwagę na to, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE nie został przywołany w postanowieniu TSUE z 8 kwietnia 2020 r. Podkreślił, że przepis ten, *per se*, zasadniczo nie generuje żadnych autonomicznych obowiązków państwa członkowskiego, ale również nie rozstrzyga, czy dana materia należy lub nie do kompetencji zastrzeżonych państwa członkowskiego.

Poddając analizie przedmiot kontroli, Minister Spraw Zagranicznych zauważył, że sprawa zawisła przed pytającym sądem dotyczy wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, i winna – zgodnie z art. 27 § 1 pkt 1a u.SN – przynależeć do właściwości ID SN. Zaznaczył, że wymieniony przepis został wprowadzony do polskiego porządku prawnego dopiero ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2019 r., która weszła w życie 14 lutego 2020 r. Natomiast postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. odnosi się do tekstu u.SN w wersji sprzed publikacji tekstu jednolitego (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.) i dotyczy przepisów stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej SN zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

Powołując treść wyroku TSUE z 6 listopada 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Węgrom (C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 45), podkreślił, że Trybunał może dokonywać oceny stanu prawnego z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego na dzień upływu terminu określonego w opinii Komisji Europejskiej i nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym. Stąd też, zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. nie może dotyczyć zawieszenia przepisu o właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej.

Według Ministra Spraw Zagranicznych sprawy dyscyplinarne *sensu stricto* oraz inne sprawy rozpoznawane przez sądy dyscyplinarne, niejednokrotnie pozostają ze sobą w łączności, zwłaszcza gdy zgoda sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej poprzedza pociągnięcie sędziego także do odpowiedzialności za przewinienie służbowe. W konkluzji tej części wyводу Minister Spraw Zagranicznych przyjął, że spełniona została przesłanka związku między udzieleniem przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Najwyższego a możliwością rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy toczącej się przed nim sprawy.

Następnie Minister Spraw Zagranicznych skoncentrował się na zarzucie nieprzekazania UE kompetencji w zakresie ustroju, organizacji i kompetencji sądów Rzeczypospolitej, przywołując w tym zakresie stanowisko Ministra ds. Unii Europejskiej

(dalej: Minister ds. UE), według którego zgodnie z art. 1 TUE państwa członkowskie ustanowiły UE oraz przyznały jej kompetencje do osiągnięcia wspólnych celów, stąd zaś jest oczywiste, że UE nie posiada nieograniczonych kompetencji, lecz tylko te, które zostały jej przyznane w traktatach przez państwa członkowskie. Zdaniem Ministra ds. UE wniosek ten, wynikający z art. 1 TUE, został dodatkowo potwierdzony w art. 5 ust. 1 TUE, zgodnie z którym granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Zasada ta, jak stanowi art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 TUE, oznacza, że UE podejmuje działania wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane UE w Traktatach należą do państw członkowskich. Katalog kompetencji przyznanych UE określają art. 3 ust. 1 TFUE. Ponadto, jak stanowi art. 4 ust. 2 TUE, UE wykonując swoje kompetencje szanuje równość państw członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, a także szanuje podstawowe funkcje państwa.

Minister ds. UE nie ma żadnych wątpliwości, że UE nie posiada żadnych kompetencji do określania ustroju państw członkowskich ani do kształtowania kompetencji poszczególnych organów tych państw, do wpływania na wewnętrzną organizację tych organów, a także do zawieszania ich działalności. Według Ministra ds. UE – Unia na przykład nie może zawiesić działalności głowy państwa (prezydenta lub monarchy) państwa członkowskiego ani też nakazać, by prerogatywy głowy państwa były wykonywane przez szefa rządu. Nie może również nakazać, by kompetencje danego ministra były tymczasowo wykonywane przez innego ministra w ramach rządu państwa członkowskiego, ani też zawiesić jednej izby parlamentu krajowego i jej kompetencji przekazać innej izbie, nawet tylko na pewien czas. Zdaniem Ministra ds. UE – nie tylko w takim samym, ale nawet w większym stopniu – dotyczy to organów władzy sądowniczej państw członkowskich, w tym zwłaszcza sądów najwyższych.

W ocenie Ministra ds. UE, Rzeczpospolita Polska nie tylko nie przekazywała UE, ani żadnej innej organizacji międzynarodowej, kompetencji do ingerowania w ustrój i wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, ale nawet nie mogła tego uczynić, ponieważ podważałoby to istotę niezależności władzy sądowniczej w Polsce i godziło w naczelną zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Zatem, według Ministra ds. UE, żadna instytucja UE nie może ingerować w strukturę organizacyjną i zasady działania Sądu Najwyższego, w szczególności zakazywać wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków

przez daną izbę Sądu Najwyższego, czy też nakazywać, aby sprawy należące do ustawowej właściwości danej izby Sądu Najwyższego były rozpoznawane przez inną izbę, która w sprawach tych nie jest ustawowo właściwa.

Zdaniem Ministra ds. UE, TSUE nie posiada również wspomnianych kompetencji w postępowaniu w sprawie środków tymczasowych. Nawet gdyby przyjąć bardzo szerokie rozumienie środków tymczasowych (oraz kompetencji do ich zarządzania, przyznanych TSUE na podstawie art. 279 TFUE) nie może budzić wątpliwości, że pojęcie to (oraz wspomniane kompetencje TSUE) nie jest nieograniczone. W szczególności nie posiada on kompetencji do zarządzania środkami tymczasowymi, które wykraczałyby poza kompetencje powierzone UE przez państwa członkowskie. Skoro bowiem określonych kompetencji nie posiada UE jako całość, kompetencji tych nie mogą wykonywać poszczególne instytucje UE, w tym TSUE w postępowaniu w sprawie środków tymczasowych.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 17 września 2020 r., zajął stanowisko, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego UE polegającym na wykonaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania jego konstytucyjnych organów władzy sądowniczej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Analizując zakres pytania prawnego pytającego sądu, Prokurator Generalny najpierw podkreślił, że przedmiotem wątpliwości nie jest kwestia wykładni prawa ani jego stosowania, a w szczególności problem sposobu aplikacji postanowienia tymczasowego TSUE z 8 kwietnia 2020 r. Jego zdaniem, problem sprowadza się do tego, czy w aktualnej sytuacji pytający sąd ma formalną możliwość rozpoznania wniosku złożonego w zawieszłej przed nim sprawie bez rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Zauważył, że sprawa zawisła przed pytającym sądem dotyczy wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej i nie jest sprawą dyscyplinarną. W ocenie Prokuratora Generalnego, „z faktu zawieszenia przepisów dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych sędziów nie wynika niemożność orzekania przez tę Izbę w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej”.

Jednak Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w orzecznictwie w sposób odmienny odczytuje się zakres postanowienia tymczasowego TSUE z dnia 8 kwietnia

2020 r., uznając, że obejmuje ono inne sprawy z obszaru właściwości Izby Dyscyplinarnej (por. wyrok SN z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I KK 90/19, niepubl., postanowienie SN z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt I NWW 42/20, niepubl., postanowienia SN z 15 lipca 2020 r., sygn. akt: II PO 3/19; II PO 4/10; II PO 9/20; II PO 10/20; II PO 11/20; II PO 14/20; II PO 15/20; II PO 16/20; II PO 18/20, niepubl.). Prokurator Generalny dostrzegł ponadto, że w *tiret* drugim postanowienia TSUE z 8 kwietnia 2020 r. zobowiązano Polskę do powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed ID SN do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z 19 listopada 2019 r. (niezależność ID SN). Ponieważ jedną z okoliczności wskazanych w powyższym orzeczeniu jest powołanie na stanowisko sędziego do ID SN kandydata wskazanego przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną na podstawie art. 9a u.KRS, zaś skład pytającego sądu spełnia powyższe kryterium, to przy przyjęciu takiego założenia, formalna możliwość orzekania przez pytający sąd, w sposób oczywisty, jest uzależniona od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, co przesądza o istnieniu przesłanki funkcjonalnej.

Prokurator Generalny podkreślił arbitralność ocen TSUE w kwestii organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, wskazując, że organy Unii przypisały sobie w tym zakresie (negatywną) kompetencję prawodawczą. W szczególności Prokurator Generalny stwierdził, że Trybunał w Luksemburgu oceniał w przedmiotowym środku tymczasowym Krajową Radę Sądownictwa nie mając do tego żadnego oparcia w normach traktatów europejskich. Zauważył przy tym, że widoczna jest tendencja do rozszerzania kognicji TSUE w drodze wydobywania z prawa pierwotnego UE treści dalece odbiegających od tego, co było przedmiotem powszechnej zgody państw członkowskich w Traktatach założycielskich. Wskazał na arbitralność, z jaką TSUE dokonuje wykładni art. 19 ust. 1 akapitu drugiego TUE, oraz na dotyczące tego zagadnienia ostatnie wyroki niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny, dzieląc uwagi ID SN, wskazał, że doszło do wielopoziomowego naruszenia Konstytucji. Po pierwsze, wbrew art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, powierzono organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w sprawach, które stanowią domenę suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego. Takie ujęcie, zdaniem Prokuratora Generalnego, jest nie do pogodzenia z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, gdyż „doszło do nadania charakteru powszechnego źródła prawa normie nie pochodzącej z demokratycznej woli suwerena i wyrażonej w konstytucyjnie

przewidzianej formie (np. ratyfikacja umowy międzynarodowej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie)”. Po drugie, demokratyczne państwo nie może „pozwalać na pozbawienie (...) swoich obywateli bezpieczeństwa prawnego, które przybrałoby postać braku dostępu do niezawisłego sądu, jeśli sędziowie tego sądu mieliby podlegać możliwości arbitralnego odsunięcia od orzekania”. I po trzecie, „oparcie działania organów państwowych na niemającej demokratycznego umocowania normie jest nie do pogodzenia z formalnym aspektem zasady demokratycznego państwa prawnego, a zatem i wymogiem aby organy te działały na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji)”.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: Rzecznik, RPO), w piśmie z 15 maja 2020 r., zgłosił udział w postępowaniu, wnosząc o umorzenie postępowania na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Poinformował, że uzasadnienie swojego stanowiska przedłoży w terminie 30 dni od opublikowania przez Trybunał Konstytucyjny uzasadnień wyroków, które zapadły w sprawach rozpoznawanych pod sygn. Kpt 1/20 oraz U 2/20.

W piśmie uzupełniającym z 26 października 2020 r. RPO zdecydował się przedstawić pisemne stanowisko w tej sprawie. W jego ocenie, pytanie prawne zostało sformułowane przez podmiot, który nie może być traktowany jako sąd w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 19 ust. 1 zdania drugiego TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 326, dalej: Karta). Stwierdził, że państwowy organ władzy sądowniczej został pozbawiony przymiotu niezależności, a także oddzielności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, co przemawia za brakiem spełnienia przesłanki podmiotowej w przedmiotowej sprawie. Następnie RPO zarzucił wkroczenie przez Trybunał Konstytucyjny w wyłączne kompetencje TSUE. Omawiając pojęcie suwerenności, niepodległości, tożsamości konstytucyjnej i narodowej w odniesieniu do integracji europejskiej, zwrócił uwagę na „nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji)”. W tym kontekście, zdaniem Rzecznika, „[s]tosowanie niewymienionych w art. 87 Konstytucji RP aktów prawa międzynarodowego odbywa się najczęściej poprzez recepcję do prawa krajowego (...), interpretację prawa krajowego zgodnie z prawem międzynarodowym lub z upoważnienia

konkretnego aktu prawa krajowego (...). Natomiast, gdy akt nie ma związku z ustawą lub ratyfikowaną umową, bezpośrednią podstawą zastosowania normy międzynarodowej staje się art. 9 Konstytucji RP”. Wywiódł, że zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przekazała na podstawie Traktatu akcesyjnego kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach, ograniczając zakres wykonywania własnego władztwa publicznego, godząc się na przyjęcie obowiązującego zasad prawa wspólnotowego.

Odnosząc się do zakresu i znaczenia środka tymczasowego, Rzecznik stwierdził, że TSUE w postanowieniu z 8 kwietnia 2020 r. zdecydował o zawieszeniu stosowania przepisów u.SN ustanawiających Izbę Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 u.SN) oraz określających jej właściwość przedmiotową (art. 27 oraz art. 73 § 1 u.SN); a także zobowiązał Rzeczpospolitą Polską do powstrzymywania się od przekazania spraw zawisłych przed tą Izbą do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezależności, wskazanych w szczególności w powołanym wyżej wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r.

Według Rzecznika, skoro mocą środka tymczasowego TSUE stosowanie art. 3 pkt 5 u.SN zostaje zawieszona, to skutkiem tego musi być przyjęcie fikcji prawnej, że od wydania postanowienia w ramach Sądu Najwyższego nie funkcjonuje Izba Dyscyplinarna, gdyż nie można stosować przepisu, z którego wynika, że jedną z komórek organizacyjnych SN jest Izba Dyscyplinarna. Odnosząc się do art. 27 u.SN, wskazał, że przepis ten w § 1 pkt 1-3 reguluje właściwość przedmiotową ID SN. Zwrócił uwagę, że zawieszono stosowanie art. 27 u.SN w całości, nie tylko w sprawach dyscyplinarnych. Podkreślił, że spośród zawieszonych przepisów jedynie art. 73 § 1 u.SN dotyczy postępowań dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego.

Następnie Rzecznik omówił wybrane orzeczenia FTK, dotyczące rozumienia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, kompetencji przekazanych i zasady suwerenności. Następnie przytoczył tezy poszczególnych wyroków FTK w tym zakresie, zwracając uwagę, że „uzasadnienia orzeczeń sądowych nie powinny być interpretowane na podstawie wybiórczych fragmentów, lecz powinny być odczytywane całościowo i z uwzględnieniem konkretnego stanu faktycznego, w którym zostały wydane”, wskazał przy tym własne rozumienie wybranych tez z uzasadnień orzeczeń FTK.

W piśmie procesowym z 14 kwietnia 2021 r. Rzecznik przedstawił dodatkowe wnioski i argumenty. Podtrzymał twierdzenia z poprzednich pism, w szczególności główną tezę, wedle której ID SN nie jest sądem. Stwierdził również, że organ, który wystąpił

z pytaniem prawnym jest obsadzony przez osobę, która została wybrana na pełnienie tego stanowiska z naruszeniem prawa.

W szerokim uzasadnieniu powyższych twierdzeń RPO wywodzi, że zadanie pytania prawnego przez ID SN do TK narusza prawomocne postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. (C-791/19 R), które zawiesiło – stosując środek tymczasowy – tę izbę SN. Zawieszenie art. 3 pkt 5 u.SN, którego efektem jest utrata podstawy prawnej istnienia ID SN, implikuje niemożność orzekania przez ten organ, w tym zadanie pytania prawnego. Ponadto RPO przedstawił szereg zarzutów dotyczących powołania na stanowisko sędzi SN Małgorzaty Bednarek, która wydała postanowienie o zwróceniu się do Trybunału z pytaniem prawnym. Według RPO, brak kompetencji do zadania pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji, powinien skutkować umorzeniem sprawy zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, tj. ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. RPO uznał również, że Rzeczpospolita przekazała kompetencje dotyczące spraw związanych z wymiarem sprawiedliwości, ponieważ polskie sądy stosują również unijne prawo. Stwierdził, że środek tymczasowy orzeczony przez TSUE jest uzasadniony pilnością sprawy oraz zagrożeniem powstania niepowetowanej szkody.

5. W piśmie z 26 kwietnia 2021 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE nie jest niezgodny z art. 7 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm stwierdził, że pytający sąd bardzo ogólnikowo uzasadnił niezgodność przedmiotu kontroli z art. 2 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sejmu argumenty przytoczone w piśmie procesowym mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Uznając zarzuty niezgodności przedmiotu kontroli z art. 2 i art. 8 ust. 1 Konstytucji za nienadające się do rozpoznania, Sejm wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie. Odnosząc się do formalnych przesłanek rozpoznania sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sejm stwierdził, że wszystkie przesłanki, podmiotowa, przedmiotowa i funkcjonalna, zostały wypełnione.

Według Sejmu, pytający sąd wskazuje jako główny przedmiot kontroli art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE stanowiący: „jedynie kontekst normatywny mający znaczenie dla przesądzenia o treściach normatywnych zawartych w przepisie poddanym kontroli”, zaś jako związkowy art. 279 TFUE stanowiący jedynie formalną podstawę wydania

przez TSUE środka tymczasowego. Wobec takiego sformułowania pytania prawnego, „Sejm nie ma możliwości odniesienia się co do zgodności albo niezgodności z Konstytucją postanowienia art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TFUE”. Sejm podzielił stanowisko, że Unia Europejska działać może w ramach kompetencji przekazanych i że zasada lojalnej współpracy dotyczy wyłącznie kompetencji przekazanych. W konkluzji Sejm stwierdził, iż nie można jednoznacznie wykluczyć, że problem konstytucyjny poddany przez pytający sąd ocenie Trybunału istnieje, jednakże nie może być on przesądzony w ramach tego konkretnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zatem właściwe będzie orzeczenie, że przedmiot kontroli nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, oraz umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

II

Na rozprawę w dniach 28 kwietnia i 14 lipca 2021 r. stawili się: przedstawiciel pytającego sądu oraz umocowani przedstawiciele Prezydenta, Sejmu, Ministra Spraw Zagranicznych, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W ocenie przedstawicielki Prezydenta, pytanie prawne spełnia wszystkie formalne przesłanki dopuszczalności wystąpienia z pytaniem prawnym przez ID SN. Potwierdzając kognicję Trybunału do badania zgodności prawa unijnego z Konstytucją, przywołała w tym zakresie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 18/04, K 32/09, SK 45/09. Przedstawiając opinię Prezydenta, wskazała, że integracja europejska nie może naruszać zasady suwerenności państwa. Uregulowanie ustroju oraz właściwości sądów wymaga trybu ustawowego. Konstytucja pozwala na przekazanie kompetencji jedynie w niektórych sprawach, a zabrania przekazania kompetencji w całości. Rzeczpospolita nie powierzyła UE kompetencji do kształtowania ustroju władzy sądowniczej. Przekazanie kompetencji w niektórych sprawach nie upoważnia zaś do kreowania nowych kompetencji.

Przedstawiciel Sejmu podniósł, że to państwa członkowskie są „władcami traktatów” i decydują, jakie kompetencje należą do UE. Zobowiązania państwa członkowskiego wynikają wyłącznie z traktatów. Podkreślił, że Sejm stoi na jednoznacznym stanowisku, że zgodnie z przepisami Konstytucji, ustawa zasadnicza jest prawem hierarchicznie wyższym niż prawo pierwotne i prawo pochodne Unii Europejskiej. Ani prawo pierwotne, ani prawo pochodne UE nie regulują ustroju władzy sądowniczej, co uniemożliwia – zdaniem przedstawiciela Sejmu – jakąkolwiek możliwość

sprzeczności pomiędzy prawem wspólnotowym a wewnątrz krajowymi regulacjami ustrojowymi w materii wymiaru sprawiedliwości. Nie jest zatem możliwe stosowanie środków tymczasowych w sferze nieobjętej prawem unijnym. Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że władza sądownicza należy do „jądra suwerennościowego” i przekazanie kompetencji z tego zakresu jest niemożliwe na gruncie obecnej Konstytucji. Zwrócił również uwagę, że przepisy Konstytucji nie tylko mają wyższą moc prawną niż przepisy prawa unijnego, ale także powinny mieć pierwszeństwo w stosowaniu przed tym prawem w wypadku ewentualnych kolizji. Stwierdził, że kwestionowane orzeczenie TSUE nie wywiera w Rzeczypospolitej żadnych skutków prawnych.

Przedstawiciel MSZ zwrócił uwagę, że na mocy samych traktatów państwa wyznaczyły UE kompetencje, których nie można samowolnie rozszerzać, na co uwagę mają zwracać art. 1 i art. 5 ust. 1 TUE. Stwierdził, że zasada przyznania zakazuje UE ingerować w wewnętrzne porządki ustrojowe danego państwa członkowskiego, w tym w zakres władzy sądowniczej. Następnie wyraził pogląd, że Rzeczpospolita nie może i nie mogła przekazać organom UE zakresu władzy sądowniczej, a ingerencja w tym zakresie – nawet na podstawie zaskarżonej normy – poprzez wydanie środka tymczasowego budzi zasadnicze wątpliwości.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego przedstawił orzecznictwo dotyczące niewzruszalności powołań sędziowskich. Odnośnie do przesłanki funkcjonalnej zauważył, iż pytający sąd stanął przed zagadnieniem „wertikalnej zgodności norm prawnych w konfiguracji trójelementowej”: po pierwsze, normy wynikającej ze środka tymczasowego, która uniemożliwia rozpoznanie sprawy immunitetowej; po drugie, normy zawartej w u.SN, która zobowiązuje do rozpoznania tej sprawy; i po trzecie, szeroko pojętych norm konstytucyjnych. W ocenie Prokuratora, *prima facie* pytający sąd mógłby zastosować art. 91 ust. 3 Konstytucji, jednakże w tym wypadku przeszkodę stanowi fakt nieprzekazania kompetencji z zakresu wymiaru sprawiedliwości na rzecz organów UE. Zwrócił uwagę, że norma prawa międzynarodowego, która ma być zastosowana „nad ustawą”, musi być zgodna z Konstytucją. Rozpoznanie zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej (traktatów) oraz prawa pochodnego, które uniemożliwiają działanie ID SN, jest konieczne, by móc wydać wyrok, co wypełnia przesłankę funkcjonalną. Następnie zwrócił uwagę, że to Konstytucja wyznacza ramy możliwości przekazania kompetencji. Przypomniał, że doprecyzowanie zasady przyznania zostało zawarte w art. 5 TUE, który wyznacza sferę możliwości działania organów UE. Ostatecznie wywiódł wniosek,

że TSUE samodzielnie wkroczył w sferę relacji pomiędzy polską ustawą a polską Konstytucją w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł na rozprawie (uzupełniając swoje stanowisko z 26 października 2020 r.), że pytanie prawne nie spełnia nie tylko przesłanki podmiotowej, ale również przesłanki funkcjonalnej i przesłanki przedmiotowej. Odnośnie do przesłanki funkcjonalnej wskazał, że przed ID SN toczą się inne postępowania immunitetowe. Zatem inne składy orzekające nie uzależniają rozstrzygnięcia spraw immunitetowych od rozstrzygnięcia problemu przedstawionego Trybunałowi w pytaniu prawnym. Według RPO, jako przedmiot kontroli powinien zostać wskazany art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Jego zdaniem, przepis ten wraz z art. 47 karty praw podstawowych stanowi źródło normy, o którą w istocie pyta ID SN, albowiem te właśnie przepisy przekazują TSUE kompetencje do orzekania w przedmiocie zawieszenia ID SN. Ponadto Rzecznik wyraził pogląd, że art. 19 ust. 1 TUE ma niejako charakter akcesoryjny w stosunku do kompetencji wyraźnie przekazanych i że nie jest to samodzielna kompetencja, która funkcjonuje w przestrzeni unijnej, gdyż nakazuje w dziedzinach objętych prawem UE zapewnić skuteczną ochronę sądową. Zdaniem RPO, brak prawidłowego wskazania przepisu unijnego sprawia, że nie jest spełniona przesłanka przedmiotowa i funkcjonalna. Postępowanie w związku z tym podlega obowiązkowemu umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Odnosząc się do istoty pytania prawnego, Rzecznik przedstawił pogląd, że organizacja wymiaru sprawiedliwości nie jest wyłączną domeną państw członkowskich, zaś sądy krajowe muszą spełniać wymogi prawa UE wynikające z zasad skutecznej ochrony sądowej.

Przedstawicielka pytającego sądu wyjaśniła, że w dniu wydania postanowienia o zastosowaniu środków tymczasowych przez TSUE, Pierwsza Prezes SN wydała zarządzenie blokujące ID SN w całym spektrum jej działalności, zaś część spraw została przekazana do Izby Karnej SN. Przyznała, że wśród sędziów SN nastąpił rozdźwięk orzeczniczy. Część sędziów rozumie postanowienie TSUE jako dotyczące wszystkich kompetencji ID SN. Według innych, postanowienie TSUE należy stosować wyłącznie w sprawach dyscyplinarnych. Potwierdziła, że przed SN toczą się postępowania o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów, lecz jej zdaniem nie zmienia to faktu, że istnieją rozbieżności i wątpliwości dotyczące stosowania postanowienia TSUE. W sprawie, na tle której skierowane zostało pytanie do TK, pytający sąd nie podejmował żadnych czynności po wydaniu postanowienia TSUE oraz po wydaniu zarządzenia przez Pierwszą Prezes SN.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego.

1.1. Założenia ogólne.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Dotyczy to nie tylko postępowania poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy w głównym jej przedmiocie, ale rozstrzyganych tzw. wypadkowych kwestii (zob. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004 poz.81; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/ 2007, poz. 98; 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 17).

Dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowej, może skierować do TK pytanie prawne; 2) przedmiotową – przedmiotem kontroli ma być akt normatywny znajdujący zastosowanie w sprawie, w której kierowane jest pytanie do TK, a wzorcami kontroli mogą być przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy oraz; 3) funkcjonalną – możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym ograniczona została tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem.

1.2. Przesłanka podmiotowa.

Z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić sąd, przez co należy rozumieć wszystkie sądy (w tym poszczególne składy orzekające). Przesłanka podmiotowa jest zatem wypełniona, gdyż z pytaniem prawnym zwrócił się do Trybunału Sąd Najwyższy – Izba Dyscyplinarna (dalej także: ID SN; pytający sąd).

Jednakże wobec zarzutów podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), Trybunał zmuszony jest powtórzyć, że podważanie statusu ID SN

ze względu na fakt, iż została utworzona od podstaw z szeroką autonomią i kompetencjami, a nadto obsadzona wyłącznie osobami wyłonionymi przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS) ukształtowaną w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3, dalej: ustawa nowelizująca z 8 grudnia 2017 r.), jest bezpodstawne. W szczególności Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny podkreśla, że procedura wyboru sędziów – członków KRS określona w art. 9a, art. 11a-11e wprowadzonych na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 8 grudnia 2017 r. do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 269; dalej: u.KRS) jest zgodna z Konstytucją. Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 nie wskazuje podmiotu, który miałby dokonywać wyboru piętnastu członków wybranych spośród sędziów. Kwestie nieuregulowane w Konstytucji, zgodnie z dyrektywą z art. 187 ust. 4 Konstytucji muszą być unormowane w ustawie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18, OTK ZU A/2019, poz. 17) badając zgodność z Konstytucją art. 9a u.KRS, orzekł, że przepis ten jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61) oraz w postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podważanie statusu sędziów ID SN przez część sędziów SN z powodu wyłonienia ich kandydatur i wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta o ich powołanie przez KRS ukształtowaną na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów u.KRS – jest niedopuszczalne. Wszyscy powołani przez Prezydenta na wniosek KRS sędziowie Izby Dyscyplinarnej SN są pełnoprawnymi sędziami w rozumieniu przepisów zarówno krajowych, jak i międzynarodowych.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie wiążącą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Przyznanie orzeczeniom TK mocy powszechnie obowiązującej powoduje, że nikt – a w szczególności żaden organ władzy publicznej – nie może w kwestii rozstrzygniętej przez TK zająć stanowiska odmiennego niż wyrażone w orzeczeniu [zob. uchwała NSA (7) z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09, ONSAiWSA, nr 2/2010, poz. 16; wyroki NSA z: 23 września 2014 r., sygn. akt II FSK 2328/12, Legalis; 16 lutego 2010 r., sygn. akt I FSK 2075/08, Legalis; wyrok SN z 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV CSK 34/07, Legalis; uchwała SN z 23 stycznia 2001 r., sygn. akt III ZP 30/00, OSNAPiUS, nr 23/2001, poz. 685].

1.3. Przesłanka przedmiotowa.

Podstawą kontroli konstytucyjności prawa w trybie pytania prawnego może być tylko kwestia zgodności konkretnych unormowań prawnych mających zastosowanie podczas rozstrzygania przez sądy spraw danej kategorii z unormowaniami Konstytucji lub innego aktu normatywnego (art. 193 Konstytucji).

Według utrwalonego orzecznictwa TK, w procedurze pytania prawnego sąd może zakwestionować każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć w procesie interpretacji i stosowania prawa (zob. wyroki TK z: 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129 i 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Przepisami prawa, które mogą podlegać ocenie w procedurze pytań prawnych, mogą być w szczególności przepisy procesowe regulujące tryb postępowania oraz przepisy kompetencyjne i ustrojowe określające podstawy normatywne funkcjonowania sądu (zob. wyroki TK z: 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56; 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; 24 czerwca 2008 r., sygn. P 8/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 84).

Pytający sąd stwierdził, że jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna, iż kwestionowana norma jest niezgodna z przywołanymi wzorcami kontroli, wówczas sąd nie będzie związany zobowiązaniem do stosowania środka tymczasowego, w szczególności nie będzie zobowiązany do przyjęcia stanu niedopuszczalności rozpoznania zawisłej przed nim sprawy immunitetowej. Jeśli natomiast Trybunał uzna, że poddana kontroli norma jest konstytucyjna, to sąd będzie musiał wykonać zadanie z niej wynikające co oznaczałoby brak możliwości rozpoznania zawisłej przed nim sprawy. W tym stanie rzeczy Trybunał uznał, że przedmiotem pytania jest norma, którą pytający sąd rozważa w procesie interpretacji i stosowania przepisów kompetencyjnych i ustrojowych, stanowiących podstawę właściwości rzeczowej sądu, a przy tym sąd uważa tę normę za niekonstytucyjną. Sąd może zakwestionować w trybie pytania prawnego każdy „akt normatywny”, czyli akt wyrażający generalne i abstrakcyjne wzorce postępowania bez względu na to, w jakiej formie prawnej i przez jaki podmiot został wydany. Jedynym warunkiem uczynienia określonego aktu przedmiotem kontroli jest jego normatywność.

Trzeba w końcu zauważyć, że w niniejszej sprawie nie występuje, w świetle art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE), wątpliwość czy ID SN powinna zwrócić się z pytaniem do TSUE, czy do TK. Pytanie dotyczy bowiem wprost kompetencji Trybunału Konstytucyjnego –

jako wyłącznie właściwego do oceny zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP. W takiej sytuacji znajduje również zastosowanie zasada, że sąd krajowy zwraca się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym tylko wtedy, gdy jest to niezbędne, i tylko wtedy, gdy dotyczy to prawa Unii. W wyroku z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61) TK stwierdził że „Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być «niezbędne», aby umożliwić sądowi odsyłającemu «wydanie wyroku» w zawisłej przed nim sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, sygn. C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 35). (...) W ramach takiej procedury konieczne jest zatem zaistnienie między owym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający (zob. podobnie postanowienie z dnia 25 maja 1998 r., Nour, sygn. C-361/97, EU:C:1998:250, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo)”. W przedmiotowej sprawie ani pytający sąd, ani TK nie stoi przed zagadnieniem wykładni unijnego prawa. W sprawie uchylenia immunitetu sędziemu, któremu prokurator zamierza postawić zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, brak jest jakiegokolwiek łącznika z prawem unijnym.

Przedmiotem pytania jest zakresowa zgodność z Konstytucją normy nakazującej Rzeczpospolitej Polskiej wykonywać środki tymczasowe zarządzane przez TSUE dotyczące ustroju sądów, ich właściwości i trybu postępowania przed sądami. Pytający sąd trafnie wywodzi źródło tej normy z art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.: dalej: TUE) w związku z art. 279 TFUE. Natomiast wskazywany przez RPO jak podstawa zakwestionowanej normy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest powoływany przez TSUE jako podstawa kompetencji do orzekania w dziedzinie ustroju sądów w państwach członkowskich, co będzie przedmiotem odrębnej analizy w dalszej części uzasadnienia wyroku.

1.4. Przesłanka funkcjonalna.

W niniejszej sprawie powstała istotna wątpliwość, czy – stosownie do art. 193 Konstytucji (stanowiącego jego uszczegółowienie art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) – została spełniona przesłanka zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się

przed sądem. *Prima facie*, jak sygnalizują w pisemnych stanowiskach uczestnicy postępowania Minister Spraw Zagranicznych i Prokurator Generalny, a także w ustnych wywodach RPO, niniejsze pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Ze złożonego przez pytający sąd pytania prawnego wynika, że zostało ono skierowane do TK w związku z toczącą się przed tym sądem sprawą o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, nie zaś sprawą dyscyplinarną.

Zgodnie z art. 27 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154, ze zm.; dalej u.SN):

„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:

(...)

– z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych,

(...)

1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury,

(...)”.

Wymieniony art. 27 § 1 pkt 1a u.SN został wprowadzony do porządku prawnego dopiero na mocy art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190), która w tym zakresie weszła w życie 14 lutego 2020 r.

Tymczasem w postanowieniu z 8 kwietnia 2020 r., w sprawie C-791/19 R zobowiązano Rzeczpospolitą Polską do zawieszenia stosowania art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 u.SN, które odnoszą się do ustawy w wersji sprzed publikacji jej jednolitego tekstu (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.). Postanowienie to dotyczy przepisów stanowiących podstawę właściwości pytającego sądu zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Zestawiając ze sobą treść postanowienia z 8 kwietnia 2020 r. ze skargą Komisji Europejskiej w sprawie C-791/19 R wynika, że odnoszą się one wyłącznie do postępowań dyscyplinarnych, o których mowa w art. 27 § 1 pkt 1 u.SN.

Wykładnia rozszerzająca skutki postanowienia zabezpieczającego na inne niż dyscyplinarne postępowania należące do właściwości pytającego sądu wydaje się zatem nieuprawniona w świetle treści postanowienia z 8 kwietnia 2020 r., a dodatkowo nieuzasadniona z uwagi na odmienny charakter postępowań „immunitetowych” sędziów, których źródeł należy upatrywać w art. 181 Konstytucji. Rozwinięcie tego przepisu konstytucyjnego znalazło wyraz w art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, dalej: p.u.s.p.), który odnosi się do sędziowskiego immunitetu formalnego. Jego posiadanie oznacza niedopuszczalność przeprowadzenia procesu bez zgody sądu dyscyplinarnego, natomiast nie dotyczy sfery materialnoprawnej, czyli kwestii odpowiedzialności karnej osoby z niego korzystającej.

Zatem natura postępowania w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury jest fundamentalnie odmienna niż w sprawach dyscyplinarnych. W sprawach „immunitetowych” sąd dyscyplinarny nie orzeka o winie i karze, a jego postanowienie uchylające formalny immunitet sędziego nie ma żadnego merytorycznego wpływu na orzeczenie sądu karnego. Jak zauważył Sąd Najwyższy, „postępowanie o zezwolenie na pociągnięcie sędziego jest postępowaniem incydentalnym w ramach postępowania przygotowawczego. Jego celem nie może być zatem dublowanie postępowania karnego także w warstwie procesowej i nie sposób przyjąć, aby na Sądzie Dyscyplinarnym ciążyły tożsame obowiązki procesowe, co na sądzie powszechnym rozpoznającym sprawę karną, a następnie wyrokującym w przedmiocie odpowiedzialności karnej oskarżonego”. Samo „podjęcie uchwały o zezwoleniu na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej choć daje możliwość przedstawienia sędziemu zarzutów, nie implikuje jednak takiej decyzji. Może się bowiem zdarzyć tak, że prokurator po analizie przeprowadzonych dowodów nie sporządzi postanowienia o przedstawieniu zarzutów, lecz umorzy prowadzone postępowanie. Trzeba też pamiętać, że w wypadku, gdy jednak dojdzie do sporządzenia takiego postanowienia i ogłoszenia go sędziemu, będzie on korzystał z pełni gwarancji procesowych przewidzianych przez Kodeks postępowania karnego dla podejrzanego, ewentualnie oskarżonego” (uchwała SN z 26 marca 2019 r., sygn. akt I DO 25/18, Lex nr 2638601).

Dodatkowo należy zważyć, iż TSUE dokonuje oceny stanu prawnego z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego istniejącej w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej oraz że nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym (por. wyroki TSUE z:

29 stycznia 2004 r. w sprawie C-209/02, Komisja przeciwko Austrii; 19 lipca 2012 r. w sprawie C-565/10, Komisja przeciwko Włochom, pkt 22). Zatem – jak trafnie podniósł Minister Spraw Zagranicznych w swoim piśmie z 25 maja 2020 r. – postanowienie z 8 kwietnia 2020 r. może nie dotyczyć zawieszenia przepisu o właściwości pytającego sądu w sprawie zezwolenia na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej.

W sprawie, na tle której zadano pytanie prawne, mamy do czynienia z postępowaniem o uchylenie immunitetu sędziowskiego, przez wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, w trybie art. 27 § 1 pkt 1a u.SN. Wyraźne ograniczenie przez TSUE zakresu spraw objętych zastosowanymi środkami tymczasowymi do spraw dyscyplinarnych sędziów *a contrario* powinno być rozumiane w ten sposób, że wszelkie inne sprawy należące do właściwości pytającego sądu nie zostały objęte tymi środkami tymczasowymi. Takie rozumienie środka tymczasowego wynika również z celu, dla którego środek został zastosowany. Celem tym ma być bowiem skuteczna ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii, a nie interwencje w regulacje proceduralne dotyczące sędziego, któremu prokurator zamierza postawić zarzut prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości.

Wszelako trafnie zauważył Prokurator Generalny, że w praktyce orzeczniczej SN oraz sądów powszechnych, zaznacza się odmienna wykładnia zakresu środka tymczasowego określonego w postanowieniu z 8 kwietnia 2020 r., według której środek ten dotyczy zarówno spraw dyscyplinarnych, jak i karnych. Zgodnie bowiem z tezą Izby Karnej SN uniwersalny charakter okoliczności powołanych przez TSUE podających w wątpliwość niezależność i bezstronność sądów dyscyplinarnych orzekających w ramach Izby Dyscyplinarnej powoduje, że nie ograniczają się one do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom (zob. postanowienie SN z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I KK 90/19, OSNKW nr 11-12/2020, poz. 47).

Można też zwrócić uwagę na uchwałę nr 3/2020 z 18 grudnia 2020 r. Kolegium SN, które zaapelowało do Pierwszego Prezesa SN o doprecyzowanie zakresu zabezpieczenia ustanowionego przez TSUE, w szczególności poprzez ustalenie tego zakresu zgodnie z treścią wniosku Komisji Europejskiej do rządu RP wskazującego na objęcie tym wnioskiem spraw immunitetowych. Chodzi o dodatkowe wezwanie Komisji do usunięcia uchybienia z 3 grudnia 2020 r., stwierdzające, że Polska narusza prawo UE, zezwalając ID SN – której niezależność i bezstronność rzekomo nie jest zagwarantowana – na dalsze podejmowanie decyzji w sprawach, które mają bezpośredni wpływ na sędziów. Dotyczy to spraw takich, jak uchylenie immunitetu w celu pociągnięcia

sędziego do odpowiedzialności karnej lub ewentualnie zatrzymania go, a także spraw dotyczących prawa pracy i zabezpieczenia społecznego sędziów SN czy przejścia sędziego SN w stan spoczynku.

Faktem notoryjnym jest, że w sprawie organizacji sądownictwa krajowego oraz procesu powoływania sędziów trwają aktualnie przed sądami inne postępowania, w których zgłaszane są pytania prejudycjalne do TSUE oraz skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prokurator Generalny oraz Minister Spraw Zagranicznych zauważają również, że *tiret* drugie konkluzji postanowienia tymczasowego TSUE z 8 kwietnia 2020 r. odnosi się do kierowania spraw do takich składów Izby Dyscyplinarnej, które miałyby nie spełniać kryteriów niezależności wskazanych przez TSUE w środku tymczasowym, a wyłożonych w wyroku A.K. z 19 listopada 2019 r. RPO w swoim piśmie z 26 października 2020 r. stwierdza, że środek tymczasowy odnosi się do zawieszenia stosowania art. 3 pkt 5 i art. 27 u.SN w całości, czyli zarówno w sprawach dyscyplinarnych, jak i karnych.

W przypadku pytania skierowanego do TK przez ID SN nie chodzi o wykładnię unijnego prawa, gdyż ta jest dla pytającego sądu oraz uczestników postępowania jasna, ani o kolizję tego prawa z przepisami polskich ustaw (takich jak kodeks postępowania karnego, prawo o ustroju sądów powszechnych czy też ustawę o Sądzie Najwyższym), ale o zakresową zgodność normy prawa wspólnotowego, którą sąd zamierza zastosować z Konstytucją. Jak stwierdził w ustnym stanowisku przedstawiciel Prokuratora Generalnego sąd pytający powziął wątpliwość czy normy określone w środku tymczasowym TSUE w kontekście zasady lojalności zgodne są z przepisami ustawy zasadniczej. W procesie stosowania prawa sąd nie może samodzielnie zdecydować o tym, czy dany akt jest niekonstytucyjny. Nie ma również możliwości samodzielnego stwierdzenia nieważności norm prawa unijnego. W tym stanie rzeczy sąd pytający dla rozstrzygnięcia swoich obiektywnie istniejących wątpliwości, nie miał innego wyjścia niż zwrócić się do TK z pytaniem prawnym.

2. Problem konstytucyjny.

2.1. Zakres pytania.

Na podstawie postanowienia z 9 kwietnia 2020 r., pytający sąd skierował do Trybunału Konstytucyjnego następujące pytanie prawne:

„czy art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 15) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47) w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji”.

W uzasadnieniu postanowienia pytania prawnego pytający sąd określił jednak problem konstytucyjny nieco inaczej, a mianowicie: „Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest norma wywodzona z postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej polegająca na tym, że tworzy ona zobowiązanie dla państwa członkowskiego UE wykonania środków tymczasowych, które odnoszą się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa, w szczególności dotyczą organizacji i funkcjonowania organu władzy sądowniczej tego państwa”. Natomiast z całego obszernego wyводу zawartego w uzasadnieniu postanowienia pytającego sądu wynika, iż taka norma, pomimo jej konkretnego sprecyzowania w postanowieniu TSUE z 8 kwietnia 2020 r. wcale nie znajduje oparcia w art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE, albowiem wykracza poza kompetencje przekazane przez Rzeczpospolitą Polską Unii Europejskiej oraz narusza zasadę proporcjonalności (art. 5 ust. 1 TUE) i to wywołuje zasadniczą wątpliwość pytającego sądu.

Dlatego Trybunał stwierdził, iż pytający sąd, trafnie ustalając treść zakwestionowanej normy, nieodpowiednio sformułował zdanie pytające. Zamiast sformułowania „w zakresie, w jakim skutkuje” powinien użyć zwrotu „w zakresie, w jakim TSUE nakłada zobowiązania” albowiem istota, cel oraz całe uzasadnienie pytania ID SN sprowadza się w rzeczy samej nie do stwierdzenia, że powstaje zobowiązanie, lecz właśnie do negacji wynikania zobowiązania z art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE do zawieszania przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, jak również zobowiązania do powstrzymania się z przekazywaniem spraw sędziom ID SN z art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE, a to dlatego że zobowiązania w tym zakresie nie należą do *pacta UE*.

Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że kwestionowana norma zawarta w treści pytania prawnego została ujęta przez Sąd Najwyższy zbyt szeroko, gdyż klasą adresatów normy obejmuje państwa członkowskie UE, podczas gdy kognicja Trybunału

Konstytucyjnego ograniczona jest jedynie do kontroli aktów normatywnych z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej i nie dotyczy pozostałych państw członkowskich UE. Pomimo szerokiego ujęcia zrekonstruowanej z przepisów TUE i TFUE normy, z uzasadnienia pytania prawnego SN wynika, że w istocie kontroli konstytucyjnej poddana jest norma odnosząca się jedynie do Rzeczypospolitej Polskiej (i jej organów, a w szczególności sądów) jako państwa członkowskiego UE. Wskazują na to również powołane wzorce konstytucyjne. Przedmiotem kontroli przez TK powinna być zatem norma zawężona do kwestii zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego UE.

Od strony przedmiotowej zakres kwestionowanych zobowiązań określony został w pytaniu jako: „kształt ustroju i funkcjonowanie organów władzy sądowniczej”. W uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego pytanie prawne stosowane jest również inne określenie, a mianowicie: „organizacja i funkcjonowanie władzy sądowniczej”. Trybunał stwierdził, że określenia te nie mają swoich konstytucyjnych desygnatów. W związku z powyższym do pytania ID SN Trybunał odniósł się w ujęciu art. 176 ust. 2 Konstytucji, tj. ustroju i właściwości sądów oraz trybu postępowania przed sądami, co mieści się w granicach pytania (art. 68 u.o.t.p.TK). Uwzględniając całą przedstawioną wyżej argumentację oraz mając na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet* nakazującą odczytać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym (zob. postanowienie TK z 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25), przedstawiony Trybunałowi w pytaniu prawnym problem konstytucyjny sprowadza się do kwestii, czy art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości UE nakłada zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie UE, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust.1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

3. Kognicja Trybunału.

ID SN, kwestionując zakresową zgodność art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE z Konstytucją, pyta o normę wywodzoną z unijnego prawa pierwotnego (traktatowego). W tym zakresie właściwość rzeczowa TK nie jest kwestionowana ani w dotychczasowym orzecznictwie, ani w doktrynie prawa.

Jako podstawa tej właściwości powoływany jest art. 188 pkt 1 Konstytucji, przy czym wskazuje się, że unijne traktaty mieszczą się w pojęciu umów międzynarodowych.

Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w trzech zasadniczych wyrokach dotyczących: Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Traktatu z Lizbony (zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108.), a także rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 (zob. wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). W wyrokach o sygn. K 18/04 oraz K 32/09, dokonując abstrakcyjnej kontroli przepisów traktatowych, TK stwierdzał swoją kognicje do badania prawa pierwotnego UE. W wyroku o sygn. SK 45/09 TK uznał się za właściwy również do konstytucyjnej kontroli prawa pochodnego UE przy rozstrzyganiu skargi konstytucyjnej. Wyłączona spod kognicji Trybunału jest kontrola zgodności przepisów prawa pochodnego UE z prawem pierwotnym tejże organizacji (przysługuje to wyłącznie TSUE), ale nie ma przeszkód w sprawowaniu przez TK kontroli zgodności unijnego prawa pierwotnego (ratyfikowanych umów międzynarodowych) i pochodnego (o zróżnicowanym charakterze prawnym) z Konstytucją RP.

Przepisy prawa unijnego pierwotnego i pochodnego były już przedmiotem pytań kierowanych przez sądy do TK w postępowaniu o sygn. P 1/05 (zob. wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42) w sprawie implementacji europejskiego nakazu aresztowania, oraz w postanowieniu o sygn. P 37/05 (z 19 grudnia 2006 r., OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177) w sprawie podatku akcyzowego. W obu tych sprawach sądy pytały zasadniczo o zgodność przepisów ustaw krajowych z prawem unijnym pochodnym. W obydwu orzeczeniach TK nie wykluczył badania konstytucyjności prawa unijnego w trybie odpowiedzi na pytania kierowane przez sądy na podstawie art. 193 Konstytucji.

4. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest generalna i abstrakcyjna norma wywodzona z art. 4 ust. 3 zdaniu drugim TUE w związku z art. 279 TFUE, według której każdy organ stosujący prawo w Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek wykonywać zobowiązanie nałożone środkiem tymczasowym TSUE w zakresie obejmującym ustrój oraz właściwość polskich sądów oraz tryb postępowania przed polskimi sądami. Pełna treść art. 4 TUE jest następująca:

„1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. 2. Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego. 3. 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”. *„Article 4 1. In accordance with Article 5, competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States. 2. The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State. 3. Pursuant to the principle of sincere cooperation, the Union and the Member States shall, in full mutual respect, assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties. The Member States shall take any appropriate measure, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the Union. The Member States shall facilitate the achievement of the Union's tasks and refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union's objectives”.*

W art. 4 ust. 3 zdaniu drugim TUE została wyrażona zasada lojalnej współpracy, nazywana również zasadą solidarności (w rozumieniu tekstu angielskiego chodzi raczej o szczerść, niż lojalność współpracy: *sincere cooperation*), w myśl której państwa członkowskie podejmują wszelkie środki służące realizacji zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji UE oraz ułatwiają wykonywanie jej zadań. Niewątpliwie

do aktów instytucji Unii, o których mowa w tym przepisie, należą środki tymczasowe orzekane w drodze postanowień przez TSUE. Według zasady lojalności, jak również utrwalonej w orzecznictwie TSUE zasady bezpośredniego skutku (bezpośredniego stosowania), środki tymczasowe TSUE – jakkolwiek formułowane wobec państwa członkowskiego – podlegają bezpośredniemu wykonaniu przez organy państwa członkowskiego, w szczególności przez sądy. Dyspozycja określonej przez pytający sąd normy wyznacza zatem generalny i abstrakcyjny wzorzec postępowania.

W wyniku negocjacji nad Traktatem lizbońskim nie zdecydowano się (pomimo takich projektów) na włączenie do zasady lojalnej współpracy *expressis verbis* zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym (włączając Konstytucję) w tych dziedzinach, w których nastąpiło przekazanie kompetencji przez państwa członkowskie na rzecz Unii. W ujęciu traktatowym granice zasady lojalności wyznaczają, w szczególności zasada kompetencji przekazanych (art. 4 ust. 1 TUE oraz art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE), zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich (art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE) i jego podstawowych funkcji (art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE), zasady wzajemności (art. 4 ust. 3 TUE) „*sincere cooperation (...) in full mutual respect*”, a także zasady subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 ust. 1 zdanie drugie TUE).

Zasada lojalności ustanowiona w art. 4 ust. 3 zdaniu drugim TUE wraz z art. 19 ust. 1 TUE (wcześniej art. 10 TWE i wyprowadzana z niego reguła efektywności, tzw. *principle of effectiveness*) stanowi jeden z fundamentów prawa Unii Europejskiej, podlegając stałej wykładni TSUE, którą cechuje wyraźna ewolucja w kierunku pierwszeństwa stosowania prawa unijnego nawet przed konstytucjami państw członkowskich. W charakterystycznych dla pytania prawnego wyrokach ETS orzekał, iż sądy państw członkowskich powinny wstrzymywać się ze stosowaniem prawa krajowego, gdy jest to konieczne dla wywarcia bezpośredniego skutku przez normę unijnego prawa (zob. wyroki z: 5 lutego 1963 r. w sprawie van Gend en Loos, sygn.C-26/62; 15 lipca 1964 r. w sprawie Costa przeciwko Enel, sygn. C-6/64; 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthal, sygn. C-106/77; 19 czerwca 1990 r. w sprawie Factortame, sygn. C-213/89). Wszakże wskazane wyżej orzeczenia Trybunału luksemburskiego dotyczą bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przez organy krajowe wyłącznie w obszarze wspólnego rynku, tj. ceł, podatków, opłat administracyjnych itp., a więc kompetencji, których przekazanie, przynajmniej

co do zasady, nie budzi wątpliwości, gdyż legły u podstaw utworzenia europejskiej wspólnoty gospodarczej.

Natomiast w wyroku z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach o sygn.: C-585/18, C-624/18 i C-625/18 w punktach 156-160, TSUE odniósł zasady bezpośredniego skutku oraz prymatu prawa unijnego do orzeczeń dotyczących niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów jak również organizacji wymiaru sprawiedliwości. Jeszcze wyraźniej wypowiedział się w tej sprawie TSUE w wyroku z 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych o sygn.: C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19. W wyroku tym TSUE stwierdził, że zasadzie pierwszeństwa nie mogą stać na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. TSUE uznał, że „zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii” (pkt 245).

Wskazany przez pytający sąd jako związkowy art. 279 TFUE stanowi, że TSUE może zarządzić w każdej rozpatrywanej sprawie niezbędne środki tymczasowe („*The Court of Justice of the European Union may in any cases before it prescribe any necessary interim measures*”). Są to w założeniu rozstrzygnięcia incydentalne wydawane przed rozstrzygnięciem co do istoty sporu, ograniczone w czasie. Środki tymczasowe orzekane są jedynie wtedy, gdy ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (łac. *fumus boni iuris*) oraz, że mają pilny charakter w tym znaczeniu, iż ich wykonanie przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego. Wszystkie powyższe przesłanki mają charakter kumulatywny. Katalog możliwych do zastosowania środków tymczasowych nie jest określony. Jednym z takich środków stosowanych w orzecznictwie TSUE jest zawieszenie obowiązywania przepisów prawa krajowego. Środek taki konstytuuje w zasadzie, nowy stan prawny w państwie członkowskim. Zatem może się zdarzyć, że środek tymczasowy orzekany przez TSUE stanowić będzie dalej idącą ingerencję w wewnętrzny porządek prawny państwa członkowskiego niż ostateczne orzeczenie wydawane w trybie art. 258 TFUE, które w założeniu polega na wytknięciu uchybień państwu członkowskiemu, a nie na kreowaniu przez TSUE nowych norm w systemie prawa krajowego. Postanowienie może wyznaczać dzień, w którym środek tymczasowy wygasa. W przeciwnym razie środek tymczasowy wygasa w dniu ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie w sprawie (art. 162 § 3 regulaminu postępowania przed TSUE).

Z zasad lojalności oraz efektywności, a także z reguły *pacta sunt servanda* wynika, że państwo członkowskie Unii Europejskiej ma obowiązek wykonania środków tymczasowych orzeczonych przez TSUE. Jednak zgodnie z zasadą przyznania (art. 4 ust. 1 TUE oraz art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE) także środek tymczasowy orzekany przez TSUE musi mieścić się w granicach kompetencji przekazanych przez państwo członkowskie Unii Europejskiej oraz szanować tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego (art. 4. ust. 2 zdanie pierwsze TUE) i jego podstawowe funkcje (art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE), a także być zgodny z zasadami subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 ust. 1 zdanie drugie TUE). W dotychczasowej praktyce TSUE, wśród licznych orzeczeń ustanawiających środki tymczasowe, brak jest takich, które dotyczą ustroju władzy sądowniczej państw członkowskich oraz sprawowania urzędu sędziowskiego ani też ustroju czy właściwości innych konstytucyjnych organów państw członkowskich.

5. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli wskazał pytający sąd cztery podstawowe zasady ujęte w konstytucyjnej kolejności następująco: art. 2 (zasada państwa prawa), art. 7 (zasada legalizmu), art. 8 ust. 1 (zasada nadrzędności Konstytucji) oraz art. 90 ust. 1 (przekazanie kompetencji państwa organizacji międzynarodowej) w związku z art. 4 ust. 1 (zasada suwerenności) Konstytucji, wnosząc o uznanie zakresowej niezgodności z nimi art. 4 ust. 3 zdania drugiego TUE w związku z art. 279 TFUE.

Katalog wzorców kontroli otwiera art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (nawiązanie do art. 2 TUE). Art. 2 Konstytucji formułuje trzy fundamentalne zasady ustroju Rzeczypospolitej: zasadę prawa, zasadę państwa demokratycznego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Przepis ten (traktowany również jako „metazasada”) ma istotne znaczenie, przy interpretacji aktów prawnych (stosowaniu prawa), zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej. Jest fundamentem do rekonstruowania zasad o podstawowym znaczeniu, także takich które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście samej Konstytucji (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Wśród takich zasad, trzeba wymienić zasadę pewności prawa i zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasadę jednoznaczności (określoności)

prawa, zasadę zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, w szczególności w stanowieniu prawa, w tym zasadę demokratycznego mandatu wszystkich instytucji publicznych oraz zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Jedną z kluczowych norm wynikających z art. 2 Konstytucji jest zasada pewności prawa, z której wynika także zasada zaufania obywateli do państwa, jako takiego, jak i stanowione przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa wobec obywateli. Ma ona podstawowe znaczenie i określa ramy działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), co odnosi się również do prawa międzynarodowego i ponadnarodowego (zob. postanowienie TK z 6 października 2004 r., sygn. Ts 52/04, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 224). Najkrócej rzecz ujmując, oznacza ona, że wszyscy obywatele Rzeczypospolitej mogą oczekiwać od państwa działań zgodnych z ustawą zasadniczą. Zasady określoności prawa oraz pewności prawa (*legal certainty*) wywodzone są również przez doktrynę prawa unijnego z art. 2 TUE (zob. *The Treaty on European Union [TEU]. A Commentary*, H-J. Blanke, S. Mangiameli [edit.], Berlin-Heidelberg 2013, s. 132).

Dalej pytający sąd wskazuje jako wzorzec art. 7 Konstytucji, zawierający zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa lub też jej formalny wymiar, według której „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, legalizm stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (zob. wyroki TK z: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, które nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256 oraz 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). A zatem organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Organ władzy publicznej zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich określających jego uprawnienia lub obowiązki przepisów, niezależnie od usytuowania ich

w systemie źródeł prawa. Organy muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Przede wszystkim chodzi o niestosowanie przez organy władzy publicznej zasady, że – co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie przez nie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone – jest zakazane (zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację władze ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza czy pozostawanie poza trójpodziałem władz. Przewidziane zasadą legalizmu standardy powinny być również wypełniane przez organy i instytucje Unii Europejskiej wydające akty lub decyzje podlegające wykonaniu w Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejna wskazana jako wzorzec kontroli przez pytający sąd zasada prymatu Konstytucji, zawarta w jej art. 8 ust. 1 zakłada, że: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. W myśl tej zasady, wszystkie akty prawne muszą być zgodne z Konstytucją, także akty normatywne prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno aktów stanowienia, jak i stosowania prawa. Nakaz zgodności obejmuje też faktyczne działania organów władzy publicznej podejmowane na podstawie i w granicach prawa. W odniesieniu do organów stanowiących prawo zasada nadrzędności Konstytucji formułuje zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją.

Zasada nadrzędności (najwyższej mocy prawnej) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zderza się z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego wynikającą z dorobku orzeczniczego TSUE. W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach». Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. W szczególności dotyczy to zasad składających się na tożsamość konstytucyjną, w tym wymiaru sprawiedliwości. W sytuacji sprzeczności między normą prawa wspólnotowego i normą konstytucyjną Trybunał stanowczo staje na stanowisku obowiązywania zasady nadrzędności Konstytucji w znaczeniu nadanym przez art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Wskazany jako ostatni, choć według wagi zarzutów jawiącym się jako równie ważny, wzorcem kontroli jest art. 90 ust. 1 Konstytucji stanowiący według orzecznictwa trybunalskiego kotwicę normatywną polskiej suwerenności w procesie integracji europejskiej. Określa on podstawy prawne przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do organizacji międzynarodowej oraz konsekwencji członkostwa w takiej organizacji dla krajowego porządku prawnego, stanowiąc warunki przekazywania kompetencji władz państwa organom organizacji międzynarodowej. Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej, rozumianej jako prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie, dopuszczalne jest jedynie: 1) na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego; 2) w niektórych sprawach i; 3) za zgodą parlamentu lub suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Zaprezentowana triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą. Rzeczpospolita Polska nie może za pomocą ratyfikacji, o której mowa w art. 90 ust. 1-4 Konstytucji, przekazać całości kompetencji jakiegoś organu.

Wpływ procesu integracji europejskiej na sferę suwerenności państwa stanowi formę ograniczenia wykonywania suwerenności państw członkowskich, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09. Nie oznacza to jednak wyzbycia się przez państwo suwerenności: „w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny”. Ponadto Trybunał doprecyzował, że tożsamość konstytucyjna jest pojęciem wyłączającym możliwość przekazania na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji kompetencji o fundamentalnym znaczeniu dla podstaw ustroju danego państwa. Tak więc Trybunał podtrzymał i rozwinął funkcjonujący w dotychczasowym jego orzecznictwie pogląd (wyrażony zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04), że „Przekazanie kompetencji w «niektórych sprawach» rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej” a także jako zakaz przekazywania kompetencji do kreowania kompetencji.

Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. Konstytucja nie udziela upoważnienia do przekazywania w sposób ogólny zwierzchnictwa w określonym zakresie, przy pozostawieniu szczegółowego określenia kompetencji samemu podmiotowi, na rzecz którego nastąpiło przekazanie. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wielokrotnie dawał wyraz w swym orzecznictwie, iż w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Przenosząc ten pogląd na płaszczyznę integracji europejskiej, Trybunał przyjął, iż zasada ta dotyczy także stosunków w obrębie Unii Europejskiej, która nie będąc państwem, posługuje się prawem, a zatem musi sprostać standardom w tej dziedzinie właściwym. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji w „niektórych sprawach”. Zauważył ponadto, że „niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelną Konstytucji, w tym w szczególności (...) zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji” (wyrok o sygn. K 32/09).

Pytający sąd jako związkowy wzorzec wskazał art. 4 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę, że władza zwierzchnia należy do Narodu. Przepis ten nie operuje wprost pojęciem „suwerenności”, jednak przyjmuje się zgodnie w orzecznictwie i doktrynie, że chodzi właśnie o suwerenność Narodu, którą zrównuje się także w jej rozumieniu z suwerennością państwa. W aspekcie prawnym, suwerenność to taki stan prawny, który obejmuje niezależność od innych państw i władzę najwyższą w obrębie państwa. W tym rozumieniu suwerenność znaczy także wyłączną zdolność państwa do samookreślenia się prawnego. Zasadę suwerenności wyrażają (choć w różny sposób) wszystkie konstytucje państw Unii Europejskiej. Suwerenna władza w państwie sprawowana jest za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W wyroku o sygn. K 32/09 Trybunał Konstytucyjny formułując zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej (cz. III, pkt 2.2), stwierdził m.in., że zasada ta wymaga respektowania granic przekazywania kompetencji, a w wypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym wymiar sprawiedliwości) obejmuje zakaz ich przekazywania (cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

6. Kontrola konstytucyjności.

6.1. Założenia wstępne.

Jak wywiedziono wyżej (cz. III, pkt 1 *in fine*), problem konstytucyjny, który został przedłożony Trybunałowi, sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim środek tymczasowy TSUE nakłada zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Jest oczywiste, że norma wynikająca z art. 4 ust. 3 zdania drugiego TUE w związku z art. 279 TFUE, polegająca na obowiązku wykonania przez Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych orzeczonych przez TSUE w granicach zasady przyznania oraz zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego, a także zasad subsydiarności i proporcjonalności, sama przez się z Konstytucją nie koliduje.

Pytający sąd poddał jednak oba powyższe przepisy traktatowe konstytucyjnej kontroli zakresowej, wskazując na to, że wynikające z art. 4 ust. 3 zdania drugiego oraz art. 279 TFUE zobowiązanie Rzeczypospolitej jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej nie może obejmować ustroju sądów ani ich właściwości, ani też trybu postępowania przed sądami. Rozstrzygnięcie tak określonego problemu wymagało najpierw ustalenia, czy stanowienie przez TSUE zakwestionowanej zakresowo normy leży w kompetencjach przyznanych UE przez Rzeczpospolitą (art. 4 ust. 1 TUE), a następnie czy nie narusza polskiej tożsamości konstytucyjnej (art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze TUE), czy uwzględnia podstawowe funkcje państwa (art. 4 ust. 2 zdanie drugie TUE), zaś w dalszej kolejności (ewentualnie) czy nie wykracza poza granice zasad subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 ust. 1 TUE). Powyższe ustalenia wymagały przeprowadzenia kontroli *ultra vires* (łac. dosłownie: ponad siły; w języku prawniczym: działanie poza kompetencjami).

Trybunał w niniejszym postępowaniu zastosował kontrolę *ultra vires*, w granicach pytania sądu (art. 67 u.o.t.p.TK) oraz w ramach zasady wszechstronnego wyjaśnienia sprawy przez Trybunał (art. 69 ust. 1 i 3 u.o.t.p.TK). Analizę trybu oraz właściwości i kompetencji podczas tworzenia aktów normatywnych poddanych kontroli w trybie

art. 193 Konstytucji Trybunał dokonuje z urzędu (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 4). Na marginesie Trybunał zauważa, że test *ultra vires*, polegający na sprawdzeniu zakresu kompetencji organu władzy publicznej oraz sposobu ich użycia, jest *ipso facto* zwykle stosowany przy kontroli zgodności norm z zasadą legalizmu.

6.2. Kontrola aktów organów i instytucji UE w orzecznictwie TK.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału bezpośrednia kontrola aktów organów, instytucji i innych jednostek, w szczególności orzeczeń TSUE, nie była stosowana. Jednak w zasadniczych dla tego zagadnienia orzeczeniach TK nie wykluczał, a nawet wprost antycypował potrzebę kontrolowania przez TK prawotwórczej aktywności UE, gdyby zaszła taka potrzeba. Orzekając 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, w sprawie zgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny wyraził między innymi pogląd (cz. III, pkt 9.1), iż „o ile umowy międzynarodowe zakładają przewidywalność elementów przyszłego funkcjonowania już w momencie zawierania umowy, o tyle system Unii Europejskiej ze swojej istoty może ewoluować, zaś w momencie akcesji nie występuje całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszego rozwoju”. Stwierdzając taką nieprzewidywalną dynamikę, Trybunał Konstytucyjny już w 2005 r. upatrywał gwarancję prawidłowości i akceptowalności działań, jak i decyzji całego systemu UE w ścisłym przestrzeganiu granic kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie: „Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania Traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej. Orzeka on na zasadzie wyłączności (współ z Sądem Pierwszej Instancji – w sprawach objętych kognicją tego Sądu) o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. Wykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie ETS – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych”. W tym samym orzeczeniu TK zauważył, iż państwa

członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego (zob. sygn. K 18/04, cz. III, pkt 10.2).

„ETS stoi na straży prawa wspólnotowego i przy swych rozstrzygnięciach nie musi brać pod uwagę standardów wynikających z ładu prawnego poszczególnych państw, w tym też miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa wewnętrznego państw członkowskich. Inaczej TK, który ma strzec Konstytucji, będącej, wedle jej art. 8 ust. 1, najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Na tym tle może dojść do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami ETS i TK. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa”. ETS i TK nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcjonalności w relacjach wspólnotowego oraz wewnątrz krajowego ładu prawnego” (sygn. P 37/05). TSUE oraz polski Trybunał Konstytucyjny pozostają względem siebie autonomiczne. Do wyłącznej właściwości TSUE należy wykładnia unijnego prawa, natomiast do wyłącznej właściwości polskiego Trybunału Konstytucyjnego należy orzekanie o zgodności norm z Konstytucją.

W wyroku o sygn. K 32/09 Trybunał, stwierdzając, iż nie może hipotetycznie oceniać przyszłego stosowania Traktatu z Lizbony, nie wykluczył sytuacji, w której mógłby uznać swoją właściwość. W tym samym wyroku TK zauważył, że „Kompetencje prawodawcze są atrybutem suwerennego państwa. Ta okoliczność, w powiązaniu z dynamicznym charakterem integracji europejskiej, czego skutkiem są zmiany prawa unijnego, zwłaszcza obejmujące zmiany sposobu tworzenia tego prawa, jest źródłem obaw, czy system gwarancji określony i uznany w Państwie Członkowskim za efektywny w danym momencie (np. w momencie przystąpienia do Unii) jest dostatecznie wydolny, aby zabezpieczyć na przyszłość krajowy porządek prawny przed przekroczeniem granic i miary zagrażających suwerenności. Jest zatem logiczne, że zarówno samo przystąpienie do Unii, jak i poszczególne dalsze etapy zmian w procedurach (mechanizmie) tworzenia prawa unijnego, wywołują w państwach

członkowskich reakcję w postaci zainicjowania kontroli zgodności z konstytucją krajową. Relacja między prawem unijnym i prawem krajowym jest bowiem mechanizmem, w którym organy państwa członkowskiego, z jednej strony uczestniczą (w różnych formach i stadiach) w formowaniu treści przyszłego prawa unijnego oraz w podejmowaniu decyzji instytucjonalizujących to prawo. Tak więc, z jednej strony na płaszczyźnie europejskiej, a z drugiej strony – w porządku krajowym powstają podstawy kompetencyjne, mechanizmy i procedury zapewniające udział w tworzeniu prawa unijnego i zarazem tworzące gwarancje zachowania pożądanej równowagi. Każdorazowa zmiana mechanizmu unijnego wymaga zatem sprawdzenia pozostającego z nim w korelacji systemu mechanizmów i gwarancji w prawie krajowym. Kontrola konstytucyjności zapewnia taką właśnie weryfikację, co potwierdza praktyka europejskich trybunałów i sądów konstytucyjnych” (sygn. K 32/09, cz. III, pkt 2.3).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn.: K 18/04, K 32/09, SK 45/09 wymienione zostały w uzasadnieniu postanowienia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) z 23 czerwca 2021 r. (2 BvR 2216/20, 2 BvR 2217/20), wśród orzeczeń innych europejskich sądów konstytucyjnych dopuszczających kontrolę unijnej działalności normotwórczej, jak orzeczenia: Sądu Konstytucyjnego Belgii nr 62/2016 z 28 kwietnia 2016 r.; Danii z 6 kwietnia 1998 r. – I 361/1997, 6 grudnia 2016 r. – I 15/2014; Estonii z 12 lipca 2012 r. 3-4-1-6-12; Francuskiej Rady Konstytucyjnej z 27 lipca 2006 r. nr 2006-540; z 9 lipca 2011 r. nr 2011-631; z 31 lipca 2017 r. nr 2017-749; Francuskiej Rady Stanu z 21 kwietnia 2021 r. nr 393099; Irlandzkiego Sądu Najwyższego w sprawach Taoiseach, <1987>, I.R. 713 <783>, S.P.U.C. <Ireland> Ltd. v. Grogan, <1989>, I.R. 753 <765>; Włoskiego Sądu Konstytucyjnego nr. 183/1973, nr. 168/1991, nr 24/2017; Łotewskiego Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., 2008-35-01 nr. 17; Hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2004 r., DTC 1/2004; Czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 31 stycznia 2012 r., 2012/01/31 - Pl. ÚS 5/12; Chorwackiego Sądu Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2015 r., U-VIIR-1158/2015.

6.3. Kontrola orzeczeń TSUE przez europejskie sądy konstytucyjne.

Stanowisko, iż sądy konstytucyjne państw członkowskich właściwe są do ochrony własnej tożsamości konstytucyjnej w procesie europejskiej integracji, w szczególności wobec orzeczeń TSUE, wyraziło się w orzecznictwie sądów konstytucyjnych m.in.

Niemiec, Czech, Danii, Francji, Hiszpanii, Rumunii i Włoch. Poza orzeczeniami wymienionymi wyżej, za FTK (cz. III, pkt. 6.2), orzeczenia takie wydawane były także przez sądy konstytucyjne państw członkowskich UE, m.in. w następujących orzeczeniach FTK z: 29 maja 1974 r. w sprawie Solange I; 22 października 1986 r. w sprawie Solange II, 22 października 1986 r. w sprawie Traktatu z Maastricht, 5 maja 2020 r. w sprawie Europejskiego Banku Centralnego program zakupu obligacji sektora publicznego; wyroki włoskiego Sądu Konstytucyjnego z: 5 czerwca 1984 r. w sprawie Granital, 17 września 2015 r. oraz 31 maja 2018 r. w sprawie Taricco oraz orzeczenia wcześniejsze w tej sprawie, jak również wyrok TSUE z 5 grudnia 2017 r. w sprawie Taricco II; wyroki czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2006 r. w sprawie branży cukrowej, 26 listopada 2008 r. w sprawie przystąpienia do Traktatu Lizbońskiego (wyrok przed podpisaniem), 3 listopada 2009 r. również w sprawie Traktatu Lizbońskiego (wyrok po podpisaniu).

Z najnowszych orzeczeń europejskich sądów konstytucyjnych z tego zakresu można wymienić, poza przywołanym wyżej wyrokiem FTK z 5 maja 2020 r. w sprawie programu zakupu obligacji sektora publicznego, także postanowienie hiszpańskiego Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2020 r. w sprawie O. Junquerasa, postanowienie FTK z 26 marca 2021 r. w sprawie ratyfikacji unijnego Funduszu Odbudowy, czy też wspomniane już wyżej (cz. III, pkt. 6.2) postanowienie FTK z 23 czerwca 2021 r. w sprawie wspólnego sądu patentowego. Rozstrzygnięcia europejskich sądów konstytucyjnych wydawane w rezultacie kontroli orzeczeń TSUE w różny sposób stwierdzają niewykonalność orzeczeń TSUE niezgodnych z narodowymi ustawami zasadniczymi. Rumuński Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 czerwca 2021 r. (sygn. akt 390/2021) stwierdził, że Rumunia nie może uznawać aktu prawnego UE sprzecznego z własną konstytucją. W orzeczeniu czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 31 stycznia 2012 r. w sprawie Landtova zawarto wprost stwierdzenie, że wyrok TSUE nie jest wykonalny na terytorium Republiki Czeskiej. W wyroku z 5 maja 2020 r. FTK stwierdził, że orzeczenie *ultra vires* pozbawione jest wobec Niemiec demokratycznej legitymacji (niem. *der Entscheidung fuer Deutschland an demokratischer Legitimation fehlt*).

Nie we wszystkich wymienionych wyżej orzeczeniach europejskie sądy konstytucyjne definiowały wprost działanie TSUE jako *ultra vires*, ale w każdym z orzeczeń podkreślano hierarchiczną wyższość konstytucji krajów członkowskich nad normami unijnego prawa oraz zakaz kreowania dla siebie nowych kompetencji

przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej. Przede wszystkim zaś europejskie sądy konstytucyjne podkreślają swoją pozycję jako strażnika konstytucji i suwerenności. Praktykę kontroli *ultra vires* stosowaną przez europejskie sądy konstytucyjne omawiają i aprobują między innymi Paul Craig (zob. tenże, *The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis*, *Common Market Law Review* 2011, nr 48) i Krzysztof Wójtowicz (zob. tenże, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012).

6.4. Stosowanie kontroli *ultra vires* aktów UE przez niemiecki FTK.

Począwszy od wyroku w sprawie Honeywell (2 BvR 2661/06), niemiecki FTK rozwinął zasady stosowania kontroli *ultra vires* dotyczących orzeczeń TSUE. W najnowszym, opartym również na doktrynie *ultra vires* wyroku z 5 maja 2020 r. w sprawie programu zakupu obligacji sektora publicznego, zasady te FTK raz jeszcze dokładnie podsumował i wyłożył w tezach 103, 109, 110, 111, 112, 113, 118, 119. Według FTK, państwa członkowskie są władcami traktatów, które przekazały niektóre kompetencje do wykonywania przez Unię Europejską, pozostając przy tym państwami suwerennymi. Przeniesienie niektórych kompetencji na Unię Europejską nie może naruszać tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego. Unia jest organizacją suwerennych państw, a nie federacją. Organy, instytucje i inne jednostki organizacyjne UE posiadają tylko takie prawa, jakie zostały im przekazane przez suwerenne państwa, i powinny z nich korzystać w granicach przekazania oraz w granicach zasad subsydiarności i proporcjonalności.

Działaniem *ultra vires* jest naruszenie zasady kompetencji przekazanych w sposób kwalifikowany (istotny), co ma miejsce wówczas, gdy akt organu Unii wyraźnie (niem. *offensichtlich*) wykracza poza kompetencje przekazane i gdy waga tego naruszenia jest systemowo znaczna (niem. *strukturell bedeutsam*). Ma to miejsce wówczas, gdy działanie organów Unii poza obszarem kompetencji powierzonych prowadzi do istotnego strukturalnie wkroczenia w kompetencje państwa członkowskiego (teza 110). W powołanym wyżej wyroku z 5 maja 2020 r., w drugiej tezie kierunkowej zawarte zostało wręcz stwierdzenie, że powierzone TSUE zadanie orzecznicze kończy się tam, gdzie wykładnia traktatów jest niezrozumiała, zatem według obiektywnej oceny – arbitralna („*der Rechtsprechungsauftrag des Gerichtshofs der Europäischen Union endet*

dort, wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist”).

FTK przyjmuje, że kontrola *ultra vires* powinna być prowadzona powściągliwie (niem. *zurueckhaltend*) i w sposób przyjazny dla norm prawa unijnego (niem. *europafreundlich*). Jest bowiem oczywiste, że rolą i wyłącznym zadaniem TSUE jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa europejskiego oraz zagwarantowanie stosowalności tego prawa. Jednakże całkowita rezygnacja przez państwa członkowskie z kontroli *ultra vires* prowadziłaby, zdaniem FTK, do pozostawienia organom Unii samodzielnej oceny, w jakim zakresie dysponują kompetencjami powierzonymi przez państwa członkowskie, oraz do takiego rozwijania unijnego prawa, które stawałoby się tworzeniem nowych norm, co byłoby nie do pogodzenia z istotą traktatów. W tym zakresie stanowisko FTK cieszy się poparciem niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego (zob. *Die Selbstbehauptung Europas!*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 4 lipca 2021 r.).

6.5. Warunki kontroli *ultra vires* aktów UE przez TK.

Powierzenie Unii Europejskiej kompetencji w zakresie stanowienia norm prawnych obowiązujących bezpośrednio w państwach członkowskich prowadzi do permanentnej sytuacji kolizyjnej, w której wymagany jest szczególnie przyjazny, wzajemny dialog i respekt. Jest oczywiste, że Unia Europejska dysponuje wyłącznie kompetencjami przyznanymi przez państwa członkowskie działającymi na podstawie swoich konstytucji (ustaw zasadniczych). Stąd też Unia Europejska działa *ultra vires*, jeżeli narusza granice tych kompetencji przekazanych w Traktatach. Naruszenie takie może mieć nie tylko formę europejskich uchwał, dyrektyw, decyzji, ale także orzeczeń TSUE (zob. P. Craig, *op. cit.*, s. 395 i nast.). W wypadku gdy TSUE w wyniku przekroczenia swoich kompetencji nada normom unijnym treść niezgodną z traktatami, brak jest w systemie unijnym możliwości zweryfikowania takiego orzeczenia, także z uwagi na zasadę *nemo iudex in causa sua*. Dlatego jest rzeczą naturalną i zrozumiałą, że wypowiadają się w tej sprawie europejskie sądy konstytucyjne (cz. III, pkt 6.3).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień i w celu ochrony polskiej tożsamości konstytucyjnej ma prawo i obowiązek badać zgodność z Konstytucją w trybie kontroli *ultra vires* nie tylko normy wspólnotowego prawa pierwotnego, ale również normy prawa wspólnotowego pochodnego i prawa

pomocniczego. Przyjęcie odmiennego stanowiska, według którego TK miałby prawo kontrolować akty prawa pierwotnego, ale nie miałby już prawa choćby w podstawowym zakresie kontrolować norm prawa pochodnego ani pomocniczego, byłoby sprzeczne z zasadami logiki oraz z zasadami racjonalnego rozumowania. Po pierwsze przeczyłoby to regule *a maiori ad minus*, po drugie prowadziłoby do wniosku, że Trybunał może kontrolować akt przekazania kompetencji, ale nie może już kontrolować sposobu wykonywania tych kompetencji.

Oczywiste jest, że w wypadku norm wydawanych przez TSUE kognicja Trybunału nie obejmuje kontroli zgodności z Konstytucją orzecznictwa TSUE mieszczącego się w ramach kompetencji przekazanych, przy poszanowaniu polskiej tożsamości konstytucyjnej oraz zasad subsydiarności i proporcjonalności. Jeżeli jednak TSUE przekroczy granice powierzonych kompetencji oraz zasad subsydiarności i proporcjonalności, albo wkroczy arbitralnie w obszar tożsamości konstytucyjnej nie jest wykluczona trybunalska kontrola takiej normotwórczej działalności TSUE (kontrola *ultra vires*) pod kątem zgodności norm wydawanych przez TSUE z Konstytucją RP. Pozostawienie poza kontrolą TK konstytucyjności jakichkolwiek norm prawa obowiązujących mających na jakiegokolwiek podstawie obowiązywać w Rzeczypospolitej Polskiej oznaczałoby przyzwolenie na rezygnację z suwerenności w jej aspekcie prawnym.

Zgoda suwerennych państw członkowskich UE, a w szczególności Rzeczypospolitej Polskiej, na wieloskładnikowy system prawa oraz na szczególną rolę TSUE, którego zadaniem jest samodzielna i ostateczna wykładnia unijnych norm, nie może pociągać za sobą wyłączenia organów UE, w tym TSUE, spod wszelkiej kontroli państw członkowskich, w szczególności w zakresie kompetencji nieprzekazanych oraz tożsamości konstytucyjnej.

Trybunał zachowuje w polu widzenia to, że odpowiednia kontrola jest dokonywana na bieżąco przez przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w organach wykonawczych, parlamentarnych i sądowniczych Unii Europejskiej, którzy mają prawo i obowiązek przedstawiania swojego stanowiska w trakcie prac, w tym przy podejmowaniu decyzji przez te organy. Nie zwalnia to jednak Trybunału Konstytucyjnego od dokonania kontroli zgodności norm prawa europejskiego z Konstytucją, jeśli okaże się, że działalność normotwórcza organów Unii Europejskiej jest z Konstytucją sprzeczna, w szczególności w obszarze polskiej tożsamości konstytucyjnej. Kontrowersje, a nawet spory o wykładnię prawa są rzeczą naturalną, zwłaszcza w związku z działalnością normotwórczą organizacji międzynarodowej. Niewykluczone jest także odmienne rozumienie samego pojęcia

kompetencji, tym bardziej że języki, którymi posługują się narody Europy, określają często podobnym lub uznawanym przez lingwistów za odpowiedni desygnatem bynajmniej nie tożsamą treść. Nie można zatem wykluczyć, że organy, instytucje, inne jednostki organizacyjne UE, w szczególności TSUE, będą stosować odmienną wykładnię granic kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie i w granicach Konstytucji.

W wyroku o sygn. K 32/09 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd (niejako na przyszłość), że „System Unii Europejskiej ma jak wiadomo dynamiczny charakter, co może prowadzić do zmian w zakresie zasad jego funkcjonowania. Nie znaczy to jednak, że przewidziane w Konstytucji przekazanie kompetencji pociąga za sobą bezwarunkową akceptację przyszłych zmian systemowych, a w szczególności może być rozumiane jako przesłanka dostosowania art. 90 ust. 1 Konstytucji do tych zmian w drodze wykładni zakładającej rezygnację z ograniczenia wynikającego z dopuszczenia przekazania kompetencji jedynie «w niektórych sprawach»” (cz. III, pkt 2.6). W wypadku sporu między UE a państwem członkowskim o zakres przekazanych kompetencji zajdzie konieczność rozstrzygnięcia, która wykładnia jest wiążąca. Z tego, że UE posiada tylko takie kompetencje, jakie jej zostały przekazane przez państwa członkowskie (art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE), oraz z faktu, że to państwa członkowskie pozostają suwerennymi stronami traktatów wynika, iż ostateczne słowo w sprawie granic kompetencji przekazanych powinno należeć do państwa członkowskiego. Uznanie, że to TSUE w razie wątpliwości ma samodzielnie określać granice kompetencji przekazanych oraz ramy tożsamości konstytucyjnej, wykraczałoby poza właściwość traktatową TSUE, a w skrajnym wypadku mogłoby prowadzić w konsekwencji do arbitralnego wykonywania kompetencji, których Rzeczpospolita nie przekazywała.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09) TK uznał, że właśnie z uwagi na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, iż w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym, zachowa pozycję „sądu ostatecznego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji (por. także postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05. Przeprowadzając kontrolę *ultra vires* norm ustanowionych w postanowieniu TSUE z 8 kwietnia 2020 r. Trybunał kieruje się podobnymi kryteriami, jakie zostały sformułowane w przywołanym wyżej orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych. W szczególności Trybunał stwierdza, że kontrola *ultra vires* – ze swojej istoty wyjątkowa – powinna być prowadzona powściągliwie oraz w drodze życzliwej wykładni, zaś akty Unii Europejskiej, w tym orzeczenia TSUE,

mogą być uznane za wydane *ultra vires*, gdy naruszenia są wyraźne i istotne, jak również wtedy, gdy rażąco naruszają zasady proporcjonalności i subsydiarności.

Prowadząc kontrolę *ultra vires*, Trybunał ocenia nie treści postanowienia TSUE z 8 kwietnia 2020 r., lecz wyłącznie zgodność skutku tego orzeczenia z Konstytucją Rzeczypospolitej. Czym innym jest bowiem ustalanie znaczenia normatywnego przepisu prawa wspólnotowego, a czym innym jest porównywanie treści ustaw i umów międzynarodowych z postanowieniami Konstytucji oraz badanie ich zgodności przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w ramach art. 188 pkt 1 z następstwami określonymi w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Czynności wykonywane w obu wymienionych zakresach nie wykluczają się wzajemnie, jak też w żaden sposób nie kolidują ze sobą. Trybunał Konstytucyjny ma przy tym możliwość oceny konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji każdej umowy międzynarodowej poddawanej tego typu ratyfikacji, nie wyłączając umów określonych w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK o sygn. K 18/04). Analiza treści środka tymczasowego TSUE, w dalszej części wyroku, przeprowadzona została przez Trybunał wyłącznie w ramach zbadania podstaw ustanowienia normy poddanej jego kontroli.

6.6. Postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R.

Postanowienie orzekające środek tymczasowy z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R TSUE nakłada na Rzeczpospolitą Polską (cz. I, pkt 1.1) trzy zobowiązania:

- zawieszenia stosowania art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (*tiret* pierwsze);
- powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności (*tiret* drugie);
- powiadomienia Komisji Europejskiej o podjętych środkach (*tiret* trzecie).

Zobowiązanie z *tiret* trzeciego jest normą o charakterze indywidualnym i konkretnym i nie będzie przedmiotem kontroli TK. Natomiast zobowiązania ustanowione w *tiret* pierwszym i drugim według zasady lojalności (art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE) oraz jak również według zasady bezpośredniego skutku posiadają wszelkie cechy norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

W *tiret* pierwszym postanowienie z 8 kwietnia 2020 r. kreuje normę tworzącą stan zawieszenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych

sędziów, co może być również rozumiane (por. wyżej cz. III, pkt 1.4.) jako zawieszenie ID SN we wszystkich sprawach. W szczególności środek tymczasowy zawiesza stosowanie art. 3 pkt 5, art. 27 oraz art. 73 § 1 u.SN. Według pierwszego z tych przepisów Sąd Najwyższy dzieli się na Izby, wśród nich Izbę Dyscyplinarną. Z mocy art. 27 § 1 u.SN do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

„1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:

– z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651),

– z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75),

– z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1192),

– z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1754),

– z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1882 oraz z 2020 r. poz. 1273),

– z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych,

– z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 oraz z 2020 r. poz. 190 i 875),

– z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 121 i 288);

1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury;

2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;

3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku.

§ 2. Izba Dyscyplinarna składa się z:

1) Wydziału Pierwszego;

2) Wydziału Drugiego.

§ 3. Wydział Pierwszy rozpatruje w szczególności sprawy:

1) sędziów Sądu Najwyższego;

2) Sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury dotyczące:

a) przewinień dyscyplinarnych, rozpoznawane w pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy,

b) zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie.

§ 4. Wydział Drugi rozpatruje w szczególności:

1) odwołania od orzeczeń sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji w sprawach sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury oraz postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku;

2) kasacje od orzeczeń dyscyplinarnych;

3) odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa.

Brzmienie art. 73 § 1 u.SN (sądy dyscyplinarne) jest następujące:

„Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego są:

1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 1 ławnika Sądu Najwyższego;

2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 2 ławników Sądu Najwyższego ”.

Z cytowanych wyżej przepisów u.SN art. 3 pkt 5 ma charakter wyłącznie ustrojowy – określa strukturę Sądu Najwyższego, art. 27 kreuje zakres właściwości rzeczowej ID SN, a art. 73 § 1 odnosi się po części do ustroju, a po części do trybu postępowania.

W *tiret* drugim postanowienie z 8 kwietnia 2020 r. zobowiązuje Rzeczpospolitą do powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed ID SN do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezawisłości wskazanych, w szczególności w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r., A.K. W wyroku tym TSUE interpretując art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391; dalej: Karta) stwierdził, że nie jest niezawisłym i bezstronnym organem, gdy „ obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”.

W środku tymczasowym z 8 kwietnia 2020 r. TSUE kieruje dalej do sądów krajowych następującą regułą postępowania, zaczerpniętą z wyroku A.K.: „do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, aby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie”.

Tiret drugie środka tymczasowego kreuje zatem generalną i abstrakcyjną regułę orzeczniczą, która sprowadza się do zwolnienia polskich sędziów z obowiązku stosowania Konstytucji i ustaw (art. 178 ust. 1 Konstytucji) w zakresie ustroju i właściwości sądów oraz trybu postępowania przed sądami (art. 176 ust. 2 Konstytucji) zastępując ten obowiązek zacytowaną wyżej wskazówką.

6.7. Postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. a zasada przyznania (art. 4 ust. 1 TUE, art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE).

Art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE stanowi, że granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania (*The limits of Union competences are governed by the principle of conferral*). W art. 5 ust. 2 zdaniu pierwszym TUE doprecyzowano, że zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Natomiast według art. 4 ust. 1 TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (*Under the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States*). Zasada przyznania konstytuuje regułę, że wyłącznie państwa członkowskie, jako suwerenne strony traktatu (niem. *Herren der Verträge*; ang. *Masters of Treaties*), są uprawnione do określania kompetencji Unii oraz kompetencji jej organów. Ponadto z zasady przyznania wynika, że organy Unii działać mogą nie tylko wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych Unii w traktatach, lecz również

wyłącznie dla osiągnięcia celów określonych w traktatach. Zasadnicze znaczenie, dla odpowiedzi na skierowane do TK pytanie prawne, ma stwierdzenie, czy Rzeczpospolita Polska przekazała UE, w szczególności TSUE, kompetencje w zakresie orzekania w dziedzinie ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami.

W środku tymczasowym kompetencja do orzekania w dziedzinie ustroju polskiego sądownictwa, w szczególności w zakresie zawieszenia sądów i sędziów, wywodzona jest z art. 19 ust. 1 akapitu drugiego TUE, który ma następującą treść: „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”, *„Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law”*. Jednak redakcja tego przepisu nie prowadzi do wniosku, że stanowi on przeniesienie na UE przez państwa członkowskie jakichkolwiek kompetencji należących do ich tożsamości konstytucyjnej. Przepis ten ma w szczególności takie znaczenie, że państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolita Polska, zobowiązują się skutecznie chronić prawa w dziedzinach objętych prawem UE, ale zobowiązanie to nie obejmuje konkretnego kształtu ustroju sądownictwa, a tym bardziej kompetencji w zakresie kontrolowania ustroju sądownictwa. Ten obszar spraw nie należy do „dziedzin objętych prawem Unii”.

Według TSUE, w pojęciu wystarczającego środka (ang. *sufficient remedy*) do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii mieści się system sądownictwa w państwie członkowskim, częścią zaś tego systemu są przepisy krajowe dotyczące postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Stąd też wynika uprawnienie TSUE do badania przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Skoro zaś TSUE uznał swoją kompetencję w zakresie kontroli krajowych przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, to uznał się również za władny do zawieszania sądów krajowych oraz krajowych sędziów.

Takiego wnioskowania nie sposób nie ocenić jako kreowanie nowych kompetencji. W istocie w art. 19 ust. 1 zdaniu pierwszym TUE państwa członkowskie powierzyły TSUE orzekanie (według FTK, niem: *der Rechtsprechungsauftrag*; w języku polskim dosłownie zadanie lub zlecenie orzecznicze) w określonych sprawach dotyczących traktatów, zaś ze swojej strony państwa członkowskie, w akapicie drugim ust.1 tego artykułu podjęły się ustanowić w swoim prawie krajowym odpowiednie środki, tak aby zapewnić efektywne stosowanie prawa wspólnotowego w przekazanych UE dziedzinach. Podjęcie takiego zobowiązania przez państwa członkowskie nie jest żadną

miarą przekazaniem jakichkolwiek kompetencji w zakresie kształtowania (choćby negatywnego) krajowego wymiaru sprawiedliwości przez UE. W art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie ma mowy o ochronie sądowej, lecz o ochronie prawnej. Potwierdzeniem tego jest stosowana do tej pory praktyka samodzielnego i bardzo różnorodnego kształtowania ustrojów i zasad powoływania organów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. Tryb powoływania sędziów niewątpliwie nie należy do wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

Kompetencje do kontroli *in gremio* i *ex ante* niezawisłości polskich sędziów wyprowadza TSUE dodatkowo z art. 47 akapitu pierwszego i drugiego Karty, który stanowi, że: „Każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela” (*„Everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has the right to an effective remedy before a tribunal in compliance with the conditions laid down in this Article. Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law. Everyone shall have the possibility of being advised, defended and represented”*).

Odwzorowaniem normatywnym art. 47 Karty oraz art. 6 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.: dalej: Konwencja), które określają prawo do sądu w polskiej Konstytucji są: art. 45 ust. 1 (prawo do bezstronnego sądu), art. 77 ust. 2 (prawo do sądowej ochrony praw i wolności), art. 42 ust. 2 (prawo do obrony w postępowaniu karnym), art. 78 (prawo do środka zaskarżenia) i art. 176 ust. 1 (dwuinstancyjność postępowania). Porównanie regulacji Karty oraz Konwencji z polskimi regulacjami konstytucyjnymi prowadzi do wniosku, że Rzeczpospolita Polska stosuje w swoim prawie wewnętrznym co najmniej adekwatny standard ochrony sądowej.

Jednak w protokole polsko-brytyjskim (zob. Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa; Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008, s. 313) w art. 1 ust. 1 zastrzeżono, iż: „Karta nie rozszerza zdolności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe,

wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone” (*„The Charter does not extend the ability of the Court of Justice of the European Union, or any court or tribunal of Poland or of the United Kingdom, to find that the laws, regulations or administrative provisions, practices or action of Poland or of the United Kingdom are inconsistent with the fundamental rights, freedoms and principles that it reaffirms”*).

Art. 51 ust. 2 Karty stanowi iż: „Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach” (*„The Charter does not extend the field of application of Union law beyond the powers of the Union or establish any new power or task for the Union, or modify powers and tasks as defined in the Treaties”*). Również art. 6 ust. 1 zdanie drugie TUE stanowi, że postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach.

Nie ma żadnego aktu normatywnego, którym Rzeczpospolita przekazywałaby Unii Europejskiej prawa do stanowienia o ustroju sądów czy też sprawowania kontroli sędziów, zaś Konstytucja przekazania takich praw nie dopuszcza. Konstytucja dopuszcza jedynie przekazanie kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, a to znaczy, że przedmiotem przekazania mogą być jedynie kompetencje wskazane w umowie.

Przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru blankietowego czy też dorozumianego. W myśl Konstytucji możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, co wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji. A zatem każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok o sygn. K 32/09; cz. III, pkt 2.6), przy czym na gruncie prawa unijnego obowiązuje zasada domniemania kompetencji na rzecz państw członkowskich (zob. wyżej cz. III, pkt 6.5).

Nie ulega wątpliwości, że ustrój i funkcjonowanie polskich sądów oraz tryb postępowania przed polskimi sądami należą do rdzenia ustrojowego Rzeczypospolitej, który nie może być przekazany organizacji międzynarodowej w trybie 90 ust. 1 Konstytucji. Przede wszystkim sprawy te w ogóle nie leżą w kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Szczegółowej analizy pojęcia kompetencji dokonał TK w wyroku z 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63),

stwierdzając za postanowieniem z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78), że kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu. W tym kontekście Trybunał podkreślił, że tak rozumianych kompetencji nie należy utożsamiać z funkcjami ustrojowymi organów (rolami spełnianymi w systemie konstytucyjnym), z zadaniami (tj. prawnie określonymi celami i następstwami funkcjonowania poszczególnych organów państwa) ani też z zakresami właściwości rzeczowej (przedmiotowo określonymi sferami działania). Trybunał podzielił wyrażony w wyżej powołanym orzeczeniu pogląd, iż analiza podstaw do przekazania kompetencji na rzecz UE winna być dokonywana *a casu ad casum*. Jednak w niniejszej sprawie, nawet stosując najdalej idącą przyjazną wykładnię Konstytucji, nie można znaleźć podstaw do orzekania przez TSUE w sprawie ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami.

W wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. K 18/04), orzekając w sprawie Traktatu akcesyjnego, Trybunał Konstytucyjny sformułował szereg tez dotyczących warunków przekazywania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, a także dotyczących pierwszeństwa Konstytucji jako najwyższego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej przed wszystkimi wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi oraz dotyczącymi zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Kolejny raz poważne wątpliwości konstytucyjne dotyczące przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do traktatu z Lizbony, w tym wątpliwości dotyczące pierwszeństwa Konstytucji w polskim porządku prawnym oraz zachowania suwerenności, granic oraz warunków przekazania kompetencji, były przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 32/09. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela co do zasady, zawarte w tym wyroku stanowiska, a w szczególności, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.

Wyrażając taki pogląd, Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż pozostaje on zbieżny, co do zasady, ze stanowiskiem niemieckiego FTK (por. wyrok z 12 października

1993 r. w sprawie 2 BvR 2134/92, 2159/92 Maastricht) oraz duńskiego SN (por. wyrok z 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 Carlsen przeciwko premierowi Danii) – (por. wyrok o sygn. K 18/04). W postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że „ani TUE, ani TFUE nie przewidują dla UE żadnych kompetencji w zakresie organizacji, ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. Ten obszar spraw pozostaje w wyłącznej, suwerennej kompetencji państwa członkowskiego”.

6.8. Postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. a polska tożsamość konstytucyjna.

Środki tymczasowe orzeczone wobec Rzeczypospolitej Polskiej 8 kwietnia 2020 r. wbrew art. 4 ust. 2 zdaniu pierwszemu TUE wkraczają w sposób wyraźny oraz istotny w obszar regulacji konstytucyjnej, naruszając w ten sposób polską tożsamość konstytucyjną, której immanentną częścią jest polskie sądownictwo. Żaden organ nie może zwolnić polskich obywateli, a w szczególności polskich sędziów, z obowiązku stosowania polskiej Konstytucji.

Podstawą ustroju i niezależności polskich sądów jest art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz, oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji, który określa zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Odrębność i niezależność sądów od pozostałych władz oznacza, że przyznane im uprawnienia i kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty. Niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja innych władz w sprawy objęte monopolem sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także niestanowiących wymiaru sprawiedliwości, ale przekazanych do jurysdykcji tych sądów (zob. wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121).

Oparciem dla niezawisłości polskich sędziów jest art. 178 ust. 1 Konstytucji, według którego sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Wprawdzie pojęcie niezawisłości sędziowskiej nie zostało w Konstytucji zdefiniowane, jednak można przyjąć, iż chodzi o niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywieranie nacisku na sędziego w kierunku określonego rozstrzygnięcia sprawy. Trybunał Konstytucyjny obszernie wyłożył pojęcie sędziowskiej niezawisłości w wyroku z 24 czerwca 1998 r. sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Stanowisko Trybunału w tej sprawie pozostaje nadal aktualne, zaś jego zasadnicze tezy są następujące: „Pojęcie niezawisłości sędziowskiej zostało użyte

w konstytucji z 1997 r. bez bliższego zdefiniowania, ale nie ulega wątpliwości, że ustawodawca posłużył się tu «terminem zastanym», którego znaczenie uformowało się jeszcze w Polsce międzywojennej i które dzisiaj znajduje potwierdzenie w licznych dokumentach międzynarodowych. Jak wskazuje się w polskiej doktrynie (...), niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. (...) Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m.in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz. (...) Za naruszenie obowiązku zachowania bezstronności należy też uznać sytuacje, gdy sędzia podporządkowywał prawne treści wydawanych przez siebie orzeczeń swym poglądom politycznym czy preferencjom ideologicznym (wyrok TK, sygn. K 3/98).

Polskim sędziom Konstytucja i wydane na jej podstawie ustawy zapewniają trzy podstawowe typy gwarancji niezawisłości: ustrojowe, procesowe i socjalne. Gwarancją niezawisłości sędziego od organu, który go powołał, jest trwałość sprawowania urzędu sędziowskiego. W myśl art. 180 ust. 2 Konstytucji zawieszenie sędziego w urzędowaniu może nastąpić jedynie w wypadkach wskazanych w ustawie. Wypadki takie wskazuje art. 129 § 1-2 p.u.s.p. Konstytucyjne i ustawowe przepisy dotyczące nieusuwalności sędziów uznaje się w Rzeczypospolitej Polskiej za podstawowe gwarancje stabilizacji zawodowej sędziów w ramach sprawowanego urzędu albowiem nieusuwalność uwalnia sędziów od zależności wobec organu powołującego lub innego organu państwa, bądź jakiegokolwiek innego podmiotu. Według art. 176 ust. 2 Konstytucji, ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji powoływanie sędziów jest wyłączną i niewzruszalną prerogatywą Prezydenta

RP, co Trybunał Konstytucyjny wyczerpująco uzasadnił w wyroku z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20 oraz postanowieniu z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20.

Sędziowie Rzeczypospolitej Polskiej w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Nie z mocy traktatów europejskich, lecz z mocy polskiej Konstytucji, w szczególności art. 9 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji, sędziowie polscy stosują także normy prawa Unii Europejskiej, które polska Konstytucja zalicza do źródeł prawa krajowego. Jednak polscy sędziowie i polskie sądy działają na podstawie polskiej Konstytucji oraz w imieniu Rzeczypospolitej, a nie w imieniu Unii Europejskiej. Również zasada pierwszeństwa stosowania niektórych umów międzynarodowych przed ustawami krajowymi ma swoje źródło w Konstytucji, a nie w europejskim *case law*. Zgodnie z art. 174 Konstytucji sądy wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, co ma istotne znaczenie, gdyż takie wskazanie odwołuje się również do tych przepisów Konstytucji, które definiują Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oraz demokratyczne państwo prawa (art. 2 Konstytucji).

Reguła wykładnicza, według której nie jest bezstronny organ, którego członkowie ze względu na sposób ich powołania „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach, w społeczeństwie demokratycznym” – co do zasady słuszna, jest jednak sformułowana na takim poziomie ogólności, iż może być w praktyce stosowana arbitralnie i odnoszona do dowolnych sądów (zwłaszcza w sferze powszechnego relatywizmu i postprawdy). Może też prowadzić do tego, że niektórzy sędziowie kwestionować będą *ex ante* przymiot niezawisłości innych sędziów. Uznanie przez jednych sędziów innych sędziów za powołanych nieprawidłowo wskutek rekomendacji przez ustawowy organ pociągnie za sobą nieuchronnie niepewność w stosowaniu prawa.

Ukształtowany od lat przez polską doktrynę i praktykę test niezawisłości sędziego przeprowadzany jest zawsze na gruncie konkretnej sprawy (art. 40 i n. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2021 r. poz. 534, ze zm.; art. 48 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm., dalej: k.p.c.; art. 18 i n. ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) toczącej się przed sądem i może polegać albo na bezwzględnej niezdolności do orzekania (łac. *iudex inhabilis*) stwierdzanej z urzędu, albo na uzasadnionym braku zaufania do sędziego (łac. *iudex suspectus*) podnoszonym przez stronę postępowania. W wyroku z 2 czerwca 2020 r., sygn. P 13/19 (OTK ZU A/2020, poz. 45), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 49 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (według nowych zasad), jest niezgodny z art. 179 Konstytucji. Zatem Trybunał w ślad za wyrokiem z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, oraz postanowieniem z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, konsekwentnie stoi na stanowisku, że w systemie polskiego prawa sędzią jest osoba, która odebrała akt nominacyjny od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zaś podstawy odsunięcia sędziego od orzekania muszą wynikać z Konstytucji i oparteo na niej ustawodawstwa. Prerogatywa do powoływania sędziów, której dysponentem jest Prezydent Rzeczypospolitej nie podlega kontroli władzy sądowniczej. Postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. pozostawia zupełnie poza polem uwagi polskie regulacje konstytucyjne oraz ustawowe dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zawieszanie sądów i sędziów państwa członkowskiego UE, bez uwzględnienia i odniesienia się do legislacji krajowej w tym zakresie, jest obiektywnie niezrozumiałe.

6.9. Postanowienie z 8 kwietnia 2020 r. a zasady proporcjonalności i subsydiarności (art. 5 ust. 1 zdanie drugie TUE).

W myśl art. 5 ust. 1 zdania drugiego TUE wykonywanie kompetencji Unii podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności (*The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality*). Według art. 5 ust. 3 TUE zasada pomocniczości (subsidiarności) oznacza podejmowanie działań tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie (*in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States*). Natomiast zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów (*Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the*

objectives of the Treaties). Zasada subsydiarności znajduje zastosowanie do kompetencji konkurencyjnych (ang. *concurrent competence*) i kompetencji równoległych (ang. *parallel competence*). Zastosowanie tej zasady może być rozważane jedynie wówczas, gdy nie jest jasne, czy rozstrzygnięcie danej kwestii objętej celami UE należy do niej, czy też do jej państw członkowskich.

Jak wyłożono wyżej, w wypadku ustroju i właściwości sądów oraz trybu postępowania przed sądami, problem ten w ogóle nie występuje (cz. III, pkt 6.7). Ustrój sądów oraz ich właściwość i tryb postępowania przed sądami, w szczególności reforma systemu sądownictwa w państwie członkowskim nie należą do wspólnych celów traktatowych i nie są w żaden sposób powierzone wspólnocie przez państwa unijne. W tym obszarze podejmowanie działań przez organy UE nie jest ani konieczne, ani wskazane (już choćby ze względu na brak legitymacji demokratycznej), gdyż tylko państwo członkowskie może w sposób wystarczający (ang. *sufficiently*) podołać zadaniu urządzenia (w tym reformowania) własnego sądownictwa.

Wszelako w dziedzinach objętych prawem Unii, w szczególności w procedurze zadawania pytań prejudycjalnych (art. 267 TFUE), niektóre kwestie proceduralne mogą być przez TSUE traktowane jako uprawnione pola wypowiedzi orzeczniczej, jak to miało miejsce w sprawie z 17 września 1997 r., Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, sygn. C-54/96. Jednak w przypadku środków tymczasowych TSUE z 8 kwietnia 2020 r. należy stwierdzić, że wyraźnie i w sposób strukturalnie istotny naruszają one zasady subsydiarności oraz proporcjonalności.

Przede wszystkim nie ma żadnej potrzeby, aby TSUE zawieszał ID SN w celu umożliwienia polskim sędziom kierowania pytań prejudycjalnych w dziedzinach objętych prawem Unii. Gdy pytania takie będą zadawane przez sąd krajowy, któremu według TSUE zabraknie przymiotu niezawisłości, to wystarczające będzie, jeśli TSUE nie udzieli odpowiedzi, uzasadniając, dlaczego tak czyni. Jeżeli niektóre nowe przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów rzeczywiście zagrażają sędziowskiej niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji), lub wywołują „efekt mrożący” wobec hipotetycznych wniosków w trybie art. 267 TFUE, albo przeczyły innym przepisom konstytucyjnym (czego TK z góry wykluczyć nie może), to właściwym trybem jest poddanie takich przepisów kontroli polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który jest wyłącznie uprawniony do badania zgodności przepisów prawa krajowego (w tym dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) z Konstytucją (w zakresie

niezależności sądów i niezawisłości sędziów). Polski Trybunał Konstytucyjny nie przeprowadza kontroli konstytucyjności ustaw z urzędu, a do tej pory nie zgłaszano do Trybunału wniosków o zbadanie konstytucyjności tych przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, które zostały poddane kontroli przez TSUE w sprawie C-791/19 R.

Orzekanie w środka tymczasowym o braku niezawisłości sędziów ID SN *in gremio* oraz *ex ante* jest nie tylko nieuprawnione, ale także wykraczające poza granice zasady proporcjonalności i zasady subsydiarności. Niezawisłość sędziego nie istnieje w wymiarze abstrakcyjnym, w oderwaniu od rozpatrywanej sprawy. Niezawisłość nie istnieje dla samych sędziów, nie jest dana raz na zawsze, a jej niezbędnym warunkiem nie musi być tryb powołania na urząd sędziego. Kontrola niezawisłości sędziów w oderwaniu od konkretnej rozpatrywanej sprawy nie jest w istocie kontrolą niezawisłości, lecz kontrolą całego systemu sądownictwa, co nie mieści się w granicach traktatów. Sam system sądownictwa poza formalnym wymiarem prawnym ma również nie mniej doniosły wymiar aksjologiczny i polityczny.

Unia Europejska nie może zastępować państw członkowskich w tworzeniu regulacji dotyczących ustroju sądów oraz ustrojowych, procesowych i socjalnych gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Sprawiedliwości nie jest ani jednostką nadrzędną, ani sądem wyższej instancji ponad sądami krajowymi i nie jest uprawniony do podejmowania jakichkolwiek aktów władczych wobec sądów krajowych i sędziów państw członkowskich. „Każda (...) organizacja międzynarodowa pozostaje podmiotem wtórnym, którego powstanie, funkcje oraz kształt instytucjonalny zależą od odpowiednio wyrażonej woli państw członkowskich i suwerennych zbiorowości narodowych w tychże państwach. ETS nie dysponuje przy tym przekazaną mu kompetencją dokonywania wykładni prawa krajowego” (sygn. K 18/04, cz. III, pkt 10.3).

Jeżeli celem środka tymczasowego orzeczonego postanowieniem z 8 kwietnia 2020 r. jest zapewnienie swobodnego kierowania przez polskie sądy zapytań w trybie prejudycjalnym, to dla zapewnienia tego celu zawieszanie ID SN, ani zawieszanie konkretnych sędziów nie jest ani konieczne ani współmierne, ani uprawnione. Widać to wyraźnie na tle sprawy leżącej u podstaw postanowienia pytającego sądu, w której chodzi o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej za czyn penalizowany w polskim kodeksie karnym w części szczególnej dotyczącej bezpieczeństwa w komunikacji. Nie ma wszak żadnych zrozumiałych powodów, aby w takiej sprawie zawieszać ID SN i zaprzestać kierowania podobnych spraw do tej

izby. W takich sprawach w ogóle brak jest elementu unijnego. Sprawy przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji należą niewątpliwie do dziedziny utrzymania porządku publicznego (*maintaining law and order*), która jest *expressis verbis* wyłączona z unijnej regulacji (art. 4 ust. 2 zdanie trzecie TUE). Oceny tej nie zmienia fakt, że osoba, której ma być postawiony zarzut w tej sprawie, jest sędzią. Przysługujący polskim sędziom immunitet ma swoje źródło w art. 181 Konstytucji, a nie w prawie unijnym. Większość państw członkowskich UE nie przewiduje immunitetu formalnego dla sędziów. Tak jest w Belgii, na Cyprze, w Danii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Szwecji czy we Włoszech (zob. G. Canivet, J. Joly-Hurard, *La responsabilité des juges, ici et ailleurs*, *Revue internationale de droit comparé*, nr 4/2006, s. 1049-1093). Stąd też brak jest podstaw do przyjęcia, aby ochrona immunitetu polskiego sędziego podejrzanego o popełnienie przestępstwa w komunikacji była sprawą unijną i wymagała interwencji orzeczniczej TSUE.

Na tle niniejszej sprawy, w której ID SN zadał pytanie, naruszenie zasad subsydiarności i proporcjonalności polega zatem na niekoniecznej i nieproporcjonalnej regulacji w obszarze ustroju polskiego sądownictwa (*tiret* pierwsze środka tymczasowego), zaś *in concreto* może sprowadzać się do odsuwania od orzekania sędziów w konkretnych sprawach (*tiret* drugie), co nie tylko przeczy rudymentom subsydiarności, bo może być osiągnięte przez prosty wniosek o wyłączenie sędziego, lecz samo w sobie godzi w zasadę sędziowskiej niezawisłości, którą to zasadę ma w założeniu chronić.

Ustanawiając środek tymczasowy zobowiązujący Rzeczpospolitą Polską do zawieszenia stosowania niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz powstrzymania się od przekazywania spraw zawisłych przed ID SN do rozpoznania przez skład, który miałby nie spełniać wymogów niezależności oraz stwierdzając przy tym, że nie jest właściwy do orzekania w kwestiach organizacji wymiaru sprawiedliwości w krajach członkowskich (pkt 74), TSUE orzeka jednak w tym zakresie, wyjaśniając jedynie, że orzeczony środek tymczasowy nie oznacza likwidacji ID SN, lecz prowadzi do czasowego jej zawieszenia (pkt 110), jak również do zawieszenia toczących się przed nią postępowań (pkt 111), a także powoduje zawieszenie sprawowania funkcji przez sędziów (pkt 44). Trybunał zmuszony jest zwrócić uwagę na kontradiktoryjność cytowanych wyżej tez, oraz zauważyć, że w istocie środek tymczasowy idzie nawet dalej niż wnioskowane rozstrzygnięcie w sprawie głównej.

Z istoty rzeczy wykonanie środków tymczasowych odbywa się według przepisów prawa krajowego dotyczących ustroju i właściwości sądów. W tym zakresie autonomia

proceduralna państw członkowskich nie jest kwestionowana. Zatem sąd stosujący środek tymczasowy dotyczący ustroju, organizacji i właściwości sądu państwa członkowskiego staje w obliczu stosowania przepisów tych samych ustaw, których przepisy środek tymczasowy zawiesza. Założenie, że wykonanie środka tymczasowego miałyby należeć do bytu, który według tego środka nie jest sądem, ukazuje logiczną sprzeczność i niewykonalność tego typu norm.

6.10. Podsumowanie.

Skutkiem przeprowadzonej i uzasadnionej wyżej kontroli konstytucyjności jest orzeczenie, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku art. 279 TFUE w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji.

Niezgodność norm wykreowanych przez TSUE w takim zakresie z art. 2 Konstytucji polega na tym, że wprowadzają do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej nieznanne i niezgodne z Konstytucją regulacje ustroju władzy sądowniczej, zwłaszcza zawieszania sądów i sędziów, jakie orzeczono środkiem tymczasowym TSUE z 8 kwietnia 2020 r. Powoduje to stan niepewności co do kompetencji sądów oraz uprawnień i pozycji sędziów. Tymczasem z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, że obywatele Rzeczypospolitej mają prawo wiedzieć bez wcześniejszych orzeczeń sądowych, bądź lektury orzeczeń TSUE, kto jest sędzią, a kto nim nie jest. Bez takiej wiedzy *ab initio* wszystkich stron w postępowaniach sądowych trudno sobie w ogóle wyobrazić sprawiedliwy proces. Również zasady wyłączania sędziów od rozpoznawania konkretnych spraw muszą być jasne. W demokratycznym państwie prawa kompetencje sądów i sędziów muszą być określone w sposób precyzyjny i zrozumiały, zgodnie z całym systemem norm odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości. Ogólnikowe sformułowania wskazówek dla oceny wymogów niezależności i niezawisłości pozostają w sprzeczności z zasadą jednoznaczności i określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Zasada demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji – jest tożsama treściowo z zasadami państwa prawnego i demokratycznego, ustanowionymi – jako wartości wspólne państw członkowskich – w art. 2 TUE. Zasada demokratycznego państwa prawnego niewątpliwie należy bowiem do wspólnego dorobku konstytucyjnego państw członkowskich Unii Europejskiej (*acquis constitutionnel*). Treść art. 2 TUE, wywodząc się z treści konstytucji państw narodowych, czerpie w znacznym stopniu z treści i wykładni art. 2 Konstytucji RP jako jednego z największych państw członkowskich Unii Europejskiej, mającego wielowiekową kulturę prawną. Z zasadami tymi nie sposób pogodzić aktu prawnego o charakterze podustawowym podważającego prawo sędziego do orzekania, pomimo jego powołania zgodnego z konstytucyjną procedurą i kompetencjami (zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20).

Wobec wyraźnego przekroczenia granic zasady przyznania (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze TUE) oraz istotnego naruszenia zasad subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 ust. 1 zdanie drugie TUE) w odniesieniu do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, wywodzenie z art. 4 ust. 3 zdania drugiego TUE w związku z art. 279 TFUE zobowiązania do wykonania środków tymczasowych takich jak orzeczone postanowieniem TSUE z 8 kwietnia 2020 r. jest niezgodne z art. 7 Konstytucji, który wymaga, aby organ publiczny działał na podstawie i w granicach prawa.

Częścią zasady demokratycznego państwa prawnego pozostaje, wprost wyrażona w art. 7 Konstytucji i zbieżna z formalnym aspektem tożsamej zasady wskazanej w art. 2 TUE, zasada praworządności formalnej. Wyklucza ona: 1) działanie organu władzy publicznej bez kompetencji wyraźnie określonej w przepisie prawa; 2) wykładnię rozszerzającą przepisu kompetencyjnego oraz; 3) podejmowanie aktywności przez organ w oparciu o domniemanie kompetencji. Wydanie aktu normatywnego bez podstawy prawnej, stanowi istotne naruszenie zasady legalizmu.

Niezgodność przedmiotu kontroli z art. 8 ust. 1 Konstytucji wynika z tego, że nakładanie zobowiązań na Rzeczpospolitą Polską odnoszących się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, takich jak orzeczone przez TSUE w postanowieniu z 8 kwietnia 2020 r., koliduje z normami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju sądów oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kolidują one na tym, że zobowiązania tworzone przez TSUE, odnoszące się do ustroju, właściwości i trybu postępowania przed polskimi sądami, wkraczają w obszar

regulacji konstytucyjnej wprowadzając nowe, nieznane Konstytucji regulacje, sytuując się w ten sposób ponad Konstytucją.

W wyroku z 20 kwietnia 2020 r. o sygn. U 2/20 Trybunał zauważył, iż analiza złożonych relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi częściami składowymi konstytucyjnego systemu źródeł prawa prowadzi do wniosku, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wynika „nadrzędność i w konsekwencji pierwszeństwo Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej, zwłaszcza w sytuacjach wyjątkowych, związanych z koniecznością ochrony suwerenności państwa”.

Niezgodność z art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji wynika z orzekania przez TSUE w obszarze ustroju i właściwości władz sądowniczych, a więc w dziedzinach, których Rzeczpospolita Polska nie przekazała UE i przekazać nie może. Żadnemu narodowi nie można narzucać reguł organizacji jego własnego państwa. W wykonaniu zasady zwierzchności Narodu obywatele Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczą bezpośrednio i pośrednio w wyborze i powoływaniu władz państwa. Prawo wyborcze jest w demokratycznym państwie prawnym jednym z najważniejszych atrybutów obywatelskich. Nie ogranicza się ono jednak wyłącznie do formalnego oddania głosu w wyborach, lecz zawiera w sobie ważną gwarancję samostanowienia w procesie integracji europejskiej, chroniąc obywateli Rzeczypospolitej Polskiej przed ewentualnymi naruszeniami przez organy Unii Europejskiej kompetencji przekazanych na mocy traktatów. Zasada zwierzchności Narodu wyklucza bowiem jakąkolwiek możliwość poddania podstawowych norm składających się na tożsamość konstytucyjną decyzjom i rozstrzygnięciom takich władz, których obywatele polscy nie wybierają i których nie kontrolują. Podobny pogląd dotyczący suwerenności narodu niemieckiego w procesie integracji europejskiej wyraził FTK w wyroku z 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, tezy 98-101.

W orzeczeniach o sygn. K 18/04 oraz K 32/09 Trybunał podkreślił, że przewidziana w Konstytucji zgoda na ratyfikację Traktatu akcesyjnego wyrażona została na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji w ogólnokrajowym referendum przeprowadzonym zgodnie z art. 125 Konstytucji. Również konstytucyjne regulacje dotyczące przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej zostały potwierdzone przez Naród w referendum konstytucyjnym w 1997 r. wraz z wyrażeniem zgody na przyjęcie Konstytucji. Przedmiotem referendum konstytucyjnego, które odbywało się w Polsce 25 maja 1997 r., była wyłącznie odpowiedź na pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?” W referendum akcesyjnym, które odbyło się 7 i 8 czerwca 2003 r., należało odpowiedzieć „tak” lub „nie” na pytanie sformułowane następująco: „Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?”. W obu głosowaniach odpowiedzi „TAK” zyskały większość. Nie sposób wszak stwierdzić, czy w ten sposób wyrażona wola Narodu odnosiła się w ogóle, a jeśli tak, to w jakim zakresie, do dynamicznej działalności normotwórczej Unii Europejskiej, a w szczególności do stanowienia przez Unię o ustroju i właściwości konstytucyjnych organów państwa członkowskiego.

7. Skutki wyroku.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, niniejszy wyrok, stwierdzający hierarchiczną niezgodność zakwestionowanej normy z Konstytucją, jest ostateczny i ma moc powszechnie obowiązującą. Wyrok TK kierowany jest do całego kręgu adresatów stosujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawo wspólnotowe. Zasadniczo wyrok TK eliminuje normę określoną w sentencji wyroku, jako naruszającą hierarchiczny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. „Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego lub jego części powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych” (zob. np. postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65; wyroki TK z: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27).

Jednak powyższy skutek dotyczy norm stanowionych przez krajowego ustawodawcę. Stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności aktu normatywnego Unii Europejskiej nie pociąga za sobą wprost derogacji tej normy, i to z trzech niezależnych od siebie powodów. Po pierwsze, TK nie może derogować aktu normatywnego UE (bo takiej decyzji nie może podjąć żadne państwo członkowskie), lecz tylko wyklucza stosowalność tej normy przed organami krajowymi. Po drugie, normy kreowane *ultra vires* w ogóle nie powstają, stąd nie zachodzi potrzeba ich derogacji, zaś wystarcza samo stwierdzenie ich niekonstytucyjności. Po trzecie, wyrok ma charakter zakresowy i w swojej istocie zbliżony jest do wyroku interpretacyjnego. Przez to usuwa jedną z możliwych interpretacji przepisów poddanych kontroli, nie eliminując przy tym,

co do istoty, normy określonej w przepisach (jednostkach redakcyjnych) poddanych kontroli.

Nadto wyrok TK wywiera skutki *ex tunc* i ma charakter aplikacyjny. Orzeczenie, że akt UE nakłada *ultra vires* na Rzeczpospolitą Polską zobowiązania w zakresie ustroju sądów i ich właściwości oraz trybu postępowania przed sądami, pociąga za sobą taki skutek, że w tym zakresie norma, o którą pyta sąd, nie wywiera na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej żadnych skutków prawnych. W szczególności nie stosuje się wobec aktów normatywnych wydanych *ultra vires* przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne UE, zasady bezpośredniego skutku (bezpośredniego stosowania) oraz zasady prymatu prawa unijnego nad ustawami krajowymi przewidzianych w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji.

W przeszłości Trybunał orzekał już o zakresowej niezgodności przepisu prawa transponowanego do polskiego systemu prawnego z europejskiego prawa pochodnego (sygn. P 1/05). Jak wywiedziono wyżej (zob. cz. III, pkt 6.2) w wyroku o sygn. K 18/04 Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy organy wspólnotowe (unijne) działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swoje uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności, zaś przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Stwierdzenie to prowadzi do wniosku, że akty unijne wydane *ultra vires* nie korzystają z przywileju ich bezpośredniego stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed przepisami ustaw krajowych (art. 91 ust. 3 Konstytucji). W orzeczeniu o sygn. SK 45/09 Trybunał orzekł, że skutkiem wyroku stwierdzającego niezgodność unijnego prawa pochodnego z Konstytucją jest zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unijnego prawa pochodnego, co oznacza pozbawienie możliwości stosowania takich aktów przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce.

Bezpośredni skutek (bezpośrednie stosowanie) i pierwszeństwo nie są immanentnymi cechami prawa unijnego, ani rezultatem unijnego *case law*, lecz są jedynie skutkiem krajowego aktu ratyfikacji, czyli emanacją woli suwerena działającego na podstawie krajowej konstytucji. Stąd też niedopuszczalne jest w Rzeczypospolitej stosowanie prawa unijnego, które przekracza zakres wyznaczony aktem ratyfikacji i Konstytucją, o czym przesądza orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (por. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 149).

8. Uwagi końcowe.

Trybunał w pełni docenia miejsce i rolę TSUE jako sądu wyłącznie uprawnionego do orzekania w sprawie wykładni prawa Unii Europejskiej, wszelako w ramach kompetencji przekazanych, z poszanowaniem tożsamości konstytucyjnej i podstawowych funkcji państwa, uwzględniając zasady subsydiarności i proporcjonalności. Przyjazna dla prawa europejskiego wykładnia Konstytucji stała się w Rzeczypospolitej Polskiej utrwaloną zasadą i praktyką, ma ona jednak swoje granice. Przy najlepszej woli proeuropejskiej wykładni Konstytucji, nie da się wyinterpretować uprawnień organów, instytucji i innych jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej do zawieszania polskich ustaw dotyczących ustroju i właściwości polskich sądów, jak również trybu postępowania przed sądami, ani też do zawieszania polskich sędziów.

Niniejsze orzeczenie nie może być tłumaczone jako zaprzeczenie zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego ani zasadzie bezpośredniego skutku prawa unijnego. Wprost przeciwnie – obydwie powyższe zasady są trwałym elementem polskiego porządku prawnego. Zawarte są w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji. Jednakże obie powyższe zasady muszą być rozumiane i stosowane tylko wspólnie z zasadą przekazania i tylko w granicach tej zasady, gdyż są od siebie współzależne. Obowiązywanie i stosowanie jakichkolwiek dwóch z trzech podstawowych zasad (pierwszeństwa, bezpośredniego skutku i przekazania) wypacza sens i cel traktatów. Zasady pierwszeństwa oraz bezpośredniego skutku prawa unijnego uzasadnione są wyłącznie w granicach kompetencji przekazanych.

Jako wyjątek od zasady niepodległości i suwerenności państwa, przekazywanie kompetencji nie może być interpretowane rozszerzająco. W ocenie Trybunału, przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być przy tym rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. W końcu Trybunał raz jeszcze podkreśla, że zachowanie suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w wypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności, w tym zwłaszcza

obejmujących wymiar sprawiedliwości, decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej Polskiej.

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt P 7/20

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2021-09-27

Włodzisław Osolicki

ZAL. NR

Pan
Marcin W I A C E K
Rzecznik Praw Obywatelskich