



Opinia prawna na temat skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 3/21 dotyczącego niezgodności przepisów Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa Unii Europejskiej

Piotr Bogdanowicz

Wprowadzenie

1. Niniejsza opinia prawna (dalej: opinia) została przygotowana na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego.
2. Przedmiotem opinii jest określenie skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał lub TK) w sprawie o sygn. akt K 3/21 dotyczącego niezgodności przepisów Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: Traktat lub TUE) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja) w świetle prawa Unii Europejskiej.
3. Rozpaczynam od przedstawienia konkluzji.

W świetle prawa Unii Europejskiej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 z 7 października 2021 roku, z wniosku Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego z 29 marca 2021 roku, nie wywołuje skutków prawnych.

Po pierwsze, w wydaniu orzeczenia TK brały udział trzy osoby wybrane na uprzednio obsadzone już prawidłowo stanowiska sędziowskie, tj. Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak. W rezultacie, orzeczenie TK zostało wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Konsekwencjami takiego stanu rzeczy są nieważność postępowania w sprawie i wydanie tzw. wyroku nieistniejącego.

Po drugie, w analizowanej sprawie mieliśmy do czynienia z pozorną kontrolą konstytucyjności prawa, ponieważ, jak zauważył m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, nie zachodzi kolizja między zaskarżonymi przepisami

Konkluzje

1. Orzeczenie TK w sprawie o sygn. akt K 3/21 nie wywołuje skutków prawnych.
2. Uznanie przez TK, iż art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE, art. 2 TUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE są niezgodne z Konstytucją, stanowi rażące naruszenie prawa unijnego.
3. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa unijnego względem prawa krajowego, w tym rangi konstytucyjnej, sądy powinny pomijać rozstrzygnięcie TK. Niestosowanie się przez sędziów do orzeczenia TK nie może być podstawą jakichkolwiek sankcji natury dyscyplinarnej.
4. W wyniku rozstrzygnięcia TK Komisja Europejska może wszcząć postępowanie w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie uchybienia przez Polskę jednemu z zobowiązań ciążących na mocy Traktatów. Rozstrzygnięcie TK może również skłonić Komisję Europejską do uruchomienia tzw. mechanizmu ochrony budżetu Unii, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 roku w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Po wydaniu orzeczenia przez TK przesłanki do uruchomienia ww. mechanizmu są spełnione. Rozstrzygnięcie TK może mieć również wpływ na ocenę przez Komisję polskiego Krajowego Planu Odbudowy, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 roku ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Stan faktyczny. Orzeczenie

1. Sprawa trafiła do TK na skutek wniosku Prezesa Rady Ministrów z 29 marca 2021 roku.
2. **Orzeczenie z 7 października 2021 roku jest zasadniczo zbieżne z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów. Trybunał orzekł, że:**

Traktatu o UE a normami Konstytucji wskazanymi przez Prezesa Rady Ministrów jako wzorzec kontroli.

Rażącym naruszeniem prawa unijnego jest uznanie przez TK, że art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o UE, art. 2 TUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE są niezgodne z Konstytucją RP.

Przede wszystkim jest to złamanie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej względem prawa krajowego, w tym rangi konstytucyjnej. Na mocy zasady pierwszeństwa prawa UE okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa.

Polska zobowiązała się przestrzegać zasady pierwszeństwa prawa unijnego względem prawa krajowego, przystępując do Unii Europejskiej w 2004 roku. Postępowanie przed TK powinno być zostać umorzone. Już sama kontrola konstytucyjności przepisów TUE przez TK stanowiła naruszenie prawa UE. Dokonywanie wiążącej wykładni prawa unijnego jest wyłączną domeną TSUE. TK powinien być skierować do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące interpretacji wskazanych przepisów TUE.

TK nie ma racji, gdy orzeka, jakoby TSUE nie był uprawniony do kontroli organizacji i ustroju wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Takie stanowisko TK świadczy o całkowitym niezrozumieniu reguł dotyczących podziału i wykonywania kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi. Państwa członkowskie przy wykonywaniu kompetencji organizowania wymiaru sprawiedliwości mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii Europejskiej.

Podsumowując: sądy powinny pomijać rozstrzygnięcie TK, zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa unijnego względem prawa krajowego, w tym rangi konstytucyjnej.

Niestosowanie się przez sędziów do orzeczenia TK nie może być podstawą jakichkolwiek sankcji natury dyscyplinarnej.

W wyniku tego rozstrzygnięcia TK Komisja Europejska może:

- wszcząć wobec polskiego rządu procedurę przeciwko naruszeniom prawa UE (z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE).

„1. Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca »coraz ściślejszy związek między narodami Europy«, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga »nowy etap«, w którym:

- uruchomić mechanizm ochrony budżetu UE (tzw. mechanizm „pieniądze za praworządność“).
- uwzględnić to rozstrzygnięcie przy ocenie polskiego Krajowego Planu Odbudowy.

Opracowanie: Anna Wójcik

a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,

b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,

c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne – jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – przyznaje sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

a) pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji,

b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

c) stwierdzania przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji, są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji¹.

¹ W pozostałym zakresie TK umorzył postępowanie.

3. W momencie sporządzenia niniejszej opinii nie istnieje uzasadnienie orzeczenia Trybunału na piśmie. Na stronie Trybunału został jednak opublikowany „komunikat” zawierający – jak się wydaje – podstawowe tezy stanowiska Trybunału². Z perspektywy przedmiotu opinii szczególne znaczenie mają następujące twierdzenia TK.
4. W pierwszej kolejności Trybunał podkreślił, że zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji system źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej wykazuje budowę hierarchiczną, a umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, takie jak Traktat, znajdują się w tej hierarchii poniżej Konstytucji, która jest najwyższym prawem w polskim systemie źródeł prawa. W rezultacie, zdaniem TK, określona w art. 188 pkt 1 Konstytucji kompetencja Trybunału do orzekania w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją obejmuje również kontrolę konstytucyjności traktatów europejskiego prawa pierwotnego, stanowiących umowy międzynarodowe.
5. Przy czym, w ocenie TK, badając zgodność z Konstytucją norm prawa pierwotnego UE, zarówno wynikających bezpośrednio z TUE i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), jak i w znaczeniu nadanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), TK nie dokonuje samodzielnej wykładni prawa UE. Jak określił to sam TK: „proces myślowy polskiego Trybunału Konstytucyjnego polega wyłącznie na ustaleniu treści tych norm oraz sprawdzeniu ich zgodności z Konstytucją”.
6. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań Trybunał uczynił stwierdzenie zawarte w wyroku z 11 maja 2005 roku, sygn. akt K 18/04, iż przekroczeniem granicy integracji byłoby przekazanie kompetencji państwa w zakresie, który powodowałby, że Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.
7. Trybunał zwrócił uwagę, że wśród kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej nie ma organizacji ani ustroju sądownictwa. Organizacja czy też ustrój organów państwa, w tym sądów, nie należą również do „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, o których stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie organy Unii nie są uprawnione do przeprowadzania procesu domniemania kompetencji ani też do wyprowadzania nowych kompetencji z dotychczas istniejących.
8. Tymczasem, w ocenie TK, normy traktatowe w znaczeniu nadanym przez TSUE, poddane kontroli przez Prezesa Rady Ministrów, dotyczą wprost ustroju polskich sądów. Materia ta należy do polskiej tożsamości konstytucyjnej. Wyprowadzanie kompetencji TSUE do kontroli organizacji i ustroju wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi, zdaniem TK, przykład kreowania przez TSUE nowych kompetencji. Trybunał podkreślił, że również art. 2 TUE, który formułuje katalog wartości, na jakich opiera się Unia, nie może stanowić źródła kompetencji TSUE do orzekania w przedmiocie ustroju polskich sądów. Wartości wymienione w art. 2 TUE mają jedynie znaczenie aksjologiczne, nie są natomiast zasadami prawnymi.
9. Na zakończenie TK wskazał, że „ponieważ wszelkie prawo UE jako hierarchicznie podległe Konstytucji objęte jest kognicją Trybunału Konstytucyjnego”, nie tylko akty normatywne w rozumieniu określonym w orzecznictwie TSUE, ale samo to orzecznictwo, jako część porządku normatywnego

² Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>, dostęp sprawdzony 28 października 2021.

UE, będą podlegały, z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, ocenie TK. Trybunał zastrzegł, że „jeżeli praktyka progresywnego aktywizmu TSUE, polegająca w szczególności na wkraczaniu w wyłączne kompetencje organów państwa polskiego, na podważaniu pozycji Konstytucji jako najwyższego rangą aktu prawnego w polskim systemie prawnym, na kwestionowaniu powszechnej mocy obowiązywania i ostateczności wyroków Trybunału, wreszcie na podawaniu wątpliwości statusu sędziów Trybunału, nie zostanie zaniechana, Trybunał nie wyklucza, że [...] podda ocenie wprost zgodność z Konstytucją orzeczeń TSUE, włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego”.

Analiza

Wprowadzenie

1. W pierwszej kolejności, przed określeniem skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 3/21 w świetle prawa unijnego, chciałbym zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, w wydaniu orzeczenia TK brały udział trzy osoby wybrane na uprzednio już obsadzone prawidłowo stanowiska sędziowskie, tj. Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak³. W konsekwencji orzeczenie TK zostało wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania⁴. Konsekwencjami takiego stanu rzeczy są **nieważność postępowania w sprawie i wydanie tzw. wyroku nieistniejącego**. Po drugie, w analizowanej sprawie mieliśmy do czynienia z **pozorną kontrolą konstytucyjności prawa**. W pełni podzielam pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawione przez niego uzasadnienie stanowiska przed Trybunałem, iż w sprawie nie zachodziła i nie zachodzi kolizja między przepisami TUE wskazanymi przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli a przepisami Konstytucji mającymi stanowić wzorce kontroli⁵.
2. Przechodząc do właściwego przedmiotu opinii, jestem zdania, że **orzeczenie TK stanowi rażące naruszenie prawa unijnego, a w szczególności złamanie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej względem prawa krajowego (w tym rangi konstytucyjnej)**. Poniżej uzasadnię ten pogląd, a następnie omówię konsekwencje stwierdzenia przez Trybunał, że wybrane przepisy TUE są niezgodne z Konstytucją.

Naruszenie prawa UE przez TK

3. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej względem prawa krajowego (w tym rangi konstytucyjnej) nie została zapisana w traktatach założycielskich. Stanowi ona jednak fundamentalną zasadę prawa Unii Europejskiej, mającą swe źródło i konsekwentnie rozwijaną w orzecznictwie TSUE, począwszy od lat sześćdziesiątych XX wieku⁶. Z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, że **na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa**⁷. Moc wiążąca prawa unijnego nie może bowiem różnić się w poszczególnych państwach⁸. Wynikający z zasady pierwszeństwa

3 Por. w szczególności orzeczenia TK w sprawach o sygn. akt K 34/15 oraz K 47/15, jak również niedawne orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*.

4 Samo orzeczenie zostało wydane w pełnym składzie i zapadło większością głosów (dwa zdania odrębne).

5 Por. pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 13 lipca 2021 roku, znak VII.510.23.2021.PF, pkt 89–105.

6 Por. wspomniany wyżej wyrok w sprawie 6/64 *Costa przeciwko ENEL*.

7 Por. przykładowo wyrok TSUE w sprawie C-399/11 *Melloni*, pkt 59 i powołane tam orzecznictwo. W ostatnim czasie TSUE potwierdził to m.in. w orzeczeniu w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, pkt 245.

8 Por. wyrok w sprawie 6/64 *Costa przeciwko ENEL*.

obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnego spoczywa na wszystkich organach państw członkowskich⁹, a więc **także na Prezesa Rady Ministrów oraz TK.**

4. **Polska zobowiązała się do przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa unijnego względem prawa krajowego, przystępując do Unii Europejskiej w 2004 roku.** Zgodnie z art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz na mocy dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej: „od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie” (podkreślenie własne). Związanie to obejmuje również orzecznictwo TSUE, jako akty jednej z instytucji Wspólnot (obecnie UE), w tym całe orzecznictwo dotyczące zasady pierwszeństwa prawa unijnego względem prawa krajowego. Powyższe znalazło wyraz w deklaracji nr 17 dołączonej do ratyfikowanego przez Polskę Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13 grudnia 2007 roku: „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.
5. **Uznanie przez Prezesa Rady Ministrów, że przepisy TUE mogą podlegać ocenie przez TK pod kątem ich zgodności z Konstytucją, stanowiło zatem zaprzeczenie zasady pierwszeństwa i już jako takie było naruszeniem prawa UE.** Prezes Rady Ministrów naruszył bowiem obowiązek zapewnienia skuteczności prawu unijnemu, mający na celu umożliwienie sądom i organom administracyjnym stosowania przepisów prawa unijnego. Przeciwnie, intencją Prezesa Rady Ministrów było pozbawienie prawa unijnego – w zakresie określonym we wniosku z 29 marca 2021 roku – skuteczności na terytorium Polski. Konkluzji tej nie zmienia fakt, że z samego wniosku nie wynikało jednoznacznie, jakie miałyby być skutki rozstrzygnięcia TK w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją norm Traktatu. W wyroku w sprawie o sygn. akt SK 45/09 Trybunał zwrócił uwagę, że o ile w przypadku aktów prawa polskiego skutkiem takim jest utrata mocy obowiązującej norm niezgodnych z Konstytucją (art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji), o tyle w odniesieniu do aktów unijnego prawa pochodnego tego rodzaju skutek byłby niemożliwy, ponieważ o mocy obowiązującej takich aktów nie decydują organy polskie. Trybunał uznał wówczas, że konsekwencją orzeczenia TK o niezgodności aktów unijnego prawa pochodnego z Konstytucją (do czego ostatecznie nie doszło) „byłoby tylko pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce”.
6. **Z perspektywy prawa Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, iż polski Trybunał Konstytucyjny nie był uprawniony do dokonania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oceny zgodności przepisów TUE z Konstytucją i pozbawienia przepisów TUE możliwości wywierania skutków prawnych w Polsce. Oznacza to, że postępowanie przed TK powinno być zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którym „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne”. Należy podkreślić, że już sama kontrola konstytucyjności przepisów TUE przez TK**

⁹ Por. przykładowo wyrok TSUE w sprawie C-573/17 *Popławski*, pkt 54 i powołane tam orzecznictwo.

stanowiła naruszenie prawa unijnego. Uznanie w wyniku tej kontroli niezgodności art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE, art. 2 TUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE tylko ten stan naruszenia pogłębiło.

7. Wbrew twierdzeniom TK uważam, iż z **art. 188 pkt 1 Konstytucji nie wynika kompetencja Trybunału do orzekania w sprawach zgodności TUE, jako umowy międzynarodowej, z Konstytucją.** Obowiązek zapewnienia skuteczności prawa Unii Europejskiej wymagał od TK dokonania pro-unijnej wykładni tego przepisu, tj. wyłączającej możliwość oceny konstytucyjności przepisów TUE. Jakakolwiek inna wykładnia art. 188 pkt 1 Konstytucji stanowi moim zdaniem naruszenie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej. Co istotne, sam TK wskazał w wyroku w sprawie K 18/04, iż „Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Taka kompetencja służy mu natomiast wobec Traktatu akcesyjnego jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 188 pkt 1 Konstytucji)”¹⁰.
8. Zdaję sobie przy tym sprawę, że z dotychczasowego orzecznictwa TK wynika również, iż w przypadku sprzeczności między prawem unijnym a Konstytucją taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy unijnej w relacji do normy konstytucyjnej, nie może prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą prawa unijnego ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa unijnego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach unijnych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej¹¹.
9. Jak wskazałem powyżej, taka sprzeczność w analizowanej sprawie nie występowała. Gdyby więc TK był konsekwentny, powinien umorzyć postępowanie, jeżeli nie ze względu na niedopuszczalność orzekania, to z uwagi na jego zbędność, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skoro TK tak nie uczynił, to w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK konieczne może być podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji (tylko co miałyby podlegać zmianie?), albo o spowodowaniu zmian w regulacjach unijnych (co jest nierealne), albo o wystąpieniu z Unii Europejskiej.
10. Jednocześnie nie sposób zrozumieć twierdzenia TK, jakoby badając zgodność z Konstytucją przepisów TUE, Trybunał nie dokonywał samodzielnej wykładni prawa UE, ale wyłącznie ustalał treść norm prawa unijnego oraz sprawdzał ich zgodność z Konstytucją. Jak się wydaje, Trybunał odwołuje się tutaj do swojego orzecznictwa w zakresie dopuszczalności wydawania tzw. wyroków interpretacyjnych, gdzie przedmiotem orzekania TK jest „określony sposób rozumienia przepisu ustawy [który] utrwał się już w sposób oczywisty”, a więc „przepis ten – w praktyce swojego stosowania – nabrał takiej właśnie treści”¹². W literaturze przedmiotu wskazuje się, że TK wówczas „nie ustala niejako »nowej«, »własnej« wykładni analizowanego przepisu, a jedynie stwierdza, czy przepis (a ściślej: wyprowadzony z niego komunikat normatywny, akceptowany przez sądy w ramach istniejącej linii orzeczniczej) jest zgodny z odpowiednimi wzorcami konstytucyjnymi”¹³.

10 Wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 18/04, pkt III.1.2.

11 *Ibidem*, pkt III.6.4.

12 Wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 33/99.

13 Por. W. Białogłowski, *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego*, w: *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 197.

W konsekwencji zadaniem wyroku interpretacyjnego powinna być eliminacja spośród możliwych wariantów interpretacyjnych tego kontrolowanego przepisu, który jest niezgodny z Konstytucją¹⁴.

11. Do wydania takiego wyroku interpretacyjnego w istocie „zachęcił” TK Prezes Rady Ministrów, wskazując w swoim wniosku, że wnosi o zbadanie z Konstytucją zgodności art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE „rozumianych” w określony sposób. Zostawiając na boku dyskusję dotyczącą dopuszczalności wydawania przez Trybunał tzw. wyroków interpretacyjnych¹⁵, należy zauważyć, że „ustalenie treści normy”, do którego odwołał się TK, jest ostatecznie niczym innym niż dokonaniem wykładni normy. Trybunał Konstytucyjny to organ stosujący prawo i w tym procesie musi dokonać wykładni prawa¹⁶. Tymczasem **dokonywanie wiążącej wykładni prawa unijnego jest wyłączną domeną TSUE**. Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) w zw. z art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE, to TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni Traktatów, orzekając w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE), na wniosek sądów państw członkowskich, właśnie w sprawie wykładni prawa Unii.
12. **W przypadku wątpliwości co do wykładni przepisów TUE, powołanych we wniosku Prezesa Rady Ministrów jako przedmiot kontroli, TK powinien być – jako organ, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE – skierować do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące interpretacji wskazanych przepisów TUE**¹⁷. Z brakiem skierowania takich pytań wiązało się ryzyko dokonania przez TK błędnej wykładni prawa unijnego – z czym ostatecznie mieliśmy do czynienia, nie sposób bowiem np. przyjąć, że wykładnia przez TSUE art. 1 akapit pierwszy i drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi w zw. z art. 2 TUE prowadzi do tego, że państwa członkowskie nie mogą funkcjonować jako państwa suwerenne i demokratyczne. Warto w tym kontekście nadmienić, że w stosunkowo niedawnym wyroku TSUE orzekł, iż w związku z zaniechaniem wystąpienia przez Conseil d’État (francuska Rada Stanu) do TSUE w ramach procedury prejudycjalnej w sprawie interpretacji przepisów podatkowych, w sytuacji gdy wykładnia przepisów prawa Unii, jaką Rada Stanu przyjęła w swoich wyrokach, nie była tak oczywista, że nie pozostawiała miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 267 akapit trzeci TFUE¹⁸.
13. Niezależnie od powyższego, **nie ma racji TK, jakoby TSUE nie był uprawniony do kontroli organizacji i ustroju wymiaru sprawiedliwości w Polsce**, w związku z tym, iż wśród kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej nie ma organizacji ani ustroju sądownictwa. **Takie stanowisko TK świadczy o całkowitym niezrozumieniu reguł dotyczących podziału i wykonywania kompetencji pomiędzy Unią Europejską i państwami członkowskimi**. W orzecznictwie TSUE nie budzi wątpliwości fakt, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich. Przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają jednak obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii Europejskiej. Wymagając od państw członkowskich, aby dotrzymywały tych

14 T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 3, s. 987.

15 Por. przykładowo M. Dąbrowski, *Spór o wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2, s. 29–54.

16 *Ibidem*, s. 40.

17 W przeszłości TK skierował pytanie prejudycjalne w sprawie C-390/15 RPO.

18 Wyrok w sprawie C-416/17 *Komisja przeciwko Francji*.

zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać wspomnianej kompetencji ani przypisać jej sobie¹⁹.

14. W rezultacie, chociaż państwa członkowskie zachowują prawo do określenia wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku, to – przykładowo – kiedy obniżają ten wiek w stosunku do urzędujących sędziów powołanych do danego sądu przed określoną datą oraz gdy przyznają organowi władzy wykonawczej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku, państwa muszą liczyć się z tym, że takie działania zostaną potraktowane jako naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²⁰. Podobnie państwa członkowskie zachowują prawo do np. określenia zasad ponoszenia przez sędziów odpowiedzialności dyscyplinarnej. Gdy jednak dopuszczają do tego, by w przypadku np. sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne, kiedy nie zapewniają, aby sprawy dyscyplinarne tych sędziów zostały rozpoznane w rozsądnym terminie, czy też gdy podejrzewają, że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy, a tym samym nie zapewniają poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych, państwa muszą się liczyć z tym, że takie działania zostaną uznane za naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²¹.

Konsekwencje naruszenia prawa UE przez TK

15. Jeśli chodzi o konsekwencje naruszenia prawa UE przez TK, trzeba podkreślić, że można je rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: **wewnętrznej** oraz **zewnętrznej**. Wewnętrzna odnosi się do zasad stosowania przez sądy zakwestionowanych przez TK przepisów TUE, natomiast zewnętrzna – do możliwych reakcji na orzeczenie TK instytucji unijnych, a w szczególności Komisji Europejskiej.
16. **W sferze wewnętrznej** należy uznać, że ze względu na zakres zasady pierwszeństwa prawa unijnego względem prawa krajowego **rozstrzygnięcie TK nie wywołuje skutków prawnych. W konsekwencji na sądach krajowych ciąży obowiązek pomijania rozstrzygnięcia TK. Sądy krajowe** przy rozstrzyganiu zawisłego przed nimi sporu związane są bowiem dokonaną przez TSUE wykładnią spornych przepisów prawa unijnego i w danym przypadku **nie powinny uwzględniać** ani **oceny** sądu wyższej instancji, ani **Trybunału Konstytucyjnego** danego państwa, jeśli mając na uwadze tę wykładnię, uznają, że ocena sądu wyższej instancji albo Trybunału Konstytucyjnego nie jest zgodna z prawem Unii²². Jednocześnie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa TSUE, niezgodna z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii jest wszelka praktyka sądowa powodująca ograniczenie skuteczności tego prawa²³.
17. **Niestosowanie się przez sędziów do orzeczenia TK nie może być podstawą jakichkolwiek sankcji natury dyscyplinarnej**, w szczególności wynikających z ustawy z 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz

19 Por. wyrok w sprawie C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce*, pkt 52 i powołane tam orzecznictwo.

20 *Ibidem*.

21 C-791/19 *Komisja przeciwko Polsce*.

22 Por. wyrok w sprawie C-416/10 *Križan*, pkt 69–70.

23 Por. przykładowo wyrok w sprawie C-556/17 *Torubarov*, pkt 73 i tam powołane orzecznictwo.

niektórych innych ustaw. Należy podkreślić, że Polska została zobowiązana przez TSUE do zawieszenia stosowania szeregu przepisów tej ustawy²⁴.

18. **W sferze zewnętrznej bezpośrednią konsekwencją może być wszczęcie przez Komisję Europejską postępowania w trybie art. 258 TFUE w sprawie uchybienia przez Polskę jednemu z zobowiązań ciążących na mocy Traktatów.** Państwa członkowskie odpowiadają za działania swoich organów i nie ma wyjątku względem sądów²⁵. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę, że w czerwcu br. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania i o skierowaniu do Niemiec wezwania do usunięcia uchybienia w związku z naruszeniem podstawowych zasad prawa UE, w szczególności zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także poszanowania właściwości TSUE. Stało się tak na skutek wyroku z 5 maja 2020 roku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie programu skupu aktywów sektora publicznego Europejskiego Banku Centralnego. W wyroku tym Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał m.in. wyrok TSUE w sprawie C-493/17 Weiss za wydany z przekroczeniem kompetencji. W ocenie Komisji wyrok stanowi „poważny precedens zarówno dla przyszłej praktyki niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i dla sądów najwyższych i konstytucyjnych innych państw członkowskich”²⁶. Niemcy otrzymały dwa miesiące na ustosunkowanie się do zastrzeżeń wysuniętych przez Komisję. Postępowanie w tej sprawie trwa.
19. **Rozstrzygnięcie TK może również skłonić Komisję Europejską do uruchomienia obowiązującego od 1 stycznia 2021 roku tzw. mechanizmu ochrony budżetu Unii, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 roku w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii** (dalej: rozporządzenie 2020/2092)²⁷. Zgodnie z rozporządzeniem 2020/2092 stwierdzenie, iż naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii może skutkować przyjęciem przez Radę Unii Europejskiej, na wniosek Komisji Europejskiej, środków ochrony budżetu Unii w postaci np. zawieszenia funduszy unijnych.
20. Moim zdaniem po wydaniu orzeczenia przez TK przesłanki do uruchomienia ww. mechanizmu są spełnione. Co prawda ważność rozporządzenia 2020/2092 została zakwestionowana przed TSUE przez Polskę i Węgry²⁸, niemniej zgodnie z art. 278 TFUE wniesienie skargi do TSUE nie powoduje zawieszenia stosowania aktu. Przeszkody prawnej dla wszczęcia procedury w sprawie przyjęcia środków ochrony prawnej nie stanowi również zobowiązanie polityczne Komisji Europejskiej na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2020 roku, iż nie będzie proponować środków, o których mowa w rozporządzeniu 2020/2092²⁹. 21 października 2021 roku Parlament Europejski wydał rezolucję w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE (2021/2935(RSP)), w któ-

24 Por. postanowienie w sprawie C-204/21 *Komisja przeciwko Polsce*. Nieskuteczne w tym zakresie jest rozstrzygnięcie TK w sprawie o sygn. akt P 7/20 z 14 lipca 2021 roku, jakoby art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim TSUE nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polskę 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.

25 Por. L. Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn 2017, s. 45–51.

26 *Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w czerwcu [2021]*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_21_2743, dostęp sprawdzony 28 października 2021.

27 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>, dostęp sprawdzony 28 października 2021.

28 Por. sprawy C-156/21 i C-157/21 *Węgry i Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*.

29 Por. konkluzje Rady Europejskiej z 10 i 11 grudnia 2020 roku, pkt 2 lit. c).

rym wezwał jednak Komisję Europejską do wszczęcia procedury przewidzianej w rozporządzeniu 2020/2092³⁰.

21. **Rozstrzygnięcie TK może mieć również wpływ na ocenę przez Komisję polskiego Krajowego Planu Odbudowy, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12 lutego 2021 roku ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** (dalej: rozporządzenie 2021/241). Zgodnie z art. 17 ust. 3 rozporządzenia 2021/241 plany odbudowy i zwiększania odporności muszą być spójne z odpowiednimi wyzwaniami i priorytetami szczególnymi dla danego kraju, które zostały wskazane w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. W przypadku Polski zalecenie Rady z 20 maja 2020 roku w sprawie krajowego programu reform Polski na rok 2020 oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na rok 2020 wskazywało m.in. że „oprócz utrzymujących się od dawna obaw dotyczących praworządności w Polsce – na które Komisja wcześniej zwracała uwagę i do których części Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już się odniósł w swoich orzeczeniach – w związku z ostatnimi wydarzeniami pojawiły się dalsze obawy, co stanowi zagrożenie dla funkcjonowania polskiego i unijnego porządku prawnego”³¹. W związku z tym Polsce zalecono podjęcie w latach 2020 i 2021 działań mających na celu „poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów”³² (podkreślenie własne). Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie TK nie tylko nie niweluje obaw, o jakich mowa w zaleceniu, i nie przyczynia się do ochrony niezależności sądów, ale wręcz istotnie pogarsza sytuację w tym obszarze.

Zastrzeżenia

1. Opinia dotyczy wyłącznie przepisów prawa Unii Europejskiej, z zastrzeżeniami i uwagami poczynionymi w tekście.
2. Opinia dotyczy wyłącznie kwestii wyraźnie wskazanej w punkcie I (Wprowadzenie), z zastrzeżeniami i uwagami poczynionymi w tekście.
3. Nie wyrażam opinii co do faktów.
4. Opinia wyraża poglądy własne autora i nie może być przypisywana instytucjom, w których autor jest zatrudniony.

Piotr Bogdanowicz – dr hab., adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego, Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego oraz Rady Programowej Archiwum Wiktora Osiatyńskiego. Radca prawny.

30 Z doniesień medialnych wynika, że Komisja Europejska poczeka jednak na wyrok TSUE; por. *UE na razie bez mechanizmu praworządności. Komisja Europejska czeka na wyrok TSUE*, <https://www.euractiv.pl/section/institucje-ue/news/ue-praworzadnosc-mechanizm-ursula-von-der-leyen-polska-morawiecki-merkel-macron/>, dostęp sprawdzony 28 października 2021.

31 Komisja Europejska, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.*, pkt (25), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-poland_pl.pdf, dostęp sprawdzony 28 października 2021.

32 *Ibidem*, pkt 4.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66544-05-5