

POSTANOWIENIE

Dnia 9 kwietnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Bednarek

w sprawie zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Sądu Rejonowego w M. – J. P. tj. o czyn określony w art. 178a § 1 kodeksu karnego po rozpoznaniu wniosku Prokuratora Rejonowego w K. z dnia 13 marca 2020 r.

postanowił:

I. na podstawie art. 193 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 33 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania 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 RP?

II. na podstawie art. 42 pkt 4 i art. 43 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* zgłosić udział Sądu Najwyższego w postępowaniu

przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym niniejszym pytaniem prawnym oraz jako przedstawiciela Sądu Najwyższego wyznaczyć SSN Małgorzatę Bednarek.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny sprawy

W dniu 13 marca 2020 r. Prokurator Rejonowy w K. wniósł do Sądu Najwyższego – Izby Dyscyplinarnej wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Sądu Rejonowego w M. – J. P. W prowadzonych bowiem śledztwie prokurator zamierza sędziemu J. P. przedstawić zarzut polegający na tym, że:

w dniu 12 grudnia 2019 r. w K. prowadził w ruchu lądowym pojazd mechaniczny – samochód osobowy marki KIA CEED nr rej. (...) będąc w stanie nietrzeźwości (I badanie 0,38 mg/l alkoholu w wydychanym powietrzu)

tj. o czyn z art. 178a§1 kodeksu karnego

W sprawie C-791/19 R Komisja Europejska w dniu 23 stycznia 2020 r. skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosek o zastosowanie, na podstawie art. 279 TFUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, środków tymczasowych w postaci:

1. nakazania Rzeczypospolitej Polskiej, by do czasu wydania przez Trybunał wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty:
 - zawiesiła stosowanie przepisów 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 zmianami (zwanej dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym”), stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną”) zarówno

w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;

- powstrzymała się od przekazania spraw zawisłych przed Izłą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, zwanym dalej „wyrokiem A.K.”, EU:C:2019:982); oraz
- powiadomiła Komisję, 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;

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r. zobowiązał Rzeczpospolitą Polską do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19 do:

- zawieszenia stosowania przepisów 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 zmianami), 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 Izłą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); 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.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=225141&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4603949>

Przedmiot kontroli.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 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; dalej: „TUE”) *Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.*

W przepisie tym została wyrażona zasada lojalnej współpracy (zwana również zasadą solidarności), w świetle której państwa członkowskie podejmują wszelkie środki służące realizacji zobowiązań wynikających z traktatów oraz ułatwiają Unii wykonywanie jej zadań. Obowiązki te dotyczą wszystkich organów państwa, a nie tylko tych, które reprezentują to państwo w sferze stosunków z Unią lub innymi państwami członkowskimi. W sferze stosowania prawa chodzi tu przede wszystkim o obowiązki wynikające z zasady pierwszeństwa, zasady zgodnej („prounijnej”) wykładni oraz z szeroko rozumianej zasady efektywności, które mogłyby zagrażać urzeczywistnianiu celów Unii. Pojęcie solidarności pojawia się także w preambule TUE, co poszerza jego zakres i pociąga niebezpieczeństwo „technicznej” tylko jego interpretacji (zob. M. Szpunar, *Wybrane problemy stosowania prawa Unii*

Europejskiej w stosunkach cywilnoprawnych, Prawo w działaniu. Sprawy cywilne, nr 20/2014).

Treścią zasady solidarności jest przede wszystkim pogłębianie więzów między państwami członkowskimi Unii. Statuuje ona też dla nich obowiązek lojalnej współpracy z unijnymi instytucjami. Ponadto wynikają z niej zakazy określonych działań (art. 4 ust. 3 TUE *in fine*), które ogólnie określić można jako zmierzające do udaremnienia realizacji celów Traktatu, a szerzej – całego porządku prawnego UE. Ukazuje to pogląd Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyrażony w sprawie *Factortame*. Trybunał podkreślił w nim, że obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie prawom nabytym na podstawie prawa wspólnotowego tak samo efektywnej ochrony prawnej, jak prawom nabytym na podstawie porządku krajowego. W praktycznym wymiarze zasadę urzeczywistniają też takie działania jak wymiana informacji dotyczących stosowania prawa wspólnotowego między państwami członkowskimi, a także np. wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych i administracyjnych (zob. wyrok ETS z dnia 19 czerwca 1990 r., ECLI:EU:C:1990:2579). Ponadto, z art. 4 ust. 3 TUE wyprowadzany bywa również obowiązek państwa członkowskiego polegający na zapewnieniu sądowej kontroli uprawnień jednostek wynikających z prawa Unii (zob. P. Miłkaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, Państwo i Prawo, nr 3/2018 i powołane tam orzecznictwo).

Analiza orzecznictwa ETS wskazuje jednak, że obecny art. 4 ust. 3 TUE (dawny art. 10 TWE) bardzo rzadko stanowił wyłączną podstawę orzeczenia. W przeważającej większości przypadków ma jedynie charakter normy *lex generalis* (obowiązki wynikające z jego treści są konsumowane przez przepisy o charakterze *lex specialis*), precyzuje obowiązki nałożone przez inne przepisy prawa UE i nadaje im nowy kontekst systemowy. Jedynie w niektórych sytuacjach obowiązki nałożone na państwa członkowskie mogą wynikać wyłącznie z art. 4 ust. 3 TUE, choć interpretowanego w kontekście innych przepisów. Również w takim ujęciu zasada

lojalnej współpracy nie może więc być samoistną podstawą rozstrzygnięć sądowych (zob. M. Bącal, [w:] *Zasady prawa unijnego w VAT*, praca zbiorowa, Wolters Kluwer Polska 2013, s. 137 -138 i powołane tam orzecznictwo i literatura).

Z kolei, 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; dalej: „TFUE”) w *sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe.*

Środki tymczasowe to rozstrzygnięcia incydentalne wydawane przed rozstrzygnięciem co do istoty sporu. Są one ograniczone w czasie i mają na celu zachowanie istniejącego stanu rzeczy (środki konserwacyjne) lub stworzenie nowej, tymczasowej sytuacji (środki nowacyjne). Mają umożliwić skuteczne wyegzekwowanie roszczeń w późniejszym terminie (środki zabezpieczające) bądź uniknięcie poważnych i szkodliwych skutków (środki o charakterze regulacyjnym). Wniosek dotyczący środka tymczasowego, o którym mowa w art. 279, jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy zostaje złożony przez stronę występującą w sprawie toczącej się przed TSUE i odnosi się do tej sprawy. Skarga inicjująca główne postępowanie nie może być oczywiście niedopuszczalna lub źle uzasadniona (zob. W. Postulski, komentarz do art. 279 TFUE, [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tom III (art 223 -358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Wolters Kluwer Polska 2012, SIP Lex).

W świetle dotychczasowej praktyki TSUE wydanie orzeczenia o zastosowaniu środka tymczasowego możliwe jest w sytuacji spełnienia następujących przesłanek:

1. środek tymczasowy musi być pilny, a zatem konieczny do niedopuszczenia do powstania nagłej, poważnej i nieodwracalnej szkody;
2. uprawdopodobnienie roszczenia w sprawie głównej (*fumus boni iuris*);
3. muszą być należycie rozważone interesy stron i osób trzecich oraz interes UE.

W doktrynie wskazuje się, że wobec państwa członkowskiego UE w trybie art. 279 TFUE możliwe jest stosowanie następujących środków tymczasowych:

1. zawieszenie skuteczności przepisów krajowych;
2. zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniu prawa unijnego;
3. zobowiązanie państwa członkowskiego do powstrzymania się od określonych działań mogących stanowić naruszenie prawa unijnego.

Należy jednak zastrzec, że katalog niezbędnych środków tymczasowych nie stanowi *numerus clausus* i jest w dużej mierze zależny od uznania organu orzekającego w specyficznych okolicznościach danej sprawy.

W praktyce działania, zgodnie art. 160 Regulaminu proceduralnego TS, orzeczenia w przedmiocie stosowania środka tymczasowego wydają przede wszystkim Prezes (lub Wiceprezes) Trybunału, bądź też sędzia wyznaczony w trybie art. 13 Regulaminu. Przekazanie wniosku do rozpoznania składowi TSUE (art. 161 Regulaminu proceduralnego TSUE) następuje raczej wyjątkowo (zob. *ibidem*).

Problem konstytucyjny

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.

Zarzuty, które należy postawić wobec wyżej wskazanej normy polegają na tym, iż zobowiązuje ona państwo członkowskie UE, a więc i Rzeczpospolitą Polską, do wykonania środków tymczasowych, które odnoszą się do kształtu ustroju i

funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa, a w szczególności organu władzy sądowniczej, mimo tego że sprawy te nie zostały przekazane do gestii Unii Europejskiej i jej organów na podstawie umowy międzynarodowej, co jest warunkiem wykonywania danych kompetencji przez UE. Narusza to konstytucyjne zasady przekazywania kompetencji organizacji lub organowi międzynarodowemu, o których mowa w art. 90 Konstytucji RP i powoduje, że państwo będzie działać z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu. Przyznaje bowiem organom UE uprawnienie do decydowania w materii, która nie pozostaje w gestii Unii Europejskiej, lecz konstytucyjnie przynależna jest do sfery suwerennych decyzji państwa członkowskiego.

Analiza formalnoprawna.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

W rozumieniu tego przepisu ustalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, pytanie prawne może dotyczyć zgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, tj. aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą jej rozstrzygnięcia. Sąd może kwestionować każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzyganiu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Przedmiotem pytania prawnego mogą więc być zarówno przepisy prawa proceduralnego,

określające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych, mogą to być również przepisy kompetencyjne i ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa. Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu), a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna). Kontrola konstytucyjności wszczynana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Przedmiotem pytania prawnego może być więc wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu, o który sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia. Jednakże, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że sama relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Pytanie prawne jest bowiem instytucją, która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, a potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne. Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono [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: ustawa o TK)].

Oznacza to, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem sądu, powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd, a więc pytający sąd musi dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się

przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez sąd konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21; 15 września 2015 r., sygn. P 89/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 129; 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 44).

W przedmiotowej sprawie oczywiste jest spełnienie przesłanki podmiotowej, gdyż pytanie pochodzi od składu orzekającego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Pytanie dotyczy wątpliwości co do zgodności z Konstytucją normy prawnej wywiedzionej z postanowień TUE i TFUE, a więc jest pytaniem o konstytucyjność przepisów aktów normatywnych obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Poddane kontroli unormowania zajmują specyficzne miejsce w polskim porządku ustrojowym. Są bowiem zawarte w umowach międzynarodowych, na mocy których to umów państwo polskie przekazało organizacji międzynarodowej, tj. Unii Europejskiej, kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej tymi aktami wymagało zastosowania szczególnej procedury ratyfikacyjnej, przewidzianej w art. 90 Konstytucji RP. Okoliczności te nie powodują jednak wyłączenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności związanym z oceną konstytucyjności aktów normatywnych dotyczących procesu integracji europejskiej) jednoznacznie przyjmuje się, że przyznana sądowi konstytucyjnemu w *art. 188 pkt 1 Konstytucji właściwość do orzekania w sprawach »zgodności ustaw i umów międzynarodowych z*

Konstytucją» nie różnicuje wskazanych uprawnień Trybunału w zależności od trybu wyrażania zgody na ratyfikację. (...). Artykuł 188 pkt 1 Konstytucji ani inny przepis nie wyłącza bowiem tego typu umów z zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108).

Niniejsze pytanie prawne nie jest przy tym pytaniem o wykładnię czy sposób zastosowania prawa, gdyż chodzi o określenie relacji zgodności przepisów traktatowych z przepisami Konstytucji RP.

W orzecznictwie TK wskazywano, że przedmiotem sprawy może być przepis o każdym charakterze tj. proceduralnym, materialnoprawnym lub kompetencyjnym, który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepis, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. np.: postanowienia TK z dnia: 4 października 2010 r, sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24 oraz z dnia 9 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92).

W niniejszej sprawie, jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna, że kwestionowana norma jest niezgodna z przywołanymi wzorcami kontroli, wówczas sąd zadający pytanie prawne nie będzie związany zobowiązaniem do stosowania się do środków tymczasowych z art. 279 TFUE, dotyczących ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy publicznej w Polsce, a w szczególności nie będzie zobowiązany do przyjęcia istnienia stanu niedopuszczalności rozpoznania sprawy przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Jeśli natomiast Trybunał uzna, że wskazana norma jest konstytucyjna, wówczas Sąd Najwyższy będzie musiał wykonać zobowiązanie z niej wynikające, co przekłada się na brak możliwości rozpoznawania zawisłej przed nim sprawy przez tę Izbę Dyscyplinarną. Tym samym należy uznać, że spełniona jest funkcjonalna przesłanka pytania prawnego .

Należy więc stwierdzić, że jeśli sędziowie w orzekaniu są związani ustawami i Konstytucją (art. 178 ust. 1 Konstytucji), a norma prawna wywodzona z umowy międzynarodowej, mająca bezpośredni wpływ na przebieg postępowania sądowego, wyznacza im obowiązki, a jednocześnie norma ta budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, jedynym sposobem rozstrzygnięcia tych wątpliwości jest zadanie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego o zbadanie zgodności normy wynikającej z postanowień aktów prawa międzynarodowego z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego w takiej sprawie będzie miała wpływ na postępowanie toczące się przed sądem.

Wzorce kontroli

Punktem odniesienia oceny są art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 Konstytucji RP.

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis ustawy zasadniczej daje podstawę do rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują bezpośredniego, literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Rozumienie zawartej w tym przepisie klauzuli demokratycznego państwa prawnego wraz z zasadą praworządności, sprawiedliwości, godności człowieka, proporcjonalności, równości wobec prawa oraz prawa do sądu współtworzy dorobek konstytucyjny Trybunału Konstytucyjnego, zawierający zbiór norm stanowiących wzorce kontroli. Klauzula ta ma charakter „wielopiętrowy”. Na jej treść składa się szereg zasad, które nie zostały wprowadzić *expressis verbis* ujęte w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z dnia 4 stycznia 1999 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

W realiach niniejszej sprawy szczególne znacznie wydają się mieć następujące elementy, czy też zasady składające się na – i charakteryzujące zarazem – istotę pojęcia demokratycznego państwa prawnego na gruncie obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej, a mianowicie: zasada podziału władz; zasada istnienia zamkniętego i uporządkowanego systemu prawnego (źródeł prawa); zasada supremacji konstytucji nad innymi aktami normatywnymi; zasada suwerenności; zasada zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, w tym w stanowieniu prawa oraz zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. V. Serzhanova, E. Krzysztófik, *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89832/11_V_Serzhanova_E_Krzysztofik_Zasada_panstwa_prawa_w_polskim_systemie_pawnym.pdf).

Ważną normą wynikającą z art. 2 Konstytucji jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa. Ma ona podstawowe znaczenie i wyznacza ramy działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Z zasadą lojalności związana jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Z kolei, bezpieczeństwo prawne jest związane z pewnością prawa, a więc z przewidywalnością działań organów państwa (zob. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Pewność prawa jest to zespół cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4).

Związek z zasadą demokratycznego państwa prawa wykazuje również zasada legalizmu, wynikająca z art. 7 Konstytucji, który stanowi, że *organy władzy*

publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Legalizm stanowi jądro zasady państwa prawnego (zob. B. Banaszak, teza 7. do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32 – 33 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 68). Trybunał Konstytucyjny z tego przepisu ustawy zasadniczej wywodzi, że *kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać* (wyrok TK z dnia 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 sądowniczą (zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i przywołana tam literatura). W tym kontekście warto zwrócić na uwagę na pogląd P. Tulei, który – rozważając kwestię zawartego w art. 7 Konstytucji nakazu działania na podstawie i w granicach prawa – stwierdził, że ma on *charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków* (P. Tuleja, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:], *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 302). Organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów, bo w ten sposób może naruszyć nie tylko zasadę legalizmu, ale także zasadę podziału władzy. Podstawę prawną działania organu państwa w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP stanowią wszystkie akty powszechnie obowiązujące, o których mówi Rozdział III Konstytucji RP – Źródła prawa. Organ władzy publicznej zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do

wynikających z nich nakazów i zakazów (zob. *ibidem*, s: 304-305; W. Sokolewicz, M. Zubik, Komentarz do art. 7 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 251-252).

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*.

Piotr Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż *użyte w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie, w myśl którego Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza, że wszystkie akty prawne powinny być zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to aktów stanowienia 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 RP oznacza zakaz stanowienia norm prawnych niezgodnych z Konstytucją RP oraz nakaz konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. W pierwszej kolejności art. 8 ust. 1 adresowany jest do ustawodawcy. (...) naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z Konstytucją RP nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, nie uzasadnia stwierdzania takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Uzasadnienie to wynika zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności, jak i z zasad ustrojowych. Konsekwencją tak rozumianej zasady nadrzędności Konstytucji RP jest sposób ukształtowania kompetencji TK, charakteru i skutków jego orzeczeń. Szczególna moc Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji niekonstytucyjnych norm.*

Zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją RP stanowi tzw. negatywny aspekt zasady nadrzędności. Zasada ta ma również aspekt

pozytywny, wyrażający się nakazem konkretyzacji przepisów Konstytucji RP. Nakaz ten również skierowany jest przede wszystkim do ustawodawcy.

*Brak regulacji konstytucyjnej oznacza swobodę ustawodawcy w stanowieniu prawa oraz sposobie regulacji danej materii. Konstytucja RP w wielu przepisach odsyła wprost do regulacji ustawowej lub konieczność takiej regulacji wynika pośrednio z jej przepisów. (...) Zasada nadrzędności Konstytucji RP jest również skierowana do organów stosujących prawo, w szczególności do sądów (P. Tuleja, komentarz do art. 8 Konstytucji, [w:], *Konstytucja RP. Tom I ...*, red. M. Safjan, L. Bosek, op. cit., s. 313-316), które w przypadku powzięcia wątpliwości co do niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją są zobowiązane do uruchomienia procedury pytań prawnych do TK (art. 193 Konstytucji).*

W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym, który odnosi się do relacji prawo krajowe – prawo Unii Europejskiej. Najbardziej trafne ujęcie tej relacji było przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, wydanego w pełnym składzie Trybunału, gdzie zauważono, że *Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok sygn. K 18/04) i Traktatu z Lizbony (zob. wyrok K 32/09).*

Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

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. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97).

W orzeczeniu tym podkreślono, że Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny, jako że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji. Warto też odnotować wyraźny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (ibidem).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że nadrzędność Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przejawia się w kilku płaszczyznach.

Po pierwsze, proces integracji europejskiej związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym) ma oparcie w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę prawną w regulacjach konstytucyjnych. Jego ważność i skuteczność uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych

elementów procedury integracyjnej, w tym również – procedury przekazywania kompetencji.

Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego.

Po trzecie, przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji (ibidem).

W tym kontekście równie istotnym wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie jest art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, powiązany z zasadą suwerenności wynikającą z art. 4 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem, *Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*. Jak stwierdził B. Banaszak, art. 90 ust. 1 Konstytucji określa tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten nie zawiera słowa o suwerenności, chociaż z jego treści jednoznacznie wynika, że dotyczy on tej materii. Nie wskazuje też kompetencji, jakie mogą być przekazane. Z

tę, że przedmiotem przekazania mogą być kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach wynika, że państwo nie może wyrzec się suwerenności. Nie można przez ratyfikację z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP przekazać całości kompetencji jakiegoś organu (zob. B. Banaszak, Komentarz do art. 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis). W poglądach doktryny aprobatą zasady zachowania pierwszeństwa Konstytucji jest uważana za *conditio sine qua non* zachowania suwerenności państwa w warunkach integracji europejskiej (tak K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 174). Zauważa się przy tym, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmienia perspektywę patrzenia na zasadę najwyższej mocy prawnej Konstytucji (jej nadrzędności), lecz nie powoduje to zakwestionowania tej zasady (por. K. Działocha, komentarz do art. 8 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 22).

W przywołanym już wyroku o sygnaturze K 18/04, Trybunał zauważył, że *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 (...). 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 (op. cit.).*

Proces integracji europejskiej w istotny sposób dotyka więc kwestii dotyczących suwerenności państwa. Na tle rozwiązań konstytucyjnych należy przyjąć, że polski ustrojodawca przyjmuje jednolitość materialnej treści pojęć suwerenności narodu i suwerenności państwa. Wyrażona w art. 4 ust. 1 Konstytucji zasada władzy zwierzchniej Narodu (doktrynalnie określana jako zasada suwerenności Narodu) nie może być bowiem pojmowana w sposób abstrahujący od pojęcia suwerenności państwa. Pojęcia te można by przeciwstawić sobie jedynie wtedy, gdyby uznać, że państwo nie jest szczególną formą organizacji politycznej Narodu, lecz aparatem istniejącym „w oderwaniu” od Narodu. To drugie zapatrywanie – co oczywiste – nie znajduje żadnego uzasadnienia konstytucyjnego. To z kolei prowadzi do konstatacji, że brak jest podstaw różnicowania treści zasad suwerenności Narodu i suwerenności państwa. Jednocześnie należy podkreślić, że w świetle przepisów ustawy zasadniczej, w których występuje pojęcie suwerenności państwa (np. art. 104, art 108 czy art. 126 ust. 2 Konstytucji), suwerenność ta jawi się jako wartość konstytucyjna podlegająca szczególnej ochronie (*vide* – M. Florczak-Wątor, [w:], *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, C.H.BECK, s. 273, a także powołana tam literatura).

W literaturze wskazuje się, że współcześnie w prawie międzynarodowym suwerenność definiuje się jako cechę władzy państwowej, personifikującą państwo w stosunkach międzynarodowych. W takim rozumieniu suwerenność jest atrybutem państwa decydującym o posiadaniu przez to państwo podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz wyróżniającym państwo spośród innych podmiotów prawa międzynarodowego, takich jak np. organizacje międzynarodowe. Suwerenność w rozumieniu prawa międzynarodowego oznacza „kompetencję kompetencji” (określaną też jako „megakompetencja” albo „metakompetencja”), czyli pełną zdolność do określania przez państwo form, w jakich wykonywane są jego funkcje. Państwo może zatem określić formy realizacji swoich funkcji i zadań w ten sposób, że powierzy je częściowo do realizacji innym podmiotom, w tym

organizacjom i organom międzynarodowym (zob. *ibidem*, s. 263; por. też P. Chmielewski, *Suwerenność państwa we wspólnotowym porządku prawnym*, <http://www.psz.pl/168-archiwum/piotr-chmielewski-suwerennosc-panstwa-we-wspolnotowym-porzadku-prawnym>).

W doktrynie prawa międzynarodowego rozróżnia się dwa zasadnicze aspekty suwerenności: *Po pierwsze mówi się o tzw. suwerenności zewnętrznej (external sovereignty), określającej status państwa w stosunkach międzynarodowych. W tym znaczeniu suwerenność oznacza, że władza państwowa jest władzą najwyższą, która nie podlega żadnej innej władzy zewnętrznej, a zarazem jest władzą pierwotną, w tym sensie, że swoich uprawnień nie czerpie od żadnej innej władzy. Tak rozumiana suwerenność państwa jest chroniona normami prawa międzynarodowego, przede wszystkim zasadą suwerennej równości państw i zakazem użycia siły lub groźby jej użycia. Po drugie, mówi się o tzw. suwerenności wewnętrznej (internal sovereignty), odnoszącej się do swobody państwa w wykonywaniu kompetencji na swoim terytorium. Zgodnie z tym rozumieniem suwerenność państwa oznacza, iż jego kompetencja na danym terytorium jest wyłączna, pełna i samodzielna. Ten aspekt suwerenności chroniony jest przede wszystkim zakazem mieszania się społeczności międzynarodowej w sprawy wewnętrzne jej członków, choć jak wiadomo od zakazu tego prawo międzynarodowe dopuszcza liczne wyjątki. Dwa opisane powyżej aspekty suwerenności ujęte zostały w powszechnie znanej definicji tego pojęcia sformułowanej przez L. Ehrlicha, zgodnie z którą suwerenność państwa to »samowładność«, czyli prawna niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych i »całowładność«, czyli kompetencja normowania wszystkich stosunków wewnątrzpaństwowych* (M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 263).

Wpływ procesu integracji europejskiej na sferę suwerenności państwa nie jest jednolicie ujmowany w polskiej doktrynie prawa. Zdaniem niektórych autorów, przekazywanie kompetencji państwowych stanowi formę ograniczenia

suwerenności państw członkowskich. Według innych poglądów przekazywanie kompetencji stanowi jedynie formę ograniczenia wykonywania suwerenności (zob. *ibidem*, s. 264 i n. oraz powołana tam literatura). Za tym drugim poglądem opowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który, w powołanym wyroku z dnia 12 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09, odnosząc się do problemu kompetencji przekazanych przez państwo członkowskie na rzecz UE, stwierdził: *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. Państwa Członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, (...) pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi* (wyrok z dnia 12 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, *op. cit.*).

Suwerenność oznacza bowiem zdolność do decydowania przez państwo o sposobie wykonywania swoich kompetencji. To, czy kompetencje te państwo będzie wykonywać samodzielnie, czy też deleguje je na inne podmioty z punktu widzenia owej zdolności do decydowania („kompetencji kompetencji”) nie ma żadnego znaczenia. Jedynie wówczas, gdyby przekazanie kompetencji wiązało się z utratą zdolności do decydowania o sposobie ich wykonywania, a zatem z utratą owej „kompetencji kompetencji”, i miałoby przy tym nieodwracalny charakter, moglibyśmy mówić o utracie cechy definiującej państwo, czyli właśnie suwerenności (zob. *ibidem*; także M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 278).

Niezależnie od przyjętych ocen doktrynalnych, istota integracji europejskiej polega więc na przekazaniu – przynajmniej w kontekście funkcjonalnym –

kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej. W Konstytucji RP przekazanie to podlega regulacji art. 90, który określa formalne warunki przekazania kompetencji, a w połączeniu z innymi normami konstytucyjnymi – również materialne przesłanki dopuszczalności tego przekazania. W każdym z tych dwóch kontekstów art. 90 ustawy zasadniczej pełni też dwie funkcje. Z jednej strony umożliwia on bowiem uczestnictwo Rzeczypospolitej Polskiej w procesie integracji, zaś z drugiej – jest przepisem gwarantującym zachowanie suwerenności państwa polskiego w przebiegu tego procesu.

W wielokrotnie powoływanym w niniejszym pytaniu prawnym wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, Trybunał Konstytucyjny sformułował zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. W judykacie tym Trybunał Konstytucyjny podtrzymał i rozwinął funkcjonujący w jego orzecznictwie pogląd (wyrażony zwłaszcza w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 11 maja 2005 r. 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, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem (op. cit.).*

Trybunał podkreślił też, iż zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie 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 przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami

zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej (zob. *ibidem*). Powołując się na poglądy L. Garlickiego i K. Wojtyczka, Trybunał wskazał, że *konkretyzacją tej zasady jest właśnie wykluczenie nadaniu przekazania kompetencji „charakteru uniwersalnego”, a zarazem zakaz przekazania „w całości kompetencji najważniejszych” (...), a ponadto uzależnienie przekazania kompetencji od dochowania specjalnej procedury określonej w art. 90 Konstytucji. Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. W doktrynie podkreślono, że „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 (...) (ibidem).*

Odnosząc się do innych aspektów przekazywania kompetencji Trybunał podniósł, iż *nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania (ibidem).* Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypominał, że wielokrotnie podkreślał w swoim 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«.* Jako wyjątek od zasady niepodległości i suwerenności państwa (...) *przekazywanie kompetencji nie może być interpretowane rozszerzająco (ibidem).* 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. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałoby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych, zwłaszcza przez dopuszczenie możliwości przekazania kompetencji innemu podmiotowi aniżeli organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, ewentualnie objęcie zakresem kompetencji przekazanych uprawnienia do uznania za przekazane kompetencji nieobjętych przekazaniem. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej (ibidem).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał też swe stanowisko wyrażone w uzasadnieniu powołanego wyroku o sygn. K 18/04, zgodnie z którym ani art. 90 ust. 1, ani art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności, unormowania te nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w takim zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Trybunał zastrzegł, że taka modyfikacja zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie, są możliwe jedynie w drodze zawarcia umowy międzynarodowej, pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa (jeżeli nie zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy). Tego rodzaju zmiany zawsze pociągają za sobą konieczność zatwierdzania zmodyfikowanego lub rozszerzonego zakresu przekazanych kompetencji przy zastosowaniu szczególnego trybu określonego w art. 90 Konstytucji (zob. *ibidem*).

Trybunał podkreślił też, że zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie 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 przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej (zob. *ibidem*).

Skoro – zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej – przekazanie kompetencji organów władzy państwowej może obejmować jedynie „niektóre sprawy”, a zakres przekazanych na mocy Traktatu akcesyjnego kompetencji jest ściśle określony, to nie może być tak, że poprzez działania i akty organów unijnych, już po akcesji do Unii Europejskiej, dochodzi do zmiany reguł gry i rozszerzenia kompetencji, którymi dysponuje Unia Europejska z pominięciem konstytucyjnej procedury przekazania kompetencji.

Należy podkreślić, że identyczne stanowisko w tej kwestii jest powszechnie prezentowane w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególnie stanowczo i precyzyjnie wyartykułowane ono zostało w wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r. w sprawie *Maastricht*, w którym ów Trybunał jednoznacznie wskazał, że jedynym źródłem kompetencji jest ustawa zasadnicza, zaś UE korzysta tylko z takich kompetencji, jakie zostały jej przekazane przez państwa członkowskie. W przeciwieństwie bowiem do suwerennych państw członkowskich UE nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji. Zasada kompetencji powierzonych nie wyklucza wprawdzie interpretowania postanowień Traktatów, których treścią jest przyznanie wspólnotowych zadań lub kompetencji, w świetle celów tych Traktatów, jednak cele te nie stanowią wystarczającej podstawy do

konstruowania nowych zadań i kompetencji ani do rozszerzania zadań i kompetencji powierzonych. FTK podkreślił również, że przekazanie kompetencji nie ma też charakteru bezwzględne, ponieważ możliwe jest ponowne przejęcie kompetencji przez państwa członkowskie. W tym stanie rzeczy UE nie posiada kompetencji samodzielnych, ale „dzierżawi” je od państw członkowskich. Trybunał zaznaczył bowiem, że Niemcy są jednym z „panów traktatów”, swoje związanie Traktatem zawartym „na czas nieokreślony” opierają na woli długofalowego członkostwa, które w ostateczności mogłoby jednak zostać zniesione przez akt przeciwny. Tym samym RFN zachowuje charakter państwa suwerennego z mocy własnego prawa oraz status suwerennej równości z innymi państwami. FTK zaakcentował także, że granice powierzenia kompetencji UE kończą się w miejscu, powyżej którego państwa traciłyby swoją tożsamość konstytucyjną (wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 12 października 1993 r., sygn. 2 BvR 2134/92 i 2159/92, BVerfGE 89; zob. też *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny 2006, s. 79-82).

Powyższe oceny zostały potwierdzone przez FTK po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. W szczególności, w wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r. *Lissabon*, niemiecki sąd konstytucyjny przyjął, że konstytucja RFN nie upoważnia niemieckich organów państwowych do przekazywania suwerennych uprawnień w sposób, który pozwalałby w drodze ich sprawowania na samodzielne tworzenie dalszych kompetencji. Zabrania ona przekazywania kompetencji do określania kompetencji. Dlatego też zasada kompetencji przyznanych jest nie tylko zasadą prawa europejskiego (art. 5 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie; art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Traktatu Lizbońskiego), lecz obejmuje również – tak jak i obowiązek Unii Europejskiej do poszanowania tożsamości narodowej Państw Członkowskich (art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 4 ust. 2 pkt 1 Traktatu Lizbońskiego) – konstytucyjne zasady państw członkowskich. FTK podkreślił

wówczas, że z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego Republika Federalna Niemiec pozostanie suwerennym państwem. W szczególności chroniona będzie nadal w jej substancji niemiecka władza państwowa. Podział i rozgraniczenie kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich odbywać się będzie zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych i dalszych materialnoprawnych mechanizmów zabezpieczających, w szczególności zasad wykonywania kompetencji. W ten sposób kontrolowane i odpowiedzialne przekazywanie suwerennych uprawnień na Unię Europejską nie jest kwestionowane przez poszczególne zapisy Traktatu Lizbońskiego (wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. 2 BvE 2/08 i inne, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html).

Analiza zgodności.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że już w chwili tworzenia Wspólnot podział kompetencji między nimi a państwami członkowskimi uregulowany został zgodnie z zasadą enumeratywnego upoważnienia jednostkowego. Oznacza to, że tak w przeszłości, jak i obecnie, Unia posiada tylko takie kompetencje, które zostały jej wyraźnie przyznane w traktatach założycielskich w wersji aktualnie obowiązującej. Zasada ta jest obecnie sformułowana w art. 5 TUE, stanowiącym, iż: *Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.* Państwa członkowskie mogą ten katalog kompetencji w każdej chwili ograniczyć bądź poszerzyć w drodze zmiany traktatów, co jest wyrazem przedstawionej już zasady zachowania „kompetencji kompetencji” i tym samym zasady zachowania suwerenności w rozumieniu prawa międzynarodowego. Z przywołanej zasady enumeratywnego upoważnienia jednostkowego wynika również, iż państwa zachowują wyłączność wobec

kompetencji nieprzekazanych na rzecz Unii. W zakresie realizacji kompetencji własnych swoboda państw nie jest jednak absolutna. Są one bowiem związane zasadami prawa wspólnotowego, takimi jak zakaz dyskryminacji, wymóg zapewnienia swobodnego przepływu towarów, usług i osób, wymóg zapewnienia konkurencji na rynku wspólnotowym czy wymóg prowadzenia wspólnej polityki handlowej. Ograniczenia w zakresie wykonywania przez państwa członkowskie kompetencji własnych, nieprzekazanych na rzecz Wspólnoty, wynikają natomiast przede wszystkim z zasady lojalności (solidarności), zakazującej podejmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów Traktatu. Z kolei, ograniczenia w zakresie realizacji przez Unię Europejską kompetencji przekazanych jej przez państwa członkowskie wynikają przede wszystkim z zasady pomocniczości. Wyraża ją również art. 5 TUE, zgodnie z którym *„w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii* (M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 265).

Trzecią fundamentalną zasadą ustroju Unii jest zasada proporcjonalności (art. 5 TUE). Z zasady tej wynika nie tylko zakaz nadmiernej ingerencji w sferze praw podstawowych, ale na szczeblu związku państw służy również ograniczeniu intensywności regulacji dokonywanych przez Unię w celu ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE, w tym ochrony zadań i kompetencji ich parlamentów przed nadmierną ingerencją ze strony regulacji europejskich. Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie do wszystkich działań Unii – zarówno w sferze kompetencji wyłącznych, jak i w sferze pozostałych kompetencji (zob. J. Maliszewska-Lenartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w*

europejskim prawie wspólnotowym, Studia Europejskie, nr 1/2006; Relacje między prawem konstytucyjnym.., op. cit., s. 81).

Wynikający z poddanego kontroli w niniejszej sprawie art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE obowiązek państwa członkowskiego do podejmowania wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii musi być natomiast analizowany w kontekście całego procesu integracji, w tym także z perspektywy spełnienia warunków przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach.

Ratyfikując Traktat akcesyjny, a następnie Traktat z Lizbony, Rzeczpospolita Polska, działając w oparciu o uregulowania art. 90 Konstytucji, przekazała Unii Europejskiej wykonywanie kompetencji określonych w tych Traktatach. Oceny, dokonane tak w toku procedury ratyfikacyjnej, jak i w ramach kontroli konstytucyjności norm traktatowych, przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny (przede wszystkim w powołanych sprawach o sygn. K 18/04 i K 32/09), jednoznacznie wskazywały na to, że przekazanie tych kompetencji nastąpiło w zakresie i na zasadach zgodnych z przepisami polskiej ustawy zasadniczej. W zakresie przekazanych wówczas kompetencji z całą pewnością nie mieściło się natomiast przekazanie Unii Europejskiej jakichkolwiek istotnych kwestii dotyczących organizacji i funkcjonowania organów państwa, a w szczególności organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a to z dwóch powodów.

Po pierwsze, doktryna prawa europejskiego, a także praktyka organów Unii, w tym również judykatura TSUE, nie dawały żadnych podstaw do kwestionowania, że kompetencje w tym zakresie należą do wyłącznych kompetencji państwa członkowskiego. Konstatacja taka jednoznacznie wynika z przedstawionej zasady enumeratywnego upoważnienia jednostkowego, determinującej podział kompetencji między Unią (Wspólnotą) a państwami członkowskimi (zob. M.

Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 263, która powołuje się na: K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law*, s. 88). Nawet w najnowszym orzecnictwie TSUE przyjmuje się przy tym, że organizacja wymiaru sprawiedliwości co do zasady należy do kompetencji państwa członkowskiego. Zakres kompetencji TSUE do oceny spełnienia przez państwa członkowskie obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii nigdy nie został określony literalnie w treści Traktatów, lecz został wyinterpretowany dopiero w ostatnim czasie w drodze aktywności orzeczniczej Trybunału Luksemburskiego (zob. np. wyrok TSUE z dnia 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 Służba prawna Rady Unii Europejskiej, *Opinia 10296/14 z 14 maja 2014 roku*, pkt 28).

Po drugie, Rzeczpospolita Polska nie mogłaby, bez naruszenia norm Konstytucji, przekazać Unii Europejskiej uprawnień do ingerowania w ustrój i funkcjonowanie konstytucyjnego organu państwa, a w szczególności organu władzy sądowniczej, a tym samym wyrazić zgodę na poddanie tych kwestii kognicji TSUE. Zgodnie z przedstawionymi już konstytucyjnymi zasadami przekazywania kompetencji, uprawnienia do decydowania o organizacji i funkcjonowaniu aparatu państwa, w tym organów władzy sądowniczej, nie mogłyby bowiem zostać przekazane UE bez naruszenia zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej.

Należy podkreślić, że w polskiej doktrynie konstytucyjnej powszechnie przyjęty jest pogląd, iż akcesja do UE nie pozbawiła Rzeczypospolitej Polskiej swobody kształtowania struktur publicznych wykonujących zobowiązania wynikające z prawa unijnego, gdyż *fakt członkostwa w Unii Europejskiej nie pozbawia państw członkowskich prawa do decydowania o swojej organizacji wewnętrznej* (W. Postulski, *Sądy państw członkowskich jako sądy wspólnotowe*, [w:]

Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, red. A. Wróbel, Warszawa 2005, s. 472 i n.).

Co do ustroju wymiaru sprawiedliwości przyjmuje się istnienie szczególnej zasady „autonomii organizacyjnej sądów krajowych”, oznaczającej, że kompetencje w tym zakresie pozostają w gestii państwa członkowskiego (zob. P. Kapusta, *Sąd krajowy jako sąd unijny*, [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/64552>, s. 230).

Jak trafnie zauważył C. Mik, to właśnie w domenie prawa krajowego pozostają więc kwestie, czy *państwo stworzyło jakiś organ sądowy lub nie, że umieściło go w takim, a nie innym miejscu hierarchii systemu sądownictwa lub też formalnie poza nim, że powierzyło mu takie, a nie inne kompetencje (właściwość), nakazało mu funkcjonować tak, a nie inaczej* (C. Mik, *Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, Przegląd Prawa Europejskiego 1997, nr 1, s. 21; cyt. za: P. Kapusta, *op. cit.*, s. 231).

W identycznym duchu wypowiedział się też niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r., zapadłym w powołanym wyroku sprawie o sygn. 2 BVE 2/08 i in. W judykacie tym FTK jednoznacznie wskazał, że kwestie dotyczące organizacji krajowego wymiaru sprawiedliwości – co do zasady – pozostają w sferze kompetencji własnych państw członkowskich Unii Europejskiej. W ocenie niemieckiego sądu konstytucyjnego, zasady tej nie może zmienić wynikające z prawa wspólnotowego zobowiązanie tych państw do zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił bowiem, że mimo istnienia tego obowiązku, kompetencje państw członkowskich w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości

(w tym także w kwestiach obsady personalnej i finansowania sądownictwa) pozostają nietknięte (zob. uzasadnienie wyroku Drugiego Senatu FTK z dnia 30 czerwca 2009 r., sygn. 2 BvE 2/08 ,*op. cit.*, pkt 368)

Podobna wypowiedź FTK miała miejsce także w 2019 r. Odnosząc się wówczas do zakresu obowiązków państwa członkowskiego (a więc i zakresu „lustrzanej” kompetencji UE) wynikającego z art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE, niemiecki Trybunał wskazał, że *„należy również wziąć pod uwagę, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości ma prawo do tolerancji błędów (...). Ta niezbędna swoboda działania, która wiąże się z przydzielaniem zadań na mocy art. 19 ust. 1 zdanie 2 Traktatu UE, kończy się jednak tam, gdzie wykładnia traktatów nie jest już zrozumiała, a zatem jest obiektywnie samowolna. Gdyby Europejski Trybunał Sprawiedliwości przekroczył tę granicę, jego działanie nie byłoby już uzasadnione w art. 19 ust. 1 zdanie 2 Traktatu UE, a jego decyzji w odniesieniu do Niemiec, brakowało by minimum stopnia legitymacji demokratycznej, wymaganej na podstawie art. 23 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 20 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej (...). Jednakże przyjęcie oczywistego przekroczenia kompetencji nie zakłada, że nie ma rozbieżnych poglądów prawnych w tej kwestii. (...) „Oczywistość” przekroczenia kompetencji może zajść również wtedy, gdy będzie wynikać ze starannej szczegółowo uzasadnionej interpretacji (wyrok FTK z dnia 30 lipca 2019 r., 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, nb.151,152, https://www.bundesverfassungsgericht.de/Sharedocs/Entscheidungen/DE/2019/07/rs20190730_2bvr168514.html;dostęp w dniu 8 kwietnia 2020 r.).*

Kwestionowana norma, wywodzona z art. 4 ust. 3 i art. 279 TFUE zobowiązuje jednak wszystkie państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolitą Polską, do wykonania środków tymczasowych, które odnoszą się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnego organu tego państwa, a w szczególności organu władzy sądowniczej, mimo że sprawy te nie zostały przekazane do gestii Unii

Europejskiej i jej organów na podstawie umowy międzynarodowej, co jest warunkiem wykonywania danych kompetencji przez UE. Zasada lojalnej współpracy jest bowiem traktowana zarówno jako jedna z podstaw obowiązku zapewnienia skutecznych środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem Unii, jak też jako jedna z podstaw obowiązku przestrzegania przez państwo członkowskie rygorów procedury wynikającej art. 258 TFUE, a co za tym idzie i obowiązku wykonania środka tymczasowego określonego w art. 279 TFUE.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że przedstawiony wyżej stan pozostaje w jaskrawej sprzeczności z przewidzianymi przez polskiego ustrojodawcę zasadami przekazywania kompetencji organizacjom międzynarodowym. Odnosząc się do tych uregulowań w kontekście materialnego zakresu tego przekazania należy podkreślić, 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. Tym samym, w żadnych okolicznościach nie mogłyby one zostać przekazane bez naruszenia Konstytucji RP.

Arbitralne rozszerzenie przez UE zakresu normatywnego traktatowych norm kompetencyjnych pozostaje przy tym w pełnej antynomii z uregulowaniami przewidzianymi w art. 90 ust. 1 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że dopuszczalne jest przekazanie jedynie niektórych kompetencji i wyłącznie w drodze ratyfikowanej w szczególnym trybie umowy międzynarodowej. W świetle przedstawionych już, jednoznacznych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, nie jest dopuszczalne przyjęcie koncepcji dorozumianego lub blankietowego przekazania kompetencji czy też dookreślenia przez UE zakresu kompetencji przekazanych jej uprzednio przez Rzeczpospolitą Polską Traktatem akcesyjnym i Traktatem z Lizbony.

Jeśli zatem z normy zrekonstruowanej z Traktatów, wynika, że środki tymczasowe, o których mowa w art. 279 TFUE mają odnosić się do spraw, które nie należą do kompetencji Unii Europejskiej lub jej organów, a z istoty swej mieszczą się w elementach tożsamości konstytucyjnej i świadczą o suwerenności państwa członkowskiego, to regulacja taka i wynikające z niej zobowiązania są niezgodne z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

Jest oczywiste, że funkcjonowanie takiej normy w polskim porządku ustrojowym narusza zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej, gdyż norma ta zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską i wszystkie jej organy do działania wbrew zasadom określonym w akcie o najwyższej mocy prawnej, tj. w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Wykonanie środka tymczasowego, polegającego na ingerencji w ustrój lub funkcjonowanie konstytucyjnego organu państwa jest oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem ustrojowym, który wyłącza możliwość przekazania tego rodzaju kompetencji (tj. decydowania o zastosowaniu środka w takim zakresie) organizacji międzynarodowej.

W ten sposób dochodzi do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, albowiem kontrolowana w niniejszej sprawie norma pozostaje w opozycji do szeregu elementów (zasad), których przestrzeganie jednoznacznie warunkuje uznanie Rzeczypospolitej Polskiej za takie właśnie państwo. Po pierwsze, elementami takim są same w sobie zasada nadrzędności (supremacji) Konstytucji nad innymi aktami prawnymi oraz zasada suwerenności. Po drugie, funkcjonowanie normy prawnej nie znajdującej oparcia konstytucyjnego pozostaje w jaskrawej sprzeczności z zasadą istnienia zamkniętego i uporządkowanego systemu źródeł prawa. Po trzecie, obowiązywanie normy o takiej treści ustrojowej pozostaje w opozycji do zasad tworzenia prawa, stanowiącego domenę władzy ustawodawczej, której organy składają z przedstawicieli Narodu. Ponadto, w zakresie dotyczącym władzy sądowniczej, nie można bagatelizować wpływu normy dotyczącej

bezpośrednio funkcjonowania sądów na niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Wszystkie te okoliczności powodują, że nie można uznać za spełniony warunek zapewnienia jednostce przez państwo bezpieczeństwa prawnego, wszak właściwe rozwiązania ustrojowe i prawidłowe funkcjonowanie organów państwa, w tym organów władzy sądowniczej, jest jednym z elementów gwarantujących to bezpieczeństwo.

Norma prawna będąca przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie pozostaje też w kolizji z zasadą legalizmu, która wchodzi w skład pojęcia demokratycznego państwa prawnego, ale jest też odrębną zasadą ustrojową, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Normy nakazujące działanie sprzeczne z Konstytucją RP, która jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzą bowiem wprost do naruszenia reguły, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek wykonania środka tymczasowego polegającego na ingerencji w ustrój lub funkcjonowanie konstytucyjnego organu państwa, a zwłaszcza organu władzy sądowniczej, stanowiłby wykonanie kompetencji, które nie jest określona w aktach prawa powszechnie obowiązującego i nie może tworzona w drodze domniemania lub przyjęcia zasady nadrzędności prawa UE nad normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Sądu Najwyższego należy więc uznać, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

Zagadnienia końcowe

Sąd Najwyższy uznał za celowe zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wyznaczyć przedstawiciela Sądu Najwyższego w tym postępowaniu na podstawie art. 42 pkt 4 i art. 43 ust. 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. *o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* w osobie Sędziego Sądu Najwyższego - Małgorzaty Bednarek.