RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 10.11. 2021 r.

1001-8.TK.39.2021

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

1) **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 w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, jest niezgodny z art. 2, art. 4 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP;**

2) **art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201), stanowiącego Protokół (nr 3) do Traktatu wskazanego w punkcie 1, w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych**

organów Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego

Obecnie nie budzi już wątpliwości, że w ramach swojej kognicji, polski Trybunał Konstytucyjny może oceniać traktaty stanowiące prawo pierwotne Unii Europejskiej – w ramach kompetencji określonych w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP. Normatywna treść wspomnianych umów odtwarzana jest nie tylko z jej literalnego brzmienia, ale przy uwzględnieniu dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE"), w kontekście jego wyłącznej kompetencji do wykładni prawa Unii (zob. wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. P 7/20, OTK ZU serii A/2021, poz. 49 pkt 6.2). W przywołanym orzeczeniu uwzględniono treść przedmiotu kontroli, którą nadano mu w procesie stosowania prawa przez Trybunał w Luksemburgu, co wpisuje się w dotychczasowe orzecznictwo polskiego sądu konstytucyjnego (zob. wyroki TK z dnia: 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165, 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81).

Przedmiot kontroli

Artykuł 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") stanowi następująco:

W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe.

Celem przepisu jest wprowadzenie do procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE") środka ochrony prawnej,

który w szczególnych sytuacjach ma zagwarantować określone ukształtowanie stosunku prawnego jaki zawisł w sprawie głównej, w sytuacji, gdy takie utrzymanie *status quo* jest konieczne. W doktrynie wyróżnia się trzy przesłanki stosowania środków tymczasowych: 1) dopuszczalność skargi i jej należyte uzasadnienie; 2) konieczność środka, jeśli chodzi o niedopuszczenie do powstania nagłych, poważnych i nieodwracalnych szkód, oraz 3) należyte rozważenie interesów stron i osób trzecich oraz interesów Unii (zob. W. Postulski, komentarz do art. 279, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III. Art. 223-358*, [red.] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, WKP 2021, SIP LEX, teza 279.5.4.). Jak podkreśla się w orzecznictwie TSUE, *celem postępowania w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia, tak aby uniknąć luk w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał* (postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r., w sprawie C-441/17, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2017:877, pkt 94). Jednocześnie jednak orzeczenie w przedmiocie analizowanych środków nie może przesądzać przyszłego orzeczenia co do istoty, pozbawiając je skuteczności (zob. postanowienie z dnia 17 maja 1991 r., C-313/90 R, *CIRFS i in./Komisja*, , EU:C:1991:220, pkt 24).

Jak się zdaje, lapidarność analizowanego przepisu doprowadziła TSUE do wniosku o otwartym katalogu środków tymczasowych, jakie może on orzec w ramach spraw, które rozpoznaje. W ocenie TSUE, *artykuł 279 TFUE przyznaje zatem Trybunałowi kompetencję do zarządzenia jakiegokolwiek środka tymczasowego, który Trybunał uzna za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia* (postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r., w sprawie C-441/17, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2017:877, pkt 97). Analiza orzeczeń TSUE dokonana w piśmiennictwie pozwoliła na egzemplifikacyjne usystematyzowanie środków tymczasowych. Wyróżnia się: *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; 4) nałożenia na instytucje UE obowiązku określonego zachowania się; 5) zakazanie instytucji UE określonego zachowania się; 6) zawieszenie skuteczności prawa UE innego niż kwestionowane w skardze głównej; 7) zwolnienie strony z określonych obowiązków/przyznanie określonych uprawnień; 8) złożenie na stronę określonych obowiązków (W. Postulski, komentarz do art. 279, *op. cit.*, teza 279.5.5). Jednocześnie podkreśla się, że luksemburski Trybunał nie jest związany wnioskiem w przedmiocie środków tymczasowych, nie tylko co do konieczności ich stosowania, ale również odnośnie do rodzaju postulowanego środka (tamże, teza 279.5.6).

W ostatnich latach TSUE rozszerzył katalog środków tymczasowych. Trybunał w Luksemburgu wyszedł bowiem z założenia, że (…) *sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien upewnić się, że środki, które zamierza zarządzić, są wystarczająco skuteczne dla osiągnięcia ich celu. Właśnie dlatego art. 279 TFUE przyznaje temu sędziemu szeroką swobodę oceny, przy dokonywaniu której jest on w szczególności uprawniony, mając na względzie okoliczności każdego indywidualnego wypadku, do określenia przedmiotu i zakresu wnioskowanych środków tymczasowych, a także – o ile uzna to za stosowne – do przyjęcia, ewentualnie z urzędu, jakiegokolwiek środka uzupełniającego mającego zapewnić skuteczność zarządzonych przez niego środków tymczasowych. W szczególności sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien być w stanie zapewnić skuteczność nakazu skierowanego do strony na podstawie art. 279 TFUE, przyjmując jakikolwiek środek mający na celu zapewnienie przestrzegania przez tę stronę postanowienia*

w przedmiocie środków tymczasowych (postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r., w sprawie C-441/17, *Komisja p. Polsce*, pkt 99-100). W ten sposób TSUE doszedł do przekonania, że jeśli – orzeczony postanowieniem w przedmiocie środków tymczasowych – nakaz określonego zachowania nie jest przestrzegany przez stronę, do której jest skierowany, można obwarować jego wykonanie nałożeniem kary pieniężnej (tamże). W ocenie TSUE, [z]*e względu na to, że perspektywa nałożenia kary pieniężnej w podobnym wypadku przyczynia się do odwiedzenia danego państwa członkowskiego od nieprzestrzegania zarządzonych środków tymczasowych, wzmacnia ona skuteczność tych środków i tym samym gwarantuje pełną skuteczność ostatecznego orzeczenia, mieszcząc się w ten sposób w pełni w ramach celu art. 279 TFUE.*(...) *W konsekwencji środek o charakterze akcesoryjnym przewidujący nałożenie kary pieniężnej w wypadku nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie zarządzonych środków tymczasowych objęty jest zakresem zastosowania art. 279 TFUE* (tamże, pkt 105 i 108).

Niemniej, w sprawie C-441/17, *Komisja p. Polsce* powyższe rozważania przybrały o tyle teoretyczny charakter, o ile faktycznie nie doszło do wydania postanowienia o nałożeniu kary pieniężnej, a jedynie uprzedzenia o możliwości jej nałożenia, w razie niezastosowania się do innych środków tymczasowych. Pierwszym zaś postępowaniem, w którym zdecydowano się na skorzystanie z nowego środka była sprawa C-121/21, *Republika Czeska p. Polsce* ze skargi na podstawie art. 259 TFUE o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej przez Republikę Czeską w dniu 26 lutego 2021 r. W ramach tego postępowania, w pierwszej kolejności, Wiceprezes Trybunału wydała postanowienie z dnia 21 maja 2021 r., w którym nakazała Polsce, natychmiast i do chwili ogłoszenia wyroku kończącego sprawę C-121/21, zaprzestania wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów (Polska)

[ECLI:EU:C:2021:420]. Jednak już kolejnym postanowieniem w tej sprawie, na wniosek Republiki Czeskiej, Wiceprezes TSUE zobowiązała Polskę do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 000 EUR dziennie, począwszy od dnia doręczenia postanowienia aż do chwili, w której Polska zastosuje się do treści wspomnianego postanowienia z dnia 21 maja 2021 r. (ECLI:EU:C:2021:752). Z kolei najnowszym postanowieniem z dnia 27 października 2021 r., w sprawie C-204/21 R, *Komisja p. Polsce*, Wiceprezes TSUE zobowiązał Polskę do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie, licząc od dnia doręczenia Rzeczpospolitej Polskiej niniejszego postanowienia do dnia, w którym to państwo członkowskie wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r. (ECLI:EU:C:2021:878). W ten sposób w orzecznictwie TSUE ukształtowany został materialny zakres stosowania środków tymczasowych w oparciu o art. 279 TFUE.

Zgodnie z art. 39 Statutu: *Stosując procedurę doraźną, określoną w regulaminie proceduralnym, która, w niezbędnym zakresie, może różnić się od postanowień niniejszego Statutu, prezes Trybunału Sprawiedliwości może rozstrzygać wnioski o zawieszenie wykonania, zgodnie z artykułem 278 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i artykułem 157 Traktatu EWEA, o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z artykułem 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej albo o zawieszenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z akapitem czwartym artykułu 299 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub akapitem trzecim artykułu 164 Traktatu EWEA.*

Uprawnienia, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą być wykonywane przez wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym.

W razie wystąpienia przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez prezesa i wiceprezesa zastępuje ich inny sędzia zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym.

Postanowienie prezesa lub sędziego, który go zastępuje, jest tymczasowe i w żadnym wypadku nie przesądza orzeczenia Trybunału co do istoty sprawy.

Procedura stosowania środków tymczasowych nie wynika z samych traktatów, lecz reguluje ją statut TSUE, który zgodnie z art. 281 TFUE, określony jest w odrębnym protokole w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201; dalej: „Statut TSUE lub Statut"). Stosownie do tego przepisu, Statut podlega zmianie przez Parlament Europejski i Radę, które stanowią w zwykłej procedurze prawodawczej, za wyjątkiem postanowień tytułu I. i art. 64 Statutu, które są wyłączone z możliwości zmian w tym trybie. Jakkolwiek zatem artykuł 279 TFUE uprawnienie do stosowania środków tymczasowych przyznaje samemu TSUE, to już Statut luksemburskiego Trybunału, który w tym zakresie może być zmieniony zwykłą procedurą ustawodawczą, ceduje wspomnianą kompetencję na organy tegoż Trybunału (Prezesa lub Wiceprezesa), a nawet na pojedynczego sędziego. Jeśli dodać do tego okoliczność, że orzecznictwo TSUE stale rozszerza zobowiązania państw członkowskich, a w konsekwencji, uprawnienia nadzorcze i *quasi*-prawodawcze organów Unii, które wynikać mają chociażby z art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE [zob. – tytułem przykładu – wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r., sprawa C-487/19, *W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – powołanie)*, ECLI:EU:C:2021:798, pkt 89], to otrzymujemy taki zakres normatywny art. 39 Statutu, który upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tegoż Trybunału do rozstrzygania o zastosowaniu środków tymczasowych zgodnie

z art. 279 TFUE, odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Egzemplifikacją takiego zakresu normatywnego art. 39 Statutu jest chociażby postanowienie Wiceprezes Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21, *Komisja p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593), na mocy którego doszło do zawieszenia ustawowych przepisów o charakterze ustrojowym, w tym będących podstawą funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Z kolei, w wydanym w tej samej sprawie postanowieniu Wiceprezesa TSUE z dnia 6 października 2021 r., oddalającym wniosek o uchylenie postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. wprost wskazano, że (…) *wiceprezesowi Trybunału przysługuje właściwość do orzekania w sprawie wszelkich wniosków w przedmiocie środków tymczasowych lub też, gdy ze względu na szczególne okoliczności uzna on, że dany wniosek wymaga przekazania go składowi orzekającemu, do przekazania takiego wniosku Trybunałowi (postanowienie wiceprezes Trybunału z dnia 20 września 2021 r., Republika Czeska/Polska, C-121/21 R, EU:C:2021:752, pkt 10). Wynika z tego, że to wyłącznie do wiceprezesa Trybunału należy dokonanie w każdym konkretnym przypadku oceny tego, czy złożone do niego wnioski w przedmiocie środków tymczasowych wymagają przekazania ich Trybunałowi celem przydzielenia ich składowi orzekającemu (postanowienie wiceprezes Trybunału z dnia 20 września 2021 r., Republika Czeska/Polska, C-121/21 R, EU:C:2021:752, pkt 11)* [ECLI:EU:C:2021:834, pkt 6-7].

Co więcej, asumptem do zainicjowania procedury zakończonej postanowieniem Wiceprezesa TSUE z dnia 6 października 2021 r. był wniosek Rządu RP o uchylenie poprzedniego postanowienia tymczasowego z uwagi na nową okoliczność jaką było wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. P 7/20, w dniu 14 lipca 2021 r. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej

(Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; Dz. Urz. UE C 202/1 z dnia 7 czerwca 2016 r.; dalej jako: „TUE") w związku z art. 279 TFUE w zakresie, w jakim TSUE nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji. Odnosząc się do tej okoliczności, Wiceprezes TSUE wskazała, że [o]*koliczność, że krajowy trybunał konstytucyjny stwierdza, iż takie środki* [tymczasowe – przyp. wł.] *są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym danego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie wpływa na ocenę zawartą w poprzednim punkcie. Wystarczy bowiem przypomnieć, iż zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii okoliczność, że państwo członkowskie powołuje się na przepisy prawa krajowego, nawet jeśli są one rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii (wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România" i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 245 i przytoczone tam orzecznictwo). Z powyższego wynika, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi „zmiany okoliczności" w rozumieniu art. 163 regulaminu postępowania, która mogłaby podważyć ocenę zawartą w postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r.* (postanowienie Wiceprezes Trybunału z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-204/21, *Komisja p. Polsce*, pkt 23-25).

Treść kwestionowanej normy potwierdza stanowisko wiceprezesa TSUE wyrażone w postanowieniu wiceprezesa TSUE z dnia 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, mającej za przedmiot wniosek Komisji Europejskiej o zastosowanie, na podstawie art. 279 TFUE, środka tymczasowego, złożony

w dniu 7 września 2021 r., zgodnie z którym rozpoznanie wniosku Komisji nie wymaga dokonania oceny tego, czy kwestie będące przedmiotem postępowania głównego wchodzą w zakres kompetencji Unii. Rozpoznanie wniosku wymaga jedynie ustalenia, czy nałożenie okresowej kary pieniężnej jest konieczne do zapewnienia przestrzegania postanowienia o zastosowaniu środków tymczasowych. Argument, zgodnie z którym wiceprezes Trybunału nie może co do zasady nałożyć okresowej kary pieniężnej bez przekazania sprawy składowi orzekającemu, został już oddalony w postanowieniu wiceprezesa Trybunału z dnia 20 września 2021 r., *Republika Czeska/Polska* (C-121/21 R, EU:C:2021:752). Kwestionowana norma zakłada zatem, że niezależnie od literalnego brzmienia art. 279 TSUE określony sędzia, w tym wiceprezes TSUE ma właściwość do orzekania w sprawie wszelkich wniosków w przedmiocie środków tymczasowych lub też, gdy ze względu na szczególne okoliczności uzna on, że dany wniosek wymaga przekazania go składowi orzekającemu, do przekazania takiego wniosku Trybunałowi (zob. postanowienia Wiceprezesa Trybunału: z dnia 20 września 2021 r., *Republika Czeska/Polska*, C-121/21 R, EU:C:2021:752, pkt 10; z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-204/21, *Komisja p. Polsce*, pkt 6; postanowienie Wiceprezesa TSUE z dnia 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, pkt 9).

Zatem Wiceprezes TSUE potwierdza treść kwestionowanej normy wywodzonej z art. 39 Statutu TSUE, w tym zarówno to, że dla organu wewnętrznego TSUE nie ma znaczenia, czy nakładana kara dotyczy spraw objętych czy nieobjętych zakresem przekazania kompetencji.

W tym stanie rzeczy nie budzi już wątpliwości, że wobec wiążącej wykładni dokonanej przez TSUE, z uwagi na wyłączne uprawnienie TSUE do wykładni traktatów unijnych (zob. art. 19 TFUE), doszło do ukształtowania nowego zakresu:

– art. 279 TFUE polegającego na uznaniu, że przepis ten, w sprawach rozpatrywanych przez TSUE, pozwala na nałożenie kary finansowej na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej,
– art. 39 Statutu, który upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tegoż Trybunału do rozstrzygania o zastosowaniu środków tymczasowych zgodnie z art. 279 TFUE, odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Wzorce kontroli

Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 1 Konstytucji, *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 tego, że przedmiotem przekazania mogą być kompetencje organów państwowych jedynie w niektórych sprawach wynika też, że państwo nie może wyrzec się suwerenności. Przez ratyfikację z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP nie można też przekazać organizacji całości kompetencji jakiegoś organu (zob. B. Banaszak, komentarz do art 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* Warszawa 2012, Legalis).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącym się do zagadnienia przekazania kompetencji w niektórych sprawach, podkreśla się, że chodzi tu zarówno o 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 (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Oznacza to, że również treść przepisów prawa unijnego można analizować z perspektywy prawidłowego, tj. zgodnego z Konstytucją, przekazania kompetencji, ale także już po przekazaniu można oceniać, czy zakres przekazania kompetencji nie jest w sposób nieuprawniony modyfikowany, wbrew zobowiązaniom wynikającym z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, z punktu widzenia analizowanego przepisu Konstytucji RP, niedopuszczalne jest aby Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie RP, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Państwa członkowskie pozostają bowiem gospodarzami traktatów, zachowując tzw. kompetencje kompetencji, czyli kompetencje do ustalania nowych kompetencji, co następuje poprzez zmianę traktatów (zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86,* [red.] M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016, teza 26).

Zgoda na ratyfikację odnosi się bowiem do enumeratywnie wskazanych kompetencji i określonego w ten sam sposób zakresu spraw. To, że ustrojodawca posłużył się niedookreślonym sformułowaniem „niektórych" nie oznacza przecież, że w ten sam sposób może być sformułowana delegacja kompetencji. Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, nie może zatem zakładać samoistnej ewolucji i musi być wyraźne, gdyż na podstawie traktatu organy tej organizacji stają się organami władzy „w niektórych sprawach", łącznie z możliwością stanowienia prawa

powszechnie obowiązującego na terenie RP (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Przekazanie owego władztwa i jego wykonywanie przez organy międzynarodowe podlega zatem tym samym regułom, którym podlegają krajowe organy władzy państwowej, a więc w szczególności zasadom opisanym w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Także bowiem na gruncie prawa publicznego mamy do czynienia z refleksem zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, którą bodaj najtrafniej ujął jurysta Julian: *More maiorum ita comparatum est, ut is demum iurisdictionem mandare possit, qui eam suo iure, non alieno benefi cio habet* (*ze zwyczaju przodków wynika, że ten jedynie może delegować jurysdykcję, komu przysługuje ona z jego własnego prawa, a nie z cudzej łaski*) [*Digesta*, 2,1,5 – tłum. za F. Longchamps de Bérier; materiały własne; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU seria A/2020, poz. 60].

Z kolei art. 4 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*. Jak wskazuje się w piśmiennictwie *[n]aród jest piastunem władzy zwierzchniej na terytorium państwa polskiego. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której władza zwierzchnia Narodu będzie sprawowana w stosunku do osób i zdarzeń mających miejsce poza granicami Polski. Dopuszczalne jest również sprawowanie na terytorium Polski władzy publicznej przez podmioty ponadnarodowe lub organy państw obcych. W każdym takim przypadku sprawowanie władzy musi być zakotwiczone w woli zwierzchniej Narodu polskiego* (P. Tuleja, komentarz do art. 4, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, WKP 2019). Dlatego, jak już wyżej wskazywano, właśnie zasada suwerenności wyznacza granice przekazania kompetencji w procesie integracji europejskiej. Jest to szczególnie istotne, (…) *gdy kompetencje te są powiązane z istotą suwerenności i dotyczą m.in.: reguł konstytucyjnych, wymiaru sprawiedliwości, władztwa nad terytorium*

państwa, siłami zbrojnymi. Nie mogą zostać przekazane kompetencje, które decydują o tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego. Na tożsamość tę składają się zasady: ochrony godności człowieka i jego praw podstawowych, ochrony państwowości, demokracji, państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej, pomocniczości oraz zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz uprawnień do kreowania kompetencji (tamże).

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 wprawdzie *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). Trafnie wskazuje B. Banaszak, że *(...) demokratyczne państwo prawne to państwo, w którym istnieją i funkcjonują wzajemnie ze sobą powiązane: 1) suwerenność narodu – podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych; 2) wolność i równość wobec prawa, tj. oparcie stosunków między państwem a jednostką na konstytucyjnym systemie praw podstawowych, nakierowanym przede wszystkim*

na zapewnienie równości oraz wolności osobistych i politycznych, a w przypadku tych ostatnich na stworzenie jednostce możliwości wpływu na kształtowanie woli państwa; 3) konstytucja jako zasadniczy porządek prawny i najwyższa rangą norma prawna w państwie stanowiąca podstawę całego systemu prawa; 4) prawo jako podstawa i granica wszystkich działań państwa, tj. związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sądowniczej – ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, których państwo zobowiązało się przestrzegać; patrząc natomiast od strony jednostki – pewność prawna, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa); 5) podział władz jako przyporządkowanie funkcji państwowych i wzajemna kontrola władz; 6) ochrona sądowa – zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych (także działań państwa w drodze ustawy), przez system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą procedurę na ustawie; 7) odpowiedzialność organów państwa za błędne działania (również odszkodowawcza); 8) zakaz podejmowania działań przez państwo ponad potrzebę (B. Banaszak, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C. H. Beck 2012, teza 2).

W piśmiennictwie wskazuje się także, że z rzeczonego przepisu wynika m. in. zasada demokratyzmu, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja. Komentarz. Tom V*, [red.] L. Garlicki, s. 11). Ujęcie to koresponduje z zasadą praworządności rozumianą w sposób formalny i wówczas oznacza ona *zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z omówionym już nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo*

oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i uchwalanie aktów prawnych w trybie określonym przez prawo (np. normy proceduralne dotyczące trybu ustawodawczego) [zob. B. Banaszak, *op. cit.*, teza 9).

W kontekście niniejszej sprawy, 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 l999 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). Wymienione wartości muszą być analizowane w perspektywie wewnętrznej, ale także w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciążących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek)

do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Czuwanie nad realizacją zasad państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W tym sensie warto również zwrócić uwagę na, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności, będącą również jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej. Ukształtowanie, w określony sposób, wynikających z traktatu norm może przecież tworzyć kompetencje nieproporcjonalne do celów danej regulacji, co powinno podlegać ocenie z punktu widzenia analizowanego w tym miejscu wzorca kontroli.

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

Piotr Tuleja, podkreślając szczególną moc Konstytucji, stwierdził, iż [*u*]*żyte 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, ..., op. cit.*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, 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 przywoływanego już 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 [*w*]*ykładnia „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 (tamże). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zachowanie pierwszeństwa Konstytucji RP, w warunkach integracji europejskiej, jest równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa (zob. K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenności*, [red.] W. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 174).

Ocena zakresowej zgodności art. 279 TFUE z przywołanymi wzorcami kontroli

Rozpocząć należy od tego, że ogólne przepisy unijnych traktatów, a zatem podstawowe zasady funkcjonowania Unii Europejskiej, pomyślane od samego początku powołania tej organizacji, wyraźnie korespondują z tym, jaki stopień dopuszczalnej integracji z organizacjami międzynarodowymi przewiduje Konstytucja RP. Analogicznie jak to bowiem wynika z art. 90 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, granice kompetencji Unii Europejskiej, a zatem i jej organów, wyznacza zasada przyznania, a zatem działają one wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie, do osiągnięcia określonych w nich celów (zob. art. 5 TUE; zob. także zob. K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law*, s. 88 za M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 4 Konstytucji, *op. cit.*, teza 25). Tam, gdzie państwa członkowskie nie przyznały kompetencji Unii, uznaje się, że kompetencje te należą do samych państw członkowskich, a Unia może działać tylko w oparciu o zasadę pomocniczości, podlegającą każdorazowej kontroli parlamentów narodowych (zob. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 TUE). Także w art. 13 ust. 2 TUE przewidziano, że każda instytucja unijna działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach

i w celach w nich określonych. Pod takim też warunkami realizacja przyznanych Unii niektórych kompetencji prawodawczych może uzyskać bezpośrednią skuteczność w porządku prawnym RP, na zasadzie wynikającej z art. 91 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*; zob. także M. Szpunar, komentarz do art. 90, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87-243,* [red.] M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, teza 18).

W świetle powyższych przepisów, przedmiotem zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej traktatami unijnymi, wyrażonej w formie referendum unijnego, a później w formie ustawy ratyfikacyjnej, była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 279 TFUE. Przypomnieć należy, że celem analizowanego w tym miejscu przepisu było wprowadzenie do procedury środka ochrony prawnej, który w szczególnych sytuacjach miał zagwarantować określone ukształtowanie stosunku prawnego, jaki zawisł w sprawie głównej, w sytuacji, gdy utrzymanie określonego *status quo* jest konieczne. Przedmiotem postanowienia tymczasowego powinien zatem być nakaz lub zakaz określonego zachowania, który się do tego nadaje (jest to przedmiotowo możliwe). Tym samym, jeśli przepis kompetencyjny – w wyniku działalności TSUE – nabiera treści, której w żaden sposób nie da się pogodzić z pierwotną treścią traktatów, a co za tym idzie, treścią zgody na ratyfikację, może dojść do działania z obejściem przytoczonych postanowień Konstytucji RP.

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 Unia korzysta tylko z takich kompetencji, jakie zostały jej

przekazane przez państwa członkowskie (zob. BVerfGE 89, 155). 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 bezwzględnego, 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 (zob. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskie*j, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny 2006, s. 79-82). Umocowanie do przeniesienia kompetencji nie jest zatem wystarczającą podstawą do bezwarunkowego przyjęcia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, ponieważ musi być ono zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi (zob. R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej,* Studia Europejskie, 1/1999, s. 99-100; *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym*

w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, oprac. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny 2006, s. 68).

Bazując na powyższym, także w ostatnim czasie RFN (zob. wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., sygn. 2 BvR 859/15 i inne; dostęp: http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html w dniu 30 grudnia 2020 r.; tłum. wł.) Federalny Sąd Konstytucyjny podtrzymał stanowisko, że pozostaje właściwy w zakresie oceny, czy akty organów UE nie wykraczają poza przyznane w traktatach kompetencje, w szczególności kiedy przyjmują one interpretację oznaczającą w praktyce modyfikację postanowień traktatów lub poszerzenie kompetencji przyznanych (zob. M. Jaśkowski, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawach dotyczących decyzji Europejskiego Banku Centralnego*, Zeszyty Prawnicze nr 3/2020, s. 109).

Prezentację argumentów na rzecz niekonstytucyjności przedmiotu kontroli należy rozpocząć od zwrócenia uwagi na kontekst przepisu o środkach tymczasowych. Zgodnie z TFUE, czyli w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę na ratyfikację, ewentualne kary finansowe na państwo członkowskie mogą być nakładane jedynie na podstawie art. 260 tego traktatu. Stosownie do treści tego przepisu, podstawą nałożenia kary jest orzeczenie TSUE (nie zaś postanowienie wiceprezesa TSUE) i ma to miejsce po uprzednim stwierdzeniu, że państwo nie stosuje się do wyroku TSUE wydanego wcześniej w procedurze przewidzianej w art. 258 lub 259 TFUE. Jeśli zatem z art. 279 TFUE wywodzi się normę prawną polegającą na tym, że TSUE lub jego organy administracyjne mają kompetencje do nałożenia kary pieniężnej na państwo członkowskie UE, to norma taka jest sprzeczna z konstytucyjnym przepisem o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu (art. 90 Konstytucji) i to zarówno w kontekście zakresu przekazania, jak i sposobu przekazania tych kompetencji.

Przepis pomija bowiem wyrażenie zgody na przekazanie kompetencji w drodze umowy międzynarodowej, a jego treść kształtowana jest w toku wykładni operacyjnej podmiotu korzystającego z tego przepisu. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, [w] *myśl Konstytucji możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, co wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji. A zatem każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok o sygn. K 32/09; cz. III, pkt 2.6) , przy czym na gruncie prawa unijnego obowiązuje zasada domniemania kompetencji na rzecz państw członkowskich (zob. wyżej cz. III, pkt 6.5)*[wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. P 7/20, *op. cit.*, pkt 6.7]. Tymczasem podstawę swoich kompetencji do orzekania środków tymczasowych opiewających na kary pieniężne, Trybunał w Luksemburgu wywodzi nie z przepisów kompetencyjnych, a z celu, jakim ma być zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii, które to stosowanie jest nierozłącznie związane z zapisaną w art. 2 TUE wartością, na której opiera się Unia, a jaką jest państwo prawa (zob. postanowienie TSUE z dnia 20 listopada 2017 r., w sprawie C-441/17, *Komisja p. Polsce*, pkt 102). Godzi się jednak zauważyć, że w ten sposób można uzasadnić stosowanie niemal każdego środka tymczasowego, którego treść odpowiada innym kompetencjom traktatowym, możliwym do uruchomienia pod konkretnymi warunkami (np. zawieszenie prawa głosu danego Państwa – art. 354 TFUE). Jest o zatem wręcz modelowy przykład sytuacji, w której dochodzi do zawłaszczenia wyłącznej kompetencji Państw Członkowskich do rozwijania kompetencji Unii Europejskiej i jej organów, a na płaszczyźnie konstytucyjnej – zawłaszczenia, osadzonej w zasadzie suwerenności Narodu, kompetencji organów Rzeczypospolitej do cedowania swoich zadań na organy organizacji międzynarodowych. Przepis art. 2 TUE na żadnym etapie integracji europejskiej

nie był pomyślany jako przepis kompetencyjny. Co więcej, dekretując wspólną dla Państw Członkowskich wartość jaką jest państwo prawa, przepis ten sprzeciwia się instrumentalizacji prawa, jako punktu wyjścia do federalizacji Unii z pominięciem zasady legalizmu (tj. poprzez zmianę traktatów). Tym samym, przepis, na który powołuje się TSUE stoi wręcz na przeszkodzie takiej wykładni traktatów, która uprawniać ma do stosowania środków tymczasowych opiewających na kary pieniężne.

Innymi słowy, organy Unii, w tym TSUE, nie mogą pomijać wykładni systemowej i perspektywy wtórnego charakteru ich kompetencji względem kompetencji państw członkowskich. Jeśli możliwość nakładania kar pieniężnych stanowi wyjątkowe uprawnienie TSUE, nieprzewidziane w innych przepisach poza art. 260 TFUE, to należy zakładać, że taka była wola państw sygnatariuszy traktatów, a rolą TSUE nie jest ich uzupełnianie poprzez odwoływanie się do ogólnych celów Unii. Taka dowolność i arbitralność w wykładni traktatów nie pozostaje pod ochroną zasady związania Rzeczypospolitej prawem międzynarodowym i nie może rodzić skutków, które Konstytucja wiąże z ratyfikacją umowy międzynarodowej.

W świetle powyższego przyjąć należy, że obecna – ukształtowana przez TSUE – treść art. 279 TFUE doprowadziła do wypaczenia pierwotnego sensu tego przepisu. Doszło w tym wypadku do sytuacji, w której sąd unijny ukształtował normę, rozszerzając kompetencje organów tej organizacji w sposób ignorujący wolę Państw Członkowskich wyrażoną w odnośnych procedurach ratyfikacyjnych, a więc – w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej – z pogwałceniem art. 90 ust. 1 Konstytucji. Jest to zatem sytuacja analogiczna do opisanej w przywołanym już wyroku K 18/04, gdzie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *[w]ykładnia 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 (*op. cit.*).

W tym stanie rzeczy zastosowanie musi znaleźć przede wszystkim gwarancyjna funkcja art. 90 ust. 1 Konstytucji, który Trybunał Konstytucyjny nazwał „kotwicą normatywną" służącą ochronie suwerenności RP. Jak bowiem wskazał w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, [g]*warancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji. Art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego. Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (tak w projekcie zmiany*

Konstytucji przygotowanym przez zespół pod przewodnictwem prof. K. Wójtowicza; por. Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 28).[…] *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" (K. Wojtyczek, op.cit., s. 120). Zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe „tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa" (L. Garlicki, op. cit., s. 57), jeżeli nie zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy, co pociąga za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji. […] Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Dotyczy to 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 (por. L. Garlicki, op. cit., s. 55 i n.) przekazywanie kompetencji nie może być interpretowane rozszerzająco. Przekazanie kompetencji*

w żadnym razie nie może być 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.[...] W myśl Konstytucji możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, co wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji. A zatem każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji(OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108).

Znamienne również, że w cytowanym wyroku Trybunał dostrzegł także związek pomiędzy koniecznością dochowania trybu określonego w art. 90 ust. 1 Konstytucji a spełnieniem wymogów demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 ustawy zasadniczej oraz poszanowaniem zasady nadrzędności Konstytucji, o której stanowi ona sama w swoim art. 8. Wyraźnie bowiem zastrzegł, że [*z*] *racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia*

do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. [...] *Art. 90 Konstytucji, rozumiany z perspektywy zasad i wartości wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, a dotyczących uznania, że nie istnieją kompetencje, które nie wynikają z wyraźnego przepisu prawnego (tak Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994, cz. 1, poz. 23), wyklucza przekazywanie kompetencji bez zachowania przewidzianej w nim podstawy prawnej i demokratycznej procedury jej stanowienia. Zmiana treści traktatu bez zachowania trybu ratyfikacyjnego prowadząca do przekazania kompetencji na rzecz Unii wymaga – ze względu na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – właściwej podstawy ustawowej stosownie do reguł zawartych w art. 90 Konstytucji* (tamże).

Wobec powyższego, ocenić należy, że w analizowanym przypadku doszło do bezprecedensowego rozszerzenia kompetencji przyznanych i przyjęcia takiej treści normy wywiedzionej z art. 279 TUFE, która nie była objęta procedurą przewidzianą w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem suwerenność Rzeczypospolitej wymaga, aby wszelkie nakazy lub zakazy o charakterze władczym w stosunku do Niej były poprzedzone zgodą w postaci prawnej, czyli w sposób ustalony w krajowym porządku prawnym dla wyrażenia woli przez suwerena. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Sprawuje on władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Relacje między suwerennym państwem a podmiotami zewnętrznymi kształtuje prawo międzynarodowe, w ramach którego źródłem wyrażenia zgody na określone kształtowanie relacji jest umowa międzynarodowa. Akt ten może dotyczyć między innymi członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej czy znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym (art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji RP). Wobec tego, jeśli Rzeczpospolita nie wyraziła zgody na

określone warunki związane z nakazami lub zakazami (tzn. nie wynikają one wprost z umowy międzynarodowej) to normę prawa międzynarodowego, idącą w przeciwnym kierunku, należy uznać za sprzeczną z zasadą suwerenności Narodu.

Tym samym art. 279 TFUE, w zakwestionowanym zakresie narusza także art. 2 Konstytucji (zasadę praworządności), który wymaga, by rozstrzygnięcia były wydawane w ukształtowanej prawem procedurze i przez uprawniony podmiot. Tymczasem z kwestionowanego przepisu wywodzi się dowolną możliwość działania przez TSUE w sprawach, które rozpatruje, niezależnie od treści i zakresu przekazanych kompetencji temu organowi. Wobec tego należy stwierdzić, że wskazana norma nie spełnia również tego standardu państwa prawnego, który dotyczy określoności prawa i nakazu zapewnienia pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Mająca podstawowe znaczenie i wyznaczająca ramy działania organów władzy publicznej, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikająca z art. 2 Konstytucji, jest immanentnie powiązana z przewidywalnością działań organów państwa, w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciążących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że art. 279 TFUE, w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez TSUE pozwala na nałożenie na Rzeczpospolita Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej

kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, jest niezgodny z art. 2, art. 4 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Ocena zakresowej zgodności art. 39 statutu TSUE z przywołanymi wzorcami kontroli

Zgodnie z przedstawioną już analizą, art. 39 statutu TSUE jest normą prawną, która upoważnia do decydowania o wydaniu postanowienia zabezpieczającego nie organ Unii Europejskiej, którym jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale jego organ wewnętrzny (prezes TSUE) albo w szczególnych przypadkach innych sędziów TSUE.

Treść wskazanej wyżej normy jest sprzeczna z zasadą praworządności wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Rozstrzyganie o sprawach Państw Członkowskich UE takich jak między innymi zastosowanie wobec tych państw środków tymczasowych powinno być powierzone Trybunałowi Sprawiedliwości UE (działającemu poprzez określone składy orzekające) i jedynie w zakresie kompetencji przekazanych lub przyznanych Unii Europejskiej. Nie może o tych sprawach decydować organ administracji Trybunału, jakim jest wiceprezes (prezes). Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada praworządności zakłada właściwy sposób ukształtowania zasad postępowania przed organami, a także to, że rozstrzygnięcia dotyczące podmiotu zainteresowanego będą wydawane w procedurze określonej przepisami prawa i przez organ, który jest do tego uprawniony. Skoro w odniesieniu do zastosowania środków tymczasowych wynikających z art. 279 TFUE podmiotem, którego dotyczy rozstrzygnięcie jest Państwo Członkowskie UE, to organem/podmiotem, który może decydować w tym zakresie nie może być organ wewnętrzny organu Unii Europejskiej. Materia

uregulowana w art. 279 TFUE nie jest bowiem wewnętrzną kwestią organizacyjną, ale jest to sprawa, która może wpływać na możliwość wykonywania kompetencji przez Państwo Członkowskie UE. Wchodzi więc w konstytucyjną problematykę zakresu przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej (wykonywanych przez organy organizacji). Tym bardziej powinna ona należeć do gestii organu UE, jeśli dane sprawy zostały przekazane organizacji lub organowi międzynarodowemu w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, co samo w sobie jest dyskusyjne. Ale na pewno nie powinny to być organy administracyjne organów UE.

To powoduje, że art. 39 statutu TSUE w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego TSUE do rozstrzygania o zastosowaniu środków tymczasowych zgodnie z art. 279 TFUE odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Artykuł 39 statutu TSUE odsyła do regulaminu TSUE w zakresie procedury doraźnej. Procedura ta ma być określona w regulaminie proceduralnym. Statut dopuszcza, by w niezbędnym zakresie procedura taka różniła się od postanowień statutu TSUE, co może powodować, że będzie ona sprzeczna z tym statutem, a przez to może być ona również sprzeczna z Konstytucją RP. Wobec powyższego należy uznać, że taka norma narusza zasadę nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1).

Sposób ukształtowania art. 39 statutu TSUE powoduje, że dopuszczona została możliwość, by na podstawie art. 39 statutu TSUE, wewnętrzny regulamin TSUE modyfikował treść integralnej część TFUE, jaką jest statut TSUE. Wewnętrzny regulamin TSUE nie jest aktem podejmowanym przez Polskę w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji, a jednak może on doprowadzić do modyfikacji i rozszerzenia kompetencji przekazanych Unii Europejskiej bez

zgody Państwa Członkowskiego wyrażonej w procedurze ratyfikacyjnej. W ten sposób może dojść do wyznaczania Polsce obowiązków niezgodnych z traktatami oraz Konstytucją RP i to za pomocą aktu wewnętrznego, który stosować będą administracyjne organy TSUE. Taki stan rzeczy, ukształtowany zakwestionowaną normą prawną, jest niezgodny z art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż prowadzi do naruszenia zakresu przekazanych na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP kompetencji organizacji lub organowi międzynarodowemu. Przypomnieć należy, że z punktu widzenia analizowanego przepisu Konstytucji RP, niedopuszczalne jest aby Rzeczpospolita Polska mogła związać się tego rodzaju umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie RP, albo, co więcej, pozwala tej organizacji na samookreślanie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosztem kompetencji organów RP. Jak to już wielokrotnie potwierdził Trybunał Konstytucyjny, treść przepisów prawa unijnego można analizować z perspektywy prawidłowego, tj. zgodnego z Konstytucją, przekazania kompetencji, ale także już po przekazaniu można oceniać, czy zakres przekazania kompetencji nie jest w sposób nieuprawniony modyfikowany, wbrew zobowiązaniom wynikającym z umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU 9A/2010, poz. 108).

Zgoda na ratyfikację odnosi się bowiem do jednoznacznie wskazanych kompetencji i określonego w ten sam sposób zakresu spraw. To, że ustrojodawca posłużył się w art. 90 ustawy zasadniczej niedookreślonym sformułowaniem „niektórych" nie oznacza przecież, że w ten sam sposób może być sformułowana delegacja kompetencji. Powierzenie kompetencji w ramach umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, nie może zatem zakładać samoistnej

ewolucji i musi być wyraźne, gdyż na podstawie traktatu organy tej organizacji stają się organami władzy „w niektórych sprawach", łącznie z możliwością stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Przekazanie owego władztwa i jego wykonywanie przez organy międzynarodowe podlega zatem tym samym regułom, którym podlegają krajowe organy władzy państwowej, a więc w szczególności zasadom opisanym w art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Przytoczyć tu należy jeden z najnowszych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, gdzie uznano, że [n]*ie ma żadnego aktu normatywnego, którym Rzeczpospolita przekazywałaby Unii Europejskiej prawa do stanowienia o ustroju sądów czy też sprawowania kontroli sędziów, zaś Konstytucja przekazania takich praw nie dopuszcza. Konstytucja dopuszcza jedynie przekazanie kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, a to znaczy, że przedmiotem przekazania mogą być jedynie kompetencje wskazane w umowie*. […] *Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela co do zasady, zawarte w tym wyroku* [K 32/09 – przyp. wł.] *stanowiska, a w szczególności, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne* [wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. P 7/20, *op. cit.*, pkt 6.7].

Kwestionowana norma nie wskazuje też określonych kryteriów odnośnie do tego, w jakich przypadkach można byłoby dokonać zawieszenia, o którym mowa w art. 39 Statutu TSUE. Rozstrzygnięcie w tym zakresie należy więc do

całkowicie arbitralnych decyzji podmiotu rozstrzygającego. To również godzi w suwerenność państwa. Nie do pogodzenia z zasadą suwerenności Narodu jest bowiem sytuacja, w której wewnętrzne organy państwa są konstytucyjnie zobowiązane dochowywać najwyższych standardów państwa prawa, a jednocześnie ze standardów tych zwolniony jest podmiot zewnętrzny o uprawnieniach władczych w systemie prawnym tego państwa i jednocześnie pozostawiony poza mechanizmami demokratycznej kontroli. Taka sytuacja wypacza zarówno zasadę legalizmu, jak i zagraża bezpieczeństwu jednostek, które to zasady, w pewnym sensie, zabezpieczają suwerenność Narodu. Wymienione zasady muszą być realizowane w perspektywie wewnętrznej, ale także w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciążących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu. To przekazanie kompetencji musi uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Czuwanie nad realizacją zasad państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że art. 39 Statutu TSUE, w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską, jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Na zakończenie należy podkreślić, że intencją niniejszego wniosku nie jest bynajmniej rewidowanie, na drodze prawnej, procesu integracji europejskiej, czy

też podważanie treści traktatów europejskich, w tym delegitymizowanie organów Unii Europejskiej i kwestionowanie ich traktatowych kompetencji. Chodzi jednak o dopilnowanie, aby Unia Europejska, w działaniach swoich organów, przestrzegała przepisów leżących u podstaw jej powołania, a więc szanowała, wspólną dla wszystkich Państw Członkowskich, zasadę rządów prawa. Do rażącego naruszenia tych przepisów i tej zasady dochodzi wówczas, kiedy – jak w przedmiotowej sprawie – normom traktatowym nadawana jest treść, która nie była objęta zgodą Państw Członkowskich i która w rezultacie powoduje konieczność uruchomienia mechanizmu kontroli przestrzegania kompetencji powierzonych Unii przez suwerenne państwa. Jak wykazano powyżej, nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, jak również upoważnienie Prezesa TSUE lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, nie znajduje podstawy prawnej w prawie międzynarodowym, którym Polska byłaby związana na mocy uprzedniej, suwerennej decyzji. Ochrona tej suwerenności jest zadaniem wszystkich organów Rzeczypospolitej, zobowiązanych do traktowania Konstytucji RP jako najwyższego prawa, a jedynym, prawnym mechanizmem tejże ochrony jest uruchomienie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wobec powyższego wnoszę jak w *petitum*.

PROKURATOR GENERALNY

Zbigniew Ziobro