



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 04. 10. 2018 r.

PK VIII TK 58.2018

K 7/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	0 5. 10. 2018
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Pismo procesowe Prokuratora Generalnego

Wnioskodawca, rozszerzając zakres zaskarżenia określony we wniosku z dnia 23 sierpnia 2018 r., na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnosi o stwierdzenie niezgodności:

art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 13), w zakresie, w jakim dopuszcza występowanie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej państwa członkowskiego Unii Europejskiej – z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 10 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 90 ust. 1, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

W dniu 23 sierpnia 2018 r. wnioskodawca skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, w którym domaga się stwierdzenia niezgodności art. 267 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), rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd krajowy do skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wykładnię Traktatów albo ważność lub wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie Trybunału w tym zakresie nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym odesłanie prejudycjalne – z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego i wywodzoną z tego artykułu zasadą pewności prawa oraz z ustanowioną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie wnioskodawcy, zachodzi jednak konieczność przeprowadzenia kontroli kwestionowanego przepisu również w innym, autonomicznym (w stosunku do przedstawionego wyżej zarzutu) kontekście, dotyczącym konstytucyjności wynikającego art. 267 TFUE zakresu kompetencji sądu krajowego. W szczególności bowiem przepis ten dopuszcza występowanie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami władzy sądowniczej państwa członkowskiego Unii Europejskiej, co budzi wątpliwości co do zakresowej zgodności kwestionowanego unormowania ze wskazanymi w *petitum* niniejszego pisma przepisami Konstytucji RP.

We wniosku z dnia 23 sierpnia 2018 r. kwestionowana jest jedynie konstytucyjność zaskarżonego przepisu w takim rozumieniu, które dopuszcza kierowanie pytań prejudycjalnych niezwiązanych z przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez sąd kierujący tego rodzaju pytanie. W ocenie wnioskodawcy, niezbędne jest natomiast przeprowadzenie kontroli także w kontekście zgodności z Konstytucją RP przedmiotowego (merytorycznego) zakresu treści normatywnych, mogących być osnową pytania prejudycjalnego, a co za tym idzie – konstytucyjności ukształtowanego przez art. 267 TFUE zakresu kompetencji sądu krajowego.

Autonomiczny charakter obu zarzutów, dotyczących przedmiotowego art. 267 TFUE, przemawia za przedstawieniem odrębnej argumentacji w zakresie zarzutu podniesionego w *petitum* niniejszego pisma procesowego.

I. Kwestionowany art. 267 TFUE jest przepisem wiążącej Polskę umowy międzynarodowej a zatem, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, może być przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Artykuł 188 pkt 1 Konstytucji mówi bowiem, że: „Trybunał Konstytucyjny orzeka m. in. „w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”. W wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kwestii nadrzędności Konstytucji RP po akcesji Polski do Unii Europejskiej, podkreślił, że nadrzędność Konstytucji RP 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 orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Oznacza to, że przedmiotem kontroli mogą się stać także inne akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Ponadto należy przypomnieć, że przepisy Traktatów unijnych były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego,

który wypowiedział się o ich zgodności z Konstytucją RP (*vide* – wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.* i wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108).

II.1. Zaskarżony przepis art. 267 TFUE brzmi:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni Traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie.”.

Wskazany przepis dotyczy procedury pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, o pytaniu prejudycjalnym określonym wówczas w art. 234 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej: TWE) wypowiedział się polski Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że procedura prejudycjalna stanowi podstawowy mechanizm prawa Unii Europejskiej, który służy zapewnieniu jednolitej wykładni i jednolitego stosowania tego prawa we wszystkich państwach członkowskich oraz umożliwia współpracę między krajowymi organami sądowymi a Trybunałem Sprawiedliwości (*vide* – wyrok

z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9). Potrzebę istnienia procedury, o której mowa w art. 267 TFUE, uzasadnia się szczególnymi właściwościami prawa unijnego oraz związaną z nim specyfiką stosowania tego prawa i unijnej ochrony prawnej (*vide* – A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010).

Postępowanie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowi formę współpracy pomiędzy organem sądowym państwa członkowskiego, przed którym toczy się postępowanie, a TSUE. Oznacza to, że bieg postępowania prejudycjalnego określają zarówno prawo unijne, jak i przepisy proceduralne państwa członkowskiego, którego sąd rozstrzyga daną sprawę. Z prawa UE wynika kompetencja TSUE do wydania orzeczenia prejudycjalnego, a także zasady postępowania przed Trybunałem. Z kolei, krajowe przepisy proceduralne regulują wszelkie kwestie związane z postępowaniem przed sądem państwa członkowskiego (forma prawna wniosku, możliwość jego zaskarżenia itp.).

W doktrynie prawnej wskazuje się bowiem, że naczelną zasadą funkcjonowania instytucji pytania prejudycjalnego jest zagwarantowanie jedności i spójności prawa europejskiego (*vide* – Ł. Kozłowski, *Kompetencje sądu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w postępowaniu cywilnym*, *Monitor Prawniczy*, nr 18/2013).

Należy jednak podkreślić, że przedstawione twierdzenia wyraźnie dotyczą jedynie prawa unijnego i kształtowanego za jego pośrednictwem systemu UE. W żadnym stopniu nie odnoszą się one natomiast do wątpliwości co do treści czy wykładni prawa krajowego, co oznacza, że nie można formalnie, poprzez zadanie pytania prejudycjalnego dotyczącego prawa unijnego, w istocie domagać się oceny i wykładni przepisów stanowiących przez krajowe organy prawodawcze.

Art. 267 TFUE na mocy traktatu lizbońskiego wprowadził jednolitą procedurę postępowania prejudycjalnego. Na jego podstawie TSUE został wyposażony w pełną jurysdykcję w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Ponadto, regulację dotyczącą procedury pytań prejudycjalnych zawierają art. 104-104b Statutu TSUE. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał też Notę informacyjną, która dotyczy składania przez sądy państw członkowskich wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (C 291/01/2009). Nie ma ona charakteru wiążącego, ale stanowi instrukcję dla sądów krajowych co do warunków i trybu zadawania pytania prejudycjalnego, wyznaczonych na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (*vide* – J. Michalska, *Pytania prejudycjalne sądów do TS UE*, [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński i S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 252).

Art. 267 TFUE przyznaje zatem Trybunałowi Sprawiedliwości UE kompetencję do orzekania w trybie prejudycjalnym. Przepis ten reguluje także warunki skierowania takiego pytania przez sąd państwa członkowskiego UE do TSUE. Dzięki włączeniu w tę procedurę sądu (organu sądowego) państwa członkowskiego UE, przyjmuje się, że taki organ staje się w ten sposób sądem unijnym, gdyż stosuje prawo unijne. Nastąpiło to na mocy przekazania określonych kompetencji w momencie akcesji do UE. W myśl autonomii instytucjonalnej, pozostawiono jednak państwom członkowskim UE swobodę kształtowania „struktur publicznych wykonujących zobowiązania wynikające z prawa unijnego” (N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 53; zob. też 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, Wrocław 2015, s. 230).

Podstawą prawną pytania prejudycjalnego jest zatem przepis traktatowy, ale sposób procedowania sądu krajowego, zmierzającego do wystąpienia z pytaniem, wynika z prawa sądu danego państwa członkowskiego UE. Z momentem wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym sprawa główna nie jest przenoszona do rozpatrzenia przez TSUE, ponieważ nie jest on sądem wyższej instancji w stosunku do sądów krajowych i sądy te nie tworzą z Trybunałem hierarchicznego systemu.

Z art. 267 TFUE wynika, że z pytaniem może się do TSUE zwrócić sąd państwa członkowskiego UE. To zagadnienie nie budzi w niniejszej sprawie wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy, mimo że doktryna prawna i orzecznictwo ukazują to zagadnienie jako dyskusyjne, gdyż prawo pierwotne UE nie zawiera definicji „sądu”, o którym mowa w art. 267 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości UE, zgodnie z zasadą autonomicznej i jednolitej wykładni prawa UE, wypracował w orzecznictwie materialne cechy, które powinien spełniać organ krajowy, aby uznać go za uprawniony do skorzystania z procedury prejudycjalnej. Orzecznictwo w tym względzie jest – jak wskazuje A. Kastelik-Smaza – jednak „sprzeczne i niejednoznaczne” (*vide* – A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 109).

Podkreślić należy, że art. 267 TFUE jest bezpośrednio skuteczny, stanowi bowiem samodzielną podstawę dla sądów krajowych do zwracania się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Niezależnie zatem od treści przepisów procesowych państwa członkowskiego, sąd krajowy może oprzeć się bezpośrednio na art. 267 w celu uzasadnienia swej kompetencji do skorzystania z procedury prejudycjalnej (*vide* – M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, SIP LEX).

Przedmiotem pytania prejudycjalnego może być wykładnia traktatów lub ważność i wykładnia aktów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki

organizacyjne Unii. TSUE nie może kontrolować legalności traktatów. Jurysdykcja TSUE jest szeroka, nie obejmuje ona jednak umów międzynarodowych niebędących traktatami unijnymi i aktów prawa krajowego, nawet jeśli wdrażają one prawo unijne. Należy przy tym zastrzec, że istniała, krytykowana „linia orzeczeń Dzodzi”, która uznawała prawo Trybunału do udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne także w ramach sporów krajowych, nawet bez elementu wspólnotowego, w przypadku, gdy na podstawie prawa krajowego lub warunków zawartych w umowie prywatnej przepisy wspólnotowe mają zastosowanie do rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym (*vide* – S. L. Kaleda, *Właściwość Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń wstępnych w sytuacji krajowej*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 137 i n.). To pokazuje, że w praktyce na podstawie kwestionowanej normy zadawane są pytania prejudycjalne dotyczące obszarów niewskazanych w art. 267 TFUE, a TSUE orzeka w ramach kompetencji określonych w art. 267 TFUE o tychże obszarach.

Należy też pamiętać, że sądy krajowe, nawet w wypadku stosowania prawa unijnego, posługują się krajowymi normami proceduralnymi.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE obecny jest pogląd, że sądy krajowe mają nieograniczone wręcz prawo do przedkładania pytań prejudycjalnych, jeżeli tylko są zdania, że rozstrzygana przez te sądy sprawa wymaga uzyskania wykładni lub orzeczenia rozstrzygającego o ważności przepisów prawa europejskiego, które znajdą zastosowanie w tym postępowaniu (*vide* – wyrok TS z dnia 16 stycznia 1974 r., sprawa 166/73, *RheinmI Men przeciwko Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide Und Futtermittel*, Zbiór Orzecznictwa 1974). Twierdzenia zawarte w tym orzeczeniu rozwija wyrok w sprawie *Mecanarte* (*vide* – wyrok TS z dnia 27 czerwca 1991 r., sprawa C-348/89, *Metalurgica da Lagoa Lda przeciwko Chefe do Servico da Conferencia Finał da Alfandega do Porto*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego,

1991), w którym TS stwierdził, że żadne przepisy krajowe, nawet jeżeli posiadają rangę przepisów konstytucyjnych, nie mogą ograniczać sądom krajowym możliwości skorzystania z procedury prejudycjalnej. Z kolei, w sprawie *Cartesio* (*vide* – wyrok TS z dnia 16 grudnia 2008 r., sprawa C -210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, Zbiór Orzecznictwa 2008), TS uznał, że wprowadzenie decyzja procesowa o zwróceniu się do TS z pytaniem prejudycjalnym może zostać zaskarżona, ale tylko w takim zakresie i tylko z takim skutkiem, który nie pozbawia sądu krajowego możliwości podtrzymania swojego pytania, albowiem uprawnienie sądu wynikłe z treści art. 267 TFUE jest uprawnieniem wynikającym z prawa unijnego.

Wyżej zarysowana linia orzecznicza została zaakceptowana przez Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt III CZP 3/10 (OSNC Nr 11/2010, poz. 155), stwierdził, że uchwała SN, chociaż formalnie wiążąca w danej sprawie, nie mogłaby pozbawić sądu niższej instancji uprawnienia do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

II.2. O tym, że z art. 267 TFUE wywodzone są normy, dające szerokie kompetencje sądom państwa członkowskiego UE w zakresie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym świadczy orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

W szczególności, należy tu zwrócić uwagę na postanowienie SN z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt III UZP 4/18, w którym wprowadzie zostały przedstawione pytania prejudycjalne dotyczące aktów unijnych (które nie miały zresztą bezpośredniego związku ze sprawą toczącą się przed tym sądem), ale w istocie owe pytania dążyły do tego, by TSUE wypowiedział się o ustroju sądownictwa w Polsce, w tym, by odniósł się do legalności przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym – a więc aktu krajowego, a nie unijnego, do tego pozbawionego elementu unijnego. Należy zauważyć, że procedura prowadząca do zadania pytania prejudycjalnego została wówczas wykorzystana przez SN do

podjęcia nieznaidującej konstytucyjnego oparcia próby „zawieszenia stosowania” powszechnie obowiązujących przepisów prawa krajowego.

W ten sposób potwierdzona została normatywna treść art. 267 TFUE, w której zawiera się kompetencja sądu do występowania z pytaniem prejudycjalnym w sprawach dotyczących ustroju i organizacji sądownictwa.

Podobnie, pośrednio o legalność właściwości, ustroju i organizacji sądu krajowego zapytał SN w pytaniu prejudycjalnym z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. III PO 6/18, dotyczącym również postępowań w sprawach o sygnaturach III PO 4/18 i III PO 5/18, a także w pytaniu zadany w dniu 30 sierpnia 2018 r. (sygn. akt PO 7/18). W tych odniesieniach Sąd Najwyższy zapytał TSUE o interpretację prawa unijnego, ale w zakresie dotyczącym kształtu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a zatem w zakresie dotyczącym ustroju sądownictwa krajowego, ukształtowanego przecież na podstawie przepisów krajowych, a nie unijnych. Pośrednio SN chciał uzyskać odpowiedź dotyczącą właściwości danej Izby, a zatem w istocie zażądał od TSUE oceny legalności jednego z elementów krajowego systemu ustroju sądownictwa, uregulowanego przepisami krajowymi. Z kolei, pytanie zadane w sprawie PO 7/18 *de facto* sprowadza się do uzyskania wypowiedzi TSUE w przedmiocie zgodności z prawem europejskim trybu powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej SN oraz statusu Krajowej Rady Sądownictwa w systemie organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Pytania o podobnym zakresie zostały zadane przez Sąd Najwyższy również w dniu 19 września 2018 r. w sprawach o sygnaturach III PO 8/18 i III PO 9/18.

O tym, że wywodzona art. 267 TFUE norma funkcjonuje w obrocie prawnym, świadczą też inne postanowienia zawierające pytania do Trybunału Sprawiedliwości UE, w szczególności zawarte w postanowieniu Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. I C 205/17, oraz postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 4 września 2018 r., sygn.

VIII K 146/18. Zarówno Sąd Okręgowy w Łodzi, jak i Sąd Okręgowy w Warszawie zwróciły się, co prawda, o wykładnię przepisów prawa Unii Europejskiej w trybie art. 267 TFUE, ale w kontekście oceny krajowych przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce. W rzeczywistości zatem pytania tych sądów dążyły do dokonania przez TSUE oceny ustroju i organizacji sądownictwa w Polsce, a więc zgodności polskich ustaw z prawem unijnym.

Zasadna jest więc konstatacja, że sądy polskie nie mają żadnych zastrzeżeń co do normatywnego zakresu art. 267 TFUE. Wynikające z tego przepisu „niegraniczone prawo do składania pytań prejudycjalnych”, uprawnia bowiem sąd krajowy do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w kontekście zagadnień dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami tej władzy państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Stanowisko takie znajduje poparcie części doktryny (por. np. J. Barcik, *Glosa do wyroku TS z dnia 27 lutego 2018 r., C 64/16*, SIP LEX).

III.1. Norma wynikająca z art. 267 TFUE dotycząca zakresu uprawnień sądu państwa członkowskiego UE, stanowiąca o tym, że sąd krajowy może wystąpić z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię Traktatów lub o ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami tej władzy państwa członkowskiego Unii Europejskiej, budzi jednak wątpliwości co do jej zgodności z ustawą zasadniczą, w szczególności z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 10 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 90 ust. 1, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, i te właśnie uregulowania Konstytucji RP przywołuje wnioskodawca jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie.

III.2. Istotnym i podstawowym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. 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 tego, 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 (*vide* – B. Banaszak, Komentarz do art 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis).

Przedstawiany wzorzec kontroli dotyczy przekazania kompetencji w niektórych sprawach. W orzecznictwie TK 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 (*vide* – wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*). 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.

III.3. Oprócz art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej ważnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 7 Konstytucji RP („Organy władzy publicznej

działają na podstawie i w granicach prawa.”), ustanawiający zasadę legalizmu. Nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków. Oznacza to, że każdy organ władzy publicznej musi dla uzasadnienia swego działania wskazywać podstawę prawną wynikającą z aktu normatywnego. Stąd wynika zakaz domniemania kompetencji przez organy władzy publicznej. Muszą one zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z art. 7 Konstytucji RP wynika więc, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej (*vide* – wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i przywołana tam literatura). Tym bardziej więc 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.

III.4. Równie istotnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest wskazany w *petitum* wniosku z dnia 23 sierpnia 2018 r. oraz w *petitum* niniejszego pisma art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle tego przepisu, „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Z art. 8 ust. 1 wynika afirmacja Konstytucji RP jako aktu nadrzędnego nad wszystkimi innymi aktami normatywnymi w funkcjonujących w systemie prawnym. Ta nadrzędność oznacza zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją, a także nakaz wydawania aktów prawnych rozwijających przepisy Konstytucji. Pojęcie nadrzędności Konstytucji RP rodzi pytania co do relacji tego aktu do prawa UE i do występującej w nim zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Wobec tego należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wypowiedział się w tej kwestii w powołanym wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (*op. cit.*), a jego stanowisko pozostaje aktualne. Trybunał uznał wówczas, że przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz

suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej lub ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami unijnymi 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.

Wprawdzie z art. 9 Konstytucji RP wynika zasada przychylności dla porządku międzynarodowego, która obejmuje także przychylność prawu unijnemu, ale nie oznacza to zniesienia innych konstytucyjnych zasad. W systemie prawnym Unii Europejskiej wskazuje się natomiast na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego. Zasada ta, niemająca podstaw w traktatach, a pozostająca jedynie zasadą wyprowadzoną z orzecznictwa, ma wspierać realizację celów integracji europejskiej, a także potrzeby związane z tworzeniem wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Jest ona wyrazem dążenia do zapewnienia stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Odnosząc się do tej zasady Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że: „Nie ona (...) – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej” (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, *op. cit.*).

W tym samym orzeczeniu TK stwierdził, 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” (*ibidem*).

Trybunał uznał też, iż: „Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na (...) wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia

zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego” (*ibidem*).

Warto w tym miejscu przybliżyć również orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej również jako: FTK), które jest emanacją reakcji sądów konstytucyjnych państw członkowskich na problem relacji między prawem unijnym a prawem krajowym, w szczególności w kontekście rozumienia zasady pierwszeństwa prawa unijnego.

Federalny Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy zmierzył się z problemem wpływu prawa unijnego na postanowienia ustawy zasadniczej w wyroku z dnia 29 maja 1974 r. (*Solange I*). FTK podkreślił wówczas, że konstytucyjne upoważnienie do „przeniesienia praw zwierzchnich na instytucje międzynarodowe” (art. 24 ustawy zasadniczej) musi być interpretowane w kontekście całej regulacji konstytucyjnej. Upoważnienie to nie otwiera drogi do zmiany zasadniczej konstrukcji porządku konstytucyjnego, na której opiera się jego tożsamość, bez zmiany tekstu konstytucji, jedynie poprzez ustawodawstwo instytucji międzynarodowych. Trybunał ów, odwołując się do art. 24 ustawy zasadniczej podkreślił również, że zakres kompetencji, które mogą być przeniesione na organizację międzynarodową, nie może naruszać istoty konstytucji, zasad decydujących o tożsamości porządku konstytucyjnego. 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. Banaszek, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny 2006, s. 68).

Podobnie, w wyroku z dnia 22 października 1986 r. (*Solange II*), Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że norma konstytucyjna wyrażona w art. 24 ustawy zasadniczej umożliwia przyznanie umowom międzynarodowym przenoszącym prawa zwierzchnie na instytucje międzynarodowe oraz prawu stanowionemu przez takie instytucje pierwszeństwa w obowiązywaniu i stosowaniu przed prawem wewnętrznym RFN. Jednocześnie jednak ograniczył stosowanie tej zasady przyjmując, że przyznanie praw zwierzchnich instytucjom międzynarodowym nie może oznaczać naruszenia ładu konstytucyjnego RFN przez podważenie jego podstawowej konstrukcji, czyli konstytuujących go zasad ustrojowych (*vide – Relacje między prawem konstytucyjnym..., op. cit., s. 73*).

III.5. Jako wzorzec kontroli wnioskodawca przywołał ponadto art. 10 Konstytucji RP, który ujęty został w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy z tych przepisów potwierdza, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zasadzie podziału i równowagi władzy. Przepis ten stanowi, że:

„1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.”

Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP, działalność państwa została podzielona na trzy rodzajowo różne sfery działania, funkcje. Celem tego z jednej strony jest zachowanie jedności władzy państwowej w rękach suwerena (Narodu), a z drugiej umożliwienie, by emanacja tej władzy została rozdzielona między określone funkcje i wypełniające te funkcje organy. Wnioskodawca podkreśla przy tym, że poszczególne władze nie mają – ze względu na zasadę podziału władzy – charakteru samodzielnego. Wypełniają one swoje zadania na podstawie kompetencji przyznanych im przez Konstytucję RP. Do funkcji wyznaczonych zasadą podziału władzy należą:

1) prawodawstwo polegające na wydawaniu ogólnie obowiązujących norm prawnych;

2) wykonawstwo stanowiące realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych;

3) sądownictwo polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych.

Konstytucja RP przyznała poszczególnym organom mieszczące się w wyżej wskazanym katalogu funkcje. Poszczególne władze nie są od siebie odizolowane. Ich wzajemne oddziaływanie ma zapewnić ich równowagę. Konstytucja RP określa zależności między władzami i to jądro kompetencyjne nie może być naruszone przez działania podmiotów zewnętrznych wobec państwa.

Z kolei, powołany związkowo (z art. 10 ustawy zasadniczej) art. 95 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.”.

Przepis ten ma bezpośredni związek z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP i potwierdza ugruntowaną w Polsce zasadę podziału władzy, wskazując na jądro kompetencyjne przynależne Sejmowi i Senatowi.

Należy pamiętać, że w wyniku procesu integracji europejskiej, parlamenty państw członkowskich UE utraciły część swoich dotychczasowych kompetencji ustawodawczych w związku z przeniesieniem ich na europejski szczebel decyzyjny (*vide* – J. Barcz, *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 314). Taki stan rzeczy nie może jednak pozbawiać organów władzy ustawodawczej tych kompetencji, które decydują o istocie tego organu. Jeżeli zatem Konstytucja RP wprost odsyła do uregulowania pewnych materii w ustawie, by w ten sposób mogły być rozwijane jej postanowienia, to tych uprawnień ustawodawcy nie można subdelegować na inne organy, w tym także organy organizacji międzynarodowej. Ma to ścisły

związek z zakresem dopuszczalności transferu kompetencji, które mogą być przekazane organowi lub organizacji międzynarodowej na mocy ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

III.6. Przywołując wzorce kontroli wnioskodawca odniósł się ponadto do art. 173 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.”.

Przepis ten nie czyni w żadnym razie sądów czy trybunałów władzą autonomiczną. Pozostają one bowiem w systemie aparatu państwowego, obok organów władzy ustawodawczej i wykonawczej i są z nimi równoważne. Zasady niezależności i odrębności sądów i trybunałów od innych organów państwowych realizuje się w szczególności przez:

- 1) oddzielenie organizacyjne sądów i trybunałów od organów innych władz, przy czym odrębność, o której mowa w art. 173 Konstytucji RP, należy rozumieć jako odrębność organizacyjną (*vide* – J. Trzeciński, Komentarz do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 11);
- 2) pozostawienie wyłącznie sądowi decydowania o tym, czy przedłożona mu sprawa należy do jego kompetencji;
- 3) zakaz pozbawiania jednostki dostępu do sądu;
- 4) zapewnienie środków finansowych umożliwiających funkcjonowanie sądów i trybunałów;
- 5) dopuszczalność ingerencji organów innych władz jedynie w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów (*vide* – wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).
- 6) ingerencję w działania i organizację władzy sądowniczej odbywać się mogą wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie.

Wyklucza to ingerencje podmiotu, który jest organem Unii Europejskiej w ustrój, kształt i organizację sądownictwa. Dodatkowo, wymóg ustawowej

regulacji w sprawach władzy sądowniczej koresponduje z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy [„Art. 176. (...) 2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.”]. Konstytucja RP wyraźnie przewiduje wyłączność ustawy do regulowania zagadnień związanych z ustrojem i organizacją sądownictwa. W tym zakresie nie jest właściwa regulacja wewnętrznie wiążąca, ani tym bardziej regulacja międzynarodowa czy działanie organu organizacji międzynarodowej, w tym działanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE.

III.7. Wzorcem, który wyznacza punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności wskazanego w *petitum* wniosku oraz *petitum* niniejszego pisma art. 267 TFUE, jest również zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że klauzula państwa prawnego nie ma jednej stałej definicji. Składa się na nią bowiem zespół wartości wyrażonych w Konstytucji lub z tej Konstytucji wyprowadzonych (*vide* – wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64). Wartości konstytucyjne składające się na państwo prawne tworzą zbiór, który nie jest zamknięty i może ulegać zmianie (*vide* – P. Tuleja, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. T. I*, red. L. Bosek, M. Safjan, Lex 2016, nb. 19).

W skład klauzuli państwa prawnego wchodzi różne zasady, w tym zasady określające sposób działania organów władzy publicznej. Ważnym elementem tej zasady 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 (*vide* – np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1990, poz. 165). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych (*vide* – np. wyroki TK z dnia:

12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/2004, poz. 22).

W doktrynie prawnej i orzecznictwie wskazuje się, że omawiana zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów, a w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami (*vide* – P. Tuleja, Komentarz do art. 2, *op. cit.*, nb. 24; zob. też wyroki TK z dnia: 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 13 listopada 2013 r., sygn. K 2/12, OTK nr 10/A/2012, poz. 12; 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62).

Z zasadą lojalności związana jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego. Chodzi o to, by prawo było tworzone i stosowane w taki sposób, by nie stało się pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań (*vide* – wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, Nr 2, poz. 29).

Z kolei, bezpieczeństwo prawne jest związane z pewnością prawa, a więc z przewidywalnością działań organów państwa (*vide* – 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 (*vide* – np. wyroki TK z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, *op. cit.*; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, *op. cit.*; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Wartości te muszą być analizowane

w perspektywie wewnętrznej, ale także w kontekście spełnienia przez Państwo Polskie ciężących 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 państwa prawnego dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

IV.1. Istota jednego z rysujących się w przedmiotowej sprawie problemu konstytucyjnego polega więc na tym, że określony przez art. 267 TFUE zakres kompetencji sądu krajowego do kierowania odniesień prejudycjalnych jest na tyle szeroki, że powoduje wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. Pytania te mogą bowiem dotyczyć również obszarów konstytucyjnie zastrzeżonych dla organów Rzeczypospolitej Polskiej, nieprzekazanych do kompetencji Unii Europejskiej. W szczególności, chodzi tu o sprawy dotyczące ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami tej władzy.

Zarzutem wobec art. 267 TFUE w tym kontekście jest więc przede wszystkim niewłaściwe ukształtowanie kompetencji sądu państwa członkowskiego UE w zakresie możliwości zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi, które powoduje naruszenie zasady legalizmu, wyłączności ustawowej regulacji dotyczącej ustroju sądownictwa, podziału i równowagi władzy oraz nadrzędności Konstytucji RP, a także przekroczenie zakresu przekazanych kompetencji w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

IV.2. Zdaniem wnioskodawcy, niekonstytucyjność art. 267 TFUE w zakresie określonym w *petitum* w niniejszego pisma uzasadniają następujące argumenty.

Wprawdzie art. 267 TFUE jest przepisem przyjętym przez Polskę w drodze ratyfikacji umowy międzynarodowej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, jednak nie można zgodzić się z twierdzeniem, że Rzeczpospolita Polska zgodziła się, by poprzez ten przepis objąć właściwością Trybunału Sprawiedliwości UE sprawy, które są konstytucyjnie zastrzeżone dla organów krajowych poprzez przepisy kompetencyjne wskazane wprost w Konstytucji RP oraz w zawartych w ustawie zasadniczej odesłaniach do uregulowania danych materii w ustawie. W powołanym w niniejszej sprawie wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09 (*op. cit.*), 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., 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, 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 (*vide – ibidem*). Powołując się na poglądy L. Garlickiego i K. Wojtyczka, Trybunał wskazał, że „[k]onkretyzacją 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. Odnosząc się do innych aspektów przekazywania kompetencji Trybunał podniósł, że „[n]ie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania” (*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 bezwzględnego, ponieważ możliwe jest ponowne przejście 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 (*vide – Relacje między prawem konstytucyjnym..., op. cit., s. 79-82*).

Wiążąc przedstawione wyżej ustalenia z istotą podniesionego w niniejszym piśmie problemu konstytucyjnego, należy podkreślić, że w polskiej doktrynie konstytucyjnej powszechnie przyjęty jest (wspomniany już) pogląd, iż w myśl zasady autonomii instytucjonalnej 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. 412; cyt. za: P. Kapusta, *op. cit.*, s. 2). 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 (*vide* – P. Kapusta, *op. cit.* s. 230). Ja 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). Należy jednak zastrzec, iż z zasady autonomii proceduralnej wynika, że sądy krajowe stosują krajowe procedury sądowe jedynie wówczas, gdy brak jest odpowiedniej regulacji unijnej (*vide* – P. Kapusta, *op. cit.*, s. 245).

Treść kwestionowanego przepisu art. 267 TFUE jest jednak na tyle ogólna, że w jego świetle dopuszczalne jest występowanie z pytaniami prejudycjalnymi także w sprawach, w których z uregulowań konstytucyjnych lub z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych nie wynika powinność stosowania przez polskie sądy lub trybunały aktów (przepisów) prawa wspólnotowego. Taka sytuacja niewątpliwie zachodzi w zakresie wskazanych w *petitum* niniejszego pisma zagadnień ustrojowo-proceduralnych sądownictwa. Stanowi to naruszenie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

IV.3. Sąd zadający pytanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TFUE, jest związany nie tylko prawem unijnym, ale także prawem krajowym, a przede wszystkim Konstytucją RP. Przy określaniu zakresu swoich kompetencji nie może on zatem pomijać uregulowań ustawy zasadniczej, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Uprawnienie do

kierowania pytań prejudycjalnych dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej, a także postępowania przed organami tej władzy, znajdujące oparcie w zaskarżonym art. 267 TFUE, jawi się jednak jako nieodpuszczalne w kontekście zasad konstytucyjnych. Materia ta jest bowiem konstytucyjnie zastrzeżona wyłącznie dla ustrojodawcy i ustawodawcy polskiego, a decydowanie o legalności aktów w tym zakresie, należy – na podstawie art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP – do Trybunału Konstytucyjnego.

Przepis, który daje sądowi państwa członkowskiego UE swobodę do określania kompetencji wbrew Konstytucji RP, narusza tym samym zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej, wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej. Zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych organom Unii, jak i jego rozszerzenie, są możliwe tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa, 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 RP.

Skoro, w myśl konstytucyjnej zasady podziału władzy, Sądy i Trybunały są władzą odrębną, a ta odrębność dotyczy kwestii organizacyjnych, które to Konstytucja RP przekazuje do uregulowania w ustawie (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP – w przypadku sądów, art. 197 Konstytucji RP – w przypadku Trybunału Konstytucyjnego i art. 201 Konstytucji RP – w przypadku Trybunału Stanu), to decyzji o kształcie ustroju władzy sądowniczej nie można powierzać sądowi zadającemu pytanie prejudycjalne, gdyż sąd nie posiada inicjatywy ustawodawczej. W sytuacji, gdy zostają formułowane normy, na podstawie których sąd działa w określony powyżej sposób, to normy te są niezgodne z Konstytucją RP i wynikającymi z niej zasadami legalizmu, podziału władzy i wyłączności ustawowej regulacji spraw dotyczących ustroju sądownictwa.

Norma wynikająca z art. 267 TFUE, będąca przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, zezwala sądowi na ingerencję w sferę określonych w ustawie zasadniczej kompetencji innych konstytucyjnych organów władzy publicznej. Separacja władzy sądowniczej powinna być traktowana zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, bowiem wynikająca z art. 173 Konstytucji „odrębność” władzy sądowniczej oznacza także niemożność ingerencji tej władzy w zakres kompetencji innych władz – ustawodawczej i wykonawczej. W tym przypadku ingerencja ta polega na ignorowaniu konstytucyjnych uprawnień innych organów państwa do ustalania zakresu kompetencji przekazanych Unii Europejskiej.

Artykuł 267 TFUE pozostaje więc w opozycji do wynikających z ustawy zasadniczej zasad legalizmu (art. 7 Konstytucji), podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz odrębności ustrojowej sądownictwa i wyłączności ustawowej regulacji spraw dotyczących ustroju sądownictwa (art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP).

IV.4. Należy przypomnieć, że instytucja pytania prejudycjalnego była już przedmiotem kontroli konstytucyjności Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wyroku z dnia 11 maja 2005 r. o sygnaturze K 18/04. Trybunał dokonywał wówczas kontroli m.in. art. 234 TWE (którego odpowiednikiem jest obecnie art. 267 TFUE), ale w innym kontekście i nie uznał niekonstytucyjności tego przepisu. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość

Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania umów międzynarodowych zawartych z państwami Unii Europejskiej. Częścią tych umów jest instytucja pytania prejudycjalnego, które polegają na dokonywaniu wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego. Co istotne, Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził, że kompetencje literalnie przyznane TSUE w przepisie o pytaniu prejudycjalnym mogą być rozszerzane poza trybem wynikającym z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. W tym samym orzeczeniu TK stwierdził, że Konstytucja RP pozostaje, nawet po integracji z Unią Europejską, najwyższym, nadrzędnym aktem normatywnym w państwie (*vide – op. cit.*).

Oznacza to, że Rzeczypospolita Polska, jako opierające się na rządach prawa państwo prawne, ma realizować zasady konstytucyjne, w tym zapewniać pewność prawa i bezpieczeństwo prawne.

Wobec tego nie jest możliwe akceptowanie sytuacji, w których w systemie prawnym będą funkcjonować normy, które:

- upoważnią organy międzynarodowe do oddziaływania na system ustrojowy w materiach, w których wyłączne kompetencje prawodawcze przysługują ustrojodawcy bądź ustawodawcy krajowemu, lub;

- będą pozwalać, by organ władzy publicznej, poza upoważnieniem konstytucyjnym lub ustawowym, mógł samoistnie decydować o kształcie ustroju organów władzy publicznej, gdy decyzja o tym została przekazana już konstytucyjnie innym organom.

Istnienie tego rodzaju norm jest sprzeczne z obowiązkiem kształtowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zatem może być uznane za naruszające art. 2 Konstytucji RP i ingerencję w ustalone w ramach zasady podziału władzy jądro kompetencyjne poszczególnych władz.

V. Konkludując, należy więc uznać, że wskazane wyżej okoliczności potwierdzają, że art. 267 TFUE we wskazanym w *petitum* niniejszego pisma zakresie jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 10 w związku z art. 95 ust.

1 Konstytucji RP, a także z art. 90 ust. 1, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W tej sytuacji Prokurator Generalny, mający w swoich ustawowych zadaniach – wraz z całą prokuraturą – strzeżenie praworządności (*vide* – art. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze), nie może pozostać obojętny wobec tak istotnych dla porządku ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej naruszeń Konstytucji RP i musi skorzystać ze swojego – określonego wprost w polskiej ustawie zasadniczej – uprawnienia do zainicjowania kontroli konstytucyjności treści normatywnych zawartych w kwestionowanym art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Z uwagi na wszystkie podniesione wyżej okoliczności wnoszę więc jak na wstępie.



Zbigniew Ziobro