

T R A N S K R Y P C J A
ROZPRAWY PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM
z dnia 19 października 2022 r.
w sprawie o sygn. K 8/21

Rozprawie przewodniczy Prezes TK Julia Przyłębska.

Przewodnicząca:

Kontynuujemy rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym w pełnym składzie Trybunału, w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 ryczału za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego z art. 2, art. 4 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 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 z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na rozprawę stawili się w imieniu wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego, pan Robert Hernand, Zastępca Prokuratora Generalnego oraz z upoważnienia Prokuratora Generalnego pan Sebastian Bańko, prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej, w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, pan prof. Dariusz Dudek, w imieniu Sejmu stawili się poseł Arkadiusz Mularczyk oraz poseł Marek Ast, w imieniu Ministra Spraw Zagranicznych stawili się pan minister Piotr Wawrzyk, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz pani Olga Kowalska, radca prawny w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, dziękuję bardzo. Pełnomocnictwa wszystkich państwa znajduje się w aktach.

Rozprawa jest protokołowana w pomieszczeniu technicznym. Ponadto Trybunał informuje, że rozprawa transmitowana jest w Internecie.

Czy w obecnym stadium postępowania uczestnicy postępowania mają wnioski formalne?

Pan Robert Hernand:

Dziękuję Wysoki Trybunale.

Przewodnicząca:

Przystępujemy w takim razie do wysłuchania uczestników postępowania. Udzielam głosu pełnomocnikowi wnioskodawcy. Bardzo proszę.

Pan Robert Hernand:

Wysoki Trybunale, w imieniu Prokuratora Generalnego niniejszym podtrzymuje wniosek z dnia 10 listopada 2021 roku i wnoszę o stwierdzenie, że po pierwsze, art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym odnośnie do wzorca z art. 4 Konstytucji precyzuje, że chodzi o ust. 1 tego przepisu. Po drugie, art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 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 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wysoki Trybunale, 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. Normatywna treść wspomnianych umów tworzona jest nie tylko z jej literalnego brzmienia, ale także przy uwzględnieniu dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście jego wyłącznej kompetencji do wykładni prawa Unii. W dotychczasowym orzecznictwie uznaniową treść przedmiotu kontroli, którą nadano mu w procesie stosowania prawa przez Trybunał w Luksemburgu, co wpisuje się w dotychczasowe orzecznictwo polskiego sądu konstytucyjnego.

Wysoki Trybunał, art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi następująco: „W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe”. Jak się wydaje, pewna zdawkowość analizowanego przepisu doprowadziła Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do wniosku o otwartym katalogu środków tymczasowych, jakie może on orzec w ramach spraw, które rozpoznaje. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje zatem Trybunałowi kompetencję do zarządzania jakiegokolwiek środka tymczasowego, który Trybunał uzna za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego orzeczenia. Mam tu na myśli, Wysoki Trybunał, postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 listopada 2017 roku w sprawie C 441/17, Komisja przeciwko Polsce. Wychodząc z tego założenia, w ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozszerzył katalog środków tymczasowych dochodząc do przekonania, że jeśli orzeczony w postanowieniu w przedmiocie środków tymczasowych nakaz określonego zachowania nie jest przestrzegany przez strony, do której jest skierowany, można obwarować jego wykonanie nałożeniem kary pieniężnej. O ile w sprawie C 441/17, Komisja przeciwko Polsce, czyli w sporze o Puszcze Białowieską, rozważania o karze pieniężnej miały teoretyczny charakter, to tyle już sprawa C 121/21, Republika Czeska przeciwko Polsce, wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zobowiązała Polskę do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 500.000 EUR dziennie. Z kolei postanowieniem z dnia 27 października 2021 roku w sprawie C 204/21, Komisja przeciwko Polsce, wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zobowiązał Polskę do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1.000.000 EUR dziennie.

W ten sposób, na kanwie wyłącznie spraw przeciwko Polsce, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukształtowany został zakwestionowany zakres art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Stosowanie środków tymczasowych precyzuje art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który ceduje kompetencję orzekania środków tymczasowych na organy tegoż Trybunału, tj. prezesa lub wiceprezesa, a nawet na pojedynczego sędziego. Jeśli dodać do tego okoliczność, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 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 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, to otrzymujemy taki zakres normatywny art. 39 Statutu, który upoważnia prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub

sędzię tegoż Trybunału do rozstrzygnięcia o stosowaniu środków tymczasowych zgodnie z art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej odnoszących się do kształtu, ustroju, funkcjonowania i konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Egzemplifikacją takiego zakresu normatywnego art. 39 Statutu jest chociażby postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 roku w sprawie C 204/21, Komisja przeciwko Polsce, na mocy którego dążono do zawieszenia ustawowych przepisów o charakterze ustrojowym, w tym będących podstawą funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Wysoki Trybunał, w tym miejscu pragnę jeszcze podkreślić, że problemu konstytucyjnego, którego dotyczy wniosek Prokuratora Generalnego, nie dezaktualizuje zakończenie postępowania w sprawie C 121/21, Republika Czeska przeciwko Polsce, wobec zawarcia ugody przez strony. Problem wykładni przepisów Traktatu ma bowiem charakter abstrakcyjny i zakończenie jednego z postępowań nie dezawuuje faktu, że obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stoi na jednoznacznym stanowisku, że dysponuje możliwością orzekania kar pieniężnych w drodze środków tymczasowych.

Wysoki Trybunał, wykładnia przepisów stanowiących wzorce kontroli w niniejszej sprawie została obszernie przedstawiona w pisemnym wniosku Prokuratora Generalnego. Są nimi art. 90 ust. 1 Konstytucji zgodnie, z którym Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ponadto granice przekazania kompetencji wyznacza zasada suwerenności zadekretowana w art. 4 ust. 1 Konstytucji. Z kolei art. 2 Konstytucji stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej dekretuje m.in. zasadę demokracji, która wymaga oparcia na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa. W ramach tego wzorca relewantne w niniejszej sprawie jest również zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa. Wreszcie ostatni, bynajmniej nie mniej ważnym wzorcem jest art. 8 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

Przechodząc do oceny zakresowej zgodności art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z przywołanymi wzorcami, 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Analogicznie, jak to bowiem wynika z art. 90 ust. 1

ustawy zasadniczej, granice kompetencji Unii Europejskiej, a zatem jej organów wyznacza zasada przyznania. Zatem działają one wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych im w traktatach przez państwa członkowskie do osiągnięcia określonych w nim celów. 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. 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 orzecznictwie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego, obszernie przywołanym w pisemnym stanowisku Prokuratora Generalnego.

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 traktatowych przepisów kompetencyjnych. Zgodność Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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 tegoż Traktatu. Stosownie do treści tego przepisu, podstawą nałożenia kary jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie zaś postanowienie wiceprezesa tegoż Trybunału. Ma to miejsce po uprzednim stwierdzeniu, że państwo nie stosuje się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydanego wcześniej w procedurze przewidzianej w art. 258 lub art. 259 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jeżeli zatem z art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wywodzi się normę prawną polegającą na tym, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub jego organy administracyjne mają kompetencje do nałożenia kary pieniężnej na państwo członkowskie Unii Europejskiej, to norma taka jest sprzeczna z konstytucyjnym przepisem o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu i to zarówno w kontekście zakresu przekazania, jak i sposobu przekazania tych kompetencji.

Przepis bowiem, 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. Tymczasem podstawą swojej kompetencji do orzekania o środkach tymczasowych, opływających na kary pieniężne, Trybunał w Luksemburgu wywodzi nie z przepisów kompetencyjnych, a z celu, jakim ma

być zapewnienie skutecznego stosowania prawa Unii. 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.

Jest to zatem wręcz modelowy przykład, Wysoki Trybunał, sytuacji, w której dochodzi do zawłaszczenia wyłącznej kompetencji państw członkowskich do rozwijania kompetencji Unii Europejskiej i jej organów. Innymi słowy, Wysoki Trybunał, organy Unii, w tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mogą pomijać wykładni systemowej i perspektywy wtórnego charakteru ich kompetencji względem kompetencji państw członkowskich. Jeśli możliwość nakładania kar pieniężnych stanowi wyjątkowe uprawnienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie przewidziane w innych przepisach poza art. 260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, to należy zakładać, że taka była wola państw sygnatariuszy traktatów, a rolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest ich uzupełnianie poprzez odwoływanie się do ogólnych celów Unii. Taka dowolność i arbitralność 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, Wysoki Trybunał, że obecnie traktowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej treść art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej doprowadziła do wypaczenia pierwotnego sensu tego przepisu. Doszło w tym przypadku do sytuacji, w którym sąd unijny ukształtował normę, rozszerzając kompetencję organu tejże organizacji w sposób ignorujący wolę państw członkowskich, wyrażoną w oddzielnych procedurach ratyfikacyjnych, a więc – w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej – z pogwałceniem art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem suwerenność Rzeczypospolitej, Wysoki Trybunał, wymaga, aby wszelkie nakazy lub nakazy w charakterze władczym w stosunku do niej były poprzedzane zgodą w postaci prawnej, czyli w sposób ustalony w krajowym porządku prawnym dla wyrażania woli przez suwerena. Wobec tego, jeżeli Rzeczpospolita Polska nie wyraziła zgody na określone warunki związane z nakazami lub zakazami i 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, Wysoki Trybunał, art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakwestionowanym zakresie narusza także art. 2 Konstytucji i zasadę praworządności, który wymaga by rozstrzygnięcia były wydawane w ukształtowanej prawem procedurze, przez uprawniony podmiot. Wobec

tego należy stwierdzić, że wskazana norma nie spełnia również tego standardu państwa prawnego, która dotyczy określoności prawa i nakazu zapewnienia pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego.

Przechodząc do oceny zakresowej zgodności art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z przywołanymi wzorcami kontroli, to chciałbym Wysoki Trybunał zaznaczyć, że zgodnie z przedstawioną już analizą art. 39 [Statutu] Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 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 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w poszczególnych przypadkach innych sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Treść wskazanej wyżej normy jest sprzeczna z zasadą praworządności wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Rozstrzygnięcie o sprawach państw członkowskich Unii Europejskiej takiej, jak między innymi zastosowanie wobec tych państw środków tymczasowych, winno być powierzone Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, działającemu przez 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 czy prezes. Wynikająca z art. 2 Konstytucji 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 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej podmiotem, którego dotyczy rozstrzygnięcie, jest państwo członkowskie Unii Europejskiej, to organem, podmiotem, który może decydować o tym zakresie nie może być organ wewnętrzny organu Unii Europejskiej.

Materiał regulowany w art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie jest bowiem, Wysoki Trybunał, wewnętrzną kwestią organizacyjną, ale jest to sprawa, która może wpłynąć na możliwość wykonywania kompetencji przez państwo członkowskie Unii Europejskiej. Choć więc konstytucyjną problematykę zakresu przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej... sposób ukształtowania art. 39 [Statutu] Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej powoduje, że dopuszczona została możliwość by na podstawie art. 39 Statutu TSUE, wewnętrzny regulamin tegoż Trybunału, modyfikował treść integralną części Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jaką jest Statut Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wewnętrzny regulamin Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 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, Wysoki Trybunał, może dojść do wyznaczenia Polsce obowiązków niezgodnych z traktatami oraz z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i to za pomocą aktu wewnętrznego, które stosować będą administracyjne organy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy ukształtowany zakwestionowaną normą jest niezgodny – zdaniem Prokuratora Generalnego – z art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wysoki Trybunał, kwestionowana norma nie wskazuje też określonych kryteriów odnośnie tego, w jakich przypadkach można byłoby dokonać zawieszenia, o którym mowa w art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rozstrzygnięcie w tym zakresie należy więc do całkowicie arbitralnych decyzji podmiotu rozstrzygającego. To również, Wysoki Trybunał, godzi w suwerenność państwa, nie do pogodzenia z zasadą suwerenności narodu, bowiem sytuacja, w której wewnętrzne organy państwa są konstytucyjnie zobowiązane dochować najwyższych standardów państwa prawa, a jednocześnie ze standardów tych zwolniony jest podmiot zewnętrzny o uprawnieniach władczych w systemie prawa tego państwa i jednocześnie pozostawiony poza mechanizmami demokratycznej kontroli.

Taka sytuacja, Wysoki Trybunał, wypacza zarówno zasadę legalizmu, jak i zagraża bezpieczeństwu jednostek, które to zasady w pewnym sensie zabezpieczają suwerenność narodu. Czuwanie nad realizacją zasad państwa prawnego, jest to uwaga dotycząca obydwu przepisów będących przedmiotem kontroli, dotyczy też kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Dziękuję Wysoki Trybunał za uwagę. Proszę, aby na pytania Wysokiego Trybunału odpowiadał pan prokurator Sebastian Bańko. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo. Teraz udzielam głosu przedstawicielowi Prezydenta, bardzo proszę.

Pan Dariusz Dudek:

Bardzo dziękuję, Wysoki Trybunał Konstytucyjny. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest niewątpliwie przedstawicielem narodu. Jego legitymacja w tym zakresie wynika z trybu wyboru Prezydenta, określonego w Konstytucji Rzeczypospolitej i potwierdzona została w akcie wyborczym, znanym nam po raz drugim. Prezydent, osoba

dzisiaj sprawująca ten urząd, w sposób jednoznaczny, a nie wieloznaczny wykonuje swoje zadania i obowiązki konstytucyjne, jako strażnik Konstytucji, ale też gwarant atrybutów naszej państwowości, w tym suwerenności, czego wyraz dał w postępowaniu przed Wysokim Trybunałem w kilku sprawach między innymi – zawisłej przed Trybunałem – w 2020 w sprawie Kpt 1/20, spór kompetencyjny, czy w sprawie z wniosku Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie zgodności przepisów traktatów unijnych, sygnatura K 3/21. Ponadto Prezydent swoje stanowisko, jako strażnik suwerenności państwa, prezentuje w działaniach faktycznych, podejmowanych już na 2 dni po poprzednim terminie rozprawy, który doszedł do skutku przed Trybunałem w niniejszej sprawie, czyli od początku barbarzyńskiej agresji państwa rosyjskiego na Ukrainę.

W tej sprawie, co nie może ujść uwadze Wysokiego Trybunału Konstytucyjnego, nie ma pisemnego stanowiska głowy państwa. Odnosny przepis stanowi – ustawy o Trybunale – iż uczestnicy mają prawo do zgłoszenia pisemnych stanowisk, ale nie zależy od tego, czy to prawo wykonują czy korzystają z niego, czy nie – zgodnie z ustawą i z regulaminem – i tak to też przebiega dzisiejsza rozprawa. Sami uczestnicy, czy ich przedstawiciele, bądź ich pełnomocnicy mogą prezentować ustnie stanowisko.

Wysoki Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do wniosku pana Prokuratora Generalnego sprzed niemal roku, można podnieść pewne uwagi dotyczące tego, zarówno co zawiera wniosek, także w zmieniającym się kontekście i geopolitycznym i tym unijnym – o czym przed chwilą pan prokurator już wspomniał – o fakcie zawarcia na początku lutego tego roku ugody między dwoma państwami, czyli Rzeczpospolitą Polską i Republiką Czeską w sprawie kopalni Turów, na tle której to sprawy doszło do zastosowania środków zabezpieczających i nałożenia kary pieniężnej. O czym wspominał pan prokurator, do tego się jeszcze odniosę, twierdząc – zacytuję – iż wniosku nie zdezaktualizuje fakt zawarcia tejże ugody. Po drugie kontekst jest taki, który trzeba uwzględnić, trudnych bardzo relacji w dialogu, który nie zawsze się odbywa na zasadzie realnego dialogu, rzeczywistego dialogu między strukturami Unii Europejskiej, a państwami członkowskimi – w tym naszym państwem, Rzeczpospolitą Polską – a jako przejawy tych trudności w dialogu wskazać wypada co najmniej dwie decyzje Komisji Europejskiej, z 22 grudnia ubiegłego roku oraz 15 lipca tego roku.

W tych wypowiedziach Komisji Europejskiej, w uzasadnionym stanowisku, opinii podnosi się między innymi naruszenie przez państwo polskie zobowiązań traktatowych, jako państwa członkowskiego, a to w związku z zapadnięciem dwóch orzeczeń Wysokiego Trybunału – w sprawie P 7[20] i w sprawie właśnie K 3/21. Państwo nasze zostało wezwane

–gdyby sięgnąć do tych komunikatów Komisji Europejskiej – do – stwierdzając uchybienie zobowiązaniom ciążącym na mocy traktatu o Unii – do wprowadzenia niezbędnych środków w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii Europejskiej pod rygorem wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. A chodzi o – zacytuję to wcześniejsze z 22 grudnia – w oficjalnym komunikacie Komisji Europejskiej o naruszenia prawa Unii przez Trybunał Konstytucyjny. To wskazuje na pewien czwarty problem, ale jeszcze powiem tylko o trzecim. Trzeci dotyczy tego, czego wniosek Prokuratora Generalnego nie zawiera, a co dla ukazania pełni obrazu wydaje się celowe czy wręcz konieczne. I wreszcie czwarty problem, do którego chce się krótko odnieść, to jest problem jakie skutki prawne, polityczne miałyby wyrzucić postulowany przez wnioskodawcę wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Co do punktu pierwszego, są to rzeczy powszechnie znane i nie będę ich przytaczał, owego pryncypialnego stanowiska i prawnego, i ustrojowego, i działań faktycznych głowy państwa polskiego – są to rzeczy notoryjnie znane. W odniesieniu do, Wysoki Trybunale, samego wniosku, który jest przedmiotem rozpoznania, pragnę zwrócić uwagę na pewne kwestie niedostatecznie poruszone w tym wniosku, czy nawet w dzisiejszym sumarycznym wystąpieniu pana prokuratora. Otóż, punkt pierwszy *petitum* wniosku kwestionuje zakresowy, rzecz jasna, przepis Traktatu o Funkcjonowaniu Unii, a w jakim zakresie, w jakim ten przepis pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą, jako państwo członkowskie, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego. Nie może ująć naszej uwadze to, iż brakuje tutaj dopełnienia komu pozwala, czy pozwala bez względu na podmiot, który takie środki zastosuje, bo w odniesieniu do Statutu – art. 39 – tu już chodzi o dokładnie podmiot upoważniony – prezesa, wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości – albo innego sędziego. A zatem nieścisłość tego fragmentu *petitum* polega na braku wskazania komu pozwala Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w brzmieniu zresztą, powiedzmy, w jakim Rzeczpospolita związała się tymi postanowieniami traktatowymi. W tym zakresie przepis jest niezgodny z podanymi wzorcami, co rodzi pytanie, czy w innym zakresie upoważnienia wynikające z tego przepisu Traktatu – nałożenie środka tymczasowego – byłoby legalne i konstytucyjne. Ponieważ jest to postulat wydania orzeczenia zakresowego, rozumiemy, że chodzi o jeden z elementów normatywnej zawartości tego przepisu, pewien tylko fragment, a nie całkowite zakwestionowanie tegoż przepisu. Stąd pytanie, na które pełnomocnikowi Prezydenta trudno znaleźć odpowiedź w treści samego wniosku.

Drugi punkt, który już kwestionuje zakres personalny upoważnienia prezesa Trybunału lub innego sędziego – w uzasadnieniu mowa jest też o wiceprezesie, cytując przepis Statutu – do nałożenia środków tymczasowych, odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej. Otóż środków tymczasowych, jakiego rodzaju, czy to są na pewno środki tymczasowe, czy owa kara pieniężna lub ryczałt jest swoistą sankcją za niezastosowanie się do środka tymczasowego. To nie jest kwestia tylko terminologiczna, ale pewnej istoty sprawy, ponieważ w uzasadnieniu niedwuznacznie wnioskodawca traktuje o tych w dwóch *casusach* – i dzisiaj to pan prokurator rzetelnie potwierdził – że tak naprawdę realizacja tych, obu zresztą przepisów, znalazła zastosowanie w sprawach polskich. Z jednej strony Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, już nieistniejąca, z drugiej strony nakaz zaprzestania wydobycia węgla brunatnego, nie wykonany przez Rzeczpospolitą i usankcjonowany w taki sposób, w jaki wiemy. Otóż raczej nie jest to środek tymczasowy, tym był ów nakaz zaprzestania wydobycia węgla – to postanowienie jeszcze z maja, 21 maja 2021 r. – a okresowa kara pieniężna była orzeczona postanowieniem – orzeczona, zastosowana można powiedzieć – 20 września, jako swoisty środek uzupełniający.

Problem polega też na tym, Wysoki Trybunał Konstytucyjny, że Komisja Europejska kwestionuje – w sposób, do którego się jeszcze odniosę – oczekuje, że państwo polskie unicestwieni niejako wyroki Trybunału Konstytucyjnego – 2 przytoczone – i ich skutki w sprawie właśnie P 7/[20] i w sprawie K 3/[21], ale też trzeba powiedzieć, że w pewnym zakresie wydaje się, iż wniosek może być uznany za dotyczący sprawy, gdzie już Trybunał Konstytucyjny wypowiedział swój pogląd. Oto jak sama Komisja Europejska interpretuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, uznano mianowicie w tych 2 wypowiedziach, o których już wstępnie wspomniałem, o tym, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego „w szczególności w lipcowym wyroku Trybunał Konstytucyjny zanegował wiążący skutek wszelkich postanowień dotyczących środków tymczasowych, wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie 279 artykułu Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu zagwarantowania skutecznej kontroli sądowej przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy”.

Otóż nie podzielając tej optyki Trybunału Sprawiedliwości, iż by możliwe było ze strony państwa polskiego w jakiegokolwiek formule, w jakiegokolwiek procedurze podważanie tego, co wynika z Konstytucji w odniesieniu do skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a zatem nie podzielając takiego oczekiwania, żądania, życzenia pod rygorem wszczęcia odpowiednich postępowań, czyli kolejne, powiedziałbym, okrążenie

tego dialogu. Niemniej jednak trzeba powiedzieć, że wnioskodawca w sposób dość enigmatyczny traktuje w samym *petitum* wniosku owe środki, odnosząc się do kształtu, ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej. O ile chodzi o Izbę Dyscyplinarną, tak, to z uzasadnienia wynika, ale o ile chodzi o *casus* Turów, to proszę Wysokiego Trybunału Konstytucyjnego, zaiste nie sposób po pierwsze zrozumieć stanowiska Trybunału Sprawiedliwości, czy wiceprezes, która personalnie wydawała też te postanowienia, gdyż jest to niejako oczekiwanie od państwa polskiego, jako państwa członkowskiego rzeczy niemożliwej, a tymczasem według kanonu kultury prawnej *ad impossibilia impossibilium nemo obligatur*. W jaki sposób strona Polska, państwo polskie, miałyby wyegzekwować od podmiotu gospodarczego – bez pogwałcenia Konstytucji – praw właścicielskich i innych, nawet jeżeli jest to spółka z udziałem Skarbu Państwa, w jaki sposób, jakiego typu decyzją prawną, orzeczeniem, rozstrzygnięciem, czymkolwiek mogłaby spowodować zrealizowanie oczekiwania wiceprezes Trybunału w zakresie natychmiastowego wstrzymania wydobycia węgla. Nie mówiąc o kontekście, o będącej przecież przedmiotem naszej troski, wydaje się, że prawdziwa i niepozorna, o bezpieczeństwie energetycznym, co w tych już warunkach wojny na wschodzie, za naszą wschodnią granicą staje się dramatycznie aktualnym problemem. Niemniej jednak wydaje się, że w tym zakresie, o ile norma wywiedziona przez Trybunał Sprawiedliwości i rekonstruowana, jako niekonstytucyjna, kwestionowana przez wnioskodawcę, w tym *casusie* Turów, mówiąc w skrócie, nie odnosi się wprost do wskazanych zagadnień kształtu, ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów.

Proszę, Wysokiego Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli mamy już rozstrzygnięcie dotyczące, co prawda w zakresie właśnie sfery wymiaru sprawiedliwości, władzy sądowniczej, to w wyroku z 14 lipca Wysoki Trybunał orzekł, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej w związku z artykułem właśnie kwestionowanym w niniejszym postępowaniu – [art.] 279 – w zakresie, cytując, w jakim „TSUE nakłada *ultra vires* zobowiązanie na państwo wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami jest niezgodny z konstytucją”. Faktem jest, że art. 279 był powołany związkowo, w związku z Traktatem o Unii Europejskiej, ale analizując uzasadnienie tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego można uznać, że Trybunał w istocie odnosi do kwestii nakładania środków tymczasowych właśnie w zakresie kształtu, ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej.

Proszę Trybunału Konstytucyjnego, gdyby sięgnąć jeszcze na chwilę do wniosku, należałoby powiedzieć, że w obu przypadkach powoływane są różne wzorce konstytucyjne w przypadku obu zarzutów, obu punktów *petitum*. Dzisiaj usłyszeliśmy też to, co jest zawarte w pisemnym uzasadnieniu wniosku, o naruszeniu praworządności, czyli tej zasady wywodzonej z art. 2. Oczywiście zasady demokratycznego państwa prawa czy państwa prawnego wynika i ten wymóg, ale ta zasada praworządności w aspekcie legalizmu jest jeszcze bardziej wyraźnie wysłowiona w art. 7. Z tym, że ten artykuł podobnie jak art. 2 odnosi się do Rzeczypospolitej i organów władzy Rzeczypospolitej, organów wszystkich władz publicznych według art. 7, nie tylko państwowego sektora, ale i samorządowego. Te wzorce, wydaje się, że niedostatecznie wykazują czy[...] może źle powiedziałem. Nie nadto dokładnie, nie nadto precyzyjnie, nie z jednakową starannością wykazuje się naruszenie poszczególnych wzorców kontrolnych, w odniesieniu do art. 2, do art. 90 czy art. 4, który statuuje zasadę suwerenności narodu, a który został dzisiaj sprecyzowany, iż chodzi o ust. 1.

Proszę Wysokiego Trybunału Konstytucyjnego, te uwagi nie oznaczają, iżby pełnomocnik pana Prezydenta kwestionował stanowisko wnioskodawcy, jednak trzeba powiedzieć, że wniosek nie jest pozbawiony pewnych wątpliwości. A teraz wróć do tego zagadnienia, czy rzeczywiście mamy do czynienia z normą prawną, czyli z właściwą rekonstrukcją znaczenia normatywnego przepisów Traktatu oraz Statutu czy może jednak mamy do czynienia z pewnym ekscysem orzeczniczymi, jeśli tak to można nazwać, z pewną interpretacją wadliwą, nieopartą w sposób prawidłowy na treści tych zobowiązań, które przyjęliśmy jako Rzeczpospolita przystępując do Unii Europejskiej, ratyfikując traktat akcesyjny za zgodą narodu wyrażoną w formie referendalnej. Gdyby uznać, że doszło – a przecież żaden podmiot, także sfery jurysdykcyjnej, także jednoosobowe organy w sferze jurysdykcyjnej, prezes, wiceprezes, czy inny sędzia, choćby to nawet był Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie są wolne te podmioty od ryzyka błędu – gdyby stwierdzić, że te sprawy – Polska jest specyficznym partnerem w optyce organów Unii Europejskiej, to jest niewątpliwie fakt; krajowy plan odbudowy, o tym przekonuje nieco poszerzając tą argumentację, ale ona nie dotyczy wprost *meritum* wniosku – ale gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał, że przy zastosowaniu powszechnie akceptowanych w europejskiej kulturze prawnej metod wykładni, nie da się wyprowadzić upoważnienia do tak dowolnego działania, do tak daleko posuniętej ingerencji, do – w szczególności – formułowania zobowiązań nierealnych, niewykonalnych po stronie państwa polskiego. Proszę zważyć, że w żadnym z tych postanowień nie wskazano, jakby państwo polskie miało

wykonać – chociażby wstrzymanie wydobycia węgla – czy zawieszenie przepisów normujących Izbę Dyscyplinarną i jej działalność. Tu też chce powiedzieć o roli pana Prezydenta, mianowicie jest rzeczą oczywistą, że z poszanowaniem pryncypiów naszej państwowości, ale jednak podejmując pewną próbę dialogu i usunięcia problemów, które rzutują nie tylko na sferę wymiaru – w ogóle na funkcjonowanie naszego państwa – na bezpieczeństwo prawne naszych obywateli, stron postępowań sądowych, to właśnie nie kto inny, tylko pan Prezydent wykonał inicjatywę ustawodawczą, która – trzeba to powiedzieć – przy pewnym odpowiedzialnym działaniu parlamentu – nie tylko przecież koalicji rządzącej, ale i opozycji – zaowocowała znaczącą reformą w obrębie Sądu Najwyższego; zniesieniem Izby Dyscyplinarnej a powołaniem w to miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

Oczywiście nie kończy to dyskusji, podobnie jak zaproponowany legalny, precyzyjny, cywilizowany, powiedziałbym to w taki dosadny sposób, test badania niezawisłości i bezstronności sędziego właśnie w ustawie o Sądzie Najwyższym i jej nowelizacji oraz innych, wszystkich innych ustawach dotyczących ustroju naszych sądów, czy to powszechnych, czy administracyjnych, czy wojskowych. Zupełnie inny test, przyjęty przez parlament z inicjatywy pana Prezydenta, niż test, jaki by można wykreować w oparciu o pewne wskazania TSUE czy naszego Sądu Najwyższego – nie całego, lecz niespełna trzech izb w znanej uchwale, która też była przedmiotem rozstrzygnięcia naszego Trybunału Konstytucyjnego. Nieapodyktyczny, niekapturowy lecz *audiatur et altera pars*, lecz pięciu sędziów wylosowanych, lecz wniosek strony, a nie z urzędu. Do czego zmierzam, do tego, że właśnie Prezydent – w tym momencie uczestnik niniejszego postępowania, ale cały czas permanentnie głowa państwa i troszczący się o dobro wspólne, co jest obowiązkiem każdego też i obywatela, w tym i pierwszego obywatela w państwie – podejmuje pewne działania bez uchybienia standardom naszej suwerenności, jako państwa, ale które są pewnym dążeniem do konsensualnego a nie – przepraszam za metaforę – wojennego rozstrzygnięcia tych sporów, tych trudnych relacji, także z Unii Europejskiej, czy jej organami – może nie z całą przecież Unią.

W tych warunkach, proszę Wysokiego Trybunału Konstytucyjnego, prezentuje stanowisko takie właśnie. Nie ustosunkowuje się co do sposobu rozstrzygnięcia o zasadności lub częściowej zasadności wniosku Prokuratora Generalnego. Dziękuję uprzejmie.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo. Udzielam głosu przedstawicielowi Sejmu.

Pan Marek Ast:

Wysoki Trybunał Konstytucyjny, Sejm popiera wniosek Prokuratora Generalnego. W szczególności godzimy się z tymi argumentami, które Prokurator Generalny, zarówno we wniosku, jak i w motywach ustnych, dzisiaj przedstawionych do uzasadnienia swojego wniosku przedstawił. W szczególności, jeżeli chodzi o art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – absolutnie te argumenty wydają się zasadne, jeśli chodzi o wskazane wzorce konstytucyjne i niezgodność tego artykułu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, czyli art. 2 – zasadą praworządności i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – z art. 4, czyli zasadą nadrzędności narodu i art. 90 ust. 1 Konstytucji, czyli zasadą przekazania kompetencji. Również, jeżeli chodzi o art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tutaj Sejm również uznaje, że ten przepis jest niezgodny z art. 2, art. 8, czyli zasadą nadrzędności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Zgodzić się należy przede wszystkim z tym, że Polska ratyfikując umowę międzynarodową, jaką jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wyraziła zgodę na stosowanie kar, ale wyłącznie w celu wykonania wyroku przez państwo członkowskie Unii Europejskiej i to reguluje art. 264 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Natomiast jeśli chodzi o art. 279 on przewiduje stosowanie środków tymczasowych, niemniej jednak nie ma tam mowy o stosowaniu kar finansowych, a w szczególności ten artykuł, ten przepis daje możliwość stosowania środków tymczasowych wyłącznie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rozumieć przez to należy oczywiście funkcjonowanie Trybunału w składach orzeczniczych – nie ma tam mowy o tym, aby środki zabezpieczające mogły wydawać wewnętrzne organy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Natomiast taką możliwość przewiduje art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i tutaj oczywiście ta argumentacja, która jest przytoczona we wniosku Prokuratora Generalnego pokrywa się ze stanowiskiem wyrażonym przez Sejm.

Art. 39 Statutu pozostaje absolutnie w niezgodności z zasadami wyrażonymi w Konstytucji, tymi wzorcami, które we wniosku zostały przytoczone. Jednocześnie trzeba też podkreślić, że postanowienia zabezpieczające powinny przede wszystkim zabezpieczyć przyszłe roszczenie, nie mogą zastępować wyroku. W sytuacji wydania postanowienia zabezpieczającego dotyczącego kopalni Turów, gdzie zakazano wydobycia węgla, w prosty sposób z jednej strony konsekwencje gospodarcze mogły doprowadzić do tego, że nie tylko kopalnia zaprzestałaby działalności, ale również elektrownia działająca w oparciu o wydobywany węgiel brunatny, a tym samym zagrożone byłoby bezpieczeństwo

energetyczne państwa polskiego, a to już jest wyłączna kompetencja państwa członkowskiego – zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, to jest wyłączna kompetencja państwa członkowskiego. W tej sytuacji oczywiście mamy też naruszoną kolejną zasadę konstytucyjną – zasadę przekazania kompetencji. W tym zakresie kompetencji państwo polskie do Unii Europejskiej nie przekazywało.

Biorąc pod uwagę wszystkie te okoliczności, Sejm, podobnie zresztą jak Prokurator w swoim wniosku, wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i na art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dziękuję.

Przewodnicząca:

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, zarządzam przerwę w rozprawie do dnia 14 grudnia 2022 roku. Ponadto, na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczam uczestnikom postępowania termin do przedstawienia pisemnego stanowiska do dnia 30 listopada 2022 roku. Dziękuję bardzo.