



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

12/07/2021

VII.510.23.2021.PF

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

sygn. akt K 3/21

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

1. W nawiązaniu do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z dnia 17 maja 2021 r., zgłaszającego udział i przedstawiającego stanowisko RPO w sprawie z wniosku Prezesa Rady Ministrów (PRM) z dnia 29 marca 2021 r., zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt K 3/21), Rzecznik pragnie przedstawić następujące uzasadnienie stanowiska w tej sprawie.

1. Wstęp – wnioski ogólne RPO
2. Zasada nadrzędności Konstytucji RP oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii w kontekście niniejszej sprawy
 - 2.1. Nadrzędność Konstytucji RP a pierwszeństwo prawa międzynarodowego
 - 2.2. Zgoda Polski na zasadę pierwszeństwa prawa Unii
 - 2.3. Obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego
 - 2.4. Rola Trybunału Sprawiedliwości UE w zapewnieniu przestrzegania prawa Unii
 - 2.5. Obowiązek organu ostatniej instancji wystąpienia z zapytaniem prejudycjalnym do TSUE
3. Kompetencje państw członkowskich i Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości
4. Istota problemu prawnego w niniejszej sprawie
5. Kwestia „odstąpienia do stosowania Konstytucji RP lub stosowanie przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją”
6. Kwestia stosowania przepisu, który utracił moc obowiązującą na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE)
7. Badanie prawidłowości powołania oraz niezawisłości sędziów (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 2 TUE)
8. Pozorny charakter postępowania
 - 8.1. Powołanie polskich standardów konstytucyjnych *à rebours*
 - 8.2. Rzeczywisty cel organów krajowych
 - 8.3. Brak rzeczywistej kontroli konstytucyjnej
9. Konsekwencje ewentualnego stwierdzenia niezgodności przepisów Traktatu z Konstytucją RP
10. Podsumowanie

1. Wstęp – wnioski ogólne RPO

2. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że niniejsza sprawa w ogóle nie powinna być rozpatrywana. Wnioskodawca nie powinien jej inicjować, a Trybunał Konstytucyjny (TK) rozpoznawać. Przepisy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) **są zgodne z polską Konstytucją**, a ukształtowane na ich podstawie wymogi dotyczące sędziów odpowiadają wymogom naszej ustawy zasadniczej.

3. *Po pierwsze*, relacja między traktatami unijnymi a Konstytucją RP była już przedmiotem szczegółowego, wnikliwego badania Trybunału Konstytucyjnego. Traktat akcesyjny (sygn. akt K 18/04), otwierający polski porządek prawny na prawo Unii, oraz Traktat lizboński (sygn. akt K 32/09) pomyślnie przeszły test konstytucyjności. Wzorcem kontroli w tych wyrokach była też zasada nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1). Do tej pory, w każdym przypadku, Trybunał Konstytucyjny potwierdzał brak kolizji konstytucyjnej między prawem europejskim a polskim.

4. *Po drugie*, orzekanie w niniejszej sprawie jest także zbędne z powodu jego **bezcelowości**. Nie przyczyni się ono do osiągnięcia stanu hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Prawo polskie, w tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie mogłoby bowiem jednostronnie zmienić traktatów unijnych.

5. Gdyby nawet Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności Traktatu o Unii Europejskiej z Konstytucją RP, to w świetle zasad prawa międzynarodowego oraz samego prawa Unii – **nie zwolni to Polski z obowiązku przestrzegania zobowiązań państwa członkowskiego UE** (zob. art. 4 ust. 3 TUE). Za to narazi nasz kraj na poważne i surowe konsekwencje wynikające z niewypełniania obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

6. Orzeczenie takie byłoby bezskuteczne i niestosowne w świetle prawa Unii. Wszelkie organy krajowe byłyby nadal zobowiązane zapewnić pełną skuteczność prawu Unii, zaś sądy krajowe byłyby zobowiązane odstąpić od orzeczenia TK niezgodnego z prawem unijnym.

7. *Po trzecie*, niniejsze postępowanie kontynuuje niechlubną **praktykę pozornej kontroli konstytucyjności** prawa. Inicjuje się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, aby wykreować udawaną legitymację dla działań władz krajowych sprzecznych z prawem.

8. Oczywistym kontekstem wniosku Prezesa Rady Ministrów jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca br. (sprawa C-824/18), w którym krytycznie oceniono działania władz krajowych przy procedurze powoływania osób do Sądu Najwyższego w 2018 r. Wykonując ten wyrok Naczelny Sąd Administracyjny uchylił już (6 maja br.) uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w części obejmującej rekomendację do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. *De facto* podważone tym samym zostały – jako niezgodne z prawem Unii – wszystkie nominacje do Sądu Najwyższego przeprowadzone w takich samych okolicznościach.

9. W istocie niezgodne one były również z prawem krajowym, na co Rzecznik wielokrotnie wskazywał. I w tym leży sedno tej sprawy i im podobnych (w szczególności spraw o sygn. akt P 7/20 oraz K 5/21). W rzeczywistości problem nie polega na tym, że przepisy prawa unijnego miałyby być sprzeczne z Konstytucją RP. Problemem jest **roszczenie władz krajowych o wyłączenie polskiego sądownictwa spod wymogów niezawisłości**. Taki program realizuje się na poziomie krajowym. A skoro i prawo Unii nakazuje te wymogi zapewnić, to dlatego (rzekomo) „jest niezgodne” – w istocie jedynie z tym właśnie roszczeniem rządzącej większości.

10. Władze krajowe domagają zatem wyłączenia ochrony unijnej „z pomocą” Konstytucji RP, **lecz nie po to, by tę Konstytucję chronić, ale po to, by chronić rozwiązania ją naruszające.**

2. Zasada nadrzędności Konstytucji RP oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii w kontekście niniejszej sprawy

2.1. Nadrzędność Konstytucji RP a pierwszeństwo prawa międzynarodowego

11. System prawny obowiązujący na terytorium Polski ma charakter wieloskładnikowy, obok prawa krajowego, stanowionego przez Sejm RP i Senat RP, obowiązują normy prawa międzynarodowego, a także prawa unijnego, w tym stanowione przez instytucje Unii. Jest to zarazem system dynamiczny, a relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega

ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym.¹ Dokonując interpretacji i oceny prawa, należy te związku w pełni odtworzyć i uwzględnić.

12. Konstytucji RP został zagwarantowany status najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1). Regulacji tej towarzyszy jednak nakaz respektowania i przychylności obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP).²

13. Obowiązek państwa przestrzegania prawa międzynarodowego wynika z zasady dobrej wiary i jej konkretyzacji w zasadzie *pacta sunt servanda*, a także ustalonego w płaszczyźnie prawa międzynarodowego **pierwszeństwa prawa międzynarodowego** wobec prawa krajowego.³ Odwrotnej relacji nie sposób przyjąć – pojedyncze państwo nie może zmieniać zobowiązań zaciągniętych wobec innych podmiotów prawa międzynarodowego, jednostronnie i ze skutkiem prawnym dla nich. Przyjęcie takiej możliwości paraliżowałoby prawo międzynarodowe i kładło mu kres.

14. Na gruncie polskiej Konstytucji, kolejność i bezpośrednie sąsiedztwo art. 8 ust. 1 oraz art. 9 należy interpretować jako ustanowienie zasady i wyjątku od niej. Będąc najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej – w wymiarze wewnątrz krajowym, Konstytucja RP nie ma jednak pierwszeństwa przed prawem międzynarodowym – w wymiarze zewnętrznym.

15. Na gruncie prawa międzynarodowego, zasadą jest, że państwo nie może powoływać argumentów odwołujących się do prawa wewnętrznego celem uzasadnienia bądź usprawiedliwienia niewywiązania się ze zobowiązania międzynarodowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w wielostronnych umowach międzynarodowych – w szczególności w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (art. 27),⁴ której stroną jest również Polska, a także w orzecznictwie sądów międzynarodowych.

16. Z kolei zasada pierwszeństwa prawa Unii prowadzi do dalej idących skutków aniżeli zasada pierwszeństwa prawa międzynarodowego. O ile bowiem prawo międzynarodowe nie określa sposobu jego stosowania w prawie krajowym, o tyle w przypadku prawa Unii – to

¹ Zob. wyrok TK z 24.11.2010 r. w sprawie traktatu lizbońskiego (sygn. akt K 32/09), pkt III. 2.3.

² Zob. też wyrok TK z 16.11.2011 r. w sprawie rozporządzenia Bruksela I (sygn. akt Sk 45/09), pkt III.2.6.

³ Zob. m.in. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3 Warszawa 2014, s. 650–651.

⁴ „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu”, Dz.U. z 1990 r., nr 74, poz. 439.

ono określa szczególne zasady swojego stosowania w prawie państw członkowskich. W tym właśnie wyrażają się szczególne cechy i autonomia prawa Unii. Bez ich akceptacji prawo Unii mogłoby być odmiennie stosowane w różnych państwach członkowskich, zagrażając jego spójności, jednolitości oraz pełnej skuteczności.

2.2. Zgoda Polski na zasadę pierwszeństwa prawa Unii

17. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podnieść, że Rzeczypospolita Polska zgodziła się, przystępując do Unii Europejskiej, na zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Zgoda wynika z przyjęcia traktatu akcesyjnego i akceptacji prawa Unii w kształcie istniejącym w dniu akcesji oraz późniejszego udziału Polski w formowaniu prawa traktatowego Unii Europejskiej.

18. *Po pierwsze*, zasada pierwszeństwa jest **podstawową zasadą prawa Unii** i od niemal 60 lat opiera się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, zapoczątkowanym wyrokiem w sprawie *Costa przeciwko ENEL*.⁵ Oznacza ona, że w przypadku konfliktu normy unijnej i krajowej, organ stosujący prawo ma obowiązek pominąć normę prawa krajowego, a zastosować normę prawa Unii. Zasada pierwszeństwa rozciąga się także na krajowe normy konstytucyjne.⁶ Istnienie i zakres zasady pierwszeństwa znane było władzom polskim przed i w trakcie akcesji do Unii.

19. Pierwszeństwo natomiast nie jest tożsame z nadrzędnością. Wyraża się ono w chronologii stosowania przepisów – najpierw unijne, a potem krajowe, podczas gdy nadrzędność wiąże się z hierarchiczną wyższością jednych norm prawnych nad drugimi i derogacją tych ostatnich, jeśli są niezgodne z normami prawnymi wyższego rzędu (*lex superior*). Tymczasem prawo Unii nie unieważnia, ani nie uchyla, niezgodnego z nim prawa krajowego. Przesądza natomiast o jego nieskuteczności względem prawa Unii.

20. *Po drugie*, Polska związała się prawem Unii na podstawie traktatu akcesyjnego z dnia 16 kwietnia 2003 r. (ze skutkiem od dnia 1 maja 2004 r.). Zaś art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia przesądził, iż „[o]d dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie

⁵ Wyrok TS z 15.07.1964 r. C-6/64 *Costa przeciwko ENEL*.

⁶ Wyrok TS z 17.12.1070 r. C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, pkt 3; wyrok TS z 18.05.2021 r. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* (wyrok w sprawie sędziów rumuńskich), pkt 245.

są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot (...) przed dniem przystąpienia” [podkreśl. – RPO]. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości wyjaśniające naturę i sposób działania zasady pierwszeństwa – są aktami przyjętymi przez instytucję Wspólnot/Unii w rozumieniu tego artykułu. Zatem wiążą państwo polskie, które się samodzielnie i dobrowolnie na to zgodziło.

21. *Po trzecie*, Polska związała się prawem Unii w drodze procedury akcesyjnej (art. 90 Konstytucji RP) ustanawiającej wyższe progi akceptacji w porównaniu do trybu przyjmowania innych umów międzynarodowych (art. 89 ust. 1). Uczyniono to w sposób zamierzony, szczególną procedurę wprowadzono intencjonalnie, z myślą o przystąpieniu do Unii – po to by przyznać przystąpieniu do Unii Europejskiej skutki dalej idące, aniżeli związaniu się jakimikolwiek innymi umowami międzynarodowymi.

22. Co więcej, progi te są także wyższe od wymaganych dla zmiany samej Konstytucji RP (art. 235). Mając przecież świadomość, że częścią prawa Unii jest także zasada jego pierwszeństwa przed prawem państwa członkowskiego, ustrojodawca w ten sposób przyjął prawo Unii w pełni, łącznie z zasadą pierwszeństwa.⁷ Z kolei forma jego przyjęcia – ogólnonarodowe referendum akcesyjne, a wcześniej ogólnonarodowe referendum konstytucyjne – nadało temu rozwiązaniu szczególnie silną legitymację demokratyczną.

23. *Po czwarte*, zasada pierwszeństwa znalazła swój wyraz także przy zawieraniu Traktatu Lizbońskiego, przyjętego w 2007 r., przez Prezydenta RP i Rząd reprezentujących to samo środowisko polityczne, które sprawuje władzę i dzisiaj. W deklaracji nr 17 dołączonej do Traktatu, państwa członkowskie – w tym Polska – potwierdzały, że prawo Unii ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.⁸

⁷ Zob. też W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 708.

⁸ **Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa** (deklaracja nr 17): „Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo.”

Do deklaracji została dołączona **opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22.06.2007 r.**: „[z] orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa przeciwko ENEL*^[1]), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

2.3. Obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego

24. Zasada nadrzędności Konstytucji RP oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii, aczkolwiek dotyczą różnych sfer działania prawa oraz posługują się odmienną metodologią, mogą niekiedy prowadzić do kolizji norm obu porządków prawnych.

25. W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. akt K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych powinny koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Wszelkie sprzeczności winny być eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność dochowania najwyższego standardu respektowania norm unijnych (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 45/07, pkt III.2.6).

2.4. Rola Trybunału Sprawiedliwości UE w zapewnieniu przestrzegania prawa Unii

26. W niniejszej sprawie występują zagadnienia ujęte przez organ inicjujący w kategorii kolizji obowiązków państwa członkowskiego Unii z krajowymi normami konstytucyjnymi. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie **sąd konstytucyjny powinien rozwiązać na drodze dialogu i współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości UE.**

27. Wnioskodawca, Prezes Rady Ministrów, zwrócił się o stwierdzenie niezgodności określonych przepisów TUE z przepisami Konstytucji RP. Jednak w istocie domaga się wydania orzeczenia, w którym Trybunał Konstytucyjny miałby, najpierw – orzec o zakresie powołanych przepisów, a potem – odnieść je do polskich norm konstytucyjnych. Tymczasem kompetencję do dokonywania wiążącej wykładni prawa unijnego państwa członkowskie powierzyły wyłącznie Trybunałowi Sprawiedliwości na mocy art. 19 ust. 1 i ust. 3 lit. b TUE.

^[1] wynika (...), [że] prawu utworzonemu na podstawie Traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty.”

28. Co więcej, skoro pytania zawisłe przed TK odnoszą się do przepisów traktatowych, a one **muszą być jednolicie interpretowane we wszystkich państwach członkowskich UE**, to tym bardziej, o tym jaką treść normatywną niosą, powinien wypowiedzieć się Trybunał Sprawiedliwości. Z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, iż procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE ma na celu właśnie zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym **zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii** oraz odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach.⁹ Trybunał Sprawiedliwości nie może zatem zostać pominięty w procesie ustalania zakresu znaczenia postanowień traktatów unijnych i ich stosowania w państwie członkowskim.

2.5. Obowiązek organu ostatniej instancji wystąpienia z zapytaniem prejudycjalnym do TSUE

29. W świetle traktatów unijnych oraz art. 9 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny nie jest samodzielnie powołany do interpretacji przepisów prawa UE, zwłaszcza zaś w przypadku, gdyby jego interpretacja miała odbiegać od już ustalonego ich znaczenia. Gdyby dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia, miała odpowiadać sugestiom organu inicjującego, może to doprowadzić do rozbieżności w rozumieniu wskazanych przepisów unijnych między polskim orzecznictwem konstytucyjnym a orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

30. Poszanowanie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości jest obowiązkiem państwa członkowskiego, obejmującym wszystkie jego organy, także Trybunał Konstytucyjny. Wskazane przepisy, w połączeniu z zasadą lojalności, wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, wymagają od obu Trybunałów: unijnego oraz polskiego, działania w dobrej wierze, które pozwoli na uniknięcie potencjalnego konfliktu pomiędzy oboma porządkami prawnymi.

31. W świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny jest organem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Skoro tak, **to organ taki jest zobowiązany wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości, gdy podniesiona została przed nim kwestia dotycząca interpretacji traktatu unijnego, aby uniknąć ryzyka błędnej wykładni prawa Unii**. Wielokrotnie

⁹ Zob. m.in. wyrok TSUE C-558/18 i 563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, pkt 55.

wskazywał na to Trybunał Sprawiedliwości, zaś w wyroku w sprawie C-417/18 *Komisja przeciwko Francji*¹⁰ orzekł o naruszeniu przez Francję prawa Unii poprzez zaniechanie – w takim właśnie przypadku – wystąpienia przez *Conseil d'État* z odesłaniem prejudycjalnym.

32. W orzeczeniu dotyczącym traktatu akcesyjnego (sygn. akt K 18/04) Trybunał Konstytucyjny potwierdził już zresztą, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań unijnych państwa polskiego.¹¹ Odzwierciedla bowiem charakter Unii Europejskiej jako związku opartego na wielopoziomowej współpracy suwerennych państw, konstytucji, administracji oraz sądów.¹² Co więcej, Trybunał Konstytucyjny sam już występował do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym (sprawa C-390/15 *RPO*), uznał się zatem za „organ ostatniej instancji” w rozumieniu art. 267 TFUE, zobowiązany do zainicjowania przewidzianego w nim dialogu sądowego.

33. Dialog konstytucyjny między, z jednej strony – organem krajowym, a w szczególności sądem konstytucyjnym, a z drugiej strony – Trybunałem Sprawiedliwości, służy uniknięciu ryzyka potencjalnej kolizji między orzeczeniami organów wymiaru sprawiedliwości obu porządków prawnych. Być może w wyniku odpowiedzi udzielonej przed TSUE okaże się, że w istocie nie występuję kolizja norm z obu porządków prawnych. **Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące**, co mogłoby prowadzić do dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, oraz dysfunkcjonalności w relacjach unijnego i polskiego porządku prawnego.¹³

3. Kompetencje państw członkowskich i Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości

34. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie usiłuje regulować organizacji wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Dotyczy natomiast zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Czyni to zgodnie ze zobowiązaniami państwa członkowskiego Unii.

¹⁰ Wyrok TSUE z 4.10.2018 r., C-417/18 *Komisja przeciwko Francji*, pkt 108.

¹¹ Wyrok TK z 11.05.2005 r. w sprawie traktatu akcesyjnego (sygn. akt K 18/04), pkt III.10.3.

¹² Zob. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 dotyczącego programu PSPP EBC (*Weiss*), 2 BvR 859/15, pkt 111.

¹³ Zob. wyrok TK, SK 45/09, pkt III.2.4.

35. Argument wyłącznych kompetencji państwa członkowskiego w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości jest regularnie (nad)używany przez władze polskie. Pogląd taki wielokrotnie przedstawiał Rząd RP, wsparcia stanowisku rządowemu udzielił zaś Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. (sygn. akt Kpt 1/20).¹⁴ Również w obecnej sprawie odwołuje się do niego organ inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

36. Argument ten sprowadza się do zaprzeczenia, jakoby po stronie Unii istniały jakiekolwiek uprawnienia do określania wymogów dotyczących statusu sędziów i sądów, w szczególności ich umocowania oraz niezawisłości i bezstronności. Tak wyrażana teza nie zna niuansów, przybiera formę absolutną, uznając że wszelkie aspekty związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości należą jedynie do samych państw.

37. Pogląd taki jest nie do utrzymania. Standard orzeczniczy TSUE wywiedziony z unijnego prawa traktatowego, ugruntowany także w sprawach dotyczących niezależności polskiego sądownictwa, potwierdza, że o ile organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw, to przy jej wykonywaniu mają one obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym z traktatowej zasady skutecznej ochrony sądowej.¹⁵

38. Wbrew stanowisku organów polskich, **organizacja wymiaru sprawiedliwości państw nie jest zatem, w świetle zobowiązań unijnych, wyłączną domeną państw członkowskich.** Skoro sądy krajowe mają rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, muszą zatem spełniać wymogi instytucjonalnych gwarancji wytyczonych przez unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej. Gwarancje te stanowią nieodłączny element sądowej ochrony wszelkich praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii. Należą także do istoty zasady rządów prawa, stanowiącej fundament europejskiej

¹⁴ TK uznał wyrok TSUE w sprawie C-585/18, C-524/18 i C-525/18 *A.K. i inni* m.in. za „sugestie TSUE oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym”, zob. postanowienie TK z 21.04.2020 r. w sprawie sporu kompetencyjnego między SN a Sejmem RP oraz między SN a Prezydentem RP, Kpt 1/20, pkt III.2.6.

¹⁵ Wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność Sądu Najwyższego)*, pkt 52; wyrok TS *A.K. i inni*, pkt 75; wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych)*, pkt 102; wyrok TSUE z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, pkt 36; wyrok TSUE C-824/18 *A.B. i inni*, pkt 68.

przestrzeni prawnej, opartej na wzajemnym zaufaniu i wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych.

39. Przyjęcie pełnej swobody państwa członkowskiego w kształtowaniu sądownictwa, oznaczałoby m.in. akceptację możliwości arbitralnego usuwania sędziów z urzędu, decydowania w dowolny sposób w sprawie przedłużenia lub skrócenia ich kadencji, powoływania na stanowiska sędziowskie już uprzednio prawidłowo obsadzone, czy też powoływania sędziów w sposób naruszający podstawowe reguły procesu mianowania, nie dając gwarancji niezawisłego i bezstronnego orzekania. Tymczasem unijna zasada skutecznej ochrony sądowej i europejski standard prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 ust. 1 EKPC, art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej), **nakładają na państwa członkowskie efektywne ograniczenia w wykonywaniu kompetencji tak, aby wprowadzone rozwiązania nie niweczyły istoty skutecznej kontroli sądowej.**

40. Rzeczpospolita Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, nadal decyduje o kształcie krajowego wymiaru sprawiedliwości: (i) o kategoriach, szczeblach, czy lokalizacji siedzib sądów, (ii) o ich właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej; (iii) o wewnętrznej strukturze, (iv) o regułach postępowania, (v) określa kryteria i tryb powołań sędziowskich.

41. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące niezależności sądów polskich w pełni szanuje kompetencje państwa członkowskiego w zakresie wymiaru sprawiedliwości. **Wskazuje natomiast na brak poszanowania kompetencji Unii przez stronę polską.** Przesądził już o tym Trybunał Sprawiedliwości w dwu dotychczas rozstrzygniętych skargach Komisji przeciwko Polsce o naruszenie niezależności sądów polskich: tj. w sprawach C-619/18¹⁶ oraz C-192/18.¹⁷ Kolejne dwie sprawy obejmujące dalsze zarzuty toczą się przed Trybunałem: C-791/19, dotycząca reżimu dyscyplinarnego, oraz C-204/21, dotycząca tzw. ustawy kagańcowej oraz naruszenia zabezpieczenia udzielonego wobec Izby Dyscyplinarnej SN w poprzedniej sprawie.

¹⁶ Wyrok TSUE z 24.06.2019 r., C-619/18 *Komisja przeciwko Polsce* (niezależność Sądu Najwyższego).

¹⁷ Wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce* (niezależność sądów powszechnych).

42. Z kolei w wyrokach C-585, C-624 i C-625/18 *A.K. i inni*¹⁸ oraz C-824/18 *A.B. i inni*,¹⁹ Trybunał zwrócił uwagę na szereg okoliczności, które wzbudzają uzasadnione obawy o zachowanie wymogów niezawisłości i bezstronności osób powołanych w ostatnich latach na stanowiska sędziowskie, w tym zwłaszcza do Sądu Najwyższego. Takie ukształtowanie i przeprowadzenie procesu powoływania sędziów, jak obecnie w Polsce, pozostaje niezgodne z unijną zasadą skutecznej ochrony sądowej.

43. Niemniej, orzekając w tych sprawach **Trybunał Sprawiedliwości nie przenosi kompetencji krajowej na rzecz Unii**. W szczególności unijne wymogi ustanowienia, niezawisłości i bezstronności sądu, **nie prowadzą do pozbawienia państwa kompetencji krajowej do mianowania sędziów**. Organy Unii nie mianują sędziów krajowych, Unia takiej kompetencji sobie nie przypisuje, nie przejmuje jej, ani nie usiłuje jej samodzielnie wykonywać.²⁰

44. Wymogi unijne wskazują natomiast **granicę wykonywania kompetencji krajowej** tak, aby jej skutek – powołanie sędziego mogącego orzekać w sprawach z elementem unijnym – mógł zaistnieć również w porządku prawnym Unii. Zatem, aby był także „sędzią europejskim” i mógł orzekać w sprawach z elementem unijnym, a jego orzeczenia wywierały skutki w prawie Unii. Zaś określenie warunków, na jakich akt krajowy rodzi konsekwencje w prawie Unii, należy do domeny unijnej. Stanowi wyraz autonomii prawa Unii i ma oparcie w kompetencjach jej powierzonych, zgodnie z zasadą przyznania (art. 5 w związku z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE) oraz klauzulach konstytucyjnych otwierających Polskę na uczestnictwo w Unii (art. 9, art. 90 ust. 1 i art. 91 Konstytucji RP). Toteż, jeśli sędzia krajowy wymogów unijnych **nie spełnia, to nie jest sędzią europejskim, a jego orzeczenia stają się niestosowne** w sferze prawa Unii i należy je **pomiąć**.

4. Istota problemu prawnego w niniejszej sprawie

45. W świetle stanowiska władz krajowych, a w szczególności także prezentowanego w niniejszej sprawie przed TK – wyłania się **falsywa figura** – jakoby unijna ochrona

¹⁸ Wyrok TSUE z 19.11.2019 r., C-585/18, C-524/18 i C-525/18 *A.K. i inni*.

¹⁹ Wyrok TSUE z 2.03.2021 r., C-824/18 *A.B. i inni*.

²⁰ Wyrok TSUE C-619/18, pkt 52 *in fine*.

niezawisłości sądów i sędziów miała naruszać polski, konstytucyjny standard niezawisłości sędziowskiej. Tak w istocie nie jest.

46. Problemy konstytucyjne usytuowane są wewnątrz systemu krajowego. Rodzą je niezgodne z prawem zmiany w systemie sądowym zmierzające do kontrolowania treści orzeczeń sądowych przez rządzącą większość. Towarzyszy mu *de facto* żądanie, aby do polskich sądów nie stosować gwarancji niezawisłości. Skoro są one rozwijane przez Trybunał Sprawiedliwości, stojący na straży przestrzegania prawa Unii, to jego orzecznictwo znalazło się na celowniku władz polskich. Odmowa uznania kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, wdrożenia udzielonych przez niego wskazówek, a nawet zaprzeczenia mocy wiążącej jego orzeczeń przez organy krajowe, jest bez precedensu w historii integracji europejskiej.

47. Sprawa dotyczy centralnego zagadnienia prawa Unii. Uwzględnienie żądania władz krajowych w istocie **godzi w samo serce prawa Unii, odbiera mu autonomię, zagraża jednolitości i spójności prawa UE, dekonstruuje mechanizm samonaprawialności unijnego systemu prawnego.**

48. *Po pierwsze*, proponowana interpretacja Konstytucji RP sprowadza się do **wyłączenia polskiego wymiaru sprawiedliwości spod unijnych wymogów ustanowienia, niezawisłości i bezstronności** sądów i sędziów. Jej przyjęcie doprowadzi do trwałego naruszenia standardów skutecznej ochrony sądowej, a przez to również zasady rządów prawa, które będą niemożliwe do naprawienia.

49. Gdyby rzeczywiście uznać, że konstytucyjne cechy krajowego sądu europejskiego są wyłączną domeną regulacji krajowej, i nie podlegają standardom unijnym, to już dziś – znaczna część, a w bliskiej przyszłości – całość sądownictwa polskiego, która jest elementem środków odwoławczych w świetle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nie będzie spełniać wymogów prawa Unii.

50. *Po drugie*, stanowisko organów krajowych, aby Trybunał Sprawiedliwości nie wypowiadał się w sprawie statusu i przymiotów sądów krajowych, **pozbawia TS istoty kompetencji do zapewnienia przestrzegania prawa Unii** (art. 19 ust. 1 TUE), odmawiając mu możliwości wypełniania jego misji (Opinia TSUE 2/13, pkt 163).

51. Taki mechanizm Trybunał Sprawiedliwości zidentyfikował już w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*. Trybunał ocenił, że zmiany wprowadzone przez władze krajowe mogły intencjonalnie zmierzać do uniemożliwienia mu wypowiedzenia się w przedmiocie konkretnego odesłania prejudycjalnego dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej, a także wszelkich podobnych wniosków od sądów krajowych w przyszłości (pkt 97 i nast.), co godziłoby w misję powierzoną Trybunałowi na mocy art. 19 ust. 1 akapit 1 TUE (pkt 107).

52. *Po trzecie*, uznanie roszczenia organów krajowych o wyłączenie unijnej ochrony niezawisłości sędziowskiej w konsekwencji prowadzi do usunięcia z unijnego porządku prawnego jego istotnego elementu – zdolności zabezpieczania go. Skoro prawo Unii kreuje uprawnienia dla podmiotów prywatnych, są one równocześnie uprawnione do ich ochrony (*ubi ius, ibi remedium*), zgodnie ze standardami porządku prawnego, który te uprawnienia kreuje.

53. *Po czwarte*, porządek prawa Unii jest elastyczny. Przewiduje sytuacje, w których państwo członkowskie nie chce uczestniczyć w części współpracy i nie jest wtedy wciągane w jej orbitę (np. mechanizm wzmocnionej współpracy). Są także sytuacje, w których z powołaniem się na ochronę własnej konstytucji (tożsamości konstytucyjnej) państwo członkowskie może uzyskać od Trybunału przyzwolenie na wyłączenie wobec niego niektórych wymogów prawa unijnego. Różnorodność, odmienności tradycji konstytucyjnych państw członkowskich są także elementem Unii. W tym przypadku jednak uwzględnienie roszczeń organów krajowych nie jest możliwe do spełnienia, ma bowiem zasadniczy wpływ na szczególne cechy prawa Unii.

54. Zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi trzon unijnego porządku prawnego i należy do struktury konstytucyjnej Unii.²¹ Wchodząc w zakres autonomii prawa Unii, znajduje uzasadnienie w charakterze Unii i w samej naturze prawa unijnego.²² Trwały i nieusuwalny charakter wad krajowych organów sądowych prowadzi bowiem do skutku, które jest nie do zaakceptowania z perspektywy autonomii i skuteczności prawa unijnego.

²¹ Opinia TSUE 2/13, pkt 165.

²² Por. wyrok TSUE z 6.03.2019 r. C-284/16 *Slovakische Republik przeciw. Achmea BV*, pkt 33.

5. Kwestia „odstąpienia do stosowania Konstytucji RP lub stosowanie przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją”

55. Wnioskodawca zarzuca, że prawo Unii w treści ukształtowanej orzecznictwem TSUE uprawnia lub zobowiązuje sądy krajowe do odstąpienia od Konstytucji RP lub stosowania przepisów prawa w sposób niezgodny z Konstytucją RP, co miałoby naruszać zasady pewności prawa i ochrony zaufania obywateli do państwa.

56. Zarzut ten został błędnie zaadresowany. W istocie nie idzie o odstąpienie od stosowania Konstytucji RP, ale przeciwnie – zapewnienie jej pełnego przestrzegania. Pominięcie ma natomiast dotyczyć tych decyzji władz krajowych, które właśnie Konstytucję RP naruszają, łącznie z orzeczeniami samego Trybunału Konstytucyjnego. Mechanizm taki stał się koniecznością w sytuacji, gdy nie funkcjonuje już w Polsce rzeczywista kontrola konstytucyjności prawa.

57. W dniu 25 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w sprawie o sygn. akt **K 12/18**, dotyczącej zgodności art. 9a oraz art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa²³ z Konstytucją RP. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, który przewidywał możliwość wniesienia odwołania do NSA. Jednocześnie w uzasadnieniu orzeczenia sąd konstytucyjny wyraził pogląd, że trwające postępowania odwoławcze powinny zostać, z dniem opublikowania wyroku TK w Dzienniku Ustaw, umorzone. Nie znając jeszcze uzasadnienia tego orzeczenia ustawodawca wprowadził ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych²⁴ nakaz umorzenia *ex lege* postępowań odwoławczych toczących się przed NSA.

58. Sam wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz późniejsza nowelizacja ustawodawcza arbitralnie, bez istotnego uzasadnienia, **odstąpiły od standardu konstytucyjnego uznającego konieczność istnienia środka odwoławczego od uchwał KRS w sprawach indywidualnych**. W wyroku z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie o sygn. akt SK 57/06 Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do obowiązującego wówczas art. 13 ust. 2 ustawy

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 914.

z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa – uznał za „niekonstytucyjne ograniczenia w prawie do odwołania od uchwał Rady dotyczących nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata na stanowisko sędziego”.

59. Tymczasem sprawa o sygn. akt K 12/18 została wniesiona przez samą Krajową Radę Sądownictwa i miała na celu jej własną legitymizację. Wniosek KRS z dnia 22 listopada 2018 r. skierowany do Trybunału Konstytucyjnego był pozornym wnioskiem o kontrolę konstytucyjności ustawy o KRS. Jego rzeczywistą intencją było uzyskanie potwierdzenia własnego statusu i konstytucyjności zmian legislacyjnych dokonanych w odniesieniu do Rady. Pozorny charakter wniosku został przyznany nawet przez sam Trybunał.²⁵

60. Co więcej, sprawa została rozpoznana z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania, tj. powołanych na stanowiska wcześniej prawidłowo obsadzone (tzw. „sędziowie-dublerzy”), co stwierdził sam Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 3 grudnia 2015 r. (sprawa o sygn. akt K 34/15) oraz z dnia 8 marca 2016 r. (sprawa o sygn. akt K 47/15). W świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Xero Flor*,²⁶ orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostało **wydane przez organ, który nie spełnia wymogów „ustanowienia ustawą”**.

61. Ponadto w powołanej wyżej sprawie doszło do manipulacji w składzie orzekającym, któremu sprawę pierwotnie przydzielono. Sędzia-sprawozdawca, Pan Jarosław Wyrembak, został usunięty ze składu orzekającego i zastąpiony przez sędzie TK Panią Julię Przyłębską na ostatnim etapie rozpoznawania sprawy. Stało się to po przedstawieniu przez niego, podczas narady składu orzekającego nad ostatecznym orzeczeniem, stanowiska sprawozdawcy, które nie spełniało oczekiwań Prezes TK oraz po zapowiedzi zgłoszenia zdania odrębnego do orzeczenia większości.²⁷ Nowy sędzia-sprawozdawca tym razem zaprezentował stanowisko cieszące się uznaniem Prezes TK.

²⁵ Wyrok TK z 25.03.2019 r., sygn. akt K 12/18, pkt. III.1.

²⁶ Wyrok ETPC z 7.05.2021 r. *Xero Flor w Polsce przeciwko Polsce*.

²⁷ Fakty te przedstawił na piśmie Jarosław Wyrembak przed senacką Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (3.12.2019 r.). Upublicznił on swoje pisma do członków TK, w których opisał tę sytuację, a także inne nieprawidłowości w TK, zob.: <http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11474> (dostęp: 10.07.2021 r.).

62. Wskazane wyżej **nieprawidłowości dyskwalifikują orzeczenie TK pod względem konstytucyjnym**. Opisane okoliczności dowodzą, że w sprawie o sygn. akt K 12/18 instrumentalnie posłużono się procedurą kontroli konstytucyjnej do **zalegitymizowania jednej wadliwej władzy publicznej przez inną wadliwą władzę publiczną i uwierzytelnienia niekonstytucyjnych zmian**.

63. Skoro w krajowym porządku prawnym nie istnieje formalna procedura weryfikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, **uzasadnione i konieczne staje odwołanie do mechanizmu pominięcia z gruntu wadliwego aktu TK i uznanie braku jego skuteczności**. Orzecznictwo TSUE, wskazujące na takie właśnie rozwiązanie w sferze prawa Unii, **stanowi „nadzwyczajny środek zaradczy w nadzwyczajnych sytuacjach”**,²⁸ gdy dysfunkcje zaistniałe w systemie państwa członkowskiego Unii uniemożliwiają naprawienie sytuacji środkami krajowymi.

64. W świetle powyższego, potwierdzony orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości, mechanizm nie tylko nie przeczy, lecz przeciwnie – służy ochronie pewności prawa przed arbitralnymi, nieuzasadnionymi i niekonstytucyjnymi aktami władz krajowych, i w ten sposób realizuje zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa.

6. Kwestia stosowania przepisu, który utracił moc obowiązującą na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE)

65. Wnioskodawca zarzuca, że wykładnia Trybunału Sprawiedliwości uprawnia lub zobowiązuje organy krajowe do stosowania przepisu, który na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utracił moc obowiązującą, a przez to ma naruszać szereg przepisów konstytucyjnych, w tym zasadę nadrzędności Konstytucji RP, zasadę legalizmu oraz standard dotyczący przekazania kompetencji.

66. W nawiązaniu do uwag w punktach poprzedzających, opisanie i kwalifikacja problemu konstytucyjnego przez organ inicjujący jest nietrafna. W niniejszym piśmie procesowym Rzecznik Praw Obywatelskich szczegółowo odnosi się relacji zasady

²⁸ Zob. opinia rzecznika generalnego M. Bobeka z 20.05.2021 r. C-748-754/19 *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, pkt 134.

nadrzędności Konstytucji RP i zasady pierwszeństwa prawa Unii, oraz zagadnienia zakresu kompetencji państw członkowskich i samej Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Dlatego w tym miejscu wskaże kilka szczegółowych uwag.

67. Istotnie, i zasadnie, Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach dotyczących niezawisłości polskich sądów i sędziów, wskazał, że formalnie nieobowiązujące już przepisy krajowe mogą mimo wszystko znaleźć zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym. Jest to **sytuacja absolutnie wyjątkowa, uzasadniona okolicznościami, w których władze krajowe z premedytacją dokonują rażącego naruszenia krajowej ustawy zasadniczej, a jednocześnie i wymogów prawa Unii, aby obronić wprowadzone przez siebie niezgodne z prawem zmiany.**

68. W takiej właśnie sytuacji, w wyroku C-585, C-624 i C-625/18 *A.K. i inni*, Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że wykładnia zasady pierwszeństwa prawa Unii i zasady lojalnej współpracy, nakazuje sięgnięcie do wcześniej obowiązujących przepisów określających właściwość sądu (pkt 166 wyroku). Nakaz taki jest skutkiem tego, że sporu nie może rozstrzygać organ sądowy, który nie spełniałby wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej (w kontekście sprawy *A.K. i inni* chodzi o Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego). Jeśli zatem przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności, to należy odstąpić od jego stosowania tak, by spór mógł zostać rozpatrzony przez sąd, spełniający te wymogi. W konsekwencji może to prowadzić do przywrócenia wcześniejszych przepisów o właściwości sądowej.

69. Z kolei w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*, w kontekście całkowitego wyłączenia kontroli sądowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa – wymaganej tak przez prawo krajowe, jak i przez unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej – Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że dalsze uznawanie swojej właściwości przez organ sądowy, który uprzednio ją posiadał, jest jedynym skutecznym sposobem zaradzenia przez ten sąd naruszeniom prawa, skoro ustawodawca krajowy nie wyznaczył innego sądu, spełniającego wymogi prawa Unii (zob. pkt 149).

70. Jak już RPO wyżej wskazał, generalne prawo do kontroli sądowej uchwał KRS ma swoje źródło w prawie krajowym. Wyłączenie tej kontroli przy powoływaniu sędziów Sądu

Najwyższego w 2018 r. nastąpiło na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz nowelizacji ustawowej. Skoro jednak kontrola taka jest wymagana, przyjęty mechanizm przywrócenia obowiązującego przepisu pozwala naprawić naruszenie Konstytucji RP oraz Traktatu.

71. Należy też podkreślić, że po pominięciu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 12/18 i przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., nakazującej umorzenie zawisłych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym postępowań odwoławczych od uchwał KRS i wyłączających kontrolę sądową uchwał KRS w postępowaniach konkursowych do Sądu Najwyższego, NSA odzyskał korespondującą z prawem Unii kompetencję wynikającą z prawa krajowego do rozpatrzenia odwołania wniesionego przez skarżących na zasadach obowiązujących przed wprowadzeniem zmiany legislacyjnej, niezgodnej z Konstytucją RP i prawem Unii.

72. RPO pragnie też wskazać, że w istocie Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do konstrukcji znanej także polskiemu prawu konstytucyjnemu. Instytucja „odżycia przepisów” została rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny i spotkała się opracowaniem doktrynalnym.²⁹ Choć Konstytucja RP nie udzieliła Trybunałowi Konstytucyjnemu wyrażnej kompetencji do orzekania o przywracaniu mocy obowiązującej uchylonych przepisów, mimo to TK się do niej odwoływał i z niej korzystał.

73. Jeśli odwołanie się do konstrukcji „odżycia przepisu” przez polski Trybunał Konstytucyjny nie naruszało Konstytucji RP, a przeciwnie okazywało się pożądane, to skorzystanie z niej przez Trybunał Sprawiedliwości – samo przez się również nie może naruszać polskiej ustawy zasadniczej.

74. W świetle powyższych uwag, powoływanie Konstytucji RP przeciw Traktatowi jest kuriozalne. Rozwiązanie wskazane przez TSUE w oparciu o traktatową zasadę skutecznej ochrony sądowej, odpowiadające konstrukcji odżycia przepisu – służyło ochronie konstytucyjnego prawa do sądu, zabezpieczeniu gwarancji niezawisłości sędziowskiej i ochronie zaufania obywateli do państwa. Zatem to nie orzecznictwo TSUE, ale obecny

²⁹ Zob. m.in. A. Dębowska, P. Tuleja, *Dopuszczalność, charakter i skutki tzw. odżycia przepisów po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Laskowska (red.), *Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustawy*, Warszawa 2017, s. 154 i powoływana tam literatura.

wniosek organu inicjującego, gdyby został uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny, prowadziłby do zniweczenia ochrony konstytucyjnej.

7. Badanie prawidłowości powołania oraz niezawisłości sędziów (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 2 TUE)

75. Wnioskodawca zarzuca, że unijna zasada skutecznej ochrony sądowej, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, uprawnia sądy krajowe do badania prawidłowości powołania oraz niezawisłości sędziów orzekających w sądach państw członkowskich, co ma naruszać polską Konstytucję, a w szczególności prerogatywy Prezydenta RP i kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa.

76. RPO pragnie wskazać, że istotnie wymogi ustanowienia sądu na mocy ustawy oraz niezawisłości i bezstronności są kluczowe dla kwalifikacji organu jako „sąd” i osoby orzekającej jako „sędziego”. Mają charakter konstytutywny, bez ich spełnienia organ nie może być uznany za „sąd” w rozumieniu prawa Unii.

77. Żłudna jest natomiast hipoteza, że Trybunał Sprawiedliwości narzuca Polsce jakieś szczególne standardy w tym względzie, i to niezgodne z ustawą zasadniczą. W rzeczywistości standard luksemburski odpowiada standardowi strasburskiemu. Zatem niezależnie od prawa Unii, równoważne standardy wiążą Polskę także jako stronę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Polska ustawa zasadnicza jest z nimi zgodna, natomiast nie są z nimi oraz z nią zgodne niektóre zmiany prawne wprowadzone w ostatnich latach.

78. Europejski standard sądu wskazuje, że sąd który nie jest ustanowiony zgodnie z prawem, będzie pozbawiony legitymacji wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania sporów prawnych.³⁰ Wymóg ten ma na celu zapewnienie, aby system sądowiczy nie był zależny od dyskrejonalnego uznania władzy wykonawczej.³¹ Stanowi to podstawę zaufania publicznego do sądownictwa.³² Wymóg ten obejmuje ustawodawstwo

³⁰ Zob. Wyrok ETPC z 28.11.2002 r., *Lavents prec. Łotwie*, pkt 114; Wyrok ETPC z 1.12.2020 r. *Guðmundur Andri Ástráðsson prec. Islandii*, pkt 211.

³¹ *Ástráðsson*, pkt 214, 226.

³² *Ástráðsson*, pkt. 222.

przewidujące ustanowienie organów sądowych, jak również ich kompetencje, ale także proces mianowania sędziów oraz udział sędziów w rozpatrywaniu sprawy.

79. Wymóg niezależności sądów, do którego przestrzegania są zobowiązane – na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w zw. z art. 47 KPP UE – państwa członkowskie, w odniesieniu do sądów krajowych, obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia³³. Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z kolei z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ścisłe stosowanie przepisów prawa.

80. Proces powoływania sędziów musi być przeprowadzony zgodnie z prawem, które musi być ściśle przestrzegane. Jednocześnie materialne warunki i zasady proceduralne dotyczące powoływania sędziów powinny być ukształtowane w taki sposób, aby sędziowie i sądy mogli wypełniać także rolę powierzoną im na mocy prawa. **Proces mianowania powinien gwarantować niezawisłość i bezstronność osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego tak, aby w przekonaniu podmiotów prawa wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niezależności organu sądowego od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem interesów, które przyjdzie mu ważyć.**

81. Służy to dwu podstawowym celom. Po pierwsze, tworzy rzeczywistą podstawę niezawisłości i bezstronności osoby powołanej do pełnienia urzędu, która może wykonywać czynności orzecznicze w poczuciu, że urząd objęła wyłącznie dzięki swoim kwalifikacjom, w rzetelnie przeprowadzonej procedurze, w oparciu o obiektywne kryteria. Zapobiega to tworzeniu się relacji zależności między powoływanym sędzią a innymi osobami, zwłaszcza ze świata polityki. Sędzia nie może zawdzięczać kariery zawodowej innym osobom, w szczególności politykom, którzy mogliby w przyszłości oczekiwać, że rozstrzygnie on

³³ Wyrok TSUE z 27.02.2018 r. C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 44.

określoną sprawę kierując się względami wykraczającymi poza ustalenie stanu faktycznego i odniesienie go do obowiązującego prawa.

82. Po drugie, ściśle przestrzeganie prawa w procesie nominacji sędziego pomaga społeczeństwu zawierzyć wymiarowi sprawiedliwości, daje uczestnikom postępowania poczucie, że o ich interesach rozstrzygają osoby nie sprzyjające żadnej ze stron, nie kierujące się przesłankami pozamerytorycznymi, podwyższa poziom akceptacji dla rozstrzygnięć sądowych, zwiększa skuteczność mechanizmów sądowych. Istotne jest bowiem nie tylko to, aby sędziowie byli niezależni i bezstronni, ale również i to, aby procedura mianowania wywoływała takie wrażenie, w przeciwnym razie zaufanie obywateli i społeczeństwa co do niezawisłości i bezstronności sądów mogłoby zostać zachwiane.

83. W świetle powyższego, rodzi się pytanie, pod którymi z tych reguł władze polskie nie chcą się podpisać? Czy istotnie, ograniczając dyskrejonalność egzekutywy – wymogi te naruszają ustawę zasadniczą?

84. Jak już wyżej wskazał Rzecznik, przeprowadzenie kontroli sądowej procesu nominacji sędziów jest wymogiem polskiego prawa konstytucyjnego. Skoro, w świetle prawa krajowego ostateczne decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mogą być przedmiotem zaskarżenia, warunek istnienia skutecznej kontroli sądowej musi zostać prawidłowo zrealizowany na etapie poprzedzającym decyzję Prezydenta. Ustawodawca zobowiązany jest zatem zapewnić taką kontrolę w odniesieniu do uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, która dokonuje selekcji kandydatów i przedstawia Prezydentowi RP wniosek w sprawie ich powołania.

85. W okolicznościach, o których wypowiadał się TSUE w wyroku w sprawie C-824/18 *A.B. i inni*, wyłączenie kontroli sądowej uchwał KRS w świetle konkretnych właściwości polskiego systemu prawnego i okoliczności towarzyszących temu wyłączeniu stanowiło o naruszeniu polskich zasad konstytucyjnych, i z tego powodu również o naruszeniu art. 19 TUE. W przypadku kandydatów na sędziów SN, skuteczna kontrola sądowa uchwał KRS została bowiem wyłączona **intencjonalnie**. Samo wyłączenie miało przy tym charakter całkowicie **arbitralny**, ponieważ obejmowało jedynie kandydatów na sędziów SN, a wyłączenie nie zostało poparte przekonującym obiektywnym uzasadnieniem związanym z interesem państwa.

86. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, **ani wymogi prawa Unii, ani orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie podważają samych aktów Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziego**. Ograniczają natomiast ich skuteczność w sferze prawa Unii, czego z kolei polski Trybunał Konstytucyjny zabronić nie może. W konsekwencji, jeżeli osoba zostanie powołana na urząd sędziego z naruszeniem wymogów prawa Unii, to nadal może orzekać – jednak wyłącznie w sprawach czysto krajowych. Natomiast prawo Unii nie uznaje jej mandatu do orzekania w sprawach z elementem unijnym. Nie zmieni tego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

87. Co więcej, zarzut naruszenia konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP jest całkowicie chybiony. Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie wyraźnie potwierdził, że samo powoływanie sędziów przez Prezydenta RP nie budzi wątpliwości w świetle prawa Unii, jeśli osoby te po powołaniu nie podlegają presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania obowiązków.³⁴

88. Po drugie, sama przez się Konstytucja RP nie zakazuje badania aktów Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziowski. W art. 144 ust. 3 pkt 17 została wyrażona jedynie sama prerogatywa powoływania sędziów. Natomiast to, co z tego aktu powołania wynika określa już ustawa. I to ona, w szczególności tzw. „ustawa kagańcowa”, a nie Konstytucja RP, zabrania weryfikowania ustanowienia sędziego. **Nie zachodzi tu zatem żadne pole konfliktu między wymogami prawa Unii, a konstytucyjnym uprawnieniem głowy państwa.**

8. Pozorny charakter postępowania

8.1. Powołanie polskich standardów konstytucyjnych *à rebours*

89. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać, że nie zachodzi kolizja między – z jednej strony – przepisami Traktatu o Unii Europejskiej, a w szczególności z unijną zasadą skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE), wskazanymi jako przedmiot kontroli; a – z drugiej strony – z przepisami Konstytucji RP wskazanymi przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli.

³⁴ *A.K. i inni*, pkt 133.

90. W ocenie RPO, kontrola konstytucyjności, którą zainicjował Prezes Rady Ministrów, **ma charakter pozorny i jest czyniona instrumentalnie. Służy legalizacji rozwiązań i działań faktycznie niezgodnych z Konstytucją RP.** Poniżej RPO pragnie przedstawić argumenty wskazujące na pozorny charakter tego postępowania.

91. *Po pierwsze*, proponuje się, aby wykreowany polsko-unijny spór konstytucyjny został rozstrzygnięty przez „sąd ostatniego słowa”, w tej roli lokując obecny **Trybunał Konstytucyjny, którego obsada i funkcjonowanie same budzą poważne wątpliwości.**

92. *Po drugie*, **sztucznie przeciwstawia się unijną zasadę skutecznej ochrony sądowej zasodom Konstytucji RP**, gdy tymczasem Unię Europejską i państwa członkowskie UE łączy wspólnota zasad i wartości. Krajowe systemy prawne i porządek prawny Unii należą do tego samego dziedzictwa prawnego państw europejskich, oparte są na tej wspólnej aksjologii i wartościach określających zasady wolności, demokracji, rządów prawa i ochrony praw podstawowych (art. 2 TUE).³⁵ W dziedzinie praw jednostek łączą je Europejska Konwencja Praw Człowieka i tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich (art. 6 ust. 3 TUE).³⁶ Dlatego, o ile możliwości kolizji między regulacjami prawa Unii i krajowych konstytucji nie można całkowicie wykluczyć, to mogą się one pojawiać jedynie wyjątkowo.³⁷

93. Pomija się przy tym to, że tożsamą zasadę proklamuje Konstytucja RP (art. 2), a gwarancje niezawisłego, bezstronnego sądu, ustanowionego na mocy ustawy, rekonstruuje się zarówno na gruncie polskiej Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2), jak Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6 ust. 1 i art. 13). W istocie rzeczy, **założenia i aksjologia polskiego i unijnego systemu prawnego w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostek jest zbieżna, i nie da się racjonalnie jednej przeciwstawiać drugiej.** Przy zbieżności celu i tekstu regulacji nieracjonalne jest założenie, że gwarancje polskie i europejskie oznaczają co innego.

94. *Po trzecie*, **rzeczywistym celem wniosku w niniejszej sprawie jest uzyskanie zwolnienia z unijnych wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na**

³⁵ Por. opinia TS z 18.12.2014 r. nr 2/13 o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, pkt 168; zob. też wyrok TK z 11.05.20014, K 18/04, pkt III.8.3; wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, pkt III.2.1 i 2.

³⁶ Wyrok TK, K 18/04, pkt III.8.2–3.

³⁷ Wyrok TK, K 18/04, pkt III. 6.3.

mocy ustawy. Skoro jednak sądy polskie, mogąc orzekać o sprawach objętych prawem Unii, należą do systemu środków odwoławczych i procedur, o których stanowi art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, to muszą spełniać wymogi zasady skutecznej ochrony prawnej w nim przewidzianej. Taka była wola państw członkowskich, w tym również Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażona najpierw poprzez związanie się traktatem akcesyjnym z 2003 r., a następnie traktatem lizbońskim, który tę zasadę wprowadził do unijnego prawa pierwotnego.

95. Tymczasem sugestie zawarte we wniosku organu inicjującego zmierzają do wyłączenia sądów polskich spod unijnych wymogów skutecznej ochrony sądowej. Jednocześnie brak realizacji przez Polskę tych wymogów usiłuje się przedstawiać jako przekraczanie przez Unię granicy kompetencji powierzonych i wynikających stąd rzekomo nierozwiązywalnych różnic pomiędzy konstytucyjnymi porządkami Polski i Unii. Sugeruje się, że Unia i Trybunał Sprawiedliwości działają *ultra vires* i naruszają tożsamość konstytucyjną RP.

8.2. Rzeczywisty cel organów krajowych

96. Zbadanie rzeczywistych intencji władz krajowych, przyświecających powoływaniu się na krajową kompetencję regulowania wymiaru sprawiedliwości, w świetle sposobu wprowadzenia i natury zmian w polskim sądownictwie – **dezawuuje argumentację odwołującą się do ochrony Konstytucji RP.** Domagając się w istocie derogacji gwarancji skutecznej ochrony sądowej, organy krajowe *de facto* działają wbrew Konstytucji RP. Za powołaniem się na nią nie stoi bowiem rzeczywista treść konstytucyjna, którą należałoby w tym przypadku chronić.

97. Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej **intencjonalnie wyłączyły ochronę polskiej Konstytucji, dokonując nielegalnych zmian w Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa, czy Sądzie Najwyższym.** Spod kontroli sądowej wykluczono legalność ustanowienia sądów i powołania sędziów. Uczyniono to z pominięciem tak standardów Konstytucji RP, jak wymogów wynikających z prawa Unii i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z premedytacją uniemożliwia się w ten sposób weryfikację i zabezpieczenie konstytucyjnych gwarancji sędziego i sądu.

98. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, i takie stanowisko prezentował również w procesie legislacyjnym prowadzącym do uchwalenia tzw. ustawy kagańcowej, że wprowadzony reżim chroniący wadliwie powołanych sędziów jest niedopuszczalny. Taki reżim prawny lekceważy istniejący porządek prawny, przepisy regulujące powoływanie sędziów, wymogi Konstytucji RP, a także ustalone standardy europejskie. Każda jednostka powinna zaś mieć możliwość powołania się na naruszenie prawa do niezawisłego, bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy, a sąd Unii możliwość oceny postawionych zarzutów.³⁸

99. RPO stwierdza zatem, że **reżim prawny, ukształtowany w wyżej opisany sposób, nie jest częścią tożsamości konstytucyjnej RP.** Wprowadzono go instrumentalnie dla zalegalizowania statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziów, nawet jeśli powołanie nastąpiło z oczywistym naruszeniem prawa. Tożsamość konstytucyjna w zakresie prawa do sądu wynika z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a istota prawa do sądu (jako sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego) odpowiada unijnej zasadzie skutecznej ochrony sądowej.

100. Istotą problemu jest to, że szereg zmian w polskim sądownictwie zostało wprowadzonych przez władze polityczne z naruszeniem Konstytucji RP. **Konstytucja RP obecnie jest przez nie powoływana nie po to, by chronić podstawowe zasady ustrojowe państwa polskiego, ale przeciwnie, po to by chronić decyzje organów władzy publicznej niezgodne z nimi.** Służy uzasadnieniu likwidacji wszelkiej kontroli władz i zabezpieczeniu się przed oceną dokonywaną na podstawie prawa, w tym również prawa unijnego, ze strony, zarówno instytucji Unii, w tym Trybunału Sprawiedliwości, jak również sądów krajowych. Władze krajowe usiłują skorzystać się z klauzul konstytucyjnych wbrew ich celowi i funkcji. **Ochrona Konstytucji RP pozostaje tylko celem deklarowanym, celem rzeczywistym zaś jest ochrona arbitralnych decyzji organów krajowych.**

8.3. Brak rzeczywistej kontroli konstytucyjnej

101. Prezes Rady Ministrów wniósł wniosek o kontrolę konstytucyjności prawa do Trybunału Konstytucyjnego, który ma pełnić fundamentalną rolę strażnika Konstytucji RP.

³⁸ Wyrok TSUE z 26.03.2020 r. C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II *Simpson i HG*, pkt 55.

Organ dzisiaj noszący tę nazwę, faktycznie nie pełni jednak właściwie roli powierzonej mu przez Konstytucję RP. Był bowiem pierwszą instytucją, którą dotknęły zmiany w polskim, szeroko pojętym, wymiarze sprawiedliwości.

102. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że następujące czynniki: **(1)** bezprawna wymiana części sędziów TK i wprowadzenie do Trybunału osób na stanowiska już uprzednio prawidłowo obsadzone (tzw. sędziów dublerów); **(2)** przejęcie faktycznej kontroli nad funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego przez osobę mianowaną na urząd Prezesa TK z naruszeniem ustawowej procedury powoływania Prezesa; **(3)** arbitralne, z pominięciem ustawowego kryterium kolejności alfabetycznej,³⁹ dobieranie sędziów do składów orzekających w sprawach, będących w zainteresowaniu rządu; a także **(4)** uznaniowa wymiana przez osobę pełniącą rolę prezesa TK członków składów orzekających w trakcie rozpoznawania sprawy bez uzasadnienia i wbrew ustawie⁴⁰ – **pozbawiły Trybunał Konstytucyjny charakteru efektywnie działającego sądu konstytucyjnego.**

103. Obecny Trybunał Konstytucyjny nie gwarantuje rzeczywistej kontroli konstytucyjności prawa. Ocenę taką podziela też Komisja Europejska⁴¹ oraz Parlament Europejski.⁴² Z tych samych powodów obecny TK nie gwarantuje również realnej ochrony Konstytucji RP w niniejszej sprawie.

104. Trybunał Konstytucyjny używany jest niestety dziś do legitymizowania działań władz politycznych nie znajdujących oparcia w Konstytucji RP. Służy temu wydawanie orzeczeń, które są przez rządzących oczekiwane albo wręcz nawet „zamówione” wskutek składania odpowiednio skonstruowanych wniosków.⁴³ Taką technikę inicjowania „kontroli konstytucyjnej”, jedynie po to, by Trybunał mógł potwierdzić stanowisko organów

³⁹ Art. 38 ust. 1 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

⁴⁰ Art. 38 ust. 2 powyższej ustawy.

⁴¹ Uzasadniony wniosek KE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE dotyczący praworządności w Polsce z 20.12.2017 r., COM(2017) 835 final, pkt 90–109.

⁴² Rezolucja PE z 17.09.2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE), pkt 15.

⁴³ S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020, s. 820; M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny à rebours*, „Państwo i Prawo” 2020/5, s. 25 i n.

krajowych, stosuje się także w odniesieniu do spraw związanych z zapewnieniem pełnej skuteczności prawa unijnemu (np. wcześniejsze sprawy o sygn. akt U 2/20; Kpt 1/20; K 12/18).

105. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że **niniejsza sprawa również należy do kategorii pozornych wniosków o kontrolę konstytucyjności**. Organ inicjujący prosi wadliwie ukształtowany i obsadzony sąd konstytucyjny o uwierzytelnienie zmian dokonanych w Polsce z naruszeniem Konstytucji RP i zniesienie wymogów unijnej zasady skutecznej ochrony w odniesieniu do krajowego systemu sądowego.

9. Konsekwencje ewentualnego stwierdzenia niezgodności przepisów Traktatu z Konstytucją RP

106. Zobowiązania państwa członkowskiego wynikające z dobrowolnego uczestnictwa w Unii Europejskiej mają być interpretowane w dobrej wierze, w duchu lojalności, przychylności i solidarnego uczestnictwa w Unii, przy respektowaniu specyfiki unijnego porządku prawnego, oraz przy zachowaniu traktatowych mechanizmów współpracy.

107. Orzeczenie zgodne z tym, o co prosi organ inicjujący niniejsze postępowanie, oznaczałoby jednak odrzucenie przepisów Traktatu o Unii Europejskiej i ustalonego orzecznictwa ich rozumienia. W istocie stanowiłoby **jednostronne odstąpienie od Traktatu**. Poza możliwymi skutkami na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, opisanymi w art. 60 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów, rodziłoby szczególne konsekwencje na gruncie prawa Unii.

108. *Po pierwsze*, prowadziłoby do **prawnej bezskuteczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i jego niestosowalności w sferze prawa unijnego**. Skutek pominięcia znajduje oparcie w zasadzie pierwszeństwa prawa Unii wymuszającej ograniczenie lub wyłączenie skutków aktu sprzecznego z prawem unijnym. Wykonywanie prawa Unii nie może być uzależnione od aktu niezgodnego z nim.⁴⁴ W takiej sytuacji każdy organ państwa członkowskiego rozpoznający sprawę, w której zastosowanie miałoby znaleźć takie orzeczenie, miałby prawny obowiązek odmówić uznania skutków tego orzeczenia. Zgodnie

⁴⁴ Zob. wyrok TSUE z 29.04.1999, C-224/97, *Erich Ciola p. Land Vorarlberg*, pkt 33 *in fine*; *A.K. i inni*, pkt 160.

z zasadą autonomii prawa Unii, zasadą pierwszeństwa oraz zasadą skutku bezpośredniego, byłoby ono niewykonalne i nie wywoływało zamierzonych nim skutków prawnych.

109. Dla zaistnienia tego skutku nie ma znaczenia, od którego organu krajowego orzeczenie pochodzi. Skoro każdy organ państwa członkowskiego jest związany prawem Unii, to dotyczy to również sądu konstytucyjnego. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego muszą zostać pominięte przez sąd orzekający w konkretnej sprawie, jeżeli ich uwzględnienie prowadziłoby do ograniczenia możliwości stosowania prawa Unii. Jednoznacznie przesądził o tym wyrok TSUE w sprawie C-416/10 *Križan i inni*, zgodnie z którym, sąd krajowy nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, ani trybunału konstytucyjnego, jeżeli uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii.⁴⁵

110. *Po drugie*, wprowadzie skutki zasady pierwszeństwa prawa Unii są ograniczone i – jak już Rzecznik wskazał powyżej – pozostające w kolizji z prawem Unii normy prawa krajowego nie zostają automatycznie uchylone, ale stają nieskuteczne, niestosowalne w sferze prawa Unii, w zakresie, w jakim są z prawem unijnym niezgodne. Teoretycznie zatem mogą obowiązywać nadal i być wykonywane poza zakresem prawa UE, tj. w sytuacjach czysto krajowych. W praktyce jednak, w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, w zakresie zasady skutecznej ochrony sądowej i wymogów niezawisłości sędziowskiej, trudno jest wskazać takie kategorie sądów krajowych, które nawet potencjalnie nie mogą rozstrzygać kwestii dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii.⁴⁶

111. Z tego powodu – o ile Polska ma pozostać częścią systemu prawnego Unii Europejskiej – **nie da się skutecznie wyłączyć polskich sądów i sędziów spod unijnych wymogów niezawisłości, bezstronności oraz ustanowienia na mocy ustawy**, nawet gdyby na forum krajowym te same gwarancje wynikające z Konstytucji RP przestały być zapewniane.

112. Nie zmieni tego również wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów. Nie zmieni bowiem obowiązków państwa

⁴⁵ Wyrok TSUE z 15.01.2013 r., C-416/10 *Jozef Križan i inni*, pkt 69–70; zob. też wyrok TSUE z 2.03.2021 r. C-824/18 *A.B. i inni*, pkt 148; wyrok TSUE z 18.05.2021 r. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* (wyrok w sprawie sędziów rumuńskich), pkt 244 i n.

⁴⁶ Zob. C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 40.

członkowskiego powinny innym państwom członkowskim i samej Unii. Dodatkowo natomiast podważy autorytet samego Trybunału Konstytucyjnego.

113. *Po trzecie*, orzeczenie uwzględniające roszczenie organu inicjującego, przyspiesza **proces prawnej i instytucjonalnej izolacji Polski w europejskiej przestrzeni prawnej**. Wyroki prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości wydane w odpowiedzi na zapytania sądów polskich, wskazały, że szereg zmian wprowadzanych w ostatnich latach w polskim sądownictwie narusza wymogi prawa Unii.⁴⁷ W dwu wyrokach dotyczących niezależności sądów polskich, zapadłych w procedurze przeciwnaruszeniowej – przesądził o tym bezpośrednio sam Trybunał Sprawiedliwości UE,⁴⁸ a kolejne sprawy tego rodzaju zaś są w toku.⁴⁹ Podobne konkluzje wynikają już także z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*Xero Flor, Broda i Bojara*),⁵⁰ przed którym zawisło wiele kolejnych spraw przeciwko Polsce. Mogą one z czasem prowadzić do zasądzenia przez ETPC środków o charakterze generalnym, mających na celu wykonanie wyroków i przywrócenie pełnej ochrony konwencyjnej.

114. *Po czwarte*, ewentualny wyrok TK uwzględniający wniosek organu inicjującego, rodziłby odpowiedzialność odszkodowawczą państwa członkowskiego wobec osób dotkniętych skutkami takiego orzeczenia. Sprzeczność wyroku TK z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości automatycznie byłby istotnym naruszeniem prawa unijnego i podstawą takiej odpowiedzialności. Podobnie – w rezultacie kolejnych wyroków ETPC stwierdzających naruszenie Konwencji Europejskiej, Rzeczpospolita Polska będzie zobowiązana wypłacać skarżącym zadośćuczynienie z tytułu naruszenia standardów EKPC.

115. *Po piąte*, dalsze obniżanie standardów praworządności, może prowadzić do **zawieszenia wypłacania unijnych środków finansowych przysługujących Polsce** – zgodnie z mechanizmem warunkowości wypłat⁵¹.

⁴⁷ Zob. wyroki C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni*; C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*; C-824/18 *A.B. i inni*. Zob. także wyrok z 25.07.2018 r. C-216/18 PPU *LM*.

⁴⁸ Wyrok TSUE z 24.06.2019 r. C-619/18 *Komisja przec. Polsce (niezależność Sądu Najwyższego)*; wyrok TSUE z 5.11.2019 r., C-619/18 *Komisja przec. Polsce (niezależność sądów powszechnych)*.

⁴⁹ C-791/19 *Komisja przec. Polsce (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*; C-204/21 *Komisja przec. Polsce*.

⁵⁰ Wyrok ETPC z 7.05.2021 r. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przec. Polsce*; Wyrok ETPC z 29.06.2021 r. *Broda i Bojara przec. Polsce*.

⁵¹ Rozporządzenie nr 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

116. Może również **wyłączyć Polskę ze współpracy sądowej** opartej na wzajemnym uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w Unii Europejskiej. Polska stałaby się krajem mniej bezpiecznym, gdyby osoby ścigane z powodu popełnienia czynu karalnego w naszym kraju, nie były już wydawane polskiemu wymiarowi sprawiedliwości na podstawie ENA. Utrudniony zostałby też dostęp do ochrony prawnej, a polscy przedsiębiorcy znaleźliby się w niekorzystnej sytuacji dochodząc należnych roszczeń za granicą.

117. *Po szóste*, wyrok Trybunału Konstytucyjnego zgodny z wnioskiem organu inicjującego, wyczerpywałby przesłanki wszczęcia **procedury o naruszenie zobowiązań państwa członkowskiego** (art. 258 i 259 TFUE). Trybunał Konstytucyjny dałby bowiem przyzwolenie na nieprzestrzeganie zasadniczych elementów prawa Unii oraz otwierałby drogę do uznaniowego decydowania przez władze krajowe, które orzeczenia unijne miałyby być w Polsce przestrzegane, a które nie.

118. Byłaby to droga do zainicjowania kolejnej skargi do Trybunału Sprawiedliwości, tym razem w związku z działalnością samego TK, prowadząca do stwierdzenia naruszenia przez Polskę prawa UE. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego może bowiem być ustalone bez względu na to, który organ tego państwa, poprzez swe działanie lub zaniechanie, doprowadził do uchybienia, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne.⁵² Z kolei po wyroku TSUE stwierdzającym naruszenie, w dalszej kolejności groziłoby Polsce surowe kary finansowe, płacone ze środków budżetu państwa, tj. z kieszeni całego społeczeństwa.

119. Wreszcie, *po siódme*, w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu akcesyjnego (sygn. akt K 18/04), orzeczenie TK odpowiadające życzeniu wnioskodawcy, **uruchamiałoby mechanizm, w którym należałoby albo zmienić Konstytucję RP, albo spowodować zmianę Traktatu, albo wystąpić z Unii** (zob. pkt III.6.3).

120. Pierwsza opcja jest nierealna, bo na czym miałyby polegać zmiana Konstytucji, usuwająca nieistniejącą kolizję konstytucyjną między unijnym a polskim porządkiem prawnym, a odpowiadająca opacznemu orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego? Czy może na usunięciu zasady nadrzędności Konstytucji RP? Czy może na usunięciu z niej zasad

⁵² Wyrok TSUE C-417/18 *Komisja przeciwko Francji*, pkt 107.

ustrojowych, wskazanych we wniosku jako wzorce kontroli, tj. zasady państwa prawnego oraz zasady legalizmu? Czy może na dodaniu wyraźnego przepisu o pierwszeństwie prawa Unii przed ustawą zasadniczą? Pytania te są retoryczne, lecz unaoczniają one absurdalność sytuacji wykreowanej orzeczeniem TK, gdyby uwzględnił wniosek organu inicjującego.

121. Realizacja drugiej opcji musiałaby prowadzić do usunięcia z prawa Unii zasady skutecznej ochrony sądowej i gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Opcja ta jest poza zasięgiem władz polskich. Oznaczałaby destrukcję unijnego porządku prawnego, który utraciłby możliwość zabezpieczenia swojego przestrzegania, w tym ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii. Taka zmiana traktatów wymagałaby zresztą zgody wszystkich państw członkowskich. A tej na to nie będzie. Kraje, których władze kwestionują wymogi skutecznej ochrony sądowej są w zdecydowanej mniejszości.

122. Kontynuacja konfrontacyjnej i destrukcyjnej prawnie ścieżki obranej przez władze krajowe prowadziłaby do trzeciej opcji – wystąpienia z Unii, co jaskrawie sprzeciwiałby się demokratycznej woli społeczeństwa polskiego, wyrażonej w referendum akcesyjnym w 2003 r.

10. Podsumowanie

123. W świetle powyższych okoliczności i uwag, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak we wstępie.

