

**Stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 maja 2020 r.
dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. P 7/20**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Najwyższego:
czy art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 15) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47) w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP?

– na podstawie art. 42 pkt 8 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych:

Trybunał Sprawiedliwości nie posiada kompetencji do zarządzania środkami tymczasowymi, które wykraczałyby poza kompetencje powierzone Unii przez państwa członkowskie. Żadna instytucja Unii nie może ingerować w strukturę organizacyjną i zasady działania Sądu Najwyższego. Nie ma podstaw prawnych do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w całości, jako podstawy funkcjonowania porządku unijnego. Niemniej, wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych wkraczających w organizację ustroju sądowego w Polsce budzi zasadniczy sprzeciw.

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK), postanowieniem z 9 kwietnia 2020 r., sygn. akt [redacted], Sąd Najwyższy (SN) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (TK) z pytaniem prawnym o zgodność art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/30 ze zm.; dalej: TUE) w związku z art. 279 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2 ze zm.; dalej: TFUE) w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego UE polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej, z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

Z uwagi na fakt, że wszczęte pytaniem prawnym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zarejestrowane pod sygn. P 7/20, dotyczy zgodności z Konstytucją innych ratyfikowanych umów międzynarodowych, w myśl art. 42 pkt 9 uotpTK uczestnikiem tego postępowania jest m.in. minister właściwy do spraw zagranicznych. Pismem z 27 kwietnia 2020 r. Minister Spraw Zagranicznych zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w kwestii rozpoznawanej przez TK sprawy z pytania prawnego SN ze względu na wykraczającą poza zakres kompetencji MSZ materię postępowania, która – w opinii MSZ – dotyka m.in. zagadnień ustroju sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. Poza odniesieniem do kwestii zakresu merytorycznego omawianej sprawy, zdaniem Ministra Sprawiedliwości na szczególną uwagę zasługuje w pierwszej kolejności aspekt formalny postępowania dotyczący dopuszczalności udzielenia odpowiedzi na przedłożone Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne. Równocześnie, pismem z dnia 27 kwietnia 2020 r. Minister Spraw Zagranicznych zwrócił się do Ministra do Spraw Europejskich o zajęcie stanowiska w kwestii rozpoznawanej przez TK.

1. Kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego

W tym zakresie Minister Spraw Zagranicznych otrzymał następujące stanowisko Ministra Sprawiedliwości:

„1.1. Skierowane do TK pytanie prawne sformułowane zostało na tle rozpoznawanej w Izbie Dyscyplinarnej SN sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego Sądu Rejonowego w M . Sąd Najwyższy uwzględnił wniosek Prokuratora o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w przedmiocie związania postanowieniem TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r., sygn. akt C 791/19 R, w zakresie, w jakim przewiduje ono w szczególności „zawieszenie stosowania przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 poz. 5, ze zm.), stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów”.

1.2. Co do zasady, w myśl art. 193 Konstytucji RP, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w zakresie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Analizując dopuszczalność pytania prawnego w przedmiotowej sprawie, po dokonaniu teoretycznoprawnego wywodu co do przesłanek warunkujących możliwość uruchomienia instytucji z art. 193 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy stwierdził, że „[W] przedmiotowej sprawie oczywiste jest spełnienie przesłanki podmiotowej, gdyż pytanie pochodzi od składu orzekającego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.” W tym kontekście należy jednak zauważyć, że przesłanka podmiotowa, jakkolwiek nieodzowna, nie jest jednak jedynym warunkiem, którego spełnienie jest niezbędne dla dopuszczalności wystąpienia z pytaniem prawnym do TK. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, w omawianej sprawie na szczególną uwagę zasługuje także wyjaśnienie kwestii spełnienia przesłanki zależności między możliwością rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed Sądem Najwyższym, a odpowiedzią na pytanie prawne przedłożone Trybunałowi Konstytucyjnemu. Dopuszczalność przeprowadzenia kontroli przepisów TUE i TFUE wskazanych w postanowieniu SN z dnia 9 kwietnia 2020 r. w kontekście postanowienia TSUE z 8 kwietnia 2020 r. zależy zatem będzie od ustalenia, czy do kategorii spraw dyscyplinarnych sędziów, o której mowa w postanowieniu tymczasowym TSUE, zaliczyć można rozpoznawaną przed SN sprawę o

zezwoleń na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości należy w tej kwestii zwrócić przede wszystkim uwagę, że TSUE sformułował sentencję swego postanowienia tymczasowego w sposób ogólny, a przekonuje o tym chociażby fakt, że postanowienie to odnosi się do pełnych jednostek redakcyjnych ustawy o Sądzie Najwyższym, to jest do artykułów, nie zaś do jednostek niższego rzędu. TSUE określił równocześnie przedmiot postanowienia, dokonując zawężenia zakresu zawieszenia stosowania wskazanych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym wyłącznie do spraw związanych z odpowiedzialnością za przewinienia służbowe sędziów, tj. spraw dyscyplinarnych *sensu stricto*.

1.3. Dekodowanie ustawowego pojęcia „sprawy dyscyplinarnej” prowadzi do wniosku, że w kategorii tej mieszczą się sprawy z zakresu odpowiedzialności za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), określone w art. 107 § 1 u.s.p. w zakresie dotyczącym sędziów sądów powszechnych. W myśl art. 110 § 1 u.s.p., w sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają w pierwszej instancji sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w składzie trzech sędziów, albo Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych, albo sprawach, w których Sąd Najwyższy zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia, a także w sprawach, o których mowa w art. 107 § 1 pkt 3 u.s.p. W drugiej zaś instancji w sprawach dyscyplinarnych orzeka Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego. Należy jednocześnie wskazać, że art. 110 § 2 u.s.p. stanowi, że sąd dyscyplinarny jest ponadto właściwy do orzekania w sprawach, o których mowa m.in. w art. 80 u.s.p., a więc w przepisie kompleksowo regulującym zasady zatrzymania oraz zagadnienie wyrażania zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

1.4. Ujmując zatem zakres pojęcia „sprawy dyscyplinarnej” od strony ogólnej właściwości sądu dyscyplinarnego należałoby stwierdzić, że w kategorii tej mieszczą się sprawy dotyczące sędziów sądów powszechnych, których rozpoznanie ustawodawca powierzył sądom dyscyplinarnym. Zgodnie z tym założeniem, w ogólnej kategorii spraw dyscyplinarnych *sensu largo*, tj. rozpoznawanych ogólnie przez sądy dyscyplinarne, mieścić się więc będą sprawy dotyczące przewinień służbowych (tj. sprawy dyscyplinarne *sensu stricto*). Sprawa zawisła przed sądem pytającym dotyczy wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, które to sprawy – zgodnie z art. 27 § 1 pkt 1a ustawy o SN – przynależą do właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Niemniej, wymieniony przepis został wprowadzony do porządku prawnego dopiero ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190; dalej: „ustawa zmieniająca”), która w tym zakresie weszła w życie 14 lutego 2020 r. Postanowienie TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r., jest nieprecyzyjne. Z jego treści wynika, odnosi się do tekstu ustawy o SN w wersji sprzed publikacji tekstu jednolitego (D.U. z 2018 poz. 5 ze zm.) i dotyczy przepisów stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów. TSUE nie określił precyzyjne ram prawnych swojego orzeczenia z uwzględnieniem zmiany stanu prawnego dokonanej ustawą zmieniającą. Trybunał może dokonywać oceny stanu prawnego, z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego na dzień upływu terminu określonego w opinii KE i nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły w terminie późniejszym (zob. wyrok TSUE z dnia 6

listopada 2012 r., Komisja p. Węgrom, C 286/12, EU:C:2012:687, pkt 45). Postanowienie TSUE z dnia 8 kwietnia 2020 r. nie może zatem dotyczyć zawieszenia przepisu o właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej.

1.5. Powyższe rozważania wypada podsumować wskazaniem, że z treści normy art. 27 § 1 pkt 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym wynika właściwość Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych. W tym kontekście pamiętać należy również o tym, że rodzaje spraw wskazanych w art. 27 ustawy o Sądzie Najwyższym, tj. sprawy dyscyplinarne *sensu stricto* oraz inne sprawy rozpoznawane przez sądy dyscyplinarne, niejednokrotnie pozostają ze sobą w łączności, zwłaszcza gdy zgoda sądu dyscyplinarnego na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej poprzedza pociągnięcie sędziego także do odpowiedzialności za przewinienie służbowe. W konsekwencji można zatem przyjąć, że w przedmiotowej sprawie spełniona została przesłanka związku między udzieleniem przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Najwyższego, a możliwością rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy toczącej się przed nim sprawy”.

2. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku komisji europejskiej o zastosowanie środków tymczasowych w sprawie C-791/19 R Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

W tym zakresie Minister Spraw Zagranicznych przedstawia Trybunałowi Konstytucyjnemu, otrzymane od Ministra do Spraw Europejskich elementy *Uwag Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie wniosku komisji europejskiej o zastosowanie środków tymczasowych w sprawie C-791/19 R Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, który to wniosek stał się bezpośrednią inspiracją dla Sądu Najwyższego do skierowania pytania prawnego.

„II.1. Oczywisty brak kompetencji Unii Europejskiej oraz brak właściwości Trybunału Sprawiedliwości do zastosowania środków tymczasowych wnioskowanych przez Komisję

8. Zgodnie z art. 1 TUE państwa członkowskie ustanowiły Unię Europejską oraz przyznały jej kompetencje do osiągnięcia wspólnych celów. Jest oczywiste, że Unia nie posiada nieograniczonych kompetencji, lecz tylko te, które zostały jej przyznane w traktatach przez państwa członkowskie. Ten oczywisty wniosek, wynikający już z art. 1 TUE, został dodatkowo potwierdzony w art. 5 ust. 1 TUE, zgodnie z którym granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Zasada ta, jak stanowi art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 TUE, oznacza, że Unia podejmuje działania wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Katalog kompetencji przyznanych Unii określają art. 3 i art. 4 TFUE.

9. Ponadto, jak stanowi art. 4 ust. 2 TUE, Unia wykonując swoje kompetencje szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, a także szanuje podstawowe funkcje państwa.

10. W tym świetle nie może budzić wątpliwości, że Unia nie posiada żadnych kompetencji do określania ustroju państw członkowskich ani do kształtowania kompetencji

poszczególnych organów tych państw, do wpływania na wewnętrzną organizację tych organów, a także do zawieszania ich działalności.

11. Powyższa konstatacja ma szczególne znaczenie w przypadku organów konstytucyjnych państwa członkowskiego, a zatem tych organów, które czerpią swoje ustrojowe umocowanie wprost z ustawy zasadniczej. Instytucje organizacji międzynarodowych, takich jak Unia, których kompetencje zostały im powierzone przez państwa członkowskie i mają charakter pochodny względem kompetencji państw członkowskich, nie mogą bowiem podważać istnienia instytucji tych państw, które czerpią swoją władzę z mandatu udzielonego im przez Naród. Państwa członkowskie jako państwa suwerenne same określają swoje ramy instytucjonalne i ingerencja Unii w tym zakresie nie jest dopuszczalna.

12. Jest zatem oczywiste, że Unia nie może zawiesić działalności głowy państwa (prezydenta lub monarchy) państwa członkowskiego, ani też nakazać, by prerogatywy głowy państwa były wykonywane przez szefa rządu. Unia nie może również nakazać, by kompetencje danego ministra były tymczasowo wykonywane przez innego ministra w ramach rządu państwa członkowskiego, ani też zawiesić jednej izby parlamentu krajowego i jej kompetencje przekazać innej izbie, nawet tylko na pewien czas.

13. To samo dotyczy – nie tylko w takim samym, ale nawet w większym stopniu – organów władzy sądowniczej państw członkowskich, w tym zwłaszcza sądów najwyższych.

14. Zgodnie z art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Zgodnie z art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, a także wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

15. Sąd Najwyższy jest zatem organem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

16. Ustrój Sądu Najwyższego określa ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Zgodnie z art. 3 tej ustawy Sąd Najwyższy dzieli się na Izby: Cywilną; Karną; Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych; Dyscyplinarną. Dalsze przepisy tej ustawy określają zakres spraw, które należą do właściwości poszczególnych izb.

17. Nie tylko Rzeczpospolita Polska nie przekazywała Unii, ani żadnej innej organizacji międzynarodowej, kompetencji do ingerowania w ustrój i wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, ale nawet nie mogła przekazać takich kompetencji, ponieważ podważałoby to istotę niezależności władzy sądowniczej w Polsce i godziło w naczelną zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

18. Żadna instytucja Unii nie może zatem ingerować w strukturę organizacyjną i zasady działania Sądu Najwyższego. Żadna instytucja Unii nie może w szczególności zakazywać wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków przez daną izbę Sądu Najwyższego czy też nakazywać, aby sprawy należące do ustawowej właściwości danej

izby Sądu Najwyższego były rozpoznawane przez inną izbę, która w sprawach tych nie jest ustawowo właściwa.

19. Wspomnianych w poprzednim punkcie kompetencji nie posiada również Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniu w przedmiocie środków tymczasowych.

20. Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje tego, że w celu zapewnienia skuteczności swoim wyrokom, wydawanym w sprawach dotyczących przestrzegania przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z członkostwa w Unii, Trybunał Sprawiedliwości może, na podstawie art. 279 TFUE, wydawać niezbędne środki tymczasowe.

21. Nawet jednak przyjmując bardzo szerokie rozumienie środków tymczasowych (oraz kompetencji do ich zarządzania, przyznanych Trybunałowi Sprawiedliwości na podstawie art. 279 TFUE) nie może budzić wątpliwości, że pojęcie to (oraz wspomniane kompetencje Trybunału Sprawiedliwości) nie jest nieograniczone. Z pewnością Trybunał Sprawiedliwości nie jest upoważniony do stosowania dowolnych środków tymczasowych.

22. W szczególności Trybunał Sprawiedliwości nie posiada kompetencji do zarządzania środkami tymczasowymi, które wykraczałyby poza kompetencje powierzone Unii przez państwa członkowskie. Skoro bowiem określonych kompetencji nie posiada Unia jako całość, kompetencji tych nie mogą wykonywać poszczególne instytucje Unii, w tym Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniu w przedmiocie środków tymczasowych. Inaczej mówiąc, art. 279 TFUE musi być stosowany z poszanowaniem zasady kompetencji przyznanych, określonej w art. 1 w związku z art. 3, art. 4 i art. 5 TUE, co oznacza, że Trybunał Sprawiedliwości, zarządzając środki tymczasowe, nie może przypisywać sobie kompetencji, które nie zostały udzielone Unii przez państwa członkowskie.

23. Ten najzupełniej oczywisty wniosek znajduje przy tym potwierdzenie w dotychczasowej praktyce. Warto mianowicie zauważyć, że na przestrzeni kilkudziesięciu lat Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości setki skarg przeciwko państwom członkowskim, zarzucając im naruszenie różnorodnych obowiązków wynikających z członkostwa w Unii. Jest oczywiste, że naruszenia będące przedmiotem tych licznych skarg z reguły mogły być przypisane konkretnym organom pozwanego państwa członkowskiego. Nie zdarzyło się jednak, aby – tytułem środka tymczasowego – działalność organu pozwanego państwa, do którego odnosiły się zarzuty skargi, została zawieszona przez Trybunał Sprawiedliwości, oraz aby kompetencje tego organu na czas trwania postępowania zostały przekazane innemu organowi pozwanego państwa.

24. Nie zdarzyło się tak z równie oczywistego powodu. Celem skargi nie jest i nie może być rozstrzygnięcie o tym, jaki organ państwa członkowskiego ma realizować określone kompetencje, przyznane mu na mocy konstytucji i ustaw krajowych. Tym bardziej o kwestiach tych nie może rozstrzygać postanowienie Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie środków tymczasowych.

25. W tym kontekście nasuwa się jeszcze jeden wniosek. Zastosowanie wobec Rzeczypospolitej Polskiej środka tymczasowego polegającego na zawieszeniu działalności konstytucyjnego organu lub ingerencji w wewnętrzną organizację tego organu, w sytuacji gdy środek o takim charakterze nie został nigdy dotychczas zastosowany przeciwko innym państwom członkowskim, zaś „innovacyjny” charakter wnioskowanego środka nie został

w żaden sposób wyjaśniony przez Komisję, stanowiłoby rażące naruszenie zasady równości państw członkowskich, gwarantowanej przez art. 4 ust. 2 TUE.

26. Podsumowując powyższą część uwag Rzeczpospolita Polska stwierdza zatem, że wniosek Komisji o zastosowanie środków tymczasowych jest oczywiście niedopuszczalny, ponieważ wnioskowane środki zmierzają do zawieszenia jednej z izb konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest Sąd Najwyższy, oraz do niedopuszczalnej ingerencji w wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego. Ani sama Unia, ani jedna z jej instytucji, jaką jest Trybunał Sprawiedliwości, nie posiadają żadnych kompetencji do ingerowania w kwestie związane z ustrojem poszczególnych państw członkowskich, kompetencjami poszczególnych organów konstytucyjnych tych państw oraz wewnętrzną organizacją tych organów”.

W opinii Ministra Spraw Zagranicznych warto odnotować, że powyższe stanowisko, wskazujące, że UE i jej instytucje nie może wykroczać poza swoje kompetencje zostało potwierdzone w wyroku drugiego senatu niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) z dnia 5 maja 2020 r. w pol. sprawach 2 BvR 859/15 i in.

3. Istota sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym

W tym zakresie Minister Spraw Zagranicznych otrzymał następujące stanowisko Ministra Sprawiedliwości:

„2.1. Poczyniwszy ogólne uwagi o charakterze formalnym należy wskazać, że *meritum* zagadnienia przedstawionego przez Sąd Najwyższy do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu w ramach pytania prawnego jedynie pośrednio dotyczy zagadnienia ustroju sądownictwa, które może stanowić jeden z aspektów sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego Sądu Najwyższego. Jej istota dotyczy bowiem relacji między normami prawa europejskiego a unormowaniami zawartymi w Konstytucji RP i pozostaje zatem zagadnieniem o charakterze konstytucyjno-prawnoeuropejskim. Merytoryczne zagadnienia sprawy nie dotyczą bowiem ustroju sądownictwa, lecz kontroli zgodności przepisów prawa europejskiego ze wskazanymi w postanowieniu Sądu Najwyższego wzorcami konstytucyjnymi. Kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Najwyższy oczekuje rozstrzygnięcia w zakresie zgodności z Konstytucją RP przepisów prawa europejskiego ustanawiających zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich (art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE) w związku z przepisem uprawniającym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do zarządzenia niezbędnych środków tymczasowych w rozpatrywanej sprawie w zakresie, w jakim miałyby wywoływać obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej zastosowania się do środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy, w tym – w rozpatrywanej sprawie – władzy sądowniczej (art. 279 TFUE).

2.2. Zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Rzeczypospolitej Polskiej prezentowanym w postępowaniach zawisłych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, argumentacja dotycząca poparcia stanowiska o niezgodności z Konstytucją RP wskazanych norm w powyższym zakresie, w tym odnoszącym się do możliwości kształtowania postanowieniem o zastosowaniu środków tymczasowych ustroju konstytucyjnego organu państwa – Sądu Najwyższego, winna koncentrować się na wskazaniu, że sposób ukształtowania konstytucyjnych organów państwa, w tym organów

wymiaru sprawiedliwości, stanowi wyłączną kompetencję państwa członkowskiego, a z prawa Unii Europejskiej nie wynika żadna norma, która pozwalałaby wywieść, że doszło do zrzeczenia się kompetencji organów władzy ustawodawczej państwa członkowskiego w tym zakresie na rzecz Unii Europejskiej. Zawężając zagadnienie do kwestii organizacji wymiaru sprawiedliwości, stosownie do art. 19 ust. 1 TUE państwo członkowskie ma wyłączny obowiązek zapewnić jednostkom dostęp do niezależnego sądownictwa. Poza zakresem kompetencji organów Unii Europejskiej pozostaje zaś jednostronne, władcze oddziaływanie na jego urząd. Państwa członkowskie nie udzieliły Unii Europejskiej żadnych kompetencji w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się więc, że realizowanie przez władze Rzeczypospolitej Polskiej reformy wymiaru sprawiedliwości jest pretekstem dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do podjęcia próby wyznaczenia nowych granic swych kompetencji, z wykroczeniem poza zakres właściwości przekazany Wspólnocie na podstawie traktatów. Należy zwrócić także uwagę, że ogólne normy traktatowe winny podlegać wykładni zawężającej, jako statuujące wyjątek obejmujący zrzeczenie się w określonych sprawach kompetencji organów władzy państwowej poszczególnych państw członkowskich.

2.3. Dotychczasowy dorobek orzecznicy sądów konstytucyjnych, w tym Trybunału Konstytucyjnego, przekonuje, że ich rozstrzygnięcia mogą stanowić skuteczny odpór dla nieuprawnionej ingerencji norm prawa europejskiego w porządek prawny ukształtowany gwarancyjnymi normami konstytucyjnymi państwa członkowskiego. Najistotniejsza w przedmiotowym kontekście wydaje się jednak skuteczność orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odpieraniu niezgodnej z Traktatami wykładni przepisów prawa europejskiego, wyrażającej się w postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8 kwietnia 2020 r. na tle analizowanej sprawy. Mamy w niej bowiem do czynienia z sytuacją, w której wykroczenie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej poza kompetencje przekazane Unii Europejskiej przez Państwa członkowskie (tj. w kwestii organizacji wymiaru sprawiedliwości) doprowadziło do wydania postanowienia o zastosowaniu środków tymczasowych ingerującego w kształt konstytucyjnego organu państwa, do czego brak umocowania dla organów Unii Europejskiej w europejskim prawie pierwotnym. Bez wątplenia funkcjonujący w polskim porządku prawnym aspekt nadrzędności Konstytucji odnosi się do relacji prawo krajowe – prawo Unii Europejskiej, co potwierdził wielokrotnie w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że Konstytucja RP zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika wprost z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

TSUE w postanowieniu z 8 kwietnia 2020r dokonało nadania pierwotnemu prawu Unii treść odbiegającą od tego co było przedmiotem powszechnej zgody państw członkowskich, przypisując sobie kompetencję prawodawczą odnoszącą się do organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a nawet (jak w przypadku Sądu Najwyższego) organizacji konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa. W powyższym kontekście TSUE przypisał sobie kompetencję pochodną polegającą na możliwości zobowiązania państwa członkowskiego przez TSUE – na podstawie z art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w zw. z art. 279 TFUE – do wykonywania środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, które stanowią domenę suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. **Dowolność wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i wynikający z tego kierunek orzecznictwa TSUE powodują, że polski Sąd Konstytucyjny nie ma możliwości zastosować wykładni przyjaznej prawu europejskiemu i musi skorzystać z kompetencji „sądu ostatniego słowa” poprzez**

zastosowanie zasady supremacji Konstytucji RP, wynikającej z jej art. 8 ust. 1. W myśl tego przepisu, zakres działania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego kończy się bowiem tam, gdzie jest ono nie do pogodzenia z zasadami wynikającymi z ustawy zasadniczej. Naruszenie Konstytucji jest bowiem w tym wypadku wielopoziomowe. I tak, nie do pogodzenia z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji jest to, że doszło do nadania charakteru powszechnego źródła prawa normie nie pochodzącej z demokratycznej woli suwerena, wyrażonej w konstytucyjnie przewidzianej formie (np. ratyfikacja umowy międzynarodowej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie). Demokratyczne państwo prawne nie może jako źródła prawa postrzegać normy, co do której nie wyraziło zgody na związanie się, i co do której (z uwagi na materię) Konstytucja nie pozwala mu na wyrażenie takiej zgody. oparcie działania organów państwowych na niemającej demokratycznego umocowania normie jest nie do pogodzenia z formalnym aspektem zasady demokratycznego państwa prawnego, a zatem i wymogiem aby organy te działały na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Z powyższych względów uznać należy, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TFUE, w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP”.

Minister Spraw Zagraniczny zwraca uwagę, że w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia "przyjazna dla prawa europejskiego" ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję” (pkt 6.4).

Równocześnie należy zauważyć, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi ogólną zasadę prawa UE, określaną również jako zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii oraz *pacta sunt servanda*. Zakłada ona przestrzeganie prawa UE i była wielokrotnie przywoływana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości jako podkreślenie konieczności efektywnej realizacji obowiązków wynikających z prawa UE przez państwa członkowskie. Równocześnie należy zauważyć, że przepis ten, *per se*, zasadniczo nie generuje żadnych autonomicznych obowiązków państwa członkowskiego. Warto podkreślić również, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE nie rozstrzyga w żaden sposób, czy dana materia należy lub nie do kompetencji zastrzeżonych państwa członkowskiego. Przepis ten nie został również przywołany w postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 8 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy ponadto pamiętać, że zgodnie z zakorzenioną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej formalne oznaczenie (zamiast wielu, zob. wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK ZU 3/2001/50, pkt III.3 uzasadnienia, i tam przywołane orzecznictwo), która zgodnie z

ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale i do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli (zamiast wielu, zob. również wyrok TK z dnia 8 lipca 2002 r., SK 41/01, OTK ZU 4A/2002/51, pkt III.2 uzasadnienia).

W tym kontekście Minister Spraw Zagranicznych pragnie przypomnieć o art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Zasada ta dotyczy również obu zaskarżonych w niniejszej sprawie Traktatów, tj. Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Należy ponadto pamiętać, że art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE stanowi uszczegółowienie tej zasady w ramach prawa UE (*toutes proportions gardées*, w szczególności z uwzględnieniem różnej rangi w hierarchii źródeł prawa obu norm – norma konstytucyjna ma charakter nadrzędny, a ponadto jest bardziej ogólna).

W świetle powyższego, w opinii Ministra Spraw Zagranicznych nie ma podstaw prawnych do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 4 ust 3 zdanie 2 TUE w całości, jako fundamentalnej zasady obowiązywania prawa UE (dotychczas przepis ten nie był kwestionowany, ani przez Polskę, ani żadne inne państwo członkowskie). To co w istocie budzi zasadniczy sprzeciw i do czego nawiązuje w swoim pytaniu prawnym Sąd Najwyższy, to wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych, w oparciu o art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zw. z art. 4 ust 3 zdanie 2 TUE, w zakresie, w jakim środki te wkraczają w organizację ustroju sądowego w Polsce.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.

wz. Ministra Spraw Zagranicznych

Piotr Wawrzynik

Sekretarz Stanu

