



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 7/20
BAS-WAK-844/20

Warszawa, 26 kwietnia 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego – Izby Dyscyplinarnej z dnia 9 kwietnia 2020 r. (sygn. akt P 7/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 15) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47) **nie jest niezgodny** z art. 7 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 23 kwietnia 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego – Izby Dyscyplinarnej (dalej także: sąd, sąd pytający) o sygn. akt P 7/20.

Przedmiotem zaskarżenia jest art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 15; dalej także: TUE) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47; dalej także: TfUE) w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonaniu środków tymczasowych odnoszących się do ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa.

Postanowienie art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE wyraża zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich, zgodnie z którą „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”. Z kolei art. 279 TfUE stanowi, że: „W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe”.

Z treści pytania prawnego wynika, że przedmiotem zaskarżenia jest wynikająca (zdaniem sądu) z przywołanych postanowień traktatowych norma „polegająca na tym, że tworzy ona zobowiązanie dla państwa członkowskiego UE wykonania środków tymczasowych, które odnoszą się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa, w szczególności dotyczą organizacji i funkcjonowania organu władzy sądowniczej tego państwa” (pytanie prawne, s. 7).

Problem konstytucyjny zarysowany w pytaniu prawnym dotyczy tego, czy na podstawie art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także: TSUE) jest uprawniony do orzekania środków tymczasowych w zakresie odnoszącym się do ustroju oraz zasad funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej państwa członkowskiego.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy zawisłej przed sądem pytającym

Pytanie prawne Sądu Najwyższego – Izby Dyscyplinarnej zostało wniesione w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym toczącej się przed sądem sprawy. Prokurator wniósł do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego sądu rejonowego, mając na względzie zamiar przedstawienia sędziemu zarzutu popełnienia przestępstwa.

Trybunał Sprawiedliwości w dniu 8 kwietnia 2020 r. wydał postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C-791/19. Przedmiotem sprawy było żądanie Komisji Europejskiej stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącym na niej określonym zobowiązaniom. W dniu 25 października 2019 r. Komisja Europejska, na podstawie art. 258 TfUE, wystąpiła bowiem do TSUE ze skargą o stwierdzenie uchybienia przez Rzeczpospolitą Polską postanowieniom traktatowym w związku z prowadzoną reformą wymiaru sprawiedliwości w obszarze związanym z ustrojem Krajowej Rady Sądownictwa oraz funkcjonowaniem Sądu Najwyższego, polegającą na powołaniu Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należą między innymi sprawy dyscyplinarne sędziów.

Skarga Komisji Europejskiej zmierzała do ustalenia, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej:

- na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE:

1. poprzez dopuszczenie, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne, wobec sędziów sądów powszechnych (art. 107 §1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: pusp) (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 365, ze zm.) oraz art. 97 § 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym);
2. poprzez niezapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów (art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714), zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3);

3. poprzez przyznanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawa do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawę dyscyplinarną rozstrzygał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”;

4. poprzez przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (art. 112b ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych), a tym samym brak zapewnienia, aby sprawy dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych były rozpoznawane w rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a pusp) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 pusp), a tym samym brak zapewnienia prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych;

- na mocy art. 267 akapit drugi i trzeci TfUE poprzez dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Wnioskiem z dnia 23 stycznia 2020 r. Komisja Europejska zwróciła się o zastosowanie, na podstawie art. 279 TfUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przez Trybunałem (Dz. U. L 265 z 29.09.2012, s. 1-42), środków tymczasowych, tj.

- nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by do czasu wydania przez Trybunał wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty:

1. zawiesiła stosowanie przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2020 r. poz. 190, ze zm.), stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;

2. powstrzymała się od przekazania spraw zawisłych przez Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., (C-585/18, C-624/18 i C-625/18);

3. powiadomiła Komisję, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia

- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

Postanowieniem TSUE w przedmiocie środków tymczasowych z dnia 8 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 279 TfUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem:

1. Rzeczpospolita Polska została zobowiązana, natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19, do:

- zawieszenia 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 r., poz. 5), ze zmianami, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów;

- powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18);

- powiadomienia Komisji Europejskiej, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszelkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

W przedstawionym stanie faktycznym i prawnym Sąd Najwyższy – Izba Dyscyplinarna powziął wątpliwości co do konstytucyjności normy wywodzonej z art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE, która to norma – zdaniem sądu – kreuje po stronie państwa członkowskiego Unii Europejskiej zobowiązanie wykonania środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania organów władzy sądowniczej państwa członkowskiego.

III. Zarzuty sądu pytającego

Zdaniem sądu pytającego postanowienie TSUE w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych odnosi się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa, w szczególności dotyczących organizacji

i funkcjonowania organów władzy sądowniczej. Zastosowanie się do środków tymczasowych będzie zatem prowadziło do sytuacji, w której orzeczenia TSUE będą wpływały na organizację oraz funkcjonowanie organów władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności na status prawny jednej z izb Sądu Najwyższego – Izby Dyscyplinarnej.

Wątpliwości sądu pytającego dotyczą przede wszystkim tego, że zastosowane przez TSUE środki tymczasowe zobowiązują państwo członkowskie Unii Europejskiej (dalej również: UE), w tym przypadku Rzeczpospolitą Polską, do podjęcia działań, które będą w sposób bezpośredni wpływać na kształt ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa, a w szczególności władzy sądowniczej, w sytuacji gdy sprawy te nie zostały przekazane na rzecz Unii Europejskiej i jej instytucji na podstawie umowy międzynarodowej, co jest warunkiem wykonywania danych kompetencji przez Unię Europejską i jej instytucje. Innymi słowy, w ocenie sądu pytającego orzeczenie TSUE w przedmiocie środków tymczasowych zostało wydane w obszarze, który nie należy do kompetencji UE i jej instytucji.

Sąd pytający wskazał ponadto, że w jego ocenie rozstrzygnięcie TSUE w przedmiocie środków tymczasowych stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą przekazania kompetencji w niektórych sprawach na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego, która została określona w przepisie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Na skutek orzeczenia TSUE doszło – w ocenie sądu pytającego – do sytuacji, w której instytucja unijna podejmuje działania w sferze, która nie jest objęta kompetencjami Unii Europejskiej i jej instytucji oraz pozostaje w wyłącznej gestii państwa członkowskiego.

Analizując treść pytania prawnego można stwierdzić, że sąd pytający powziął wątpliwości w zakresie możliwości zastosowania przez TSUE środków tymczasowych w stosunku do ustroju i funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, jako organu władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem sądu pytającego postanowienie TSUE w przedmiocie środków tymczasowych zostało wydane w obszarze, który nie należy do kompetencji UE i jej instytucji oraz nie posiada podstawy prawnej w przepisach prawa traktatowego (pierwotnego) Unii Europejskiej. Jednocześnie – zdaniem sądu – rozstrzygnięcie TSUE, jako dotyczące sfery zastrzeżonej dla państwa członkowskiego, stoi w sprzeczności z postanowieniami polskiej Konstytucji i jest niedopuszczalne.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał pytania prawnego sądu jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Pytanie prawne, aby mogło zostać rozpoznane przez Trybunał, powinno spełniać niezbędne wymogi wynikające z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uTK).

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Zgodnie z treścią art. 60 uTK pytanie prawne Prezes Trybunału kieruje do rozpoznania, jeżeli spełnia wymagania przewidziane w ustawie, w przeciwnym razie następuje wezwanie do usunięcia stwierdzonych braków. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16). Dlatego też przed przystąpieniem do ewentualnej merytorycznej analizy konstytucyjności w niniejszej sprawie, należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zakwestionowanej normy prawnej w ramach wyznaczonych przez sąd pytający.

2. Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 4 uTK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. „Ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut

w ogóle nie został uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia” (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 17/17). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z zasady kontrydiktoryjności. Wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Powinność ta odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciążar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

Trybunał – także w najnowszym orzecznictwie – wyraża stanowczą deklarację, wedle której jego rolą nie jest „domyślanie się intencji” sądu występującego z pytaniem prawnym, „a tym bardziej zastępowanie go w stawianiu zarzutów i ich motywowaniu” (wyroki TK z: 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 19/16).

3. Jako wzorce kontroli konstytucyjnej sąd pytający wskazał art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasada legalizmu), art. 8 ust. 1 (zasada prymatu Konstytucji w hierarchii źródeł prawa) oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji (tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej w powiązaniu z zasadą zwierzchnictwa Narodu).

W ocenie Sejmu sąd pytający nie przedstawił wystarczającej argumentacji przemawiającej za niezgodnością kwestionowanego uregulowania z art. 2

Konstytucji. Sąd wywodzi z art. 2 Konstytucji liczne zasady, jednakże uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności – nawiązujące najprawdopodobniej do nakazu zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego – wydaje się zbyt ogólne i niewystarczające do uznania, że tak sformułowany zarzut nadaje się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Sąd stwierdza w szczególności, co następuje: „[k]ontrolowana w niniejszej sprawie norma pozostaje w opozycji do szeregu elementów (zasad), których przestrzeganie jednoznacznie warunkuje uznanie Rzeczypospolitej za takie państwo. Po pierwsze, elementami takimi są same w sobie zasada nadrzędności (supremacji) Konstytucji nad innymi aktami prawnymi oraz zasada suwerenności. Po drugie, funkcjonowanie normy prawnej nie znajdującej oparcia konstytucyjnego pozostaje w jaskrawej sprzeczności z zasadą istnienia zamkniętego i uporządkowanego systemu źródeł prawa. Po trzecie, obowiązywanie normy o takiej treści ustrojowej pozostaje w opozycji do zasad tworzenia prawa, stanowiącego domenę władzy ustawodawczej, której organy składają [się] z przedstawicieli Narodu. Ponadto, w zakresie dotyczącym władzy sądowniczej, nie można bagatelizować wpływu normy dotyczącej bezpośrednio funkcjonowania sądów na niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Wszystkie te okoliczności sprawiają, że nie można uznać za spełniony warunek zapewnienia jednostce przez państwo bezpieczeństwa prawnego, wszak właściwe rozwiązania ustrojowe i prawidłowe funkcjonowanie organów państwa, w tym organów władzy sądowniczej, jest jednym z elementów gwarantujących to bezpieczeństwo” (pytanie prawne, s. 34). W ocenie Sejmu postępowanie w zakresie oceny zgodności kwestionowanej przez sąd normy z art. 2 Konstytucji powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Za nienadający się do rozpoznania przez Trybunał, gdyż sformułowany w sposób zbyt ogólnikowy, lakoniczny i zdawkowy, uznać należy także zarzut naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Sąd pytający twierdzi, że „funkcjonowanie takiej normy w polskim porządku ustrojowym narusza zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej, gdyż norma ta zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską i wszystkie jej organy do działania wbrew zasadom określonym w akcie o najwyższej mocy prawnej” (pytanie prawne, s. 33). Także i w tym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (nie negując, że Konstytucja formułuje zasadę

jej nadrzędności w hierarchii źródeł prawa, a zatem także względem prawa unijnego).

4. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne powinno spełniać łącznie trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłanki te są rozumiane w orzecznictwie sądu konstytucyjnego w ten sposób, że:

– pytanie prawne może być zadane wyłącznie przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08), czyli państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03);

– przedmiotem pytania prawnego może być zgodność każdego aktu normatywnego (a więc aktu zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym; por. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99) z przepisami, które mają wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli (w zależności od sytuacji, mogą to być przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy; por. np. postanowienie TK z 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08). Przedmiotem pytania prawnego mogą więc być zarówno przepisy prawa proceduralnego, określające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych, mogą to być również przepisy kompetencyjne i ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa.

– powinna istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08) polegająca na tym, że od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (por. np. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 26/07).

Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na wynik sprawy. Przepis art. 52 ust. 2 pkt 5 uTK nakłada na sąd pytający obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wyjaśnienie zakresu, w którym odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, powinno obejmować szereg elementów podkreślających znaczenie wyroku TK dla sprawy zawisłej przed sądem, „[...] nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Zbieżny pogląd prezentowany jest w doktrynie. Uznaje się, że przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie lub powinien zostać zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

Pytanie prawne może dotyczyć zarówno przepisów o charakterze proceduralnym, które regulują postępowanie w danej sprawie, jak również przepisów

o charakterze materialnym, które są podstawą oceny stanów faktycznych. Dopuszczalne jest również objęcie pytaniem prawnym przepisu o charakterze ustrojowym, czy kompetencyjnym (zob. orzeczenia TK z: 30 czerwca 2003 r., sygn. akt P 1/03; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt P 8/07; 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10). Przedmiotem pytania prawnego nie może być wykładnia przepisów prawa, czy też zagadnienia mające związek ze stosowaniem prawa (zob. orzeczenia TK z: 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 3 czerwca 2015 r., sygn. akt P 41/14; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 23/13).

5. Pogłębionej analizy formalnoprawnej wymaga kwestia spełnienia przesłanki podmiotowej przez sąd, który wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (Sąd Najwyższy – Izba Dyscyplinarna).

Wyrokiem z dnia 19 listopada 2019 r. (w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej sformułował zastrzeżenia co do zgodności z prawem unijnym statusu prawnego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i nakazał wzięcie pod uwagę wszystkich istotnych informacji w procesie oceny charakteru prawnego Izby Dyscyplinarnej. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko TSUE i wykonał wyrok wydając uchwałę składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I 4110 1/20, OSNKW nr 2/2020, poz. 7). Jednakże uchwała ta została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją (wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20). Trybunał uznał, że uchwała zawiera wyłącznie normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym odnoszące się do szczegółów procedury odsuwania sędziego od orzekania oraz stwierdzania nieważności lub uchylania orzeczenia wydanego z jego udziałem. Uchwała naruszała postanowienia polskiej Konstytucji między innymi przez to, że podważała ostateczny charakter skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa i nie można jej pogodzić z istotą prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał stwierdził, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do wydawania tego rodzaju aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przywołana uchwała Sądu Najwyższego naruszała nie tylko Konstytucję, lecz także zasadę lojalnej współpracy Unii i Państw

Członkowskich. W oparciu o tę zasadę, w wyroku z 19 listopada 2019 r. TSUE nakazał wzięcie pod uwagę wszystkich istotnych informacji w procesie oceny charakteru prawnego Izby Dyscyplinarnej. Wykonując ten obowiązek Sąd Najwyższy wyrokiem z 5 grudnia 2019 r. stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego. Wydana później uchwała połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. nie uwzględniała natomiast konstytucyjnej regulacji procesu powoływania sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej, przez co naruszała zasadę lojalnej współpracy zarówno w postaci wprost wyrażonej we wskazanym przepisie Traktatu jak i w regułach wyprowadzonych z niego w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (sprawy o sygn. C-585/18, C-624/18 i C-625/18).

Z kolei postanowieniem TK z 21 kwietnia 2020 r. o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej (sygn. akt Kpt 1/20) Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności, że Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji dla dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały wykładniczej.

Orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego z mocy samej Konstytucji mają moc powszechnie wiążącą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to, że – w przeciwieństwie do orzeczeń Sądu Najwyższego – wiążą wszystkich adresatów, a więc nie tylko obywateli, lecz także wszystkie organy państwowe.

Pomimo wątpliwości podnoszonych przez TSUE co do statusu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego należy podkreślić, iż na gruncie prawa krajowego przepisy regulujące status tejże izby korzystają z domniemania zgodności z Konstytucją, które nie zostało – jak dotąd – przez Trybunał Konstytucyjny przełamane. Ma to istotne znaczenie dla postępowania przed Trybunałem toczącego się w sprawie, do którego odnosi się niniejsze stanowisko Sejmu, z tego względu, że Trybunał Konstytucyjny jest organem mającym wyłączną kompetencję do przesądzenia, czy określony podmiot posiada legitymację czynną w toczącym się przed nim postępowaniu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że „określenie inicjatywy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w Polsce przedmiotem szerokiej regulacji konstytucyjnej, a regulacja ta ma charakter zamknięty” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 3). Trybunał Konstytucyjny funkcjonuje w oparciu o zasadę skargowości, co oznacza, że nie może wszczynać postępowań z własnej inicjatywy. Z perspektywy pozycji ustrojowej Trybunału kluczowe jest zatem każdorazowe przesądzenie przez Trybunał czy podmiot, który zwraca się o zbadanie zgodności prawa z Konstytucją, ma do tego konstytucyjną podstawę, a więc czy dysponuje legitymacją czynną w postępowaniu przed Trybunałem.

Krąg podmiotów mających legitymację czynną do Trybunału został określony w Konstytucji w sposób enumeratywny, tak jak zakres kompetencji oraz kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Z zasady legalizmu oraz zasady skargowości wynika konstytucyjny zakaz wszczynania postępowań i orzekania przez Trybunał z inicjatywy podmiotów pochodzących spoza konstytucyjnie określonego kręgu. Ze względu na to, że legitymacja czynna do wszczęcia postępowania przed Trybunałem ma swoje źródło w Konstytucji, a Trybunał nie może orzekać inaczej, jak tylko z inicjatywy konstytucyjnie umocowanego podmiotu, na mocy art. 7 Konstytucji w związku z art. 193 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest wyłącznym organem konstytucyjnie umocowanym do badania i rozstrzygania o istnieniu albo braku istnienia legitymacji czynnej sądu do wnoszenia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Tego rodzaju konstytucyjna kompetencja nie może zostać ani wyłączona, ani ograniczona w ustawie, ani w orzecznictwie (sądów lub trybunałów). Innymi słowy, ani prawodawca (krajowy czy unijny), ani sądy lub trybunały międzynarodowe nie mogą „wyręczać” Trybunału Konstytucyjnego w realizacji jego wyłącznej kompetencji. Kompetencja ta nie może zostać zatem wyłączona lub ograniczona w jakikolwiek sposób, a więc czy to poprzez akt normatywny czy orzeczenie sądu krajowego lub trybunału międzynarodowego.

Należy zauważyć, że przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie w sprawie dotyczącej statusu prawnego Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (sprawa w toku o sygn. akt P 3/20). Ewentualne rozstrzygnięcie merytoryczne Trybunału w tejże sprawie powinno jednoznacznie i z mocą powszechnie obowiązującą przesądzić, czy w ramach krajowego porządku prawnego Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest sądem w rozumieniu Konstytucji. Należy

zatem przyjąć, że obecnie nie ma podstaw do twierdzenia, że na gruncie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie mieści się w pojęciu „każdego sądu”, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, spełniającego kryteria sądu w rozumieniu art. 175 Konstytucji. Tym samym – pomimo podnoszonych przez niektóre organy wątpliwości związanych ze statusem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z perspektywy prawa unijnego, a także pomimo wątpliwości samej Izby Dyscyplinarnej co do swojego statusu, przedłożonych we wspomnianym pytaniu prawnym do Trybunału o sygn. akt P 3/20 – nie ma podstaw do przyjęcia, że na gruncie krajowego porządku konstytucyjnego pytanie prawne wniesione do Trybunału przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego nie spełnia przesłanki podmiotowej, o której mowa w art. 193 Konstytucji. Przepisy regulujące status Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego korzystają z domniemania konstytucyjności, chyba że domniemanie to zostanie przełamane orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji.

6. Rozważenia wymaga także kwestia spełnienia przesłanki przedmiotowej. W realiach analizowanej sprawy istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy prawo Unii Europejskiej należy traktować jako akt normatywny w rozumieniu art. 193 Konstytucji. W pierwszej kolejności konieczne jest wskazanie, że źródła prawa Unii Europejskiej można podzielić na prawo pierwotne (traktatowe) (zob. A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, Warszawa 2016, s. 17 i nast. oraz powołana tam literatura) oraz prawo pochodne (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) (zob. A. Trubalski, *tamże*, s. 26 i nast. oraz powołana tam literatura). Jeśli chodzi o pierwszą kategorię to prawo pierwotne Unii Europejskiej stanowi w istocie umowy międzynarodowe będące podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej i jej instytucji. Innymi słowy, traktaty stanowią szczególny rodzaj umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Niewątpliwie umowy te posiadają charakter normatywny. Stanowią źródło wzajemnych praw i obowiązków stron. W zakresie charakteru prawnego traktatów istniały początkowo wątpliwości. W pierwotnym etapie funkcjonowania Unii Europejskiej reprezentowany był pogląd, iż Unia Europejska nie jest klasyczną organizacją międzynarodową i dlatego traktaty nie mogą być traktowane jako klasyczne umowy międzynarodowe. Z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony,

a co za tym idzie likwidacji filarowej struktury Unii Europejskiej, powyższe wątpliwości straciły na znaczeniu (zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 27-29; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 73-75). Od tego czasu Unia Europejska jest bezspornie traktowana jako szczególnego rodzaju organizacja międzynarodowa. W konsekwencji traktaty będące podstawą jej funkcjonowania są traktowane jako szczególnego rodzaju umowy międzynarodowe.

Należy przyjąć, że prawo pierwotne Unii Europejskiej mieści się w ramach pojęcia „akt normatywny”. W tym miejscu należy wskazać, że pojęcie aktu normatywnego w rozumieniu przepisu art. 193 Konstytucji należy rozumieć szeroko. Jako akt normatywny winien być kwalifikowany każdy akt zawierający normy prawne niezależnie od organu, który go wydał. Dlatego też jako akt normatywny należy traktować wszelkie źródła prawa posiadające charakter normatywny (zob. orzeczenie TK z 7 czerwca 1989 r., sygn. akt U 15/88, postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15). Prawo pierwotne Unii Europejskiej mieści się zatem w ramach pojęcia aktu normatywnego w rozumieniu przepisu art. 193 Konstytucji. Dlatego też należy uznać, że przesłanka przedmiotowa pytania prawnego została spełniona.

7. Analizując przesłankę funkcjonalną pytania prawnego należy stwierdzić, że sąd jako przedmiot zaskarżenia wskazał normę wywodzoną z art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE. Z treści pytania prawnego wynika, że przedmiotem zaskarżenia jest wynikająca z przywołanych postanowień traktatowych norma „polegająca na tym, że tworzy ona zobowiązanie dla państwa członkowskiego UE wykonania środków tymczasowych, które odnoszą się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa, w szczególności dotyczą organizacji i funkcjonowania organu władzy sądowniczej tego państwa” (pytanie prawne, s. 7).

Wykazanie spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej jest obowiązkiem sądu, warunkującym dopuszczalność rozpoznania przez Trybunał pytania prawnego. Z realizacji tego obowiązku sąd nie może zostać zwolniony przez Trybunał Konstytucyjny. Zastąpić sądu w tym zakresie nie mogą także uczestnicy toczącego się przed Trybunałem postępowania w szczególności z uwagi na to, że

obowiązki sądu dotyczące wykazania spełnienia przesłanek dopuszczalności pytania prawnego wynikają z samej Konstytucji (art. 193 Konstytucji).

Sąd pytający uzasadnił spełnienie przesłanki funkcjonalnej w sposób następujący: „jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna, że kwestionowana norma jest niezgodna z przywołanymi wzorcami kontroli, wówczas sąd zadający pytanie prawne nie będzie związany zobowiązaniem do stosowania się do środków tymczasowych z art. 279 TFUE, dotyczących ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy publicznej w Polsce, a w szczególności nie będzie zobowiązany do przyjęcia istnienia stanu niedopuszczalności rozpoznania sprawy przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego. Jeśli natomiast Trybunał uzna, że wskazana norma jest konstytucyjna, wówczas Sąd Najwyższy będzie musiał wykonać zobowiązanie z niej wynikające, co przekłada się na brak możliwości rozpoznawania zawisłej przed nim sprawy przez tę Izbę Dyscyplinarną” (pytanie prawne, s. 11).

W zakresie postępowania toczącego się przed TSUE niewątpliwie zastosowanie znalazły przepisy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 akapit drugi i trzeci TfUE (postępowanie główne w sprawie C-791/19 R) oraz art. 279 TfUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 160 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem (postępowanie incydentalne w zakresie środków tymczasowych).

Szczegółowa analiza treści postanowienia TSUE w przedmiocie środków tymczasowych oraz pytania prawnego będącego substratem treści tego postanowienia prowadzi do wniosku, że zbadanie przez Trybunał zgodności z Konstytucją postanowienia art. 279 TfUE w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej niewątpliwie mieści się w ramach przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie będzie wprawdzie wpływać na treść rozstrzygnięcia sądu występującego z pytaniem prawnym co do istoty zawisłej przed nim sprawy, lecz przesądzi, czy sąd pytający w ogóle posiada formalną możliwość rozpoznania wniosku w toczącej się przed nim sprawie. Na mocy prawa unijnego wszystkie sądy zostały zobowiązane do zawieszenia stosowania przepisu normującego w sposób kompleksowy kwestię właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Przedmiotem zaskarżenia jest w istocie norma prawna blokująca możliwość rozpoznania sprawy przez sąd

pytający, ponieważ skutkuje ona swoistym „zawieszeniem funkcjonowania” Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego miałoby zatem przesądzić, czy postanowienie TSUE w przedmiocie środków tymczasowych będzie skuteczne w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, a co za tym idzie, czy może prowadzić, jak się tego domaga Komisja Europejska, do „zawieszenia stosowania” niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, czy też przeciwnie, nie będzie wywoływać w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej skutku prawnego, jako sprzeczne z Konstytucją, co będzie skutkować możliwością dalszego funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

O ile wykazanie przez sąd spełnienia przesłanki pytania prawnego w odniesieniu do art. 279 TfUE nie wzbudza wątpliwości, to nie można w sposób jednoznaczny przyznać tego w odniesieniu do art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE. Postanowienie to zostało określone w pytaniu prawnym jako główny przedmiot zaskarżenia, a więc ten, który ma podlegać weryfikacji Trybunału (a konkretnie norma wywodzona przez sąd pytający z art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE). Postanowienie art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE zasadniczo nie zostało wskazane jako podstawa prawna postanowienia w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych. Zgodnie z treścią tego postanowienia „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”. Przepis ten ma charakter ogólny i statuuje zasadę lojalnej współpracy pomiędzy Unią Europejską i jej organami a państwami członkowskimi (zob.: A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do aquis communautaire* [w:] E. Piontek (red.) *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 181 i nast.; S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich* [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 123 i nast.).

Pewne wątpliwości może zatem wzbudzać to, czy sąd w wystarczający sposób wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej w zakresie art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE, jednak należy uznać, że postanowienie to stanowi kontekst normatywny dla art. 279 TfUE i w taki też sposób powinno być traktowane (także na potrzeby postępowania przed Trybunałem w niniejszej sprawie). Zarówno sposób

skonstruowania przez sąd przedmiotu zaskarżenia, jak też prowadzenia wyводу przemawiającego za niekonstytucyjnością wskazują na ścisły, nierozzerwalny związek obydwu skarżonych postanowień traktatowych tworzących łącznie kwestionowaną przez sąd normę (art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE), przez co nie jest możliwe na obecnym etapie postępowania przed Trybunałem „oddzielenie” od siebie obydwu postanowień. To sprawia, że spełnienie przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do art. 279 TfUE przekładać się powinno na spełnienie tejże przesłanki także względem art. 4 ust. 3 TUE. Jednakże zasadę lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) traktować należy jedynie jako kontekst normatywny dla art. 279 TfUE, stąd nie może ona stanowić głównego przedmiotu kontroli. Mając na względzie powyższe wywody należy stwierdzić spełnienie przez analizowane pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

8. W ocenie Sejmu, pomimo spełnienia trzech kluczowych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego (t.j. podmiotowej, przedmiotowej, funkcjonalnej) pytanie prawne zostało skonstruowane w sposób wywołujący wątpliwości co do przedmiotu zaskarżenia identyfikowane w orzecznictwie konstytucyjnym jako tzw. wadliwe zaskarżenie (*Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 33). Polegają one na postawieniu przez podmiot inicjujący postępowanie zarzutów niekonstytucyjności i ukierunkowaniu argumentacji przeciwko niewłaściwemu przedmiotowi zaskarżenia, podczas gdy nie można wykluczyć, że problem konstytucyjny istnieje, jednak ulokowany jest w ramach innego przepisu (postanowienia). Przenosząc powyższe ustalenia na grunt analizowanej sprawy nie można wykluczyć, że potencjalny problem konstytucyjny mógłby dotyczyć postanowienia art. 279 TfUE w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE (w zakresie wskazanym przez sąd pytający), o ile pytanie prawne sądu zostałoby skonstruowane w sposób kierujący zarzuty bezpośrednio przeciwko tak skonstruowanej normie.

9. W postępowaniu przed Trybunałem znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* pytania prawnego (które służy usystematyzowaniu wątpliwości konstytucyjnych), ile całej jego treści (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03;

28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma zatem obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji. Zasada *falsa demonstratio non nocet* odnosi się nie tylko do wzorców, lecz także przedmiotu kontroli (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

Odnosząc powyższe uwagi do analizowanej sprawy zainicjowanej pytaniem prawnym należy stwierdzić, że przez wzgląd na ścisły, nierozzerwalny związek obydwu skarżonych postanowień traktatowych tworzących – w ocenie sądu – łącznie kwestionowaną przez sąd normę, nie jest możliwe „skorygowanie” sposobu określenia przez sąd przedmiotu zaskarżenia czy to poprzez prostą „zamianę” postanowienia wskazanego przez sąd jako główne z postanowieniem oznaczonym jako związkowe, czy poprzez uczynienie postanowienia wskazanego przez sąd jako związkowe jedynym, a więc głównym przedmiotem zaskarżenia. Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie znajdzie w analizowanej sprawie zastosowania. W ocenie Sejmu taki zabieg jest niedopuszczalny ze względu na konstrukcję pytania prawnego, które jednoznacznie definiuje kwestionowaną normę i rozkłada główny ciężar zaskarżenia na art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE. Mając na względzie, że pytanie prawne sformułowane zostało przez Sąd Najwyższy należy przyjąć, że konstrukcja pytania prawnego określona w jego *petitum* i znajdująca potwierdzenie w tekście uzasadnienia jest zamierzona, a tym samym zgodna z intencją sądu pytającego.

10. Problem konstytucyjny zarysowany w pytaniu prawnym dotyczy tego, czy na podstawie art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uprawniony do orzekania środków tymczasowych w zakresie odnoszącym się do ustroju oraz zasad funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej państwa członkowskiego. Przedstawione w pytaniu prawnym wątpliwości konstytucyjne odnoszą się nie tylko do wzajemnych relacji pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pytanie wiąże się również z zagadnieniem dotyczącym granic przekazania kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej, a także z problematyką kompetencji oraz ram działania Unii

Europejskiej i jej instytucji, a w szczególności Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Potencjalne orzeczenie Trybunału w tej sprawie może mieć fundamentalne znaczenie dla ustroju oraz funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej w ramach członkostwa w Unii Europejskiej.

11. Zastrzeżenia Sejmu wzbudza określenie przez sąd pytający zasady lojalnej współpracy jako głównego przedmiotu zaskarżenia (art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE), podczas gdy istota problemu konstytucyjnego (dopuszczalność wydawania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej środków tymczasowych odnoszących się do ustroju sądownictwa w państwie członkowskim) zawiera się w innym postanowieniu traktatowym, wskazanym przez sąd jako postanowienie związkowe (a więc jako kontekst normatywny).

Na gruncie analizowanej sprawy oznaczenie w ramach przedmiotu zaskarżenia jednego z postanowień głównym, a innego związkowym nie ma wyłącznie charakteru porządkującego. Związkowe ujęcie przedmiotu zaskarżenia jest to formuła służąca zasadniczo „wskazaniu co najmniej dwóch powiązanych ze sobą – w wąskim bądź szerokim znaczeniu – przepisów prawnych, będących łącznie podstawą odtworzenia określonego unormowania lub jego fragmentu”. Jednocześnie jednak formuła ta, jeśli jest stosowana w sentencji orzeczenia Trybunału (podobnie jak w *petitum* pisma wszczynającego postępowanie przed Trybunałem) „staje się w tym przypadku wyjątkowo niejednoznaczna, uzyskując znaczenie odmienne od przyjmowanego w rozstrzygnięciach podejmowanych przez inne organy władzy publicznej, publikacjach naukowych czy w szeroko rozumianej praktyce prawniczej” (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 181). Wskazuje się, że „Specyfika posługiwania się frazą «przepis x w związku z przepisem y» – używaną w kontekście określenia przedmiotu kontroli konstytucyjności prawa – polega na tym, że w rozważanej sytuacji nie identyfikuje ona regulacji wyrażających łącznie podstawę prawną rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, lecz ma za zadanie wskazać unormowania, które zostają uznane za zgodne albo niezgodne z danym wzorcem” (*ibidem*, s. 192). Co jednak kluczowe, „jakkolwiek stwierdzenie konstytucyjności (niekonstytucyjności) dotyczy wyłącznie regulacji wprost wymienionych w sentencji

wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to jednak skutki uznania przepisu prawnego za niezgodny z unormowaniami wyższego rzędu nie ograniczają się do usunięcia z systemu prawnego tylko treści zawartych w takim przepisie. Moc obowiązująca utracą bowiem wszelkie normy prawne, dla których odtworzenia rozważany przepis był niezbędny, niezależnie od tego, czy do ich rekonstrukcji potrzebne okazałyby się także inne uregulowania. Wspomniana okoliczność może mieć również istotne znaczenie dla oceny zasadności posługiwania się formułą związkową” (*ibidem*, s. 193-194). Podnosi się nadto, że „Niezależnie od rodzaju zapadłego rozstrzygnięcia stosowanie formuły związkowej przy wskazywaniu uregulowań poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego skutkuje wystąpieniem trudności w ustalaniu zakresu stwierdzonej konstytucyjności albo niekonstytucyjności badanych przepisów prawnych [...]. Okoliczność ta ma bardzo istotne znaczenie praktyczne. [...] W przypadku wyroku negatywnego użycie formuły związkowej skutkuje znacznie poważniejszymi wątpliwościami, gdyż mamy wówczas do czynienia z istotnymi problemami dotyczącymi przesądzenia, jakie normy prawne utraciły moc obowiązującą” (*ibidem*, s. 204-205).

Wątpliwość Sejmu w kwestii przedmiotu zaskarżenia przejawia się przede wszystkim w tym, że sąd pytający jako główny przedmiot kontroli wskazał art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE, a więc – jak się wydaje – postanowienie stanowiące „jedynie kontekst normatywny mający znaczenie dla przesądzenia o treściach normatywnych zawartych w przepisie poddanym kontroli” (*ibidem*, s. 203). Na tak określonej konstrukcji oparte zostało całe pytanie prawne, wraz z wywodami przemawiającymi za niekonstytucyjnością, co wyłącza – zdaniem Sejmu – możliwość zastosowania w analizowanej sprawie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

12. Z uwagi na wykazane powyżej wątpliwości co do przedmiotu zaskarżenia ujętego w pytaniu prawnym – z perspektywy stawianego problemu konstytucyjnego – Sejm nie ma możliwości odniesienia się co do zgodności albo niezgodności z Konstytucją postanowienia art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE, co oznacza, że w ramach dalszej analizy wskazane zostaną kluczowe argumenty przemawiające za brakiem płaszczyzny do oceny kwestionowanej przez sąd normy prawnej z polską Konstytucją.

V. Wzorce kontroli

1. Zasada zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji)

Konstytucja w art. 4 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę zwierzchnictwa („Władza zwierzchnia należy do Narodu”), z której wynika „podporządkowanie wszystkich organów władzy publicznej woli ogółu obywateli. Żaden z tych organów nie może wykonywać władzy w imieniu i interesie własnym, jakiejś osoby, grupy społecznej, organizacji lub partii, lecz tylko w imieniu, z upoważnienia i w interesie całego Narodu. Odwołanie do obowiązków wobec Narodu zawiera ślubowanie poselskie i senatorskie” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 24). Przyjmuje się, że cała Konstytucja „została ustanowiona w imieniu i na rzecz narodu”, a „naród polski określono jako »wszystkich obywateli Rzeczypospolitej«, a więc – w sposób wyraźny wskazano, że pojęcie to pojmowane jest w kategoriach filozoficzno-społecznych, a nie jedynie etnicznych. Konstytucyjne pojęcie narodu polskiego nie może być zacieśniane tylko do ogółu osób narodowości polskiej” (L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 27).

Zgodnie z treścią zasady zwierzchnictwa Naród, jako suweren, jest źródłem wszelkiej władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, iż to Naród decyduje o ustroju oraz funkcjonowaniu Rzeczypospolitej Polskiej (zob. M. Florczak-Wątor [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*. Tom I, Warszawa 2016, Komentarz do art. 4, nb. 50 i 51). Działania organów władzy publicznej muszą więc wynikać z woli suwerena i nie mogą pozostawać z nią w sprzeczności. Suweren sprawuje swoją władzę poprzez swoich przedstawicieli lub też bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji). Redakcja przepisu przesądza, iż wiodącą formą jest przedstawicielska forma sprawowania władzy przez Naród. Odbywa się ona za pośrednictwem posłów i senatorów, którzy zgodnie z przepisem art. 104 ust. 1 Konstytucji są przedstawicielami Narodu. Wykonując swój mandat pochodzący z demokratycznych wyborów sprawują władzę w imieniu suwerena. Oznacza to, iż pomimo braku formalnego związania instrukcjami wyborców (art. 104 ust. 2 *in fine* Konstytucji) winni oni podejmować działania zgodne z wolą Narodu. W szczególności odbywa się to w toku postępowania ustawodawczego poprzez uchwalanie ustaw. W realiach analizowanego zagadnienia wykonywanie woli Narodu odbywa się również poprzez

przystąpienie oraz funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej.

2. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji)

Konstytucja w art. 7 wyraża zasadę legalizmu, będącą zasadą ustrojową, a więc podstawową dla funkcjonowania państwa. Nakazuje ona organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie konstytucyjnym zasada legalizmu wiązana była zatem przede wszystkim z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego oraz zakazem naruszania prawa w toku procesu prawodawczego (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 30; wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Z zasady legalizmu wynika w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej ani nie wolno domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę (wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Zasada legalizmu, jako dyrektywa interpretacyjna, „wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo” (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 47).

„Legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi [...]. Stan taki ma wynikać z sytuacji, w której każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej [...]. Z brzmienia art. 7 wynika wprost ustrojowa zasada prawna (konstytucyjna) legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, też zresztą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy (najczęściej

– ustawodawcy) jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 244).

Przez „działanie na podstawie prawa”, o którym mowa w art. 7 Konstytucji rozumieć należy „wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej, przy czym legitymacja ta powinna obejmować co najmniej ustalenie kompetencji organu poprzez określenie zakresu, form i trybu działania [...]. Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać [...], lecz musi być ona określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa [...]. Z art. 7 pozostaje [...] w sprzeczności także wykładnia prawa, która prowadzi do dorozumianych ograniczeń obowiązywania przepisu [...]. Prawodawca nie może przy tym dowolnie «przydzielać» kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze «rolę i pozycję ustrojową danego organu» [...]” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 246-247).

3. Tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej (art. 90 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Na mocy tego postanowienia Rzeczpospolita Polska może przekazać na rzecz organizacji międzynarodowej lub też organu międzynarodowego kompetencje w ograniczonym zakresie. Możliwość przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” oznacza, iż nie jest możliwe przekazanie ogółu kompetencji organów władzy publicznej (K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 267-271). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje również ugruntowany pogląd, iż nie jest możliwe przekazanie nie tylko ogółu kompetencji, ale także kompetencji stanowiących istoty suwerennego bytu Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok TK z 12 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

Innymi słowy, Rzeczpospolita Polska nie może przekazać na rzecz, w tym przypadku Unii Europejskiej, kompetencji dotyczących tzw. „jądra suwerennościowego” (zob. J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP a problem określenia tzw. „jądra suwerennościowego”* [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.) *Dziesięć lat konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 103 i nast.). Bez wątplenia należą do niego kwestie związane z funkcjonowaniem konstytucyjnych organów władzy państwowej, czy też funkcjonowaniem jednej z władz. Nie bez znaczenia jest również to, że wspomniane przekazanie kompetencji w niektórych sprawach może nastąpić jedynie w szczególnym trybie określonym w przepisie art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji. Na mocy przepisu art. 90 ust. 2 Konstytucji „Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”. Trzeba zwrócić uwagę, iż pod względem koniecznych do uzyskania większości głosów uchwalenie ustawy jest trudniejsze niż zmiana samej Konstytucji. Ponadto, zgodnie z treścią art. 90 ust. 3 Konstytucji „Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125”. Powyższa regulacja podkreśla wyjątkową rolę suwerena w procesie integracji europejskiej oraz przekazywania na rzecz Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Cała przedstawiona wyżej procedura przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej ma więc szczególny charakter. Istotnym jest również fakt, iż w procedurze tej skorzystano z fakultatywnej przecież możliwości przewidzianej w przepisie art. 90 ust. 3 Konstytucji. Na podstawie art. 91 ust. 3 Konstytucji „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Z przytoczonej regulacji wynika, że również w odniesieniu do prawa pochodnego Unii Europejskiej (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) znajduje zastosowanie zasada, iż jest ono stosowane bezpośrednio w przypadku kolizji z ustawami. Przedmiotowy przepis ponownie nie wspomina o relacji prawa pochodnego w stosunku do Konstytucji. Znowu więc zastosowanie znajdzie regulacja przepisu art. 8 ust. 1 Konstytucji. Również wykładnia *a contrario* przepisu art. 91 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku w pełni zgodnego z treścią przepisu art. 8 ust. 1 Konstytucji.

VI. Analiza zgodności

1. Z treści pytania prawnego wynika, że przedmiotem zaskarżenia jest norma „polegająca na tym, że tworzy ona zobowiązanie dla państwa członkowskiego UE wykonania środków tymczasowych, które odnoszą się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa, w szczególności dotyczą organizacji i funkcjonowania organu władzy sądowniczej tego państwa” (pytanie prawne, s. 7). Sąd pytający twierdzi, że z kwestionowane postanowienia traktatowe (art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE) kreują zobowiązanie dla państwa członkowskiego Unii Europejskiej wykonania środków tymczasowych, które odnoszą się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów tego państwa, w szczególności dotyczą organizacji i funkcjonowania organu władzy sądowniczej tego państwa.

2. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 TUE „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności”. Regulacja ta ma fundamentalne znaczenie dla określania zasad na jakich są przez państwa członkowskie wykonywane kompetencje na rzecz Unii Europejskiej. W rozumieniu tego postanowienia jako kompetencje należy rozumieć obszary w których Unia Europejska ma możliwość podejmowania działań (A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 53 – 55). W ramach przyznanych na rzecz tej organizacji międzynarodowej kompetencji można z kolei wyróżnić konkretne uprawnienia. Zaznaczenia wymaga, iż kompetencje muszą być przyznane w sposób wyraźny, a uprawnienia wynikać z konkretnych regulacji prawnych. Wynika to z faktu, że Unia Europejska również ma obowiązek przestrzegania zasady legalizmu, która winna być rozumiana jako możliwość działania jedynie na podstawie wyraźnego przepisu prawa (art. 5 ust. 2 TUE). Oznacza to, iż UE nie może domniemywać swoich kompetencji, ani też dokonywać rozszerzającej wykładni odpowiednich przepisów i w ten sposób uzyskiwać nowe kompetencje, czy też uprawnienia. Ponadto należy pamiętać, iż w przypadku posiadania przez Unię Europejską kompetencji w danym obszarze, wykonywanie w jej ramach konkretnych uprawnień nie opiera się na pełnej

swobodzie, gdyż podlega ograniczeniom wynikającym z zasady pomocniczości. Zasada ta dotyczy niewyłącznych kompetencji Unii Europejskiej (C. Mik, *Parlamente narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 25 i nast.) oraz zasady proporcjonalności (J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, Studia Europejskie 2006, Nr 1, s. 59-65).

Zgodnie bowiem z zasadą pomocniczości, Unia Europejska oraz jej instytucje są uprawnione do działania jedynie w sytuacji, gdy w danym obszarze działania te nie są podejmowane przez państwa członkowskie. Innymi słowy, jeśli dany obszar jest objęty działaniami ze strony państwa członkowskiego to Unia Europejska oraz jej instytucje nie są uprawnione do działania. Tak więc uprawnienie Unii Europejskiej do podjęcia działań ma jedynie charakter subsydiarny (dodatkowy). Z kolei zgodnie z zasadą proporcjonalności działania Unii Europejskiej oraz jej organów muszą być podejmowane w sposób proporcjonalny do rzeczywistych potrzeb. Nie mogą zaś być działaniami nadmiernymi. Analiza powyższego przepisu (art. 5 TUE) wskazuje, iż w istocie Unia Europejska oraz jej instytucje mogą podejmować działania jedynie w obszarach wyraźnie wskazanych przez państwa członkowskie. W innym przypadku nie mają w ogóle takiej możliwości. Ponadto, jeśli już Unia Europejska oraz jej instytucje posiadają kompetencje do działania w danym obszarze to mogą w ramach tego obszaru wykonywać tylko konkretne uprawnienia określone przepisami prawa. Nie mogą na podstawie ogólnych kompetencji domniemywać innych uprawnień niż tylko wprost wskazanych przepisami prawa. Dodatkowo konkretne uprawnienia w ramach przyznanych kompetencji muszą być wykonywane z zachowaniem zasady pomocniczości oraz zasady proporcjonalności. Innymi słowy działanie Unii Europejskiej oraz jej instytucji na charakter pochodny w stosunku do kompetencji oraz uprawnień państw członkowskich. Wynikają one bowiem z wyraźnych decyzji państw członkowskich w przedmiocie przekazania obszarów kompetencji oraz konkretnych uprawnień. Nie należy również zapominać, że nie tylko państwa członkowskie, ale także Unia Europejska i jej organy są zobowiązane do współpracy oraz obopólnej przyjaznej wykładni przepisów prawa (K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 28 i nast.). Unia Europejska działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych przez państwa członkowskie (K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 189-202). Ponadto

działania podejmowane w ramach tych kompetencji mają służyć jedynie realizacji celów określonych w traktatach statuujących i będących podstawą działania Unii Europejskiej. Kompetencje w zakresie organizacji sądownictwa nie zostały przekazane przez państwa członkowskie.

3. Na podstawie art. 4 ust. 3 TUE „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów”. Z treści powyższego postanowienia wynika przede wszystkim, iż nie tylko państwa członkowskie, ale również Unia Europejska (czyli także jej instytucje) mają obowiązek lojalnej współpracy. Dotyczy ona udzielania sobie wzajemnego wsparcia. Co istotne, dotyczy ono wykonywania zadań wynikających z traktatów. Oznacza to, że w sytuacji, kiedy dane zadania nie wynikają z traktatów to w ogóle nie może mieć miejsca taka współpraca, gdyż Unia Europejska i jej instytucje w ogóle nie posiadają w tym zakresie uprawnienia do działania, a tym bardziej do działania o charakterze władczym. Z kolei państwa członkowskie również nie mają obowiązku lojalnej współpracy w zakresie tych zadań, gdyż należą one do wyłącznej właściwości tych państw, co oznacza, że mogą one podejmować samodzielnie działania w tym zakresie bez konieczności współpracy z UE i jej instytucjami. Państwa członkowskie jako „władcy traktatów” decydują jakie kompetencje ma posiadać Unia Europejska i jej instytucje (zob. wyrok TK z 12 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09; wyrok z dnia 12 października 1993 w sprawie *Maastricht*; wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r., sygn. BvR 2134/92 i 2159/92, BVerfGE 89).

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 3 akapit 1 TUE „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”. Treść omawianego przepisu stanowi logiczną konsekwencję oraz uszczegółowienie wcześniejszych regulacji. Wskazuje na obowiązek państw członkowskich w zakresie podejmowania działań dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii Europejskiej. Jak wynika z treści powyższego postanowienia, zobowiązania państw członkowskich dotyczą jedynie kwestii wynikających z traktatów, tj. wyraźnie przewidzianych oraz uregulowanych w traktatach. Ponadto dotyczą aktów instytucji UE. Jako akty takie należy rozumieć

przede wszystkim prawo pochodne Unii Europejskiej, tj. akty prawa tworzone na poziomie Unii Europejskiej przy udziale przedstawicieli państw członkowskich zasiadających w tych instytucjach. Za „akt instytucji Unii” mogą więc być uznane akty o charakterze normatywnym wydawane przez instytucje Unii Europejskiej. Oznacza to, że muszą mieć one charakter prawnie wiążący.

Na podstawie przepisu art. 4 ust. 3 akapit 2 TUE „Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Cytowane postanowienie również stanowi logiczną konsekwencję oraz doprecyzowanie wcześniejszych regulacji. Wskazuje na obowiązek państw członkowskich z jednej strony podejmowania działań mających na celu ułatwienie wykonywania zadań przez Unię Europejską, a z drugiej strony powstrzymania się od podejmowania działań zagrażających urzeczywistnieniu celów Unii Europejskiej. W realiach analizowanej sprawy najbardziej istotne jest określenie przedmiotowego zakresu w jakim państwa mają odpowiednio działać lub też powstrzymać się od działania. Dotyczy on „celów Unii”. Te zaś zostały w sposób wyraźny wskazane w traktatach statuujących tę organizację międzynarodową.

4. Jak już zostało wskazane, postanowienie art. 4 ust. 3 zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi fundamentalną, ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej, określaną między innymi jako zasada lojalnej współpracy. Zakłada ona przestrzeganie prawa unijnego i konieczność efektywnej realizacji obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „wzajemna lojalność Państw Członkowskich i Unii, którą one tworzą” jest „[i]stotnym wyznacznikiem kultury integracji europejskiej” (wyrok TK z 24 listopada 2010 r, sygn. akt K 32/09). Równocześnie należy zauważyć, że postanowienie to zasadniczo nie generuje żadnych autonomicznych obowiązków państwa członkowskiego. Postanowienie art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE nie rozstrzyga w żaden sposób, czy dana materia należy lub nie do kompetencji zastrzeżonych państwa członkowskiego.

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasada legalizmu nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Wynika z niej w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej ani nie wolno

domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę. Zdaniem Sejmu istnieją wątpliwości czy art. 7 Konstytucji na gruncie analizowanej sprawy może stanowić adekwatny wzorzec dla oceny konstytucyjności art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE. Zasada lojalnej współpracy pomiędzy Unią Europejską i jej organami a państwami członkowskimi nie formułuje sama z siebie żadnych nowych obowiązków względem organów krajowych. Ponadto statuowana w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu odnosi się do nakazu działania na podstawie i w granicach prawa krajowych organów władzy publicznej. Nawet jeśli określony organ organizacji międzynarodowej działa poza granicami prawa i bez podstawy prawnej, to przez wzgląd na sposób skonstruowania przez sąd pytania prawnego, w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej konkretnej sprawie, do której odnosi się Sejm, brak jest płaszczyzny dla oceny przez pryzmat art. 7 Konstytucji postanowienia traktatowego statuującego zasadę lojalnej współpracy pomiędzy Unią Europejską i jej organami a państwami członkowskimi. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym służy wyeliminowaniu niekonstytucyjnych norm z krajowego porządku prawnego. W ramach konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego mieści się ocena zgodności pierwotnego prawa unijnego z polską Konstytucją, jednak podnoszony przez sąd pytający problem konstytucyjny został przyporządkowany do niewłaściwego postanowienia traktatowego. Nie można zatem jednoznacznie wykluczyć, że problem poddawany przez sąd pytający ocenie Trybunału istnieje, jednakże nie może być on przesądzony w ramach tego konkretnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ocenie Sejmu art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE **nie jest niezgodny** z art. 7 Konstytucji.

5. Z dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej zaczęło obowiązywać na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej prawo tej organizacji międzynarodowej, tj. prawo pierwotne (traktaty) oraz prawo pochodne (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje). Rzeczpospolita Polska brała również udział w reformowaniu Unii Europejskiej, którego przejawem było między innymi przyjęcie oraz wejście w życie Traktatu z Lizbony. Ponadto przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej zasiadający we właściwych instytucjach Unii Europejskiej biorą udział w stanowieniu prawa pochodnego Unii Europejskiej. Zarówno Traktat akcesyjny, jak

i Traktat z Lizbony były przedmiotem szczegółowej oceny Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o ich zgodności z Konstytucją.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Na mocy tego postanowienia istnieje możliwość przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej lub też organu międzynarodowego określonych kompetencji wyłącznie w ograniczonym zakresie. Możliwość przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” oznacza, że nie jest możliwe przekazanie ogółu kompetencji organów władzy publicznej.

Naród, będący w świetle Konstytucji suwerenem, w sposób bezpośredni zadecydował o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Tym samym wyraził również zgodę na przekazanie na jej rzecz kompetencji w niektórych sprawach. *A contrario*, suweren zdecydował, iż kompetencji w innych obszarach, w tym między innymi w obszarze funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa oraz ogółu kwestii dotyczących władzy sądowniczej zostały w wyłącznej kompetencji Rzeczypospolitej Polskiej. Na rzecz Unii Europejskiej zostały natomiast przekazane niektóre ściśle określone elementy związane ze stanowieniem prawa (oczywiście tylko w obszarach objętych kompetencją Unii Europejskiej). Przekazanie kompetencji, nawet „jedynie” w „niektórych sprawach” jest obwarowane surowymi wymogami formalnymi i wymaga szerokiego konsensusu politycznego. Tym bardziej więc słuszny jest pogląd o wyjątkowym i ograniczonym przedmiotowo charakterze instytucji przekazania kompetencji organów władzy publicznej na rzecz organizacji międzynarodowej, w tym również na rzecz Unii Europejskiej (zob. M. Szpunar [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*. Tom II, Warszawa 2016, Komentarz do art. 90, nb. 28 i 29). Trzeba mieć jednak na uwadze, że prawo tworzone na szczeblu Unii Europejskiej z jednej strony musi pozostawać w zgodzie z traktatami, a ponadto nie powinno pozostawać w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do badania zgodności z Konstytucją RP nie tylko przepisów prawa traktatowego, jako umowy międzynarodowej, ale także jest uprawniony, w trybie skargi konstytucyjnej, do badania zgodności prawa pochodnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP (wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09).

Zdaniem Sejmu zasada lojalnej współpracy pomiędzy Unią Europejską i jej organami a państwami członkowskimi nie przekazuje żadnych dodatkowych kompetencji krajowych organów władzy publicznej na rzecz Unii Europejskiej lub jej instytucji, aniżeli te, które zostały przekazane na mocy traktatów skontrolowanych uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. akt K 18/04 oraz o sygn. akt K 32/09. Podnoszony zatem przez sąd pytający problem konstytucyjny przyporządkowany został do niewłaściwego postanowienia traktatowego. Nie można zatem jednoznacznie wykluczyć, że problem istnieje, jednakże nie powinien być odnoszony do art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 279 TfUE. Należy zatem przyjąć, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE **nie jest niezgodny** z art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

6. Niewłaściwie określony przedmiot zaskarżenia – z perspektywy stawianego problemu konstytucyjnego – przejawia się w tym, że sąd pytający skierował pytanie prawne przeciwko art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE, a więc uznając za główny przedmiot zaskarżenia postanowienie traktatowe stanowiące w istocie jedynie kontekst normatywny mający znaczenie dla przesądzenia o treściach normatywnych zawartych w art. 279 TfUE (w którym to postanowieniu potencjalnie może leżeć problem konstytucyjny). Sejm wskazał zatem w istocie jedynie kluczowe argumenty przemawiające za brakiem płaszczyzny do oceny zgodności albo niezgodności kwestionowanej przez sąd normy prawnej z przywołanymi w pytaniu prawnym wzorcami konstytucyjnymi, posługując się przy tym formułą „nie jest niezgodny”.

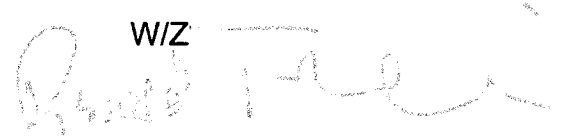
Doktryna prawa konstytucyjnego przyjmuje, że formuła „nie jest niezgodny” oznacza, że nie jest możliwe dokonanie przez Trybunał merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii oceny konstytucyjności (tj. przesądzenia o zgodności albo niezgodności) poddanego kontroli przepisu (normy, postanowienia). Orzeczenia Trybunału zawierające omawianą formułę „*de facto* nie rodzą [...] żadnych skutków prawnych ani w płaszczyźnie obowiązywania prawa, ani tym bardziej w płaszczyźnie jego stosowania. Orzeczenia te w zasadzie nic bowiem nie rozstrzygają, poza stwierdzeniem, że pomiędzy wskazanym przepisem i wzorcem kontroli nie ma relacji adekwatności” (M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 90-92).

W ocenie Sejmu brak możliwości – ze względów proceduralnych – dokonania przez Trybunał oceny i stwierdzenia albo zgodności albo niezgodności z Konstytucją kwestionowanej przez sąd normy prawnej (art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE) sprawia równocześnie, że sąd pytający nie jest w stanie wadliwym konstrukcyjnie pytaniem doprowadzić do przełamania domniemania konstytucyjności kwestionowanej przez siebie normy prawnej.

7. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w związku z art. 279 TfUE **nie jest niezgodny** z art. 7 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie powinno podlegać **umorzeniu**, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

MARSZAŁEK SEJMU

WIZ



Ryszard Terlecki