

Warszawa, 18.07.2021 r.

Komentarz Zarządu Krajowego Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland dotyczący wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze P 7/20

Dnia 14 lipca tego roku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie P 7/20, w którym orzekł, że art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.) w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada *ultra vires* zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji. Tym samym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność prawa unijnego z polskim porządkiem prawnym.

W 2017 roku w Sądzie Najwyższym ustanowiono Izbę Dyscyplinarną, do właściwości której należą sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego oraz, w instancji odwoławczej, sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych. Rozstrzyganie spraw dyscyplinarnych przez nowopowołaną Izbę od początku budziło liczne kontrowersje z uwagi na jej obsadzenie wyłącznie sędziami wyłonionymi przez Krajową Radę Sądownictwa, której piętnastu członków będących sędziami zostało wybranych przez Sejm. Takie ukształtowanie Izby poddawało w wątpliwość jej bezstronność oraz niezależność, w szczególności od pozostałych organów władzy.

Na tym tle, w listopadzie 2019 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiadając na pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, stwierdził, że prawo unijne stoi na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu, który nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem. W Komunikacie prasowym nr 145/19 wskazano, że *zagwarantowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz potwierdzone, w rozpatrywanej tu dziedzinie, przez dyrektywę 2000/781 prawo do skutecznego środka prawnego sprzeciwia się temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Zdaniem Trybunału do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Powyższe elementy mogą bowiem prowadzić do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. W następstwie wyżej wskazanego orzeczenia, Sąd*

Najwyższy, będąc związany orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości, wydał Wyrok, w którym przede wszystkim potwierdził prymat prawa unijnego nad prawem krajowym. Ponadto stwierdził, że TSUE wyznacza jednoznaczny i precyzyjny standard oceny niezawisłości i bezstronności sądu, jaki obowiązuje we wszystkich krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce. Każdy sąd w Polsce, w tym Sąd Najwyższy, ma obowiązek z urzędu badać czy standard przewidziany w wyroku TSUE jest zapewniony w rozpoznawanej sprawie. Wykonując ten obowiązek Sąd Najwyższy stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego. W styczniu 2020 roku Sąd Najwyższy, rozpoznając dwie kolejne sprawy, w których przedstawiono Trybunałowi Sprawiedliwości UE pytania prejudycjalne dotyczące niezależności Izby Dyscyplinarnej SN i Krajowej Rady Sądownictwa, podtrzymał stanowisko dotyczące pierwszeństwa prawa unijnego i raz jeszcze podkreślił, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa UE.

Pomimo wyraźnego stanowiska zarówno Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Sądu Najwyższego, Izba Dyscyplinarna kontynuowała swą działalność i nie wstrzymała się od orzekania. W związku z tym, Komisja Europejska wniosła skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, uznając, że uchyliła ona zobowiązaniom wynikającym z Traktatów. Następnie wniosła o zarządzenie środków tymczasowych, nakazujących Polsce zawieszenie działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w oczekiwaniu na wyrok Trybunału w sprawie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Tym samym, Komisja zażądała powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności. Dnia 8 kwietnia 2020 roku Trybunał stwierdził, że podnoszone przez Komisję zarzuty dotyczące stanu faktycznego i prawnego uzasadniają zarządzenie środków tymczasowych i nakazał niezwłoczne zawieszenie stosowania przepisów krajowych dotyczących uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów. Już po zarządzeniu środków tymczasowych, Izba Dyscyplinarna nadal wydawała uchwały o zawieszeniu immunitetu, tym samym naruszając postanowienie Trybunału.

Na tym tle, dnia 14 lipca Trybunał Konstytucyjny wydał Wyrok, w którym orzekł, że wykonywanie środków tymczasowych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które dotyczą funkcjonowania sądownictwa w Polsce, jest niezgodne z ustawą zasadniczą. Tym samym, po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność Traktatów unijnych z polską Konstytucją, co należy uznać za rozstrzygnięcie wadliwe. Prymat prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym poszczególnych członkowskich jest bowiem ugruntowany od dawna i nie powinien budzić wątpliwości. W Wyroku Flaminio Costa v E.N.E.L. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że *prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty*. Natomiast idąc w ślad za Wyrokiem Trybunału z dnia 9 marca 1978 roku *zgodnie z zasadą wyższości prawa wspólnotowego bezpośrednio stosowane postanowienia traktatu oraz akty wydawane przez instytucje nie tylko powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, od chwili wejścia w życie, nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów*

prawa krajowego, ale także – jako integralne elementy porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego z państw członkowskich, mające wyższą moc prawną – uniemożliwiają stanowienie nowych, ważnych aktów prawa krajowego, gdyby były one niezgodne z normami wspólnotowymi. Również Trybunał Konstytucyjny w Postanowieniu z dnia 17 grudnia 2009 roku opowiedział się za brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Unii, wskazując, że brak jest wskazania w art. 188, ustanawiającym zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego, prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, wskazanego w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Tym bardziej brak jest podstaw do przyjęcia, że przedmiotem kontroli mogą być postanowienia Traktatów. Trybunał we wspomnianym Postanowieniu wskazał, że w przypadku niezgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją Rzeczpospolita Polska ma zasadniczo trzy wyjścia: zainicjowanie zmiany prawa wspólnotowego, wystąpienie z UE bądź zmianę Konstytucji. Swoje stanowisko Trybunał potwierdził w wyroku z dnia 16 listopada 2011 roku o sygn. SK 45/09. O niedopuszczalności kontroli prawa wspólnotowego z polskim porządkiem prawnym informowaliśmy już w stanowisku opublikowanym w dniu 18 stycznia 2021 roku.

Ponadto podkreślić należy, że nieuprawnione jest twierdzenie wnioskujących, jakoby uprawnione było negocjowanie prawa unijnego w ten sposób ze względu na to, że był to wniosek o interpretację prawa unijnego. W tym przypadku bowiem nie dokonano takiej interpretacji, a zanegowane podstawowe uprawnienia traktatowe UE, które przyznały jej państwa członkowskie, w tym Polska. Niedopuszczalne jest także odwoływanie się po pierwsze do orzeczeń sądów konstytucyjnych innych krajów członkowskich, bowiem żaden z nich do tej pory nie negocjował fundamentalnych praw UE, a po drugie nie można twierdzić, jakoby Trybunał Konstytucyjny już wiele razy wydawał takie orzeczenie interpretacyjne, bowiem także, żaden z nich do tej pory nie dotyczył takiej materii - orzeczenia dotyczyły problemów interpretacyjnych na linii Konstytucja - ustawa (jak wskazuje w swojej analizie prof. dr hab. Piotr Tuleja).

Dodatkowo należy podkreślić stanowisko prof. dr. hab. Włodzimierza Wróbla, że stwierdzenie niezgodności prawa unijnego z polskim porządkiem prawnym, nie powoduje samo w sobie uchylecia stosowania przepisów unijnych w Polsce, bowiem to nie polski ustawodawca te przepisy uchwalał, a Trybunał nie jest w stanie uchylić stosowania art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, które stanowią o pierwszeństwie prawa wspólnotowego. To oznacza, że nadal w przypadku kolizji prawa unijnego z ustawą, należy stosować prawo unijne.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że 15 lipca 2021 roku Trybunał Sprawiedliwości wydał Wyrok w sprawie, w której toku zastosowano środki tymczasowe. Trybunał, w ślad za stanowiskiem Komisji Europejskiej, popieranej przez Belgię, Danię, Holandię, Finlandię oraz Szwecję orzekł, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce, który nie zapewnia niezależności Izby Dyscyplinarnej, nie jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Po raz kolejny Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, obsadzenie Izby Dyscyplinarnej wyłącznie sędziami wyłonionymi przez Krajową Radę Sądownictwa, która to składa się w dużej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, w połączeniu z innymi czynnikami, jest sprzeczne z zasadami Traktatów. *Stopień niezależności KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie sami będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii.*

Jako Stowarzyszenie działające w całej Europie, dla którego jedną z naczelnych wartości jest różnorodność kulturowa oraz współpraca europejska uważamy, że do komentowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego należy podejść bardzo krytycznie. Z prawnego punktu widzenia, jest ono niedopuszczalnym odstępstwem od dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, a ponadto po raz kolejny podważa zasadę praworządności, dla której Trybunał Konstytucyjny zdaje się nie mieć żadnego poszanowania. Jednocześnie godzi ono poważnie w status Polski na arenie europejskiej i przybliża nas do potencjalnego wystąpienia z Unii Europejskiej.

Komentarz przygotowany został przez Komitet Prawny ELSA Poland.

Zarząd Krajowy
Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa
ELSA Poland