



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 czerwca 2024 r.

Pozycja 58

WYROK

z dnia 11 grudnia 2023 r.

Sygn. akt K 8/21*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Bartłomiej Sochański
Bogdan Święczkowski
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu i Ministra Spraw Zagranicznych, na rozprawie w dniach 22 lutego, 19 października 2022 r. oraz 21 listopada i 11 grudnia 2023 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- „1) 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 w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, (...) z art. 2, art. 4 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201), stanowiącego Protokół (nr 3) do Traktatu wskazanego w punkcie 1, w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 grudnia 2023 r. w Dz. U. poz. 2735.

i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, (...)
z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 Konstytucji RP”,

o r z e k a:

1. Art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.) w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stanowiącego protokół do Traktatu powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tego Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 10 listopada 2021 r. Prokurator Generalny zakwestionował zgodność z Konstytucją:

1) „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 [dalej: TFUE]) w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE] pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego”, oraz

2) „art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201 [dalej: Statut TSUE]), stanowiącego Protokół (nr 3) do Traktatu wskazanego w punkcie 1, w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej”.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że celem art. 279 TFUE jest zagwarantowanie w szczególnych sytuacjach w postępowaniu przed TSUE określonego ukształtowania stosunku prawnego, jaki zawisł w sprawie głównej, jeśli takie utrzymanie *status quo* jest konieczne. Wymienił wskazywane przez doktrynę przesłanki zarządzania środkami tymczasowymi, którymi są: 1) dopuszczalność skargi i jej należyte uzasadnienie; 2) konieczność środka, jeśli chodzi o niedopuszczenie do powstania nagłych, poważnych i nieodwracalnych szkód; 3) należyte rozważenie interesów stron i osób trzecich oraz interesów Unii. Odwołując się do orzecznictwa TSUE, Prokurator Generalny wskazał, że celem postępowania w sprawie zastosowania środka tymczasowego jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego osta-

tecznego orzeczenia, by uniknąć luk w prawnej ochronie zapewnianej przez Trybunał. Orzeczenie w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych nie może przesądzać przyszłego orzeczenia co do jego istoty.

Z uwagi na ogólną redakcję art. 279 TFUE jego konkretyzacja następuje przez praktykę, zgodnie z którą uznaje się, że przepis ten przyznaje TSUE kompetencje do zarządzania jakiegokolwiek środka tymczasowego, który TSUE uzna za niezbędny dla zagwarantowania pełnej skuteczności ostatecznego rozstrzygnięcia.

Prokurator Generalny dokonał analizy orzeczeń TSUE i piśmiennictwa, a następnie wskazał na następujące środki tymczasowe: 1) zawieszenie skuteczności przepisów krajowych; 2) zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniu prawa unijnego; 3) zobowiązanie państwa członkowskiego do powstrzymania się od określonych działań mogących stanowić naruszenie prawa unijnego; 4) nałożenie na instytucje UE obowiązku określonego zachowania się; 5) zakazanie instytucji UE określonego zachowania się; 6) zawieszenie skuteczności prawa UE innego niż kwestionowane w skardze głównej; 7) zwolnienie strony z określonych obowiązków lub przyznanie określonych uprawnień; 8) nałożenie na stronę określonych obowiązków. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że w literaturze podkreśla się, że TSUE nie jest związany wnioskiem w sprawie środków tymczasowych zarówno co do konieczności ich stosowania, jak i do rodzaju postulowanego środka.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że TSUE rozszerza katalog środków tymczasowych, gdyż uznaje, iż sędzia orzekający te środki powinien upewnić się, że środki, które ma zarządzić, są wystarczająco skuteczne dla osiągnięcia ich celu. Wynika z tego, że sędziemu przysługuje szeroka swoboda oceny co do określenia przedmiotu i zakresu środków tymczasowych, a także do przyjęcia jakiegokolwiek środka uzupełniającego, który ma zapewnić przestrzeganie zarządzonych przez niego środków tymczasowych. Oznaczałoby to, że z art. 279 TFUE wynika, iż jeśli orzeczone postanowieniem w przedmiocie środków tymczasowych nakaz określonego zachowania nie jest przestrzegany przez stronę, do której jest skierowany, to można zabezpieczyć jego wykonanie nałożeniem kary pieniężnej. Prokurator Generalny podkreślił, że w ocenie TSUE, perspektywa nałożenia kary pieniężnej przyczynia się do przestrzegania zarządzonych środków tymczasowych, wzmacnia ich skuteczność i gwarantuje pełną skuteczność ostatecznego orzeczenia. Odwołując się do orzeczeń wydanych przez organy TSUE, Prokurator Generalny wyjaśnił, że przez praktykę został ukształtowany materialny zakres stosowania środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE.

Prokurator Generalny przypomniał też wyrok TK z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20 (OTK ZU A/2021, poz. 49), w którym Trybunał orzekał w sprawie zgodności z Konstytucją 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 TFUE w zakresie, w jakim TSUE 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.

Następnie Prokurator Generalny omówił treść art. 39 Statutu TSUE. Wskazał, że procedura zarządzania środkami tymczasowymi jest uregulowana w Statucie TSUE, który zgodnie z art. 281 TFUE, określony jest w odrębnym protokole do TFUE. Statut TSUE podlega zmianie przez Parlament Europejski i Radę w zwykłej procedurze prawodawczej, z wyjątkiem postanowień tytułu I i art. 64 Statutu, które są wyłączone z możliwości zmian w tym trybie.

Prokurator Generalny wskazał, że choć 279 TFUE przyznaje uprawnienie do stosowania środków tymczasowych TSUE, to Statut TSUE, który w tym zakresie może być zmieniony zwykłą procedurą ustawodawczą, deleguje daną kompetencję na organy TSUE, tj. prezesa lub wiceprezesa, a nawet na sędziego niebędącego organem TSUE.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że orzecznictwo TSUE stale rozszerza zobowiązania państw członkowskich, a w konsekwencji uprawnienia nadzorcze i *quasi*-prawodawcze organów Unii. W ramach tego ukształtowała się norma wynikająca z art. 39 Statutu TSUE, która upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tego Trybunału do rozstrzygnięcia o zastosowaniu środków tymczasowych zgodnie z art. 279 TFUE, odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Jako przykłady podał postanowienie wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21, Komisja przeciwko Polsce (ECLI:EU:C:2021:593), postanowienie wiceprezesa TSUE z 6 października 2021 r. w sprawie C-204/21, Komisja przeciwko Polsce; postanowienie wiceprezesa TSUE z 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Polsce, (EU:C:2021:752).

Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowana norma wywodzona z art. 39 Statutu TSUE zakłada, iż niezależnie od literalnego brzmienia art. 279 TFUE określony sędzia, w tym wiceprezes TSUE, ma kompetencję do orzekania w sprawie wszelkich wniosków w przedmiocie środków tymczasowych lub też, gdy ze względu na szczególne okoliczności uzna on, że dany wniosek wymaga przekazania go składowi orzekającemu, do przekazania takiego wniosku TSUE. Potwierdza się w ten sposób również praktyka, że dla organu wewnętrznego TSUE nie ma znaczenia, czy nakładana kara dotyczy spraw objętych, czy nieobjętych zakresem przekazania kompetencji.

Prokurator Generalny omówił treść wzorców konstytucyjnych w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i piśmiennictwo. Wyjaśniając znaczenie art. 90 ust. 1 Konstytucji, podkreślił, że powierzenie kompetencji w ramach umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, nie może zakładać samoistnej ewolucji i musi być wyraźne, gdyż na podstawie traktatu organy organizacji międzynarodowej stają się organami władzy „w niektórych sprawach”. Przekazanie władztwa i jego wykonywanie przez organy międzynarodowe podlega zatem regułom, które wiążą krajowe organy władzy państwowej. W szczególności muszą one przestrzegać zasady praworządności.

Przedstawiając treść art. 4 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że zasada suwerenności wyznacza granice przekazania kompetencji w procesie integracji europejskiej. Jest to szczególnie ważne, gdy kompetencje dotyczą zasad konstytucyjnych i wymiaru sprawiedliwości. Kompetencje, które decydują o tożsamości konstytucyjnej Polski, nie mogą zostać przekazane.

Wnioskodawca podkreślił, że w kontekście rozpatrywanej sprawy, ważną normą wynikającą z art. 2 Konstytucji jest zasada lojalności państwa. Wyznacza ona ramy działania organów władzy publicznej. Z zasadą tą łączy się obowiązek zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego, które opiera się – między innymi – na pewności prawa. Prokurator Generalny podkreślił, że wskazane wartości muszą być analizowane nie tylko w perspektywie wewnętrznej, lecz także w odniesieniu do spełnienia przez Państwo Polskie konstytucyjnych obowiązków związanych z zakresem przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji lub organowi międzynarodowemu. Przekazanie kompetencji musi bowiem uwzględniać zobowiązanie państwa do budowania zaufania obywateli (jednostek) do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dotyczy to także kształtowania kompetencji organów władzy publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Analizując art. 8 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie szczególnie istotny jest ten aspekt nadrzędności Konstytucji, który odnosi się do relacji prawo krajowe – prawo Unii Europejskiej. Wnioskodawca omówił te relacje, odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa TK i literatury przedmiotu.

Uzasadniając zarzut niezgodności normy wywiedzionej z art. 279 TFUE, Prokurator Generalny wskazał, że przedmiotem zgody na związanie Polski traktatami unijnymi była konkretna treść przepisów kompetencyjnych, w tym art. 279 TFUE. Jeśli przepis kompeten-

cyjny nabrał treści, której nie da się w żaden sposób pogodzić z pierwotną treścią traktatów, a zatem z treścią zgody na ratyfikację, prowadzi to do naruszenia przepisów Konstytucji dotyczących zakresu przekazania kompetencji.

Prokurator Generalny wskazał, że Polska wyraziła zgodę na taki zakres przekazania kompetencji, zgodnie z którym ewentualne kary finansowe na państwo członkowskie mogą być nakładane na podstawie art. 260 TFUE. Jeżeli z art. 279 TFUE wywodzi się normę prawną, zgodnie z którą TSUE lub jego organy mają kompetencje do nałożenia kary pieniężnej na państwo członkowskie UE w związku z niestosowaniem się do środków tymczasowych, to jest to sprzeczne z konstytucyjnym przepisem o przekazaniu kompetencji (art. 90 Konstytucji). Podstawa kompetencji do orzekania w ramach środków tymczasowych kar pieniężnych wywodzona jest z konieczności zapewnienia skutecznego stosowania prawa UE. W ten sposób można uzasadnić stosowanie każdego środka tymczasowego, którego treść odpowiada innym kompetencjom traktatowym, możliwym do uruchomienia pod określonymi warunkami.

Prokurator Generalny uznał, że obecna, ukształtowana przez TSUE i jego organy treść art. 279 TFUE doprowadziła do wypaczenia pierwotnego sensu tego przepisu. Zostały rozszerzone kompetencje organów UE z pominięciem woli państw członkowskich wyrażonej w procedurach ratyfikacyjnych. Tymczasem suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, aby wszelkie nakazy lub zakazy o charakterze władczym były poprzedzone zgodą w postaci prawnej, czyli w sposób ustalony w krajowym porządku prawnym dla wyrażenia woli przez suwerena.

Wnioskodawca uznał też, że art. 279 TFUE w zakwestionowanym zakresie narusza art. 2 Konstytucji, który wymaga, by rozstrzygnięcia były wydawane w ukształtowanej prawem procedurze i przez uprawniony podmiot. Kwestionowana norma daje TSUE kompetencje do dowolnego działania, niezależnie od treści i zakresu przekazanych kompetencji temu organowi. Nie spełnia ona zatem standardu państwa prawnego dotyczącego zapewnienia pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego.

Wyjaśniając zarzut niekonstytucyjności normy wywiedzionej z art. 39 Statutu TSUE, Prokurator Generalny stwierdził, że jest ona sprzeczna z zasadą praworządności. Rozstrzygnięcie o zastosowaniu środków tymczasowych powinno być powierzone TSUE, działającemu przez określone składy orzekające i jedynie w zakresie kompetencji przekazanych i przyznanych Unii Europejskiej. Nie może o tym decydować organ TSUE taki jak prezes czy wiceprezes, tym bardziej nie może o tym jednoosobowo decydować sędzia TSUE.

W ocenie Prokuratora Generalnego, jeżeli podmiotem, którego dotyczą środki tymczasowe wynikające z art. 279 TFUE, jest państwo członkowskie UE, to podmiotem, który decyduje w tym zakresie, nie może być organ wewnętrzny organu UE. Środki tymczasowe z art. 279 TFUE nie są bowiem materią wewnętrzną TSUE, ale mogą one wpływać na wykonywanie kompetencji przez państwo członkowskie UE.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na sposób ukształtowania art. 39 Statutu TSUE, który dopuszcza możliwość, by na jego podstawie wewnętrzny regulamin TSUE, w zakresie procedury doraźnej, modyfikował treść integralnej części TFUE, jaką jest Statut TSUE. Wewnętrzny regulamin TSUE nie jest aktem podejmowanym przez Polskę w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji, a może doprowadzić do modyfikacji i rozszerzenia kompetencji przekazanych UE bez zgody państw członkowskich wyrażonych w procedurze ratyfikacyjnej. W ten sposób może dojść do wyznaczenia Polsce obowiązków niezgodnych z traktatami i Konsytuacją za pomocą aktu wewnętrznego organu TSUE.

Prokurator Generalny podkreślił, że niedopuszczalne jest, aby Polska mogła związać się umową międzynarodową, która przewiduje niedookreślone uprawnienia organizacji międzynarodowej ze skutkiem obowiązywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej albo która pozwala tej organizacji na samookreślenie własnych kompetencji w późniejszym czasie, kosz-

tem organów Rzeczypospolitej Polskiej. Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca przypomniał, że treść przepisów prawa unijnego można analizować z perspektywy prawidłowego przekazania kompetencji oraz w odniesieniu do tego, czy zakres przekazania kompetencji nie jest w sposób nieuprawniony modyfikowany wbrew zobowiązaniom wynikającym z umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 1 grudnia 2021 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszej sprawie.

3. Stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu w piśmie z 16 lutego 2022 r., wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 279 TFUE w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez TSUE pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego, jest niezgodny z art. 2, art. 4 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 39 Statutu TSUE, stanowiącego Protokół (nr 3) do TFUE w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zgodnie z art. 279 TFUE, TSUE może zarządzić niezbędne środki tymczasowe (zabezpieczające, ang. *interim measures*). Są to rozstrzygnięcia incydentalne wydawane przed rozstrzygnięciem co do istoty sporu, ograniczone w czasie. Art. 39 Statutu TSUE wyraża natomiast normę prawną upoważniającą organ wewnętrzny TSUE (prezesa lub wiceprezesa TSUE) albo w szczególnych wypadkach innych sędziów TSUE, do wydania postanowienia zabezpieczającego.

Badany wniosek został złożony do Trybunału Konstytucyjnego w trybie następczej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym przez Prokuratora Generalnego, a więc przez podmiot mający nieograniczoną czynną legitymację procesową w postępowaniu przed Trybunałem. Tego rodzaju legitymacja pozwala na formułowanie wniosków w sprawach dotyczących oceny hierarchicznej zgodności prawa w nieograniczonym zakresie przedmiotowym (w ramach właściwości Trybunału określonych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), w szczególności w oderwaniu od tego, czy skarżone przepisy dotyczą zakresu działań wnioskodawcy, a także czy mają związek z konstytucyjnym zakresem zadań wnioskodawcy lub jego pozycją ustrojową. Marszałek Sejmu przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Tak określona kompetencja obejmuje również kontrolę konstytucyjności traktatów europejskiego prawa pierwotnego. Ponadto wskazał, że w najnowszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał swoją właściwość w zakresie oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych wykreowanych przez TSUE *ultra vires*, a więc z przekroczeniem kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej.

Odnosząc się do wzorców kontroli, Marszałek Sejmu stwierdził m.in., że w postępowaniu przed TK ma zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Zasada ta dotyczy zarówno przedmiotu kontroli, jak i wzorców kontroli. Zauważył, że choć w *petitum* wniosku wskazano jako wzorzec kontroli cały art. 4 Konstytucji, to analiza uzasadnienia nakazuje uznać, że zawarte w nim wywody odnoszą się wyłącznie do art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, to zdaniem Marszałka Sejmu jest ona jedną z zasad pochodnych, które w świetle utrwalonego poglądu nauki oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynikają z zasady demokra-

tycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką na adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane. Zasada zaufania do państwa opiera się na zasadzie pewności prawa. Zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie także zasadę praworządności.

Marszałek Sejmu wyjaśnił też znaczenie art. 4 ust. 1 Konstytucji wyrażającego zasadę zwierzchnictwa Narodu. Naród, jako suweren, jest źródłem wszelkiej władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. W realiach analizowanego zagadnienia wykonywanie woli Narodu odbywa się również przez przystąpienie do UE oraz funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej.

Marszałek Sejmu omówił zasadę nadrzędności Konstytucji wynikającą z art. 8 ust. 1 w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i wypowiedzi przedstawicieli doktryny.

Odnosił się także do treści art. 90 ust. 1 Konstytucji i przypomniał, na czym polega formuła „przekazania kompetencji w niektórych sprawach”.

Dokonując analizy konstytucyjności art. 279 TFUE, Marszałek Sejmu zauważył, że regulacja ta stanowi podstawę prawną do stosowania środków prawnych, mających na celu zabezpieczenie roszczenia. Jest to w istocie instytucja pozwalająca na dokonanie z jednej strony swoistego „przedsądu”, który jednak, z drugiej strony, nie determinuje treści końcowego rozstrzygnięcia. Mimo to zastosowanie środka tymczasowego oznacza, że stosujący go organ w istocie uznaje roszczenie, które ma być zabezpieczone, za wysoce prawdopodobne lub też uznaje, iż brak zabezpieczenia może doprowadzić do sytuacji, w której roszczenie będzie bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia. W związku z tym środek o charakterze zabezpieczającym powinien być stosowany tylko w sytuacjach wyjątkowych i ze szczególną rozważą. Chodzi tu szczególnie o rodzaj stosowanego środka. Musi on bowiem być stosowany z zachowaniem zasady proporcjonalności. Istotnym elementem stosowania środków o charakterze zabezpieczającym (środków tymczasowych) jest również okoliczność, jaki organ jest uprawniony do ich stosowania. W praktyce sądowej co do zasady to właśnie sąd (sędzia) rozpoznający sprawę posiada kompetencje w tym zakresie. Należy więc uznać, że powyższe środki powinny być stosowane w ściśle określonych sytuacjach przez właściwy organ.

Marszałek Sejmu zauważył, że z art. 279 TFUE wynika, iż TSUE może zarządzić niezbędne środki tymczasowe, czyli takie, które są konieczne dla zabezpieczenia realizacji roszczenia w przeszłości. To znaczy, że zabezpieczenie nie może jednak ze swej istoty zmierzać wprost do realizacji roszczenia. Środek tymczasowy nie może zastępować rozstrzygnięcia TSUE zapadłego jako efekt końcowy postępowania przed tym organem, tym bardziej, że może on zostać zarządzony na samym początku postępowania jedynie na podstawie dowodów wskazanych przez jedną ze stron postępowania bez ich konfrontacji z innymi dowodami, w szczególności zgłoszonymi przez stronę przeciwną.

Zasadniczo środki o charakterze zabezpieczającym (środki tymczasowe) polegają na nakazaniu określonego zachowania lub też powstrzymania się od określonego zachowania. Powstaje jednak pytanie, czy mogą one mieć postać kary pieniężnej oraz czy brak zastosowania się do orzeczonego środka tymczasowego może być obwarowany sankcjami o charakterze finansowym. Skarżony przepis nie wskazuje jednak wprost ani na możliwość stosowania samoistnych sankcji o charakterze finansowym, ani też na możliwość stosowania sankcji o charakterze finansowym w celu przymuszenia do realizacji innych środków tymczasowych o charakterze niefinansowym. W stanowisku Sejmu podkreśla się również konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakiemu podmiotowi to uprawnienie miałoby przysługiwać.

Kwestionowany przepis wskazuje na TSUE. Należy więc rozumieć, że jest tu mowa o składach orzekających TSUE w konkretnych zawisłych przed tym organem sprawach.

Z uwagi na stosunkowo ogólną redakcję art. 279 TFUE należy – zdaniem Sejmu – odnieść się do innych regulacji traktatowych dotyczących postępowania przed TSUE. Chodzi przede wszystkim o treść art. 260 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym „(...) Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną”. Ponadto, zgodnie z art. 260 ust. 3 „(...) Jeżeli Trybunał stwierdza, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”. Powyższe regulacje w sposób jednoznaczny wskazują, że sankcja o charakterze pieniężnym może zostać nałożona na Państwo Członkowskie tylko w ściśle określonych wypadkach. Oznacza to *a contrario*, że w sytuacji braku stosownego wyroku TSUE nie może zostać nałożona sankcja o charakterze pieniężnym. Skoro więc powyższe przepisy (art. 260 ust. 2 i 3 TFUE) wskazują wyraźnie, kiedy i jaki organ może nałożyć na państwo członkowskie sankcję o charakterze pieniężnym (ryczałt lub okresową karę pieniężną), to nie ma możliwości nałożenia takiej sankcji na podstawie art. 279 TFUE. Nie przewiduje on w ogóle takiej możliwości. Nałożenie na państwo członkowskie sankcji o charakterze pieniężnym w sytuacji braku wyroku TSUE przez Prezesa TSUE lub upoważnionego sędziego stoi w sprzeczności z treścią art. 260 ust. 2 i 3 TFUE. Kompleksowa analiza postanowień TFUE w zakresie możliwości stosowania sankcji o charakterze pieniężnym oraz środków tymczasowych prowadzi do wniosku, że są to dwie odrębne kategorie. Innymi słowy, środki tymczasowe nie mogą w ogóle mieć charakteru finansowego nie tylko w związku z literalnym brzmieniem analizowanych przepisów, lecz także faktem, iż dla zastosowania w stosunku do państwa członkowskiego sankcji o charakterze pieniężnym konieczny jest wyrok (prawomocny) TSUE. Zatem sankcje o charakterze pieniężnym nie należą w ogóle do katalogu środków tymczasowych. Posiadają one bowiem charakter środków, które są możliwe do zastosowania dopiero w toku postępowania o charakterze egzekucyjnym, które ma na celu wykonanie przez państwo członkowskie wyroku (prawomocnego) wydanego przez TSUE. Mogą być nakładane na podstawie wyroku (prawomocnego) TSUE przez ten organ, co należy rozumieć w ten sposób, że to skład orzekający w danej sprawie jest uprawniony do ewentualnego nałożenia sankcji o charakterze pieniężnym, i to tylko w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie wykonuje wyroku (prawomocnego) TSUE. Sankcja pieniężna może mieć jedynie charakter następczy (opierać się na prawomocnym wyroku TSUE), a nie uprzedni (opierać się na regulacji dotyczącej środków tymczasowych).

Wszystkie swoje kompetencje TSUE może wykonywać tylko w zakresie kompetencji przekazanych na mocy traktatów przez państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej. Organy UE, a więc również TSUE, w ogóle nie posiadają kompetencji do orzekania w sprawach, które nie zostały przekazane na rzecz UE i jej organów. Niezależnie więc od tego, że art. 279 TFUE nie może być w żadnym wypadku podstawą dla nałożenia sankcji o charakterze pieniężnym na państwo członkowskie, to TSUE (jak również żaden inny organ UE) w ogóle nie posiada kompetencji w zakresie podejmowania działań odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Wszystkie organy UE mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa oraz w zakresie kompetencji przyznanej im przez państwa członkowskie na mocy traktatów. Państwa członkowskie są źródłem wszystkich kompetencji posiadanych przez UE i jej organy, i to państwa członkowskie, a nie UE i jej organy, rozstrzygają, w razie wątpliwości, czy dana kompetencja należy do UE i jej organów. UE posiada jedynie kompetencje przekazane przez państwa, tym bardziej nie może domniemywać czy też tworzyć swoich nowych kompetencji. Uzurpowanie sobie przez organizację międzynarodową prawa do decydowania o powyższych

kwestiach stoi w jawnej sprzeczności nie tylko z zasadą praworządności, zasadą przyznania kompetencji, lecz także zasadami demokracji. Unia Europejska, jako organizacja międzynarodowa, jest bowiem zobowiązana nie tylko do stosowania się do reguł zawartych w konstytuujących ją traktatach, ale również do stosowania się i przestrzegania zasad i regulacji konstytucyjnych tworzących ją państw członkowskich.

Marszałek Sejmu wyjaśnił treść art. 39 Statutu TSUE. Uznał, że traktatowe kompetencje, przyznane TSUE (jako Trybunałowi) na mocy art. 279 TFUE, zostały bez podstawy prawnej „przyznane” na podstawie art. 39 Statutu TSUE na rzecz Prezesa TSUE, Wiceprezesa TSUE rozumianych jako organy administracyjne TSUE, a nawet na rzecz innego wyznaczonego sędziego TSUE. Takie „przyznanie kompetencji” należy uznać za bezskuteczne, gdyż zostało dokonane bez wyraźnej podstawy prawnej. Stoi ono w sprzeczności z zasadą praworządności, zgodnie z którą ma obowiązek funkcjonować UE oraz jej organy. Skoro więc art. 279 TFUE nie pozwala na nałożenie na państwa członkowskie UE, w tym również Rzeczpospolitą Polską, sankcji o charakterze pieniężnym, to tym bardziej nie ma takiej możliwości na podstawie art. 39 Statutu TSUE.

Uzasadniając niekonstytucyjność kwestionowanych norm, Marszałek Sejmu podkreślił, że przedmiotem przekazania w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji mogą być wyłącznie kompetencje wskazane w umowie. Przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru blankietowego, aczkolwiek granice kompetencji przekazanych nie są i nie mogą być ostre. Skoro wykluczone jest przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji, to rozszerzenie katalogu przekazanych kompetencji wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu podzielił pogląd wnioskodawcy, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę wyłącznie na to, by podstawą nałożenia kar było tylko orzeczenie TSUE, wydane po uprzednim stwierdzeniu, że państwo nie stosuje się do wyroku TSUE. Wywodzona z art. 279 TFUE norma prawna umożliwiająca nałożenie na Rzeczpospolitą Polską kary pieniężnej narusza konstytucyjnie określony tryb przekazania kompetencji organów władzy państwowej. Rzeczpospolita jest uprawniona do dokonywania oceny tego, jaki jest rzeczywisty zakres przekazanych kompetencji oraz czy kompetencje są wykonywane odpowiednio i przez właściwe organy UE. W sytuacji stwierdzenia uchybień w tym zakresie Rzeczpospolita jako podmiot, który dobrowolnie przekazał kompetencje na rzecz UE, może podjąć działania mające na celu skorygowanie dostrzeżonych błędów UE i jej organów w zakresie wykonywania powierzonych kompetencji. Z kolei UE i jej organy mają obowiązek postępowania zgodnego ze stanowiskiem państwa członkowskiego, które przyznało UE i jej organom kompetencje.

Analizując konstytucyjność zaskarżonych norm z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że regulacja ta stanowi jedną z naczelných zasad konstytucyjnych Rzeczpospolitej. W wyniku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z treści tego przepisu zostały wydobyte inne zasady, na przykład zasada praworządności. Zatem wszystkie organy państwa winny działać na podstawie i w granicach prawa. Prawo UE stanowi obecnie część porządku prawnego Rzeczpospolitej i musi by stosowane przez organy Rzeczpospolitej. Jednak Unia Europejska, jako organizacja międzynarodowa, na której rzecz Polska przekazała na mocy traktatów kompetencje w niektórych sprawach, musi respektować porządek konstytucyjny Rzeczpospolitej, a zatem, również zasadę praworządności. Jakikolwiek działanie UE czy też jej organów, które jest sprzeczne z zasadą praworządności, oznacza, z perspektywy Polski, sprzeczność z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. To bowiem państwa członkowskie, a więc również Polska, są suwerennymi podmiotami, które czuwają nad prawidłowym i zgodnym z prawem funkcjonowaniem UE i jej organów.

Odnosząc się natomiast do oceny naruszenia zasady suwerenności Narodu, Marszałek Sejmu wskazał, że w kontekście funkcjonowania Polski w UE przedmiotową zasadę należy rozumieć w ten sposób, iż to Naród w drodze referendum zaakceptował nie tylko członkostwo

Polski w UE, lecz także charakter tego członkostwa rozumiany między innymi jako zakres kompetencji przekazanych przez Polskę na rzecz UE, w tym również podmioty, którym te kompetencje zostały przekazane. Jakikolwiek zmiany w tym zakresie wiązałyby się z koniecznością wyrażenia przez Naród, bezpośrednio bądź przez Jego przedstawicieli, zgody na dokonanie właściwych zmian. W sytuacji wykroczenia przez UE i jej organy (w szczególności TSUE) poza kompetencje im przyznane lub też w sytuacji wykonywania tych kompetencji w niewłaściwy sposób albo przez nieuprawnione podmioty, działania takie nie mają oparcia w woli wyrażonej przez Naród w procesie integracji Polski z UE.

Odwołując się do zasady nadrzędności Konstytucji, Marszałek Sejmu przypomniał, że żaden przepis prawa UE nie obala zasady pierwszeństwa Konstytucji w stosunku do prawa UE. Z kolei orzeczenia TSUE, które prezentują tezę o bezwzględny prymacie prawa UE również w stosunku do konstytucji państw członkowskich, nie są źródłem prawa. Wydawane są one bez podstawy prawnej i z naruszeniem zasady, że to sądy konstytucyjne państw członkowskich decydują ostatecznie, na podstawie swoich konstytucji, o relacji nadrzędności pomiędzy konstytucją krajową a prawem UE. Na gruncie zasady praworządności, zasady suwerenności państw czy też zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest dopuszczalne, aby państwo jako członek organizacji międzynarodowej nie miało „ostatniego słowa” w zakresie funkcjonowania tej organizacji i możliwości decydowania o jej kompetencjach.

4. Stanowisko w sprawie przedstawił Prezydent RP w piśmie z 6 grudnia 2022 r.

Prezydent RP zauważył, że 3 lutego 2022 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Polską i Czechami w przedmiocie sporu związanego z działalnością kopalni odkrywkowej węgla brunatnego w Turowie należącej do PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna Spółka Akcyjna, Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów, które *de facto* kończy spór pomiędzy wskazanymi państwami w przedmiocie sprawy C-121/21. Zabezpieczenie w postaci środków tymczasowych nałożonych w trybie art. 279 TFUE przestaje obowiązywać z chwilą wycofania skargi przez państwo członkowskie, co nastąpiło 4 lutego 2022 r. W tym samym dniu, na mocy postanowienia Prezesa TSUE, sprawa C-121/21 została wykreślona z rejestru TSUE.

Prezydent stwierdził, że Prokurator Generalny przywołał w swym wniosku w istocie słuszną argumentację na poparcie zarzutów kwestionujących konstytucyjność przedstawionych w *petitum* unormowań, jednak pominął on niektóre kwestie istotne z punktu widzenia uzasadnienia wniosku. Wątpliwości budzą zarówno wzorce, jak i przedmiot kontroli. W opinii Prezydenta RP art. 2 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli. Przepis ten dotyczy bowiem funkcjonowania organów państwa, a nie zasad funkcjonowania organów UE, w tym w zakresie rozpatrywania spraw przez TSUE. Wnioskodawca wiąże bezpośrednio zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji z czynnościami podejmowanymi przez TSUE w ramach procedury, o której mowa w art. 279 TFUE. Ponadto w zakresie dotyczącym tego wzorca kontroli brak jest wymaganego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Zatem wątpliwości może budzić dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku w tym zakresie.

Wątpliwości budzi także przywołanie przez Prokuratora Generalnego, w pkt 1 *petitum* wniosku, art. 4 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli, przy jednoczesnym braku argumentacji dla poparcia zasadności tak określonego wzorca. Odnosząc się do art. 90 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca odwołuje się do kwestii zakresu przekazania kompetencji organom UE oraz działania *ultra vires*. Mając na uwadze art. 9 Konstytucji, stanowiący, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, trudno jest kwestionować wynikającą z art. 279 TFUE kompetencję TSUE do zarządzenia takiego środka tymczasowego, który zagwarantuje pełną skuteczność ostatecznego orzeczenia oraz zarządzenia każdego środka uzupełniającego w celu zapewnienia skuteczności zarządzonego przez

niego środków tymczasowych. Zdaniem Prezydenta, stanowisko takie nie wyklucza jednocześnie krytyki praktyki stosowania tego instrumentu prawnego.

Prezydent RP stwierdził, że w zakresie dotyczącym zarzutów wskazanych w pkt 2 *petitum* wniosku Prokurator Generalny nie wykazał niezgodności art. 39 Statutu TSUE z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Powołał się natomiast na hipotetyczną niezgodność procedury do-
rażnej. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednak, że stwierdzenia hipote-
tyczne nie spełniają ustawowych wymagań stawianych wnioskowi o kontrolę konstytucyjno-
ści prawa. Tego rodzaju stwierdzenie podniesione jest również w wypadku zarzutu naruszenia
art. 90 ust. 1 Konstytucji. W opinii Prezydenta RP, zarzut ten powinien być rozważany w od-
niesieniu do przepisu materialnego traktatu, a nie norm o charakterze wewnętrznym, regulują-
cych tryb działania TSUE.

O środkach tymczasowych w sprawach dotyczących ustroju i funkcjonowania orga-
nów państwa TK orzekł już w sprawie o sygn. P 7/20. Wprawdzie art. 279 TFUE był powoła-
ny w powyższej sprawie związkowo, jednak po dokonaniu analizy uzasadnienia wyroku nale-
ży uznać, że TK w istocie odniósł się do kwestii nakładania przez TSUE takich środków tym-
czasowych.

Prezydent RP zauważył ponadto, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów, które
potwierdzałyby zarzuty, że organ UE (w tym konkretnym wypadku TSUE) działał *ultra vires*
w obszarze sporu dotyczącego kopalni w Turowie. Nie wskazał również krajowego organu,
któremu, na mocy postanowień Konstytucji, podlegają tego typu spory, i którego kompeten-
cje, w sposób niezgodny z art. 90 ust. 1 Konstytucji, przejął TSUE.

Zdaniem Prezydenta, odnotować należy także szczególne znaczenie rozstrzygnięć
TSUE podejmowanych na podstawie art. 279 TFUE w sprawach mających podstawowe
znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Zagadnienie to stanowi dziś nie-
wątpliwie jeden z kluczowych priorytetów konstytucyjnych. W sferze mającej podstawowe
znaczenie dla funkcjonowania państwa oraz realizacji najważniejszych potrzeb obywateli
decyzje podejmowane przez organy państwa członkowskiego, a do takich zaliczyć należy
zaopatrzenie w energię, muszą uwzględniać zapewnienie ciągłości dostaw. Warto przy tym
podkreślić, że natychmiastowy nakaz zaprzestania działalności został skierowany do Polski,
a wydobycie węgla brunatnego ze złoża Turów prowadzi spółka kapitałowa, która jest adre-
satem decyzji polskich organów administracji publicznej zezwalających na prowadzenie
takiej działalności. W opinii Prezydenta, należy podać w wątpliwość przekonanie, zgodnie
z którym organy centralne Rzeczypospolitej (w tym Rada Ministrów) posiadają skuteczne
instrumenty prawne do tego, by nakazać natychmiastowe zaprzestanie działalności spółce
prawa handlowego, jaką jest PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna Spółka Akcyj-
na, Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów. Środek w postaci natychmiastowego za-
przestania działalności jest ponadto bardzo dolegliwy i niewątpliwie spowodowałby ogrom-
ne i nieodwracalne szkody w majątku przedsiębiorcy. Mając na względzie powyższe,
Prezydent RP podkreślił, że wykonanie postanowienia wiceprezesa TSUE z 21 maja 2021 r.
w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Polsce (ECLI:EU:C:2021:420), byłoby
w praktyce niemożliwe. Zdaniem Prezydenta RP, niezależnie od krytycznej oceny zaskar-
żonych przez Prokuratora Generalnego regulacji prawnych oraz praktyki ich stosowania,
uwzględnić należy uwarunkowania prawnomiędzynarodowe. Za niepożądane należy uznać
konsekwencje prawnomiędzynarodowe, skutkujące podejrzeniem, że Rzeczpospolita Polska
nie respektuje wiążącego ją prawa międzynarodowego. Podkreślić należy, że obowiązkiem
władz państwowych jest podejmowanie wszelkich działań mających na celu kształtowanie
prawa międzynarodowego w sposób zabezpieczający interesy państwa oraz wykorzystywa-
nie wszelkich instrumentów prawnych, dążących do zabezpieczenia tych interesów w pro-
cesie stosowania prawa międzynarodowego.

5. W piśmie z 27 listopada 2023 r. Marszałek Sejmu wycofał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

6. Do dnia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie wpłynęło do Trybunału stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych.

II

Na rozprawie 19 października 2022 r., 21 listopada 2023 r. i 11 grudnia 2023 r. obecni na sali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w formie pisemnej. Powtórzyli i doprecyzowali treści wynikające z pism procesowych i wyjaśnili wątpliwości dotyczące przedmiotu kontroli, wzorców kontroli i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w analizowanej sprawie.

Podczas rozprawy 11 grudnia 2023 r. przedstawiciel Sejmu wskazał, że w piśmie z 27 listopada 2023 r. Marszałek Sejmu wycofał dotychczasowe stanowisko w sprawie. Z tego względu zawniósł o odroczenie rozprawy w celu przygotowania nowego stanowiska w sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku i stwierdził, że stanowisko mogło zostać przedstawione podczas rozprawy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Właściwość Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją.

Prokurator Generalny zakwestionował w swoim wniosku konstytucyjność „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 [dalej: TFUE] w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej także: TSUE] pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego”, oraz „art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201 [dalej: Statut TSUE], stanowiącego Protokół (nr 3) do Traktatu (...) w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. TFUE jest umową międzynarodową, a Statut TSUE przyjęty w formie protokołu nr 3 do TFUE jest częścią tego traktatu, a więc częścią umowy międzynarodowej. Ponadto art. 281 zdanie pierwsze TFUE wyraźnie stanowi: „Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest określony w odrębnym protokole”. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny, realizując swoją kompetencje z art. 188 pkt 1 Konstytucji, może orzekać o zgodności wskazanych w *petitum* wniosku aktów z Konstytucją. W dotychczasowej praktyce orzeczniczej umowy międzynarodowe były już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Niniejsza sprawa nie jest pierwszą, w której Trybunał Konstytucyjny musiał ocenić zgodność traktatów unijnych z Konstytucją (zob. w szczególności wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108; 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49; 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65).

Przedmiotem kontroli w sprawie nie są przepisy aktu normatywnego, ale normy wynikające z tych przepisów. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że przedmiotem kontroli może być akt normatywny, jego część albo przepis prawny, przez co zawsze należy rozumieć kontrolę konstytucyjności wyrażonych w nich norm. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem o konstytucyjności albo niekonstytucyjności norm prawnych. Należy przypomnieć, że to między normami uporządkowanymi przez powiązania o charakterze kompetencyjnym lub treściowym może zachodzić relacja niezgodności (zob. np. postanowienie TK z 19 listopada 2014 r., sygn. P 15/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 115). Normy te wynikają z TFUE oraz Statutu TSUE. Ich istnienie zostało potwierdzone w postanowieniu TSUE z 20 listopada 2017 r., w sprawie C-441-17 R, Komisja przeciwko Polsce (ECLI:EU:C:2017:877); postanowieniu wiceprezesa TSUE z 20 września 2021 r., w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Polsce (ECLI:EU:C:2021:752); postanowieniu wiceprezesa TSUE z 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce (ECLI:EU:C:2021:878).

2. Rekonstrukcja przedmiotu kontroli i problemów konstytucyjnych.

2.1. Wnioskodawca przywołał w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dwa zarzuty dotyczące dwóch jednostek redakcyjnych. Wobec tego Trybunał postanowił – w oparciu o *petitum* wniosku oraz uzasadnienie – dokonać rekonstrukcji przedmiotu kontroli, by jak najlepiej zrealizować cel kontroli: zbadanie hierarchicznej zgodności norm.

2.2. W pierwszym punkcie wniosku Prokurator Generalny podniósł niekonstytucyjność art. 279 TFUE w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego.

Art. 279 TFUE stanowi, że „W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe”. Art. 279 TFUE wprowadza do postępowania przed TSUE środek prawny, który ma zagwarantować określone cele. Środek ten jest instrumentem proceduralnym (niesamoistnym), używanym w ramach postępowania o naruszenie traktatu (art. 258 i art. 259 TFUE). Brak samoistności tego środka definiuje też jego charakter, zakres i treść (istotę).

Środki tymczasowe zarządzane przez sądy unijne mają zabezpieczać interesy stron postępowania przed powstaniem nieodwracalnej szkody oraz zapewnić pełną efektywność rozstrzygnięcia wydanego co do istoty sprawy (zob. opinia rzecznika generalnego Tesauro z 17 maja 1990 r., w sprawie C-213/89, Factortame i in. (ECLI:EU:C:1990:216, pkt 18-19).

Celem środków tymczasowych jest zapobieżenie negatywnym skutkom wynikającym z upływu czasu, które mogłyby powstać w oczekiwaniu na wyrok sądu kończący postępowanie w sprawie. Umożliwiają zachowanie *status quo* i utrzymanie stabilnej sytuacji prawnej między stronami. Mają też być gwarancją, że rozstrzygnięcie sądu wydane co do istoty sprawy nie będzie pozbawione znaczenia (zob. np. postanowienie Prezesa TS z 22 maja 1992 r. w sprawie C-40/92 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ECLI:EU:C:1992:232, pkt 31; postanowienie Prezesa Sądu z 3 marca 1997 r w sprawie T-6/97 R, Comafrika i in. przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1997:34, pkt 51).

Przyjmuje się, że wnioskodawca nie może formułować wniosków zmierzających do zabezpieczenia roszczenia w postępowaniu incydentalnym szerzej niż w sposób, w jaki formułuje wnioski w sprawie głównej (zob. np. postanowienie Prezesa Sądu z 31 stycznia 2020 r., w sprawie T-627/19 R, Harry Shindler i in. przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2020:23,

pkt 25). Zgodnie z art. 39 akapit 4 Statutu TSUE, postanowienie prezesa lub sędziego, który go zastępuje, jest tymczasowe i w żadnym wypadku nie przesądza orzeczenia TSUE co do istoty sprawy. Zasada ta obejmuje wszystkie postanowienia co do środków tymczasowych. Środki tymczasowe przyjęte na podstawie art. 279 TFUE mogą mieć charakter nakazów lub zakazów kierowanych do stron postępowania. Sposób redakcji tego przepisu powoduje, że TSUE ma dużą swobodę w ustalaniu rodzajów środków tymczasowych, które są niezbędne dla zapewnienia skutecznej ochrony uprawnień stron postępowania. Niewątpliwie przy określaniu i stosowaniu środków tymczasowych TSUE musi uwzględnić zarówno realizację zasady zapewnienia efektywnej ochrony prawnej, jak i kompetencje przyznane Unii oraz podział tych kompetencji, a także zasadę proporcjonalności (zob. np. M. Kawczyńska, *Spór o kopalnię Turów, czyli stosowanie i efektywność środków tymczasowych w postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 11/2021, s. 25).

Środki tymczasowe zarządzane na podstawie art. 279 TFUE mają najczęściej formę nakazu zawieszenia w całości lub w części krajowego aktu prawnego; obowiązku wstrzymania się od podjęcia określonych działań faktycznych lub przyjęcia określonych regulacji prawnych; nakazu podjęcia określonych działań faktycznych lub prawnych; obowiązku powiadomienia Komisji w określonym terminie o środkach, które zostały podjęte w celu wykonania określonych zakazów lub nakazów. W związku z tym środki tymczasowe obejmują w szczególności: zawieszenie skuteczności przepisów krajowych; zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniu prawa unijnego; zobowiązanie państwa członkowskiego do powstrzymania się od określonych działań mogących stanowić naruszenie prawa unijnego; nałożenie na instytucje UE obowiązku określonego zachowania się; zakazanie instytucji UE określonego zachowania się; zawieszenie skuteczności prawa UE innego niż kwestionowane w skardze głównej; zwolnienie strony z określonych obowiązków/przyznanie określonych uprawnień; nałożenie na stronę określonych obowiązków (zob. W. Postulski, komentarz do art. 279, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Lex).

TSUE wydaje w postępowaniu w sprawie stosowania środków tymczasowych rozstrzygnięcie, które nie może zapaść w wyroku deklaratywnym w sprawie głównej. Postanowienie tymczasowe nie może mieć wpływu na ostateczny wyrok i prowadzić do osiągnięcia skutku, do którego dąży postępowanie główne. Wyroki wydawane w postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego mają bowiem charakter deklaratywny (zob. wyrok TS z 16 grudnia 1960 r. w sprawie C-6/60-IMM, Humblet przeciwko Królestwu Belgii, EU:C:1960:48). TSUE nie może nakazać państwu członkowskiemu podjęcia określonego działania lub zaniechania go w celu wykonania wyroku. To do państwa członkowskiego należy podjęcie właściwych środków, które zapewnią wykonanie wyroku.

Mimo początkowych wątpliwości co do możliwości wydawania postanowień tymczasowych (zob. sprawa C-31-77 R i C-5377 R, Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, EU:C:1997:85), w orzecznictwie TSUE utrwaliło się, że może on kierować do państw członkowskich określone nakazy lub zakazy w trybie art. 279 TFUE.

Możliwość wyznaczania nakazów lub zakazów państwu członkowskiemu na podstawie art. 279 TFUE powoduje, że TSUE dysponuje ważnym instrumentem, na podstawie którego może zobowiązać państwa członkowskie do zaprzestania zarzucanych naruszeń prawa unijnego. To znaczy, że kompetencje TSUE w zakresie art. 279 TFUE są szersze niż w postępowaniu głównym, mimo że stosowane środki mają charakter prowizoryczny, odwracalny i ograniczony w czasie.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące procedury zarządzania środkami tymczasowymi określa regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 265 29.09.2012, s. 1; dalej: regulamin TSUE). Podstawą działania jest wniosek o zastosowanie

środków tymczasowych. Zgodnie z art. 160 § 2 regulaminu TSUE, wniosek dotyczący innego środka tymczasowego, o którym mowa w art. 279 TFUE, jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy wnioskodawcą jest strona w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem i gdy wniosek odnosi się do tego postępowania. We wniosku należy określić przedmiot sporu, okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka (art. 160 § 3 regulaminu TSUE). Prezes TSUE ocenia, czy należy postanowić o przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Może on uwzględnić wniosek również przed przedstawieniem uwag przez stronę przeciwną. Decyzja ta może następnie zostać zmieniona lub uchylona, również z urzędu (zob. art. 160 § 6 i 7 regulaminu TSUE). Zgodnie z art. 161 § 1 regulaminu TSUE, Prezes orzeka samodzielnie lub natychmiast przekazuje wniosek Trybunałowi. W wypadku przekazania wniosku Trybunałowi orzeka on natychmiast po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego (art. 161 § 3 regulaminu TSUE). W wypadku Sądu, szczegółowe rozwiązania dotyczące stosowania środków tymczasowych określa regulamin postępowania przed Sądem (Dz. Urz. UE L 105 z 23.04.2015, s. 1). Zasady działania Sądu w danym zakresie są takie same jak w TSUE.

Środki tymczasowe mogą być zarządzane, gdy są prawnie i faktycznie uzasadnione, istnieje pilna potrzeba zapobieżenia powstaniu poważnej i nieodwracalnej szkody, a interes wnioskodawcy w zastosowaniu środka tymczasowego przeważa nad interesami innych podmiotów. W tym ostatnim zakresie bada się interesy o charakterze indywidualnym, publicznym oraz interes Unii Europejskiej jako całości (zob. postanowienie Prezesa Sądu z 14 marca 2008 r. w sprawie T-440/07 R, Huta Buczek przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2008:77, pkt 76). Dwie pierwsze przesłanki są określone prawem (regulamin TSUE), a ostatnia wynika z orzecznictwa (zob. postanowienie Prezesa Sądu z 21 lipca 2017 r. w sprawie T-130/17 R, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2017:541, pkt 25).

Praktyka stosowania środków tymczasowych rozwinęła się przede wszystkim w sprawach przeciwko Polsce. Postanowieniem wiceprezesa TSUE z 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Polsce, wobec niewykonania zarządzonych środków tymczasowych, Polska została zobowiązana do zapłaty okresowej kary pieniężnej do czasu wykonania zobowiązania wynikającego ze środków tymczasowych albo wydania wyroku co do istoty sprawy. Była to pierwsza sprawa, w której na stronę postępowania toczącego się przed TSUE została nałożona kara pieniężna w celu zapewnienia skutecznego wykonania nakazów lub zakazów przewidzianych w postanowieniu tymczasowym. Wcześniej możliwość zastosowania takiej kary wskazywano w sprawie Komisja przeciwko Polsce, dotyczącej Puszczy Białowieskiej (zob. postanowienie TSUE z 20 listopada 2017 r., w sprawie C-441-17 R, Komisja przeciwko Polsce). Zakres normy wywodzonej z art. 279 TFUE dotyczącej środków tymczasowych został ugruntowany, gdyż zastosowano ją również w odniesieniu do środków tymczasowych dotyczących funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (zob. postanowienie wiceprezesa TSUE z 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21, Komisja przeciwko Polsce).

W związku z wyżej przedstawioną charakterystyką art. 279 TFUE, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wynika z niej norma, zgodnie z którą środkiem akcesoryjnym (tymczasowym) w wypadku niezastosowania się przez dane państwo członkowskie do zarządzonych środków tymczasowych jest możliwość nałożenia kary pieniężnej. Istnienie tej normy potwierdza przywołana wyżej praktyka dotycząca spraw polskich przed TSUE. Praktyka ta pokazuje, że kara finansowa jest instrumentem mającym zapewnić wykonanie środków tymczasowych, podobnie jak w art. 260 ust. 2 i 3 TFUE jest konsekwencją niewykonania przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z prawa UE.

Nie ma przy tym znaczenia, że w jednostkowej sprawie, po wycofaniu skargi, wycofuje się ją z rejestru TSUE i odpada przesłanka stosowania środków tymczasowych. Niezależnie

od tego, norma prawna wynikająca z art. 279 TFUE istnieje i może być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2.3. Z normą wywiedzioną z art. 279 TFUE wnioskodawca powiązał kilka zagadnień wymagających wyjaśnienia z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją i odniósł je do kwestii praworządności, suwerenności i zasad przekazywania kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej.

Analiza argumentów Prokuratora Generalnego w kwestii zarzutu pierwszego prowadzi do wniosku, że istotą problemu konstytucyjnego dotyczącego normy wywiedzionej z art. 279 TFUE jest legalność (praworządność) uczynienia środkiem tymczasowym przez TSUE i jego organy w drodze orzeczniczej kary okresowej. Wiąże się to z koniecznością ustalenia granicy rozwijania przez TSUE i jego organy treści norm traktatowych określających ich kompetencje. Zatem problem konstytucyjny wynikający z normy z art. 279 TFUE polega na odpowiedzi na pytanie, czy zgodna z zasadą legalizmu i praworządności oraz zasadą suwerenności jest norma, która za środek tymczasowy zarządzany przez TSUE uznaje okresową karę pieniężną. Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym w żaden sposób ani kompetencji TSUE do stosowania środków tymczasowych, ani instytucji środków tymczasowych w postępowaniu przed TSUE jako takich.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku stosowania środków tymczasowych, o których mowa w art. 279 TFUE, nie można mówić o przekazywaniu kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej. Okoliczność, że art. 279 TFUE jest przepisem kompetencyjnym określającym właściwość TSUE w zakresie stosowania środków tymczasowych, nie oznacza, że kompetencja ta była wcześniej w gestii państwa. Środki tymczasowe z art. 279 TFUE są instytucją mającą zabezpieczać interesy stron postępowania przed powstaniem nieodwracalnej szkody oraz zapewnić pełną efektywność rozstrzygnięcia wydanego co do istoty sprawy w postępowaniu przed TSUE. Są zatem jednym z instrumentów stosowanych w ramach postępowania przed TSUE, by mógł on realizować skuteczniej swoje zadania.

W treści umowy międzynarodowej mogą się znajdować różnego rodzaju postanowienia. Nie wszystkie odnoszą się do kompetencji organów państwowych przekazanych organizacji międzynarodowej. Co więcej, nie wszystkie przepisy kompetencyjne zawarte w umowie międzynarodowej są przepisami o kompetencjach, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Strony kształtujące umowę międzynarodową ustanawiającą organizację międzynarodową i jej organy wyposażają je w kompetencje, dzięki którym podmioty te mogą działać i realizować powierzone w umowie cele i zadania. Sposób ukształtowania kompetencji organów organizacji międzynarodowych zarówno w brzmieniu wynikającym z treści umowy międzynarodowej, jak i w brzmieniu nadanym im przez praktykę można odnosić do wzorców konstytucyjnych, zwłaszcza dotyczących zasad wynikających z przepisów Konstytucji. Nie zawsze będą one dotyczyć kompetencji, które wcześniej stanowiły uprawnienia organu władzy publicznej.

W wypadku art. 279 TFUE mamy do czynienia właśnie z sytuacją, w której kompetencja wynikająca z tego przepisu została stworzona dla TSUE, a nie przekazana z organu krajowego. Powyższe ustalenia spowodowały, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie art. 90 ust. 1 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli. Kompetencja z art. 279 TFUE nie może być zaliczona do kompetencji, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym w zakresie oceny zgodności kwestionowanej normy z tym wzorcem kontroli postępowanie zostało umorzone.

2.4. W drugim punkcie wniosku Prokurator Generalny zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 39 Statutu TSUE w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Spra-

wiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego TSUE do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 281 TFUE, Statut TSUE został określony w odrębnym protokole (nr 3) do TFUE. Zgodnie z akapitem drugim art. 281 TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą zmienić postanowienia Statutu, z wyjątkiem postanowień tytułu I i artykułu 64 tego Statutu. W tym zakresie Parlament Europejski i Rada działają na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po konsultacji z Komisją albo na wniosek Komisji i po konsultacji z Trybunałem Sprawiedliwości. Zatem wpływ na kształt Statutu TSUE mogą mieć nie tylko państwa członkowskie UE w trybie procedury wiązania się traktatem według konstytucyjnych zasad, lecz także organy UE. Tymczasem przepisy Statutu TSUE mogą oddziaływać na zobowiązania państw członkowskich UE.

Art. 39 Statutu TSUE stanowi, że „Stosując procedurę doraźną, określoną w regulaminie proceduralnym, która, w niezbędnym zakresie, może różnić się od postanowień niniejszego Statutu, prezes Trybunału Sprawiedliwości może rozstrzygać wnioski o zawieszenie wykonania, zgodnie z artykułem 278 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i artykułem 157 Traktatu EWEA, o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z artykułem 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej albo o zawieszenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z akapitem czwartym artykułu 299 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub akapitem trzecim artykułu 164 Traktatu EWEA.

Uprawnienia, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą być wykonywane przez wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym.

W razie wystąpienia przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez prezesa i wiceprezesa zastępuje ich inny sędzia zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie proceduralnym.

Postanowienie prezesa lub sędziego, który go zastępuje, jest tymczasowe i w żadnym wypadku nie przesądza orzeczenia Trybunału co do istoty sprawy”.

Cytowany przepis przyznaje kompetencje do zastosowania środków tymczasowych z art. 279 TFUE prezesowi TSUE, a nawet innemu sędziemu, z tym że warunki delegowania uprawnienia mają wynikać z regulaminu TSUE, a zatem aktu niebędącego traktatem (umową międzynarodową), na treść którego państwa członkowskie miałyby wpływ. Istnieje rozbieżność między treścią art. 279 TFUE, w którym uprawnienia w zakresie stosowania środków tymczasowych zostały przyznane TSUE a nie jego poszczególnym sędziom, a art. 39 Statutu TSUE. Sędziowie, o których mowa w art. 39 Statutu TSUE, nie wydają orzeczeń w sprawie środków tymczasowych jako Trybunał, ale jako indywidualne podmioty (prezes, wiceprezes TSUE).

Wobec rozszerzania w drodze orzecznictwa TSUE zobowiązań państw członkowskich UE uzasadnianych koniecznością realizacji celów Unii i zapewnieniem skuteczności prawa unijnego, środki tymczasowe mogą być stosowane w sferze nie tylko kompetencji przyznanych (przekazanych) UE, lecz także w tych obszarach, które stanowią o suwerenności państwa, o jego ustroju i tożsamości narodowej (zob. np. postanowienie wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21, Komisja przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2021:593 o zawieszeniu ustawowych przepisów dotyczących funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego).

Od prezesa TSUE albo innego sędziego, który ma orzekać w sprawie środków tymczasowych, zależy, czy wnioski w sprawie środków tymczasowych zostaną przekazane do rozstrzygnięcia TSUE (zob. postanowienie wiceprezesa TSUE z 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Polsce).

Praktyka działania prezesów i wiceprezesów TSUE potwierdza istnienie normy wynikającej z art. 39 Statutu TSUE dopuszczającej możliwość dowolnego kształtowania środków tymczasowych zarówno co do podmiotu je orzekającego, jak i co do rodzajów środków i spraw, w których są stosowane, a także dopuszczającej możliwość pomijania TSUE przy stosowaniu środków tymczasowych, mimo że zgodnie z art. 279 TFUE, to TSUE zarządza niezbędne środki tymczasowe.

Wobec tego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z art. 39 Statutu TSUE wynika norma, zgodnie z którą prezes TSUE lub inny sędzia TSUE ma kompetencje do nakładania na państwo członkowskie środków tymczasowych odnoszących się do różnych materii, w tym także tych, które co do swojej istoty, treści i zakresu nie zostały utworzone w procesie konstruowania traktatów i wiązania się nimi. Norma taka jest stosowana przez sędziów TSUE, a zatem obowiązuje. Jest to norma zawarta w umowie międzynarodowej (traktacie), a to znaczy, że może być przedmiotem postępowania przed TK.

2.5. Wnioskodawca z normą wynikającą z art. 39 Statutu TSUE powiązał problemy dotyczące kompetencji i procedury ustanawiania środków tymczasowych.

W szczególności podniósł zarzut, że niezgodne z zasadami konstytucyjnymi jest to, iż środki tymczasowe są zarządzane przez organ TSUE albo pojedynczego sędziego, a nie przez TSUE, jak to wynika z ogólnej kompetencji traktatowej wyrażonej w art. 279 TFUE. Zasadność tego zarzutu wiąże się z koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy zgodne z zasadą praworządności (art. 2 Konstytucji) jest to, by organ wewnętrzny organu UE albo członek takiego organu mógł, z pominięciem TSUE, zarządzać środki tymczasowe ustanawiające zobowiązania dla państw członkowskich. Ma to również związek z tym, że w systemie prawnym na tym samym poziomie regulacyjnym (tj. traktatowym) funkcjonują normy ogólna (art. 279 TFUE) i szczególna (art. 39 Statutu TSUE), które są ze sobą sprzeczne, co budzi wątpliwość co do ich zgodności z art. 2 Konstytucji.

Analiza argumentacji wnioskodawcy pozwala stwierdzić, że w zarzucie drugim Prokurator Generalny kwestionuje z perspektywy podmiotowej możliwość zarządzania środkami tymczasowymi przez podmioty inne niż TSUE. Zarzut ten dotyczy zgodności z Konstytucją wyrażonej w art. 39 Statutu TSUE kompetencji stosowania wszelkich środków tymczasowych przez te podmioty.

Dodatkowo z normy wywodzonej z art. 39 Statutu TSUE wynika zarzut, że mechanizm zarządzania środkami tymczasowymi wynika z aktów wewnętrznych TSUE (regulaminu), co powoduje, że podmiotowi stosującemu te środki pozostawiono szeroki margines decyzyjny, dzięki któremu nie analizuje on szczegółowo okoliczności zastosowania środków tymczasowych. W ten sposób może je aplikować do różnych spraw, bez weryfikacji czy mieszczą się w dziedzinach, w których Unia Europejska realizuje kompetencje.

Chociaż Prokurator Generalny odnosi normę wynikającą z art. 39 Statutu TSUE do zagadnienia praworządności i zakresu przekazania kompetencji, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji i żąda jej kontroli w zakresie, w jakim upoważnia prezesa TSUE lub sędziego TSUE do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej, to w ocenie TK problem konstytucyjny dotyczy nie tylko tego zakresu, lecz także kwestii ogólnej związanej ze stosowaniem jakichkolwiek środków tymczasowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro wątpliwość co do zgodności z zasadą praworządności normy z art. 39 Statutu TSUE wynika przede wszystkim z tego, że środki tymczasowe ma zarządzać niewłaściwy podmiot na podstawie procedury uszczegółowionej w akcie wewnętrznym TSUE, to niezależnie od tego, w jakich sprawach mają być zastosowane dane środki, problem konstytucyjny będzie istniał. Zatem jeśli zarzut dotyczy niewłaści-

wego podmiotu zarządzającego środki tymczasowe i tego, że procedury w tym zakresie są konkretyzowane w regulaminie TSUE, to ograniczenie zakresu orzekania przez TK jedynie do zasądzania środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej powodowałoby, że Trybunał nie wypowiedziałby się o normie dotyczącej środków tymczasowych dotyczących innych zagadnień. Gdyby TK uznał, że norma wynikająca z art. 39 Statutu TSUE z uwagi na niewłaściwy podmiot była niekonstytucyjna tylko w zakresie środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów RP, to pozostawiałaby w systemie prawnym normę, która tym samym niewłaściwym podmiotom pozwala na zarządzanie środkami tymczasowymi w innych sprawach. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny stworzyłby przez swoje orzeczenie wtórną niekonstytucyjność normy wywodzonej z art. 39 Statutu TSUE.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że podobnie jak w wypadku zarzutu pierwszego, problemem w sprawie nie jest konstytucyjność przekazania Unii Europejskiej i jej organom kompetencji organu władzy państwowej, jak to wynika z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie środków tymczasowych jest narzędziem wykonywania kompetencji TSUE ukształtowanych w traktacie, niezależnie od tego, że w tym samym traktacie – w innych przepisach – przyznano organom unijnym kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Z tego względu TK uznał, że art. 90 ust. 1 Konstytucji również odnośnie do kontroli konstytucyjności zarzutu drugiego jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, a zatem w tym zakresie umorzył postępowanie.

2.6. Trybunał Konstytucyjny – biorąc pod uwagę oba zarzuty przedstawione we wniosku Prokuratora Generalnego – stwierdził, że w świetle kwestionowanych norm wynikających z art. 279 TFUE i art. 39 Statutu TSUE wątpliwości co do zgodności z zasadą praworządności budzi to, co może być środkiem tymczasowym, kto może zarządzać takie środki i na jakim poziomie regulacyjnym (tj. w jakim akcie prawnym) mogą być określane procedury stosowania środków tymczasowych.

3. Ocena zgodności z Konstytucją kwestionowanych we wniosku norm prawnych.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są dwie normy:

1) pierwsza wynikająca z art. 279 TFUE, stanowiąca o tym, że w sprawach rozpatrywanych przez TSUE można nałożyć na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresową karę finansową lub ryczałt za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego;

2) druga wynikająca z art. 39 Statutu TSUE, stanowiąca upoważnienie dla Prezesa TSUE lub sędziego TSUE do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych.

Normy te wymagają oceny co do ich zgodności z konstytucyjnymi przepisami odnoszącymi się do zasady praworządności (art. 2 Konstytucji).

Dodatkowo Prokurator wnioskował o dokonanie oceny zgodności normy wskazanej w pierwszym punkcie *petitum* wniosku z zasadą suwerenności Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji), a normy z punktu drugiego *petitum* – z zasadą nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w niniejszej sprawie problem konstytucyjny nie dotyczył kwestii przekazywania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Wobec tego postępowanie odnoszące się do oceny zgodności kwestionowanych norm z art. 90 ust. 1 Konstytucji należało umorzyć.

Wobec tego Trybunał stwierdził, że wzorcami kontroli w wypadku zarzutu pierwszego są art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, a w wypadku zarzutu drugiego – art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Przesłanką umorzenia postępowania nie może być okoliczność, że w wyroku z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, Trybunał Konstytucyjny orzekł już w pewnym zakresie o art. 279 TFUE. We wspomnianym orzeczeniu TK stwierdził, że „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.) 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”.

W powyższej sprawie inaczej została określona norma będąca przedmiotem kontroli. Była to norma wywiedziona z art. 4 ust. 3 zdanie drugie TUE w związku z art. 279 TFUE, podczas gdy w niniejszej sprawie zarzuty dotyczą norm wynikających z art. 279 TFUE i art. 39 Statutu TSUE. Inaczej zostały również sformułowane zarzuty niekonstytucyjności i inne były w obu sprawach wzorce kontroli.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakres normy wskazanej w niniejszej sprawie, wywodzonej z art. 279 TFUE, jest inny niż zakres normy, o której TK orzekł w wyroku o sygn. P 7/20. Przede wszystkim w niniejszej sprawie problemem nie jest przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Podstawowym problemem konstytucyjnym jest legalność (praworządność) ukształtowania kompetencji do stosowania środków tymczasowych w postępowaniu przed TSUE. Legalność tę można oceniać z perspektywy przedmiotowej (tj. co może być środkiem tymczasowym – jak w zarzucie pierwszym), podmiotowej i treściowej (tj. kto może zarządzać środkami tymczasowymi i w jaki sposób procedować w tej sprawie – co jest elementem zarzutu drugiego).

Powyższe oznacza, że w rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie nie zachodziła zbędność orzekania.

3.1. Analiza zgodności z Konstytucją normy wynikającej z art. 279 TFUE.

3.1.1. W odniesieniu do pierwszego żądania zawartego we wniosku Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 279 TFUE w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując oceny zgodności z Konstytucją, TK zweryfikował, czy praworządne (legalne) jest uczynienie okresowej kary finansowej środkiem tymczasowym. Trybunał dokonał weryfikacji z dwóch perspektyw. Pierwsza z nich ma charakter systemowy. TK sprawdził, czy ukształtowana w ten sposób norma nie przekształca środka tymczasowego z instytucji procesowej w traktatową instytucję równoległą realizującą zadania przypisane innym normom (np. art. 260 TFUE). Druga perspektywa dotyczy istoty takiego środka tymczasowego. TK zbadał, czy środek ten nie utracił charakteru instytucji procesowej, niesamoistnej, odznaczającej się innymi, typowymi procesowymi cechami, stając się środkiem nowym, którego charakter nie wynika z treści art. 279 TFUE.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że art. 279 TFUE jest elementem zbioru środków prawnych w systemie ochrony tymczasowej w prawie unijnym. Na ten zbiór składa-

ją się kategorii środków prawnych, wyodrębnione z uwagi na tryb stosowania i organ orzekający. Do pierwszej kategorii należą środki stosowane przez TSUE na podstawie art. 278 i art. 279 TFUE. Przepisy są ze sobą związane, gdyż regulują tożsamą co do istoty instytucję, ale stanowią podstawę do stosowania różnych rodzajów środka tymczasowego. Drugą kategorię stanowią środki stosowane przez sądy krajowe państw członkowskich w ramach postępowań w przedmiocie ochrony uprawnień jednostek wywiedzionych z prawa UE. Do trzeciej kategorii należą środki tymczasowe stosowane przez Komisję w toku postępowań w przedmiocie naruszeń prawa z zakresu konkurencji i polityki transportowej (zob. W. Postulski, komentarz do art. 278, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*).

Środki tymczasowe, o których mowa w art. 279 TFUE, nie zostały w tym przepisie skonkretyzowane. Rodzaj stosowanych środków zależy od uznania Prezesa TSUE albo wyznaczonego przez niego sędziego w specyficznych okolicznościach danej sprawy. Prezes TSUE albo inny sędzia orzekający w sprawie środka tymczasowego dysponuje szerokim marginesem oceny i mając na uwadze szczególne okoliczności sprawy, może swobodnie określić charakter i treść środka w wypadku uwzględnienia wniosku. Żaden przepis prawa unijnego nie narzuca podmiotom zarządzającym środki tymczasowe szczegółowych reguł oceny (zob. postanowienia prezesa TS w sprawie C-149/95 P(R), Komisja przeciwko Atlantic Container Line i in., ECLI:EU:C:1995:257; 3 kwietnia 2007 r. w sprawie C-459/06 P(R), Vischim przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2007:209). Sędziowie dysponują swobodą uznania, nie są też związani wnioskiem o zastosowanie środka tymczasowego (zob. postanowienie Prezesa TS z 29 stycznia 1997 r. w sprawie C-393/96 P(R), J. Antonissen przeciwko Komisji i Radzie, ECLI:EU:C:1997:42), mimo że wnioskodawca musi wskazać żądany środek we wniosku o jego zastosowanie.

Środki tymczasowe z art. 279 TFUE mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniach ze skarg wnoszonych w trybie: art. 258 i art. 259 TFUE (skarga o naruszenie traktatu przez państwo członkowskie), art. 260 TFUE (skarga o niewykonanie obowiązków wynikających z orzeczenia TSUE) i postępowaniach odwoławczych. Inne niezbędne środki tymczasowe mogą mieć również zastosowanie w postępowaniach o bezczynność (zob. W. Postulski, komentarz do art. 279, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*). Podstawowymi cechami środka tymczasowego są incydentalność, akcesoryjność, tymczasowość i odwracalność.

Praktyka stosowania tych środków (przez działanie podmiotów zarządzających środki tymczasowe, tj. prezesa i wiceprezesa TSUE) doprowadziła do rozszerzenia ich katalogu o kary pieniężne zarządzane za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego. Jak wynika z lektury postanowień wiceprezesa TSUE, podmiot ten wyraźnie uznaje okresowe nałożenie kary pieniężnej jako środek tymczasowy, tyle tylko, że służący realizacji wykonania zasądzonego wcześniej środka tymczasowego. W postanowieniu z 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R wyraźnie wskazano, że „w systemie środków zaskarżenia ustanowionym w traktacie strona może nie tylko żądać na podstawie art. 278 TFUE zawieszenia wykonania aktu zaskarżonego w sprawie głównej, lecz także powołać się na art. 279 TFUE celem zwrócenia się o zarządzenie środków tymczasowych. Na mocy tego ostatniego postanowienia sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych może w szczególności tymczasowo skierować odpowiednie nakazy do drugiej strony (postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 96). (...)”

W szczególności sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien być w stanie zapewnić skuteczność nakazu skierowanego do strony na podstawie art. 279 TFUE, przyjmując dowolny środek mający na celu zapewnienie przestrzegania przez tę stronę postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych. Środek taki może w szczególności przewidywać nałożenie kary pieniężnej, w wypadku gdyby wspomniany nakaz nie był prze-

strzegany przez stronę, do której jest skierowany (postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 100).

Z powyższego wynika, że państwo członkowskie może powołać się na art. 279 TFUE celem zwrócenia się o zarządzenie środków tymczasowych, takich jak nałożenie okresowej kary pieniężnej, skierowanych przeciwko stronie w wypadku nieprzestrzegania przez nią nakazu skierowanego do niej na mocy tego postanowienia.

W tych okolicznościach złożony przez Republikę Czeską wniosek zmierzający do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską okresowej kary pieniężnej jest dopuszczalny”.

Wobec powyższego stanowiska organów TSUE wyrażonych w formie postanowień tymczasowych nie można się zgodzić z pojawiającym się w literaturze poglądem, że nałożona w ramach postanowienia tymczasowego okresowa kara pieniężna nie jest środkiem tymczasowym, ale uzupełniającym środkiem prawnym służącym efektywnemu wykonaniu zarządzonego w postępowaniu zabezpieczającym nakazów lub zakazów (zob. M. Kawczyńska, *op. cit.*, s. 34). Organizacja międzynarodowa, nawet o charakterze ponadnarodowym, nie ma prawa sama tworzyć sobie kompetencji. Gdyby uznać taki charakter środka, oznaczałoby to, że jest to obejście woli państw-twórców traktatu i stworzenie sobie samodzielnie przez UE (TSUE) nowej kompetencji.

Zatem jest możliwe dokonanie oceny zgodności z Konstytucją normy z art. 279 TFUE w zakresie zrekonstruowanym przez Trybunał Konstytucyjny z wniosku Prokuratora Generalnego.

3.1.2. Art. 279 TFUE jest przepisem kompetencyjnym, który uprawnia TSUE do nakładania środków tymczasowych. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił charakter tych środków i stwierdził, że uznanie za środek tymczasowy okresowej kary finansowej jest nielegalne (niepraworządne), gdyż narusza istotę tej instytucji i dąży do przekształcenia środka tymczasowego w narzędzie egzekwowania odpowiedzialności państwa członkowskiego Unii Europejskiej za naruszenie traktatów.

Niewykonanie postanowienia tymczasowego zarządzającego środkiem tymczasowym stanowi naruszenie traktatu, z którym wiąże się odpowiedzialność państwa. Naruszając zobowiązania międzynarodowe, państwo ponosi za to odpowiedzialność zgodnie z odrębnym prawnomiędzynarodowym reżimem (reżim odpowiedzialności). Wyróżnia się reżim ogólny i reżimy szczególne, wynikające z traktatowych ustaleń państw-stron umowy.

Unia Europejska stanowi tzw. reżim zamknięty prawa międzynarodowego (*self-contained regime*). Jedną z cech takiego reżimu jest jego daleko idąca kompletność, w tym w szczególności w zakresie kształtowania odpowiedzialności za naruszenia norm. Wraz z rozwojem społeczności międzynarodowej, w prawie międzynarodowym publicznym pojawiły się rozwinięte systemy prawne, które ze względu na swój charakter odznaczają się pewną autonomią wobec powszechnego porządku prawnego i samowystarczalnością. W szczególności autonomia ta dotyczy obszaru odpowiedzialności państw za naruszenie prawa międzynarodowego. Cechy te powodują, że pretendują one do rangi norm o charakterze *lex specialis* w stosunku do powszechnych unormowań prawa międzynarodowego publicznego. Systemy te nie są jednak całkowicie oderwane od powszechnego prawa międzynarodowego publicznego, a w szczególności na jego podstawie odbywa się ich tworzenie, określanie wzajemnych relacji i ewentualny powrót pod rządy systemu powszechnego, w wypadku klęski reżimu szczególnego. Najprostszym sposobem pojmowania *self-contained regime* jest traktowanie go jako systemu zamkniętego w zakresie środków dochodzenia roszczeń przez strony. W zakresie odpowiedzialności państw członkowskich Unii, oba traktaty integracyjne tworzą własny system rozstrzygania sporów (zob. M. Muszyński, *Istota prawna Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska: historia, architektura, prawo*, red. M. Muszyński, Bielsko-Biała 2011, rozdz. III, pkt 4, s. 56).

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę, że Unia Europejska nie ma swobody w kształtowaniu zasad tej odpowiedzialności, ani swobody w jej egzekwowaniu. Nie ma też swobody w doborze środków w tym zakresie. Jest bowiem związana traktatami ustanawiającymi ramy jej działania i kompetencje jej organów. Wobec tego jedyną drogą realizacji odpowiedzialności państwa członkowskiego UE za nieprzestrzeganie traktatów unijnych (tu: za niewykonywanie zarządzonych środków tymczasowych) jest procedura inicjowana skargą Komisji Europejskiej do TSUE. Dopiero Trybunał ten (*in gremio*) dokonuje oceny, czy doszło do naruszenia traktatu i wydaje w tej sprawie wyrok. Jeśli stwierdzi w nim, że postanowienie należało wykonać, państwo ma traktatowy (nowy) obowiązek przywrócenia stanu zgodnego z traktatem, czyli wykonania postanowienia. Dopiero, jeśli państwo członkowskie nie wykonuje tego wyroku, na zasadach określonych w TFUE, można zasądzić kary pieniężne. Nie jest to jednak kara jako element postępowania głównego, w sprawie którego zostało wydane postanowienie tymczasowe, ale kara za naruszenie traktatu przez niewykonanie postanowienia procesowego (tymczasowego). Nie ma innych form zmuszania suwerennego państwa do działania zgodnie z traktatem niż te, które wynikają z traktatu lub powszechnego prawa międzynarodowego. Każde inne działanie stanowi delikt międzynarodowy – tu naruszenie traktatu przez UE. O tym, czy nie wykonując postanowienia tymczasowego państwo naruszyło traktat (wkroczyło w sferę odpowiedzialności), decyduje powołany do tego organ, w ustalonym trybie, a nie podmiot w innych trybach.

Naruszenie zobowiązania przez państwo polega na działaniu, które nie jest zgodne z tym, czego to zobowiązanie wymaga, i to niezależnie od źródła lub charakteru zobowiązania. Innymi słowy, jest to różnica między stanem faktycznym a stanem prawnym. Nawet najbardziej jednoznaczne w sferze zewnętrznej zachowanie państwa wykazujące pozornie efekt naruszenia zobowiązania międzynarodowego (tu: TFUE) nie zawsze musi takim być. Jeśli istnieją procedury oceny w tym zakresie, to należy je zastosować, a nie tworzyć rozwiązania poza umowami międzynarodowymi. Trzeba zwrócić uwagę, że prawo międzynarodowe przewiduje też szereg przesłanek wyłączających bezprawność zachowania, nawet jeśli stanowi ono złamanie zobowiązania (zob. np.: samoobrona (*self-defence*), środki odwetowe (*countermeasures*), siła wyższa (*force majeure*), działania związane z koniecznością ochrony życia ludzkiego (*distress*), stan wyższej konieczności (*state of necessity*) (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf).

Wobec tego, jeśli zachowanie państwa wygląda jak naruszenie zobowiązania międzynarodowego, to nie może być ono egzekwowane bez zastosowania systemowych procedur, w ramach których Polska może podnieść stosowne środki obronne.

Kary pieniężne w związku z postępowaniem przed TSUE mogą być nakładane jedynie na podstawie art. 260 TFUE, który dotyczy postępowania głównego. Artykuł 260 wraz z art. 258 i art. 259 TFUE regulują skargę na państwo członkowskie naruszające zobowiązania wynikające z prawa unijnego. Art. 260 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do wykonania wyroku TSUE, stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom traktatowym. Określa też procedurę na wypadek, gdyby państwo członkowskie nie wykonało orzeczenia TSUE wydanego w trybie art. 258 i art. 259 TFUE.

Jeżeli TSUE stwierdza, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku TSUE (art. 260 ust. 1 TFUE). Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku TSUE, może wnieść sprawę do TSUE, po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag. Jeżeli TSUE stwierdza, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną. Procedura ta nie narusza art. 259 TFUE dotyczącego sytuacji, w której każde państwo członkowskie może wnieść sprawę do TSUE, jeśli uznaje, że

inne państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów (zob. art. 260 ust. 2 TFUE).

Zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, jeżeli Komisja wniesie skargę do TSUE zgodnie z art. 258, uznając, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, Komisja może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli TSUE stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku TSUE.

Art. 260 TFUE wskazuje na możliwość nałożenia na państwo członkowskie kwoty ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo za niewykonanie orzeczenia TSUE. Ryczałt ma przede wszystkim charakter sankcyjny. Stanowi karę z tytułu niewykonania orzeczenia TSUE przez państwo członkowskie. Ma też pełnić funkcję zapobiegawczą wobec kolejnych naruszeń (zob. wyrok TSUE z 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07, Komisja przeciwko Republice Francuskiej, ECLI:EU:C:2008:695 oraz wyrok TSUE z 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97, Komisja przeciwko Republice Greckiej, ECLI:EU:C:2000:356).

Celem okresowej kary pieniężnej jest wymuszenie wykonania wyroku TSUE. Jest ona więc nakładana na czas niewykonania wyroku. Wysokość okresowej kary pieniężnej jest dostosowana do okoliczności sprawy oraz proporcjonalna zarówno do wagi uchybienia, jak i możliwości finansowych danego państwa członkowskiego (zob. wyroki TSUE z: 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97, Komisja przeciwko Republice Greckiej oraz 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01, Komisja przeciwko Królestwu Hiszpanii, ECLI:EU:C:2003:635). Zgodnie z orzecznictwem TSUE, powinna ona uwzględniać czas trwania naruszenia, jego wagę oraz możliwości płatnicze państwa członkowskiego (zob. np. wyrok TSUE z 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02, Komisja przeciwko Republice Francuskiej, ECLI:EU:C:2005:444).

Rozszerzenie stosowania wyżej wskazanych kwot ryczałtowych i kar pieniężnych na inne okoliczności niż przewidziane w przepisach traktatowych wynika z działalności TSUE i jego organów (prezesa i wiceprezesa TSUE), które w drodze analogii, a nie przez formalną zmianę traktatu, rozwijają normy traktatowe w kierunku budzącym wątpliwość co do zgodności z zasadami konstytucyjnymi, ale także z ogólnymi zasadami, na których opiera się UE.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarządzanie środkami tymczasowych nie dotyczy wymuszenia wykonania wyroku w sprawie głównej. Nie może determinować rozstrzygnięcia sprawy głównej, a jedynie ma zabezpieczyć interesy stron postępowania. Ponadto rozstrzygnięcie w sprawie incydentalnej, jakim jest zarządzanie środkami tymczasowych, nie może prowadzić do nieodwracalnych skutków.

Kara pieniężna nie jest przewidziana w procedurze wymuszenia realizacji zasądzonego środka tymczasowego, tym bardziej nie jest przewidziana jako środek tymczasowy. Za niewykonanie postanowienia tymczasowego nie można zastosować kolejnego postanowienia tymczasowego, ponieważ jest to środek inny niż ten, który służy egzekwowaniu odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu.

3.1.3. Dokonując oceny zgodności normy z art. 279 TFUE z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że zasada demokratycznego państwa prawnego nakazuje działanie organów władzy publicznej na podstawie prawa i w granicach prawa z poszanowaniem określonych wartości, zwłaszcza demokracji i sprawiedliwości (zob. o charakterze art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasadach, zamiast wielu: wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 31 stycznia 2005 r., sygn.

P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). W wieloskładnikowym systemie prawnym zasada ta ma szersze znaczenie niż tylko w odniesieniu do określenia relacji między państwem a obywatelami (zob. na temat wieloskładnikowego systemu prawa np. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04).

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada praworządności oznacza wymóg działania zgodnego z prawem wszystkich uczestników obrotu prawnego wykonujących zadania publiczne, niezależnie od tego, czy działają w ramach konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej, czy są podmiotami zewnętrznymi, ale kształtującymi zobowiązania Rzeczypospolitej. Zasada ta jest też wartością, na której opiera się Unia Europejska, co wynika z art. 2 TUE.

Z zasady praworządności wynikają określone postulaty, które musi spełniać prawo. Obejmują one zarówno kwestie formalne, jak i materialne. Obok koniecznej ogólności prawa, jego jasności, perspektywności, promulgacji, stabilności, istotnym elementem praworządności jest to, by prawo było niesprzeczne i możliwe do realizacji (zob. np. A. Rossmann, *Praworządność w perspektywie zasady podtrzymywania oraz pogłębiania komunikacji między ludźmi*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Iuridica” nr 87/2019, s. 135). Taka charakterystyka prawa umożliwia zapewnienie pewności prawa i bezpieczeństwo prawne adresatom norm prawnych.

Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę, że choć jego zadaniem jest kontrola hierarchicznej zgodności prawa, co oznacza, że nie może on dokonywać wzajemnej zgodności aktów normatywnych lub ich części mających taką samą moc prawną (tj. niespójności między normami tego samego rzędu), to jeśli istnieje sprzeczność między normami, która dotyczy istoty danej instytucji prawnej i istnieje niejasność co do treści przepisu, zwłaszcza, gdy jest on niedookreślony, to normę taką można ocenić z perspektywy realizacji zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. Będzie to dotyczyło sytuacji, gdy nie jest jasne, jaka treść normatywna wynika z badanego przepisu albo gdy z danego przepisu wywodzone są normy ze sobą sprzeczne (por. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb 51).

Art. 2 Konstytucji koresponduje z art. 5 Konstytucji określającym cele państwa. Jest nim między innymi zapewnienie bezpieczeństwa. Pod pojęciem bezpieczeństwa należy rozumieć także bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Są to wartości wynikające z zasady praworządności. Mają one odniesienie także do zaciąganych przez to państwo zobowiązań międzynarodowych i członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Państwo prawne realizuje różne zasady, między innymi: suwerenności Narodu, wolności i równości wobec prawa, konstytucjonalizmu, legalizmu, podziału władzy, ochrony prawnej, odpowiedzialności za działania nielegalne.

Wskazana w art. 4 ust. 1 Konstytucji suwerenność Narodu polega na tym, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Ramy wykonywania tej władzy określa Konstytucja. Do Narodu wykonującego władzę w formach przewidzianych w Konstytucji należy decyzja o tym, czy i jak kształtować stosunki międzynarodowe i stosunki w ramach organizacji międzynarodowych. Państwo w procesie przystępowania do organizacji międzynarodowej czy wiązania się umową międzynarodową współkształtuje warunki udziału w danej strukturze. Umowa międzynarodowa kształtuje kompetencje organów organizacji międzynarodowych umożliwiające wykonywanie ich zadań. Zatem kształt i zakres tych kompetencji – z uwagi na ich źródło – zależy od państwa. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny uznał, że kształtowanie się kompetencji organu organizacji międzynarodowej poza traktatem (umową międzynarodową), a zatem bez udziału państwa, stanowi naruszenie zasady suwerenności.

Art. 279 TFUE przyznaje TSUE kompetencje do zarządzania dowolnego środka tymczasowego, jaki uzna za niezbędny do zagwarantowania pełnej skuteczności innego środka tymczasowego. W zakresie stosowania wnioskowanych środków tymczasowych sędziemu

pozostawiono szeroki margines uznania. Może on również przyjąć każdy środek uzupełniający w celu zapewnienia skuteczności zarządzonych środków tymczasowych (zob. postanowienie TSUE z 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja przeciwko Polsce, pkt 97-100). Reguły stosowania danych środków są wypracowywane w orzecznictwie, a nie w przepisach prawnych. *Per analogiam* z rozwiązaniami z art. 260 TFUE podmioty wymienione w art. 39 Statutu TSUE stosują instytucję kar pieniężnych dla realizacji innych rozstrzygnięć unijnych, tj. środków tymczasowych. Kary te mogą być nieporównywalnie wyższe od tych nakładanych na podstawie art. 260 TFUE.

Stosowanie kar z art. 260 TFUE ma podstawę traktatową, istnieje nawet algorytm obliczania kar przyjęty przez Komisję Europejską (zob. Komunikat Komisji Dostosowanie sposobu obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych proponowanych przez Komisję w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii, Dz. Urz. UE C 129 z 13.04.2021, s. 1). Wprawdzie komunikat Komisji Europejskiej nie wiąże TSUE, ale stanowi punkt odniesienia i wskazuje na przejrzystość i przewidywalność w zakresie ustalania kar pieniężnych.

Jeżeli norma wynikająca z art. 279 TFUE stanowi dorozumiane rozszerzenie katalogu środków tymczasowych o środki, które – w świetle TFUE – pełnią inną funkcję (zob. art. 260 TFUE), a zatem staje się ona podstawą kompetencyjną do nakładania coraz większych zobowiązań na państwo członkowskie z pominięciem formalnych procedur w tym zakresie i dodatkowo bez możliwości państwa decydowania o zakresie czy treści danej reguły prawnej, to norma taka nie spełnia wymogów praworządności i suwerenności.

Kwestionowana norma wywodzona z art. 279 TFUE narusza też istotę środków tymczasowych. Skoro środek tymczasowy musi się wiązać z istotą postępowania głównego przed TSUE (jest środkiem niesamoistnym), a skarżona norma dopuszcza jego zarządzenie w oderwaniu od postępowania głównego i rozszerza jego funkcje o realizację odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu, tj. przypisuje mu rolę generalną w reżimie traktatowym, równoległą do już funkcjonujących instytucji (w tym wypadku niewykonanie zarządzanego środka tymczasowego), na dodatek utworzoną poza wolą i zgodą Polski wyrażoną przez stosowne procedury negocjacyjne i wiązania się traktatem, to norma taka jest wewnętrznie sprzeczna i nie spełnia wymogu legalności (legitymizacji). W konsekwencji również zastosowanie danej reguły zachowania wywiezionej z art. 279 TFUE będzie budziło wątpliwości co do jej legalności także w świetle prawa unijnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że obowiązywanie w obrocie prawnym danej normy nie realizuje wartości wynikających z państwa prawnego, dotyczących cech dobrego prawa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że niezgodna z zasadą praworządności jest norma, która dopuszcza tworzenie – poza przewidzianymi prawem procedurami – wiążących zobowiązań dla państwa, by przymusić je do określonego działania w sferze prawa międzynarodowego. Umożliwia ona w sposób nieadekwatny ingerencję w suwerenność Polski. Utrzymanie w obrocie prawnym kwestionowanej normy wynikającej z art. 279 TFUE prowadziłoby do sytuacji, w której Rzeczpospolita może przestać funkcjonować jako państwo suwerenne (zob. wyrok o sygn. K 3/21).

W postępowaniu przed TSUE kary finansowe mogą być nakładane na państwo w oparciu o art. 260 TFUE. TFUE jest tak sformułowany, że nie wynika z niego w żaden sposób, by kary pieniężne mogły być nakładane w postępowaniu dotyczącym wyegzekwowania zastosowania się do środka tymczasowego. Podstawą nakładania kar powinno być orzeczenie TSUE wydane w określonej traktatem procedurze, a nie postanowienie prezesa czy innego sędziego TSUE. Orzeczenie kary pieniężnej wymaga ustalenia, że państwo nie wykonuje wyroku TSUE wydanego w trybie art. 258 lub art. 259 TFUE, a nie że nie wykonuje postanowienia tymczasowego opartego na art. 279 TFUE.

Norma rozszerzająca w sposób dorozumiany kompetencje TSUE, i to w kierunku, który oddziałuje na państwo członkowskie, jest nielegalna, a zatem sprzeczna z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Kara za niewykonywanie środka tymczasowego zmienia instytucję procesową służącą zabezpieczeniu postępowania przed TSUE na środek systemowy egzekwowania odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu.

Tymczasem ani TSUE, ani jego członkowie (prezes, wiceprezes, inni sędziowie TSUE) nie mogą, nawet odwołując się do traktatowych kompetencji o ogólnej treści, tworzyć sobie nowych kompetencji. Podmiot, który ma określone kompetencje określone wprost w traktacie, co jest wyrazem woli stron zawierających traktat, nie może w sposób dowolny ich rozszerzać. Modyfikacje zakresu kompetencji ustanowionych dla danych podmiotów, jak i ich rozszerzenie, są możliwe jedynie przez zawarcie umowy międzynarodowej. W ten sposób realizowana jest zasada suwerenności Narodu, ponieważ to suweren decyduje o zakresie związania się określonymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

Zakwestionowana norma wywiedziona z art. 279 TFUE została ukształtowana w procesie orzecznictwa, choć nie było to orzecznictwo TSUE, ale członków tego organu. Pociągnęło to za sobą poszerzenie zobowiązań międzynarodowych Polski mimo braku stosownych procedur konstytucyjnych w tym zakresie.

Ukształtowanie zakwestionowanej normy wynikającej z art. 279 TFUE w celu stworzenia dodatkowych instrumentów nakładania zobowiązań na państwo członkowskie z pominięciem zgody państwa członkowskiego wyrażonej w konstytucyjnym trybie jest nieprawidłowe. Brak zgody państwa na objęcie zakresem normy z art. 279 TFUE kar pieniężnych jako środka wymuszającego realizację postanowień tymczasowych, a więc tworzących pozatraktatowy sposób egzekwowania odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu, jest też sprzeczny z zasadą suwerenności Narodu.

Zarówno kara pieniężna jako środek tymczasowy, która nie ma charakteru odwracalnego, jak i kara za niewykonywanie środka tymczasowego, a zatem niedotycząca postępowania głównego przed TSUE godzą w istotę instytucji środka tymczasowego, a zatem są niezgodne z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Analiza zgodności z Konstytucją normy wynikającej z art. 39 Statutu TSUE.

3.2.1. W odniesieniu do drugiego punktu wniosku Prokuratora Generalnego Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 39 Statutu TSUE w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub sędziego tego Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że Statut TSUE zmienia perspektywę kompetencji stosowania środków tymczasowych. O ile w art. 279 TFUE do ich stosowania został upoważniony TSUE, o tyle art. 39 Statutu TSUE umożliwia zarządzanie środkami tymczasowymi przez prezesa lub wiceprezesa TSUE, a także w określonych wypadkach przez innego sędziego TSUE. Zasady procedowania w tym zakresie dookreśla regulamin TSUE.

Przy stosowaniu środka tymczasowego wyżej wskazane podmioty dysponują dużą swobodą decyzyjną. Obok wymogów związanych z pilną potrzebą zapobieżenia powstaniu poważnej i nieodwracalnej szkody, podmiot zarządzający środkami tymczasowymi bada, czy interes wnioskodawcy w zastosowaniu środka tymczasowego przeważa nad interesami innych podmiotów. Podmiot uprawniony do stosowania środków tymczasowych nie analizuje przy tym, czy zastosowanie środków tymczasowych dotyczy spraw w ramach materii przekazanej do regulacji prawem UE, czy też nie. W ten sposób norma z art. 39 Statutu TSUE rozszerza możliwość stosowania środków tymczasowych zarówno w kontekście podmiotowym, jak i przedmiotowym.

3.2.2. Dokonując oceny zgodności normy z art. 39 Statutu TSUE z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 8 ust. 1 ustanawia zasadę nadrzędności Konstytucji. Konstytucja jest aktem o najwyższej mocy prawnej w państwie. Oznacza to, że w systemie prawnym nie mogą istnieć akty prawne sprzeczne z Konstytucją. Norma prawna niższej rangi nie może być niezgodna z normami Konstytucji. Nadrzędna pozycja Konstytucji wynika również z zasady suwerenności Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Zasada, o której mowa w art. 8 ust. 1 Konstytucji, powiązana z zasadą państwa prawnego, oznacza, że państwo powinno zapewnić mechanizmy gwarantujące nadrzędność Konstytucji.

Konstytucja zachowuje nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa międzynarodowego i unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. w szczególności wyroki o sygn. K 18/04, sygn. K 32/09, sygn. P 7/20, K 3/21 oraz wyroki z: 16 listopada 2011 r., sygn. K 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97; 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9).

Obowiązywanie zasady nadrzędności Konstytucji wyznacza ramy funkcjonowania państwa prawnego. Naruszenie tej zasady może być oceniane z perspektywy sprzeczności z zasadą praworządności, i to również wtedy, gdy zobowiązania państwa są kształtowane poza organami krajowymi niezgodnie z Konstytucją. Jeżeli zgodnie z art. 39 Statutu TSUE kompetencje do wydania postanowienia tymczasowego przyznano nie organowi UE, jakim jest TSUE, ale jego organowi wewnętrznemu lub innemu sędziemu TSUE, to działanie takie należy ocenić jako niezgodne z zasadą praworządności. W systemie prawnym obowiązuje bowiem norma, która dopuszcza możliwość decydowania o zobowiązaniach państwa przez podmioty niebędące organami unijnymi.

Dodatkowo należy wskazać, że zasady stosowania środków tymczasowych są określone w regulaminie TSUE, który nie jest umową międzynarodową. Są zatem zawarte w akcie, na treść którego Rzeczpospolita nie miała wpływu, mimo że decyduje on o procedurze kształtowania zobowiązań międzynarodowych państwa. Stosowanie środków tymczasowych nie jest wewnętrzną sprawą organizacyjno-administracyjną TSUE, ale sprawą, która wpływa na wykonywanie kompetencji i zobowiązań przez państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Przekazanie do określenia w regulaminie TSUE istotnych treści związanych ze środkami tymczasowymi prowadzi do tego, że możliwa staje się modyfikacja przez regulamin TSUE treści Statutu TSUE, który stanowi przecież część TFUE. Wyznaczanie obowiązków dla Rzeczypospolitej za pomocą regulaminu TSUE, który tworzą i stosują organy TSUE lub inni jego sędziowie, przeczy zasadzie praworządności i nadrzędności Konstytucji.

Upoważnienie prezesa, wiceprezesa TSUE lub innego sędziego TSUE do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych, wkracza w materię objętą regulacją konstytucyjną i wpływa na wykonywanie przez państwo jego kompetencji w danym zakresie. Jest to zatem norma niezgodna z Konstytucją i naruszająca podstawowe wymogi praworządności.

Kwestionowana norma nie wskazuje żadnych kryteriów odnośnie do tego, w jakich wypadkach można byłoby zastosować środki tymczasowe. Całkowicie dyskrecyjna decyzja w tym zakresie nie ma umocowania w przepisach prawnych. Przez to, że norma przyznaje kompetencje do zarządzania środkami tymczasowymi podmiotom niebędącym organem UE w sprawach dowolnie określonych przez ten podmiot, a zatem wkraczających w materie konstytucyjne, jest ona niezgodna z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Realizacja zasad państwa prawnego i nadrzędności Konstytucji – zwłaszcza w kontekście norm prawa międzynarodowego – odnosi się do zakresu podziału kompetencji między Rzeczpospolitą a Unią Europejską i jej organami. Nie są organami UE ani prezes TSUE, ani jego poszczególni sę-

dziowie, a mimo to mają oni uprawnienie do wykonywania kompetencji przyznaných w traktacie TSUE (zob. art. 279 TFUE).

Przyznawanie w traktacie określonych kompetencji podmiotom, które mają wpływ na kształt zobowiązań i uprawień państwa, jest sprzeczne z zasadą praworządności. Rozszerzenie kompetencji do stosowania innych środków tymczasowych na podmioty niebędące organami UE powoduje, że mogą one w sposób dyskrecjonalny i arbitralny, według reguł wyznaczonych wewnętrznym aktem TSUE, wpływać na postępowanie przed tym Trybunałem. Mogą w ten sposób decydować o sytuacji państwa członkowskiego, a nawet determinować treść rozstrzygnięcia w sprawie głównej, w związku z którą są zarządzane środki tymczasowe, mimo że z istoty instytucji środków tymczasowych wynika, że taka zależność jest niedopuszczalna.

Niezgodność z art. 2 Konstytucji dotyczy także tego, że art. 39 Statutu TSUE odsyła do regulaminu TSUE w zakresie środków tymczasowych z art. 279 TFUE w procedurze doraźnej. Procedura ta może modyfikować treść Statutu TSUE, a zatem część TFUE.

Kształtowanie procedury zarządzania środkami tymczasowymi regulaminem TSUE, który może modyfikować traktat, narusza zasady ukształtowania systemu źródeł prawa w sposób, w którym określone akty mają różne rangi, a wszystkie muszą być zgodne z Konstytucją, skoro mają charakter wiążący dla Polski.

Niezależnie od tego, że na daną treść art. 39 Statutu TSUE Rzeczpospolita zgodziła się w procedurze ratyfikacji, to stopień ogólności danej kompetencji i możliwość jej kształtowania poza umową międzynarodową (tj. w akcie stanowionym przez TSUE: regulaminie TSUE) jest niedopuszczalny z perspektywy konstytucyjnej. Odnośne kompetencje przyznano nawet podmiotowi niebędącemu organem TSUE, a ich treść może być rozwijana poza trybem ratyfikacji, mimo że znacząco wpływa na państwo członkowskie i jego działalność. Środki tymczasowe wymuszają podejmowanie określonych działań lub powstrzymanie się od działań, co nierzadko wpływa na wykonywanie kompetencji przez krajowe organy władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny uznał wobec powyższego, że sprzeczne z wymogami praworządności jest powierzenie uprawnienia do zarządzania środkami tymczasowymi innemu podmiotowi niż organ UE, przed którym toczy się postępowanie główne. Stosowanie środków tymczasowych nie jest działaniem o charakterze wewnątrzadministracyjnym TSUE. Jest ono przewidziane, o ile uprawniony podmiot złoży wniosek, jako element zabezpieczający prowadzenie postępowania głównego przed TSUE. Wobec tego – nawet w ramach postępowania doraźnego – nieuprawnione jest delegowanie do regulaminu TSUE określania procedur związanych ze stosowaniem środków tymczasowych. Kwestionowana norma daje szerokie możliwości działania nieodpowiednim podmiotom. W formach właściwych dla zarządzania sprawami administracji TSUE pozwala decydować o relacjach między Unią Europejską i jej organami a państwem.

3.3. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowane normy wynikające z art. 279 TFUE i art. 39 Statutu TSUE przede wszystkim naruszyły praworządność, której podstawy określa art. 2 Konstytucji, i związane z nią zasady: suwerenności Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) oraz konstytucjonalizmu (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Norma z art. 279 TFUE ukształtowała środek tymczasowy wbrew jego istocie wynikającej z traktatu (uznając karę pieniężną za środek tymczasowy, która to kara nie jest odwracalna, i środek oderwany od postępowania w sprawie głównej) i dodatkowo wykreowała nowy środek egzekwowania przez TSUE odpowiedzialności państwa za naruszenie traktatu (niewykonanie środka tymczasowego), co jednoznacznie należy uznać za niepraworządne. Kreacja danej normy nastąpiła ponadto z pominięciem woli państwa członkowskiego na jej treść, a zatem z naruszeniem zasady suwerenności Narodu.

Norma z art. 39 Statutu TSUE przyznała kompetencje do stosowania środków tymczasowych podmiotom niebędącym organami UE i umożliwiła określanie procedur związanych z zarządzaniem tego środka w regulaminie TSUE. Przez instrumenty właściwe dla zarządzania administracją wewnętrzną organu doszło do rozwinięcia uprawnień w zakresie stosowania środków tymczasowych, co jest niedopuszczalne z perspektywy obowiązku kształtowania określonych instytucji w adekwatnych aktach prawnych, właściwych dla rangi regulowanej materii. Zatem kwestionowana norma z art. 39 Statutu TSUE musiała zostać uznana za niezgodną z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Z uwagi na powyżej przedstawione okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21

Na podstawie art. 106 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: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2023 r. o sygn. K 8/21.

Postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Moje zdanie odrębne dotyczy zarówno kwestii proceduralnych, jak i merytorycznych. Uzasadniam je następująco:

1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie szczególnie ważny, wymagający odnotowania i uwzględnienia, jest kontekst okoliczności poprzedzających wniesienie przez Prokuratora Generalnego (dalej: wnioskodawca) wniosku z 10 listopada 2021 r. W toku rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy, dla wzmocnienia prezentowanej argumentacji, zwracał bowiem uwagę na konieczność ochrony finansów publicznych. Wartość ta jest istotną wartością konstytucyjną. Uważam jednak, że wywód wnioskodawcy w tej kwestii opierał się na błędnym założeniu, iż to właśnie w toku przedmiotowego postępowania przed Trybunałem stabilność finansów publicznych mogła i powinna mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia „problemu konstytucyjnego” postawionego we wniosku. Potrzeba ochrony finansów publicznych nie zaistniała bowiem w związku ze wszczęciem postępowania sądowokonstytucyjnego ani ewentualnymi skutkami orzeczenia Trybunału. Analizując przykładowo opisany we wniosku sposób rozwiązywania przez upoważnione organy sporu o kopalnię Turów, dostrzegam rażące w skutkach zaniedbania organów państwa w wykonaniu nakazu dbałości o finanse publiczne. Spór o kopalnię Turów został rozwiązany ugodowo kosztem 45 mln euro, zapłaconych przez Rzeczpospolitą Polską Republice Czeskiej tytułem rekompensaty za działalność tego zakładu wydobywczego. Koszt ten obciążył oczywiście finanse publiczne, lecz jego poniesienie było niezbędne i konieczne z punktu widzenia potrzeby dalszego funkcjonowania kopalni, uzasadnionej interesem pań-

stwa. Charakteru takiego nie miały już jednak pozostałe wydatki poniesione w związku z tym sporem, wynoszące 68 500 000 euro. Te wydatki były bowiem wynikiem kontynuowanych przez stronę polską działań faktycznych i prawnych oraz lekceważenia innego państwa członkowskiego UE. Wskutek tych działań Republika Czeska wniosła sprawę do TSUE, a dalsza bezczynność strony polskiej spowodowała wydanie postanowienia tymczasowego i naliczenie kar finansowych, które zapłacił polski podatnik. Kolejna kwota zapłacona przez Polskę – tj. 91 910,95 euro – objęła odsetki naliczone w następstwie niepłacenia przez Polskę w terminie kar finansowych orzeczonych przez upoważnione organy TSUE. Należy podkreślić, że uchylenie się od płacenia powyższych kar nie miało żadnej podstawy prawnej, co zgodnie – choć milcząco – Trybunał Konstytucyjny i uczestnicy postępowania ustalili na rozprawie.

Jeśli zatem Prokurator Generalny istotnie chciał się kierować troską o finanse publiczne, to troska ta powinna przejawiać się w innych działaniach niż skierowanie do Trybunału pozornego wniosku o kontrolę konstytucyjności przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: Traktat lub TFUE) i przepisów Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Statut).

Do merytorycznej kwestii zgodności z Konstytucją działań Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) związanych z problemem praworządności w Polsce odniosłem się już szeroko w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65) i rozważania te podtrzymuję w niniejszej sprawie. Uważam zasadniczo, że wyrok wydany w sprawie o sygn. K 8/21 jest kolejnym wyrokiem, w którym Trybunał Konstytucyjny wykroczył poza ramy konstytucyjnie wyznaczonej kognicji, dokonując – pod pozorem kontroli konstytucyjności norm „ustalonych” w wyniku praktyki instytucji i organów Unii – oceny takiej praktyki w świetle ustalonej przez siebie, z naruszeniem art. 267 akapit pierwszy lit. a TFUE, wykładni aktów prawa unijnego.

Podtrzymuję pogląd, że wyrok Trybunału o sygn. K 8/21 wydany w następstwie wniosku Prokuratora Generalnego nie wywoła skutku prawnomiędzynarodowego w tym sensie, że nie zwolni Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązku poszanowania Traktatów i norm przyjętych na jego podstawie. Wyrok ten, w moim przekonaniu, będzie mógł w przyszłości być wykorzystywany co najwyżej jako przeszkoda ustalenia odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za nieuzasadnione obciążenie finansów publicznych, a zatem także podatników, niebagatelną kwotą 68 591 910,95 euro. Być może będzie to jedyny skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

2. Zastrzeżenia wobec trybu postępowania w sprawie o sygn. K 8/21.

Przed przystąpieniem do zasadniczych zagadnień, ponownie czuję się w obowiązku odnieść do samego trybu rozpoznania niniejszej sprawy przez Trybunał. Postępowanie sądowokonstytucyjne, mające w założeniu przywrócić stan zgodności z fundamentalnymi normami i zasadami polskiego porządku prawnego, powinno samo w sobie gwarantować najwyższy standard rzetelności. Takiemu standardowi nie uczyniono zadość w niniejszym postępowaniu.

2.1. Po raz kolejny (zob. np. moje zdania odrębne do postanowienia z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60 oraz do wyroku o sygn. K 3/21) jestem zmuszony zaakcentować swój sprzeciw wobec sposobu procedowania przez Trybunał nad wnioskami o wyłączenie sędziów TK z udziału w rozpoznawaniu sprawy. Pomijanie części sędziów TK przy wyznaczaniu składów rozstrzygających wnioski o wyłączenie z orzekania sędziów nabrało już bowiem charakteru trwałego.

Członkowie składów orzekających w sprawach dotyczących wniosków o wyłączenie sędziów TK z udziału w rozpoznawaniu sprawy z przyczyn określonych w art. 39 ust. 2 u.o.t.p.TK (*iudex suspectus*) powinni być wyznaczani zgodnie z zasadami określonymi w art. 38 ust. 1 u.o.t.p.TK, tj. według kolejności alfabetycznej (z ewentualnym wyjątkiem

dotyczącym sędziego sprawozdawcy, zob. art. 38 ust. 2 u.o.t.p.TK). O tym, że reguły ujęte w art. 38 u.o.t.p.TK odnoszą się do trzyosobowych składów wyznaczanych do rozpoznania postępowań w przedmiocie wyłączenia, świadczy choćby systematyka ustawy – skład rozpoznający wnioski o wyłączenie sędziego (*iudex suspectus*) określony jest w art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. d u.o.t.p.TK, który bezpośrednio poprzedza regulację normującą regułę alfabetycznego wyznaczania składów wyrażoną w art. 38 u.o.t.p.TK.

Stosowanie reguły z art. 38 u.o.t.p.TK podczas wyznaczania składów orzekających w przedmiocie wyłączenia sędziów TK z udziału w orzekaniu jest ważną gwarancją rzetelnej procedury sądowokonstytucyjnej. Zgodnie z procedurą wyznaczenie składu orzekającego, który rozpoznaje wniosek o wyłączenie sędziego TK, warunkuje prawidłowe uformowanie składu orzekającego w postępowaniu, w którym taki wniosek został złożony.

Jeżeli instytucja wyłączenia sędziego TK ma być gwarancją bezstronności składu orzekającego, to wyznaczanie składów orzekających w sposób sprzeczny z art. 38 u.o.t.p.TK, a więc z pomijaniem części sędziów TK, taką gwarancję niweczy. Tymczasem zarówno w sprawie o sygn. K 8/21, jak i w procedowanej tego samego dnia sprawie o sygn. Kp 1/23, nie zostałem wyznaczony do rozpoznania żadnego z 4 złożonych w tych sprawach wniosków o wyłączenie z orzekania sędziów TK, co w sposób oczywisty nie daje się pogodzić z treścią art. 38 u.o.t.p.TK.

2.2. W niniejszej sprawie czuję się również w obowiązku podtrzymać swoje stanowisko zajęte w zdaniach odrębnych do wyroku z 16 czerwca 2021 r., sygn. P 10/20 (OTK ZU A/2021, poz. 40) i do wyroku o sygn. K 3/21, dotyczące sposobu ukształtowania składów orzekających Trybunału, które odpowiednio odnosi się też do sposobu ukształtowania składu rozpoznającego wniosek zarejestrowany pod sygn. K 8/21.

Przed przystąpieniem do rozpoznania niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny – znając z urzędu treść wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18, Lex nr 3170326), który stał się ostateczny 7 sierpnia 2021 r. – kierując się zasadą wyrażoną w art. 9 Konstytucji, powinien był w pełnym składzie, we właściwych procedurach, rozważyć i stosownie odnieść się do wszystkich potencjalnych następstw cytowanego wyroku ETPC dla postępowań sądowokonstytucyjnych. Należy podkreślić, że przed wydaniem wyroku w sprawie o sygn. K 8/21 zapadł kolejny wyrok ETPC, który powinien spotkać się ze stosowną refleksją Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyrok z 23 października 2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21, Lex nr 3629871).

2.3. Odnosząc się do sposobu procedowania w niniejszej sprawie, nie mogę pominąć okoliczności związanych z wielokrotnym odraczaniem rozpraw, zmienianiem i odwoływaniem ich terminów.

Uczestnik postępowania – Minister Spraw Zagranicznych kilkakrotnie skutecznie zabiegał o odroczenie terminu rozpoznania sprawy. Jak się okazało, udział jego przedstawicieli w rozprawie ograniczył się do jednozdaniowego podzielenia argumentów wniosku. Moim zdaniem, Minister Spraw Zagranicznych nadużył instrumentów procesowych oraz zaufania Trybunału. Mam też uzasadnione wątpliwości, czy działania Prezesa TK i samego Trybunału, prowadzące do tak znaczącego wydłużenia czasu rozpoznania niniejszej sprawy, nie naruszyły zasady zaufania do państwa.

Niestety podobne wnioski można sformułować w odniesieniu do Prezydenta RP, który również działał w charakterze uczestnika postępowania w sprawie o sygn. K 8/21. Prezydent występował z wnioskami o odroczenie, aby następnie podczas rozprawy nie zająć jasnego stanowiska odnośnie do wniosku Prokuratora Generalnego. Podczas rozprawy przedstawiciel Prezydenta oświadczył, że nie może przedstawić „jednoznacznej konkluzji”. Zarówno pisem-

ne stanowisko Prezydenta, jak i ustne wywody jego przedstawiciela stanowiły swoisty rodzaj recenzji wniosku Prokuratora Generalnego, nie zawierały natomiast merytorycznego stanowiska co do zgodności lub niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych regulacji; nie zawierały też wniosku o umorzenie postępowania przed Trybunałem z uwagi na wady formalne wniosku Prokuratora Generalnego. Znana jest mi opinia, że „brak stanowiska to też stanowisko”, jednakże niniejsze postępowanie dotyczyło zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej, jej pozycji i roli we wspólnocie europejskiej. W postępowaniu o takiej randze rola Prezydenta RP nie powinna redukować się wyłącznie do „recenzji” pisma wnioskodawcy. Moim zdaniem, takie działanie dezawuuje rolę Prezydenta RP jako strażnika Konstytucji, a także rodzi pytanie o sens udziału Prezydenta RP w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie o sygn. K 8/21.

3. Niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał jako przesłanka umorzenia postępowania w sprawie o sygn. K 8/21.

W *petitum* wniosku z 10 listopada 2021 r. Prokurator Generalny wskazał jako przedmiot zaskarżenia formalnie dwa przepisy: art. 279 TFUE oraz art. 39 Statutu TSUE, przy czym każdy z tych przepisów zakwestionował w określonym zakresie, a mianowicie:

– art. 279 TFUE: w zakresie, w jakim w sprawach rozpatrywanych przez TSUE pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego;

– art. 39 Statutu: w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tegoż Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

Z utrwalonego orzecznictwa trybunalskiego wynika, że w celu ustalenia rzeczywistego przedmiotu i zakresu orzekania przez Trybunał w konkretnej sprawie decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (zob. np. wyrok pełnego składu z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76, wraz z przywołanymi tam judykatami).

Analiza wniosku Prokuratora Generalnego – dokonana zgodnie ze wskazanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego *modus operandi* – musi prowadzić, moim zdaniem, do konstatacji, że wniosek ten jedynie pozornie dotyczył kontroli konstytucyjności art. 279 TFUE i art. 39 Statutu.

3.1. Prokurator Generalny stwierdził, że przedmiotem zaskarżenia jest treść normatywna nadana kwestionowanym przepisom w procesie stosowania prawa przez TSUE i jego organy wewnętrzne. Mimo takiego deklarowanego przez wnioskodawcę założenia, przedstawiony Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek jest w istocie wnioskiem skierowanym przeciwko stosowaniu prawa traktatowego przez instytucje i organy unijne, którym wnioskodawca zarzuca dokonywanie arbitralnej wykładni i działanie wykraczające poza ramy upoważnienia traktatowego.

3.1.1. Jeśli chodzi o art. 279 TFUE, Prokurator Generalny wywiódł, że kwestionowaną treść przepis ten uzyskał w wyniku trzech postanowień, a mianowicie: postanowienia TSUE z 20 listopada 2017 r. w sprawie C-441/17 R, Komisja przeciwko Polsce, dotyczącego środków tymczasowych w związku z wycinką w Puszczy Białowieskiej, postanowienia Wiceprezesa TSUE z 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska przeciwko Polsce, dotyczącego kary pieniężnej w związku z funkcjonowaniem kopalni Turów oraz postanowie-

nia Wiceprezesa TSUE z 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce, dotyczącego kary pieniężnej w związku z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej SN.

Porównanie *petitum* i uzasadnienia wniosku (niezwykle lakonicznego mimo swej obszerności) prowadzi do konstatacji, że Prokurator Generalny próbuje podważyć – wywiedzione z art. 279 TFUE – upoważnienie TSUE oraz jej organów do nakładania kar finansowych lub ryczału w wypadku niezastosowania się zobowiązanego państwa członkowskiego do określonego środka tymczasowego. Prokurator Generalny w tym zarzucie, po pierwsze, kwestionuje poziomą pozorną sprzeczność między art. 260 i art. 279 TFUE (tak, jak on rozumiany jest przez TSUE) oraz, po drugie, czyni to, próbując podważyć konkretne rozstrzygnięcia Wiceprezesa TSUE wydane w sprawach kopalni Turów i Izby Dyscyplinarnej SN.

3.1.2. Co do art. 39 Statutu, Prokurator Generalny, przywoławszy postanowienie Wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 nakazujące zawieszenie stosowania przepisów ustawy, na podstawie których funkcjonowała Izba Dyscyplinarna SN oraz wydane w tej samej sprawie – w związku z niewykonaniem przez Polskę środka tymczasowego – postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27 października 2021 r. o nałożeniu kary pieniężnej, a także postanowienie Wiceprezesa TSUE z 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R o nałożeniu kary pieniężnej, wywiódł, iż w wyniku tych rozstrzygnięć nadana została art. 39 Statutu nowa treść normatywna, zgodnie z którą określony sędzia (*in casu* wiceprezes TSUE) jest właściwy do orzekania w sprawie wszelkich wniosków w przedmiocie środków tymczasowych lub też, gdy ze względu na szczególne okoliczności sprawy uzna on, że dany wniosek wymaga przekazania go składowi orzekającemu, do przekazania tego wniosku TSUE.

Z analizy uzasadnienia wniosku w części dotyczącej tego zarzutu wynika, że Prokurator Generalny w istocie kwestionuje: po pierwsze, zgodność art. 39 Statutu z postanowieniami TFUE, w tym przede wszystkim z art. 279 TFUE oraz wynikającym z art. 280 TFUE upoważnieniem do określenia zasad funkcjonowania sądów unijnych w odrębnym protokole, a po drugie, bezpośrednio rozstrzygnięcia Wiceprezesa TSUE wydane w sprawach C-204/21 i C-121/21.

3.2. Mimo że Prokurator Generalny deklaruje, iż celem wniosku jest rozstrzygnięcie o konstytucyjności art. 279 TFUE i art. 39 Statutu, a dokładniej – rozstrzygnięcie o konstytucyjności określonego ich „rozumienia”, to rzeczywiście przedmiotem zaskarżenia jest nie tyle treść normatywna przepisów traktatowych, ile ich wykładnia przyjęta przez organy TSUE na potrzeby konkretnych spraw. Prokurator Generalny kwestionuje w istocie sposób zastosowania ujętego w art. 279 TFUE upoważnienia TSUE do zarządzania środkami tymczasowymi w rozpatrywanych przez ten Trybunał sprawach, a także sposób wykonania upoważnienia do uregulowania procedury stosowania takich środków w statucie TSUE, co w istocie jest zarzutem „poziomym” dotyczącym przepisów TFUE i Statutu.

Uważam w związku z powyższym, że wniosek Prokuratora Generalnego dotyczy stosowania prawa traktatowego i jego wykładni oraz wewnętrznej sprzeczności przepisów traktatowych, i jako taki jest niedopuszczalny, co stanowi samodzielną przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.3. Prokurator Generalny w sprawie o sygn. K 8/21 – podobnie jak uczyniono to m.in. w sprawie o sygn. K 3/21 – twierdzi, iż kwestionuje normę, która została ukształtowana w procesie stosowania prawa i która stanowi rezultat interpretacji przepisów traktatowych przez instytucje i organy unijne, niedający się pogodzić z ich pierwotnym znaczeniem i celem, co ma dowodzić arbitralności działania organów Unii. W istocie jednak mamy w niniejszej sprawie do czynienia – podobnie jak w sprawie o sygn. K 3/21 – nie z wnioskiem o kontrolę określonej treści normatywnej przepisów aktów prawa międzynarodowego, lecz z wnio-

skiem o ocenę przez Trybunał wypowiedzi orzeczniczych TSUE, tym razem dotyczących nawet nie wyroków TSUE, lecz postanowień o zastosowaniu środków tymczasowych wydawanych subsydiarnie w toku postępowania toczącego się przed tym sądem.

3.4. Porównanie wniosku Prokuratora Generalnego z przebiegiem toczących się przed TSUE spraw C-204/21 i C-121/21 prowadzi do wniosku, że wnioskodawca, działając przy wykorzystaniu swej legitymacji do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, próbuje podważyć konkretne – wydane w przywołanych sprawach – rozstrzygnięcia Wiceprezesa TSUE (przy czym w istocie trudno dociec, czy wszystkie dotyczące środków tymczasowych, czy tylko zobowiązujące Rzeczpospolitą Polską do zapłaty okresowych kar pieniężnych). Tego typu oddziaływanie na toczące się postępowania przed TSUE, mające prowadzić do pozbawienia skuteczności podejmowanych w ich ramach rozstrzygnięć, jest w istocie, w mojej ocenie, próbą osiągnięcia w wymiarze jedynie wewnątrz krajowym skutków, których nie udało się osiągnąć w postępowaniu przed TSUE. Już choćby z tych względów wniosek Prokuratora Generalnego należało uznać w niniejszej sprawie za niedopuszczalny.

4. Lektura uzasadnienia wniosku Prokuratora Generalnego z 10 listopada 2021 r. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że rzeczywistą intencją wnioskodawcy było przeniesienie na grunt postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym sporów prawnych przedstawionych TSUE. Mimo takiego charakteru wniosku, Trybunał Konstytucyjny przyjął – moim zdaniem – fałszywe założenie, że przedmiotem zaskarżenia, a w konsekwencji przedmiotem kontroli konstytucyjności w sprawie o sygn. K 8/21, były określone normy traktatowe. Trybunał nie wykazał jednocześnie, na czym polega niezgodność tych norm z przepisami wskazanymi jako wzorce kontroli, tj. art. 2, art. 4 i art. 8 Konstytucji, które z istoty są wzorcami wyznaczającymi ramy działania polskich organów władzy publicznej, nie zaś ramy działania instytucji i organów organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska. W swoich wywodach zawartych w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny skupił się właściwie wyłącznie na wyjaśnieniu, jaka powinna być „właściwa” wykładnia art. 279 TFUE, w szczególności w kontekście art. 260 TFUE (zob. m.in. rozważania w punkcie 3.1.2 w części III uzasadnienia wyroku). Następnie podług „własnych” ustaleń co do wykładni przepisów traktatowych dokonał oceny poprawności sposobu rozumienia i stosowania tych przepisów przez instytucje i organy UE, aby stwierdzić, że praktyka instytucji i organów unijnych nie jest kompatybilna z „jego” sposobem rozumienia przepisów traktatowych oraz stwierdzenie to uczynić wreszcie samoistną przesłanką stwierdzenia naruszenia zasady praworządności (tamże, pkt 3.1.3). Natomiast analiza przez Trybunał art. 39 Statutu ograniczyła się do oceny wewnętrznej (poziomej) zgodności norm aktów prawa unijnego, tj. TFUE, Statutu i regulaminu proceduralnego. Trybunał, stwierdziwszy, że „Statut TSUE zmienia perspektywę kompetencji stosowania środków tymczasowych. O ile w art. 279 TFUE do ich stosowania został upoważniony TSUE, o tyle art. 39 Statutu TSUE umożliwia zarządzanie środkami tymczasowymi przez prezesa lub wiceprezesa TSUE, a także w określonych wypadkach przez innego sędziego TSUE”, orzekł, iż „[j]eżeli zgodnie z art. 39 Statutu TSUE kompetencje do wydania postanowienia tymczasowego przyznano nie organowi UE, jakim jest TSUE, ale jego organowi wewnętrznemu lub innemu sędziemu TSUE, to działanie takie należy ocenić jako niezgodne z zasadą praworządności. (...) Niezgodność z art. 2 Konstytucji dotyczy także tego, że art. 39 Statutu TSUE odsyła do regulaminu TSUE w zakresie środków tymczasowych z art. 279 TFUE w procedurze doraźnej. Procedura ta może modyfikować treść Statutu TSUE, a zatem część TFUE” (tamże, pkt 3.2.1 i 3.2.2).

Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie dokonał w niniejszej sprawie rzeczywistej kontroli hierarchicznej zgodności norm wynikających z aktów prawa międzynarodowego z normami konstytucyjnymi. Rozważania Trybunału, oparte na przepisach konstytucyjnych

wyrażających podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, są dość ogólnikowe i nie wykraczają poza tezę, iż – zdaniem Trybunału – kary finansowe nie mogą być stosowane poza zakresem wskazanym w art. 260 TFUE oraz nakładane przez inny podmiot niż właściwy skład TSUE orzekający w postępowaniu głównym.

5. Uważam zatem, że wyrok o sygn. K 8/21 jest wyrokiem tylko pozornie orzekającym o tzw. zakresowej niekonstytucyjności kwestionowanych przez Prokuratora Generalnego regulacji unijnych. Trybunał Konstytucyjny nie stwierdza w nim niekonstytucyjności ani art. 279 TFUE, ani art. 39 Statutu, lecz jedynie wyraża swoją ocenę poprawności wykładni i zastosowania tych przepisów w konkretnych sprawach przez instytucje i organy Unii. Ponownie zatem muszę wyrazić sprzeciw wobec zaistniałej ostatnio praktyki formułowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o – pozorną – zakresową lub interpretacyjną kontrolę konstytucyjności przepisów prawa unijnego składanych w celu dokonania przez Trybunał wykładni przepisów traktatowych i oceny orzeczeń TSUE na potrzeby wewnątrz krajowe.

Należy przypomnieć, że dokonywanie wykładni prawa traktatowego zostało zastrzeżone do wyłącznej kompetencji TSUE. W myśl art. 19 ust. 1 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej, TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Na mocy art. 344 TFUE państwa członkowskie zobowiązały się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana. Jak wyjaśnia się w literaturze, art. 344 TFUE „ustanawia wyłączność jurysdykcyjną TSUE w odniesieniu do sporów dotyczących wykładni lub stosowania prawa UE. (...) Komentowany przepis łącznie z art. 267 TFUE przekazuje kontrolę nad przestrzeganiem prawa przy stosowaniu i wykładni prawa UE Trybunałowi Sprawiedliwości (art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE), który zapewnia w ten sposób jednolitość unijnego porządku prawnego. Artykuł 344 TFUE konkretyzuje zawartą w art. 4 ust. 3 TUE zasadę lojalnej współpracy (...). Nie wyklucza to jednak korzystania ze środków dyplomatycznych, pozasądowych, pod warunkiem jednak, że ich efekt będzie zgodny z prawem unijnym” (B. Krzan, uwagi do art. 344, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel).

Uważam, że art. 344 TFUE – tak długo, jak długo przepis ten obowiązuje – stanowi samodzielną negatywną przesłankę dopuszczalności wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o wydanie wyroków pozornie zakresowych czy interpretacyjnych, w istocie dotyczących sposobu rozumienia przepisów prawa unijnego. Z uwagi na treść art. 344 TFUE Trybunał Konstytucyjny nie ma możliwości wydania wyroków, których sentencja – niezależnie od przyjętej formuły – miałyby zawierać rozstrzygnięcie konkretnego sporu prawnego o wykładnię lub stosowanie prawa unijnego. Innymi słowy, konstrukcja wyroku zakresowego lub interpretacyjnego w odniesieniu do prawa traktatowego nie może być użyta w sytuacji, kiedy poddana kontroli konstytucyjności norma uzyskała określoną treść w wyniku wykładni ustalonej przez jedyny uprawniony do tego organ – TSUE. Takie działanie Trybunału Konstytucyjnego jest nieuprawnione i destabilizuje system prawny. Trybunał Konstytucyjny nie może ustalać swoistej kontrwykładni przepisów prawa unijnego, odmiennej od tej przyjętej przez TSUE. Wykładnia przepisów prawa unijnego dokonana przez TSUE na mocy obowiązujących i wiążących Rzeczpospolitą Polską przepisów prawa międzynarodowego nie podlega redefinicji. „Wiąże” ona Rzeczpospolitą Polską w rozumieniu art. 9 Konstytucji do czasu zmiany brzmienia umowy międzynarodowej albo wypowiedzenia umowy we właściwej procedurze.

Z powyższego wynika, po pierwsze, wiążący Polskę zakaz poddawania przez Polskę sporów o wykładnię prawa unijnego organom innym niż wskazane w traktatach oraz, po drugie, zakaz dokonywania przez sądy i trybunały krajowe – z pominięciem TSUE (np. w procedurze prejudycjalnej) lub konkurencyjnie w stosunku do ustaleń orzeczniczych TSUE – oceny

poprawności wykładni lub stosowania prawa unijnego przez instytucje i organy unijne. Wykładnia przepisów prawa międzynarodowego dokonana przez trybunał międzynarodowy jest wiążąca dla stron umowy i organów państw członkowskich, w tym dla Prokuratora Generalnego i Trybunału Konstytucyjnego.

W niniejszej sprawie, podobnie jak w sprawie o sygn. K 3/21, Trybunał Konstytucyjny wyszedł poza zakres swojej kognicji wyznaczony przez art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Podobnie jak w sprawie o sygn. K 3/21 Trybunał postrzega siebie jako sąd „ostatniego słowa w przedmiocie zgodności wszelkich norm, w tym norm unijnych, z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej” (zob. pkt I.4 komunikatu prasowego do wyroku o sygn. K 3/21; źródło: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>).

Rzecz w tym, że Trybunał Konstytucyjny – tak jak każdy inny organ władzy publicznej – jest związany zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji i może działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. To przepisy kompetencyjne określają zakres właściwości organów władzy publicznej, a do rudymentów nauki prawa należy teza, że kompetencji nie należy domniemywać ani rozumieć rozszerzająco. Trybunał Konstytucyjny nie został przez ustrojodawcę umocowany jako generalny „strażnik Konstytucji”, właściwy do rozpoznawania wszystkich możliwych sporów mogących mieć znaczenie ustrojowe i konstytucyjne. Odnosi się to też do sfery decyzji i działań podejmowanych przez Radę Ministrów i jej przedstawicieli w ramach prowadzenia polityki państwa w sprawach unijnych.

Zdanie odrębne

sędziego TK Bartłomieja Sochańskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21

Na podstawie art. 106 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: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK z 11 grudnia 2023 r., sygn. K 8/21.

Wyrok został wydany w związku z postanowieniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) w sprawie środków tymczasowych orzeczonych przez Wiceprezesa TSUE – panią R. Silva de Lapuerta: z 14 lipca 2021 r. i z 6 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R (dotyczące odpowiednio zawieszenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i kary akcesoryjnej) oraz z 21 maja 2021 r. i 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R (dotyczące odpowiednio zaprzestania wydobycia węgla w kopalni Turów i kary akcesoryjnej).

W mojej ocenie wszystkie wymienione wyżej postanowienia stanowią oczywiste ekscesy orzecznicze naruszające w sposób rażący istotę traktatów europejskich oraz zasady prawa międzynarodowego. Środki tymczasowe, wprowadzone tymi postanowieniami, tworzą obowiązki, których państwo polskie nie jest w stanie wykonać bez pogwałcenia zasady praworządności w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości i swobód gospodarczych, nakładają kary bezpodstawne co do zasady i w wysokości nieproporcjonalnej, *nota bene* nie spotykanej i drastycznie odbiegającej od dotychczasowej praktyki TSUE. Z tych też względów wykonanie powyższych orzeczeń TSUE nie mieści się ani w przepisach traktatowych, ani w zasadzie *pacta sunt servanda*.

Wyrażając taką ocenę postanowień TSUE stanowiących tło faktyczne niniejszej sprawy, nie mogę jednak zgodzić się z tym, iżby na tej tylko podstawie Trybunał Konstytucyjny

orzekał o niezgodności przepisów traktatowych oraz proceduralnych TSUE z polską Konstytucją. Eksces orzecznicy nie może pociągać za sobą kolejnego ekscesu orzeczniczego. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny powinien postępowanie w tej sprawie umorzyć częściowo z powodu niedopuszczalności orzekania, a częściowo z powodu zbędności orzekania. Stanowisko takie uzasadniam poniżej.

Wnioskiem w sprawie o sygn. K 8/21 Prokurator Generalny objął dwa przedmioty kontroli. Pierwszym jest art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 47; dalej: TFUE) w zakresie, w jakim pozwala na nałożenie na Rzeczpospolitą Polską okresowej kary finansowej lub ryczałtu za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego. Drugim przedmiotem kontroli jest art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 201), stanowiącego Protokół nr 3 do TFUE w zakresie, w jakim upoważnia Prezesa TSUE lub sędziego tego Trybunału do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską środków tymczasowych odnoszących się do kształtu, ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej. Rozstrzygając tak sformułowany wniosek, Trybunał Konstytucyjny włączył do pierwszego przedmiotu kontroli wszystkie środki tymczasowe stosowane przez TSUE w postaci kar finansowych lub ryczałtów, drugim zaś przedmiotem kontroli objął wszystkie środki tymczasowe stosowane przez TSUE jednoosobowo. Już samo tylko porównanie językowej treści *petitum* wniosku z sentencją wyroku prowadzi do wniosku, że w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyszedł poza zakres zaskarżenia.

W punkcie pierwszym wniosku Prokurator Generalny nie wnosił wszak o orzeczenie, że wszystkie kary finansowe, okresowe lub ryczałty stosowane w ramach art. 279 TFUE są niekonstytucyjne, lecz jedynie te, które mają zapewnić wykonanie wcześniej wydanych postanowień. Natomiast w punkcie drugim wniosku Prokurator Generalny nie wnosił o orzeczenie, że każde zastosowanie środków tymczasowych przez TSUE w składzie jednoosobowym jest niekonstytucyjne, lecz jedynie takie, które dotyczy ustroju polskiego wymiaru sprawiedliwości. Tym samym, przedmiot kontroli został sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny znacznie szerzej niż przedmiot zaskarżenia. Zabieg taki uważam za niedopuszczalny na gruncie art. 67 u.o.t.p.TK. W efekcie rozszerzającej rekonstrukcji przedmiotu kontroli Trybunał Konstytucyjny w punkcie 1 sentencji poddał kontroli normę, której w traktatach nie ma, natomiast w punkcie 2 sentencji porównał normę proceduralną prawa unijnego z wzorcami polskiej Konstytucji, co uważam za nieadekwatne i bezzasadne.

Z art. 39 Statutu TSUE wynika norma, że środki tymczasowe może nakładać jednoosobowo Prezes TSUE lub inny sędzia. Norma kompetencyjna (upoważnienie) do jednoosobowego stosowania środków tymczasowych nie jest sama w sobie oryginalna ani odosobniona, jest stosowana w różnych postępowaniach sądowych, w różnych systemach prawnych. Nie widzę żadnych powodów, aby uznawać za niepraworządne tego typu orzeczenia tylko dlatego, że są wydawane w składach jednoosobowych. Uważam, że norma wynikająca z art. 39 Statutu TSUE, jako zasada proceduralna instytucji organizacji międzynarodowej nie należy do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i nie może być konfrontowana z konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

Z art. 279 TFUE nie wynika bynajmniej norma upoważniająca jakikolwiek podmiot, w tym TSUE, a w szczególności Prezesa lub sędziego TSUE do nałożenia na państwo członkowskie kar finansowych akcesoryjnych (o charakterze represyjnym). Za środek akcesoryjny uznać należy taki instrument, którego celem jest przymuszenie państwa członkowskiego do wykonania środka tymczasowego. Żaden z przepisów traktatowych takiego instrumentu nie przewiduje. Zresztą uzasadnienie kwestionowanego wyroku w dużej części słusznie wykazuje, że właśnie w kontrolowanym zakresie art. 279 TFUE nie mieści się norma poddana kontroli.

W postanowieniu z 20 listopada 2017 r., w sprawie C-441/17 R, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieska) (ECLI:EU:C:2017:877), normę kompetencyjną (uprawnienie) do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską kary finansowej przymuszającej do wykonania środka tymczasowego wywiódł TSUE, orzekając w składzie Wielkiej Izby z normy, której treść można znaleźć w punkcie 100:

„(...) sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien być w stanie zapewnić skuteczność nakazu skierowanego do strony na podstawie art. 279 TFUE przyjmując jakikolwiek środek mający na celu zapewnienie przestrzegania przez tę stronę postanowienia w przedmiocie środków tymczasowych. Środek taki może w szczególności przewidywać nałożenie kary pieniężnej, w wypadku gdyby wspomniany nakaz nie był przestrzegany przez stronę, do której jest skierowany”.

Podobne brzmienie tak sformułowanej normy kompetencyjnej powtarza TSUE w postanowieniach nakładających na Rzeczpospolitą Polską środki tymczasowe w sprawach: Izby Dyscyplinarnej SN (C-204/21 R) w punkcie 20 oraz kopalni Turów (C-121/21 R) w punkcie 36.

Zatem norma kompetencyjna do nakładania przez TSUE akcesoryjnych kar finansowych odkrywana jest przez TSUE w drodze celowościowej (teleologicznej) wykładni traktatów. Podstawy takiej wykładni można znaleźć w wyroku TSUE z 13 marca 2007 r., w sprawie C-432/05, Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern (ECLI:EU:C:2007:163), w którym Trybunał stwierdził, że zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby sąd (krajowy) miał możliwość zarządzenia odpowiednich środków tymczasowych, w celu zapewnienia uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego.

Wniosek Prokuratora Generalnego dotyczył niezwykle ważkiej kwestii, jaką jest stanowienie *sui generis* norm prawa unijnego przez TSUE w drodze wykładni przepisów traktatowych oraz możliwości kontroli zgodności takich norm z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Zagadnienie to uważam za kluczową kwestię prawną europejskiej integracji, co najmniej z polskiej perspektywy. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w tej sprawie w kilku orzeczeniach (por. wyroki z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108; 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97; 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49; 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65). W szczególności w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 3/21 (*in fine*), Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w wypadku takiej wykładni TSUE, która tworzyć będzie nowe normy traktatowe, Trybunał zachowuje sobie prawo do oceny zgodności tych norm z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli normy te miałyby być stosowane w polskim systemie prawnym. Wykładnia TSUE, w szczególności ta, która jest *de facto* kreacją *sui generis* norm prawa europejskiego, nie może być oczywiście arbitralna, musi pozostawać w zgodzie z zasadami poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, zasadą przyznania, zasadami subsydiarności i proporcjonalności.

Trzeba wszak zauważyć, że sytuacja, w której Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli norm pochodzących z wykładni TSUE, ma charakter wyjątkowy, wymaga szczególnej powściągliwości i jest dopuszczalna tylko w takich wypadkach, gdy przy ocenie zgodności takich norm z Konstytucją nie da się zastosować wykładni prounijnej. Dlatego szczególnym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego w takich wyjątkowych wypadkach powinno być dokładne określenie, czy dokonuje kontroli traktatów czy też kontroli ich wykładni, a jeśli trybunalska kontrola ma obejmować wykładnię traktatów, to szczególnym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego staje się dokładne określenie jaką normę wynikającą z wykładni kontroluje, skąd taka norma wynika i z jakich względów Trybunał Konstytucyjny znajduje konieczność takiej kontroli. Stąd też orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności rezultatu wy-

kładni przepisów traktatowych z polską Konstytucją musiałoby obejmować problematykę wykładni jako takiej, wykładni traktatów i granic tej wykładni, w szczególności wyłożenie, dlaczego Trybunał Konstytucyjny uznał, że w drodze wykładni TSUE, powstała abstrakcyjna norma prawa, jaką ma ona treść i dlaczego miałyby pozostawać w konflikcie z polską Konstytucją, a w końcu dlaczego niemożliwe jest usunięcie tego konfliktu w drodze przyjaznej, proeuropejskiej wykładni Konstytucji.

Jednak w przedmiotowym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny tę problematykę po prostu pominął, wydając orzeczenie o zakresowej niezgodności norm traktatowych z polską Konstytucją. W kwestionowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dokonuje kontroli traktatów, podczas gdy w rzeczywistości odniósł się nie do zapisów traktatowych, lecz do praktyki ich stosowania, w szczególności do orzeczeń nakładających na Rzeczpospolitą Polską kary finansowe w drodze środków tymczasowych. Wszelako wadliwe stosowanie traktatów nie może być, w mojej ocenie, podstawą orzekania o niezgodności Traktatu z Konstytucją.

Z powyższych względów nie mogłem zaakceptować kwestionowanego orzeczenia, a moje zastrzeżenia uważam za tak poważne, że zdecydowałem się złożyć niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Michała Warcińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21

Na podstawie art. 106 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: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK z 11 grudnia 2023 r. o sygn. K 8/21.

Postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone.

Po pierwsze, błędnie z formalnego punktu widzenia określono w sprawie przedmiot kontroli. Wnioskodawca poddał kontroli Trybunału dwa przepisy – art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 39 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przy czym zaskarżył je zakresowo, a więc przedmiotem kontroli uczynił określone znaczenie tych przepisów. Znaczenie to jednak zostało wprost wywiedzione z kilku orzeczeń sędziów TSUE, które zdaniem wnioskodawcy zostały wydane poza kompetencjami przyznanymi przez Polskę w prawie pierwotnym UE. Źródłem poddanych kontroli Trybunału reguł, w konsekwencji objętych także domniemaniem zgodności z Konstytucją, ma być więc kilka wydanych poza zakresem kompetencji, a więc nielegalnych, by nie rzecz nieistniejących, incydentalnych orzeczeń, stanowiących raczej ekscesy orzecznicze niż jakąkolwiek linię judykatury. W istocie więc wnioskodawca świadomie poddał kontroli Trybunału reguły, które uznał za nielegalne, gdyż znajdujące się *ab initio* poza porządkiem prawnym państwa polskiego. Trybunał może jednak oceniać hierarchiczną zgodność aktów normatywnych tylko wtedy, gdy te należą do systemu prawnego RP, choćby w sferze twierdzeń procesowych wnioskodawcy.

Jeżeli strona umowy międzynarodowej nie przestrzega jej, dopuszcza się bezprawia, nie oznacza to, że narusza konstytucję drugiej strony. To umowa, a nie jej stosowanie może być oceniane z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Podobnie jest w sytuacji, gdy umowę stosuje określony organ instytucji międzynarodowej. Jeżeli organ taki działa na podstawie

reguł, które nie mają podstaw w umowie międzynarodowej, to nie sposób oceniać zgodność tych reguł z konstytucją którejkolwiek ze stron umowy międzynarodowej.

Po drugie, nieprawidłowo we wniosku sformułowano wzorce kontroli, odwołując się do art. 2, art. 4, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji. Kluczowy w sprawie był art. 90 ust. 1 Konstytucji, ponieważ z nim ujęto związkowo wymienione wyżej wzorce kontroli. Trybunał w niniejszym wyroku przeszedł nad tym do porządku i ocenił zgodność przedmiotu kontroli z art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencję organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Adekwatne powołanie tego przepisu w kontroli przeprowadzanej przez Trybunał wymaga w pierwszej kolejności wykazania, że przedmiot kontroli jest przepisem, na podstawie którego RP przekazała pewne kompetencje organów władzy państwowej organowi albo organizacji międzynarodowej. W niniejszej sprawie nie udowodniono choćby w dostatecznym zakresie, że możliwość nakładania kar finansowych czy stosowania środków tymczasowych wobec RP należało do jakiegokolwiek organu władzy publicznej RP przed związaniem się Polski traktatami UE. Ponadto, art. 90 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z powszechnie przyjętym w orzecznictwie poglądem, dotyczy techniczno-prawnego sposobu przekazywania kompetencji. Przepis przekazujący musi bowiem spełniać określone rygory, w szczególności powinien być maksymalnie precyzyjny. Artykuł 90 ust. 1 Konstytucji może zatem mieć zastosowanie wobec przepisów, które niejasno, nieprecyzyjnie, ogólnie określają przekazane kompetencje, przyznając niedopuszczalny luz decyzyjny instytucji, na której rzecz kompetencje przekazano. Tymczasem przedstawiony we wniosku przedmiot kontroli został ujęty zakresowo w stosunkowo ścisłe reguły normatywne. Przedmiotem kontroli z punktu widzenia art. 90 ust. 1 Konstytucji mogłyby być więc ewentualnie przepisy wskazane przez wnioskodawcę, ale w ujęciu abstrakcyjnym, bez ścisłego określania ich znaczeń. Z powyższych względów art. 90 ust. 1 Konstytucji był wzorcem nieadekwatnym w sprawie.

Jeżeli chodzi o art. 2, art. 4 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji, powtarzanie za piśmiennictwem i orzecznictwem wywodzonych z tych przepisów ogólnych treści, i to w dość lapidarnej formule, nie spełnia procesowego wymagania określenia wzorca kontroli, tym bardziej że wymienione przepisy są wyjątkowo syntetycznie i generalnie zredagowane. Wnioskodawca wbrew obowiązкови procesowemu nie określił, jakie konkretnie wartości lub zasady konstytucyjne wywodzi z wymienionych przepisów, a w konsekwencji nie odniósł ich ściśle w racjonalnym, dającym się zweryfikować procesie myślowym, do przedmiotu kontroli.

Po trzecie, niniejsze orzeczenie jest orzeczeniem beзуżytecznym, a więc zbędnym, co także stanowi samodzielną przesłankę umorzenia postępowania w sprawie. Orzeczenie to ma bowiem wyłączać z polskiego porządku prawnego reguły, które zdaniem wnioskodawcy *ex tunc* nie należały do tego porządku. Co więcej, orzeczenie to w żadnym zakresie nie wpłynie na znaczenie (treść, rozumienie, zakres zastosowania) zaskarżonych w niniejszym postępowaniu, a stosowanych przez sędziów TSUE przepisów, a w konsekwencji nie wpłynie na zmianę praktyki orzeczniczej tych sędziów. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą, jednakże tylko w porządku prawnym RP.

Zawisła przed Trybunałem sprawa ma, z punktu widzenia kompetencji Trybunału, charakter pozorny. Działanie organów UE, w tym TSUE, poza kompetencjami określonymi w traktatach, to działanie polityczne, niemające związku z prawem. Adekwatna reakcja na tego rodzaju zjawisko należy zatem do domeny organów prowadzących politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, a nie do Trybunału Konstytucyjnego, kontrolującego hierarchiczną zgodność aktów normatywnych. Rozpoznawany wniosek jest próbą przeniesienia na Trybunał odpowiedzialności za sprawy, które nie są objęte jego kompetencją, a powinny być rozstrzy-

gane decyzjami i działaniami politycznymi. W konsekwencji orzeczenie Trybunału w niniejszym postępowaniu jest bezprzedmiotowe i jako takie nie może odnieść zakładanego skutku.

Mając powyższe na uwadze, wydanie wyroku w niniejszej sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie w niej należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Z tych względów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Rafała Wojciechowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21

Na podstawie art. 106 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: u.o.t.p.TK), jako członek składu orzekającego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 11 grudnia 2023 r., sygn. K 8/21.

Według mnie postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Uważam, że zarówno organ inicjujący postępowanie przed Trybunałem (Prokurator Generalny), jak i sam Trybunał w swoim orzeczeniu pominęli kwestię celowości wydania orzeczenia oraz kontekst normatywny, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy. Moim zdaniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie nie spełnia swojego podstawowego celu, jakim jest osiągnięcie stanu hierarchicznej zgodności aktów normatywnych.

Na wstępie należy zauważyć, że wyrok Trybunału w niniejszej sprawie ma charakter zakresowy. Oznacza to, że nie eliminuje on zaskarżonego przepisu z polskiego porządku prawnego, lecz ma wykluczyć stosowanie go w zakresie uznanym za niekonstytucyjny. Adresem tego orzeczenia powinien być w pierwszej kolejności Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ to on stosuje objęte wnioskiem przepisy, nakładając kary finansowe na państwa członkowskie za nieprzestrzeganie postanowień o środkach tymczasowych. Zakres wyroku w punkcie 2 odnosi się wprost do Prezesa oraz sędziów TSUE, którzy na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny zostali upoważnieni do nakładania środków tymczasowych. Konstytucyjna kompetencja Trybunału, jaką jest hierarchiczna kontrola norm prawnych mogłaby w niniejszej sprawie zostać spełniona, tylko jeśli wyrok wpłynąłby bezpośrednio na kompetencje organów unijnych.

W tym miejscu należy przypomnieć wypracowywaną od wielu lat linię orzeczniczą TSUE dotyczącą relacji między prawem krajowym państw członkowskich a prawem unijnym. TSUE, statuując unijną zasadę pierwszeństwa, stwierdził, że prawo Unii stoi ponad prawem krajowym (w tym rangi konstytucyjnej) i w wypadku kolizji ma pierwszeństwo stosowania. Następstwem takiego stanowiska było uznanie przez TSUE, że konsekwencją zasady pierwszeństwa jest wymuszenie przez nią ograniczenia lub wyłączenia skutków aktu sprzecznego z prawem unijnym (w tym skutków orzeczeń sądów krajowych). Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że wykonywanie prawa Unii nie może być uzależnione od aktu niezgodnego z nim (zob. wyrok TSUE z 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97, Erich Ciola przeciwko Land Vorarlberg, pkt 33 *in fine*, ECLI:EU:C:1999:212). Zdaniem TSUE dla zaistnienia tego skutku nie ma znaczenia, od którego organu krajowego orzeczenie pochodzi, ponieważ każdy organ państwa członkowskiego jest związany prawem Unii. Dotyczy to rów-

niez sądu konstytucyjnego. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego muszą zostać pominięte przez sąd orzekający w konkretnej sprawie, jeżeli ich uwzględnienie prowadziłoby do ograniczenia możliwości stosowania prawa Unii. Jednoznacznie przesądził o tym wyrok TSUE z 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10, Jozef Križan i in. przeciwko Slovenská inšpekcia životného prostredia (ECLI:EU:C:2013:8), zgodnie z którym, sąd krajowy nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, ani Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii.

Niezależnie od oceny poglądów przedstawionych w powyższej linii orzeczniczej TSUE, należy uznać, że skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w omawianej sprawie zostanie przez TSUE pominięty. Oznacza to, że TSUE nadal będzie korzystał z możliwości nakładania na Polskę kar finansowych w przypadku uznania, że Rzeczpospolita nie przestrzega postanowień o środkach tymczasowych. Zgodnie z zasadą autonomii prawa Unii, zasadą pierwszeństwa oraz zasadą skutku bezpośredniego, byłoby ono w tym zakresie niewykonalne i nie wywoływało zamierzonych skutków prawnych. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie mogłoby bowiem jednostronnie zmienić traktatów unijnych.

Hipotetycznie można argumentować, że poza instytucjami Unijnymi adresatem wyroku Trybunału jest również rząd polski, który po wydaniu tego orzeczenia nie tylko nie musi, ale wręcz nie może płacić kar nałożonych na Polskę, na podstawie zaskarżonych przepisów. Nie wdając się w ocenę słuszności takiej argumentacji, podkreślenia wymaga fakt, że tak jak w przypadku przywoływanego we wniosku postanowienia TSUE w sprawie Turowa (postanowienie wiceprezesa TSUE z 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2021:752) kary te zostaną wyegzekwowane przez Komisję Europejską, która potrąci je ze środków wypłacanych Polsce w ramach funduszy unijnych. Mechanizm nakładania i egzekwowania kary finansowej za nieprzestrzeganie środków tymczasowych może odbywać się zatem w całości poza Polską, niezależnie od udziału jakichkolwiek polskich organów władzy publicznej.

Należy zatem uznać, że orzeczenie Trybunału nie doprowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego norm niekonstytucyjnych oraz osiągnięcia stanu hierarchicznej zgodności aktów prawnych, a co za tym idzie nie spełnia swojej podstawowej funkcji.

Z powyższych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.